

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Isadora de Souza Modesto Pereira

**A gestão do território no SUAS em Niterói:
entre a descentralização político-administrativa e a centralidade do
território**

DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

São Paulo

2020

Isadora de Souza Modesto Pereira

**A gestão do território no SUAS em Niterói:
entre a descentralização político-administrativa e a centralidade do
território**

Tese de doutorado apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de doutora em Serviço Social, sob orientação da Professora Dra. Dirce Harue Ueno Koga.

São Paulo
Dezembro/2020

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta Tese de Doutorado por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos.

Isadora de Souza Modesto Pereira

São Paulo, 02 de janeiro de 2020

isadorasmpereira@gmail.com

Sistema para Geração Automática de Ficha Catalográfica para Teses e Dissertações com dados fornecidos pelo autor

P436 Pereira, Isadora de Souza Modesto

A gestão do território no SUAS em Niterói: entre a descentralização político-administrativa e a centralidade do território / Isadora de Souza Modesto Pereira. -- São Paulo: [s.n.], 2020.

307p ; 21,6 X 29 cm.

Orientador: Dirce Harue Ueno Koga. Tese (Doutorado em Serviço Social)-- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, 2020.

1. Política de Assistência Social. 2. Gestão. 3. Território. 4. Descentralização político-administrativa. I. Koga, Dirce Harue Ueno. II. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. III. Título.

CDD 360

Isadora de Souza Modesto Pereira

**A gestão do território no SUAS em Niterói:
entre a descentralização político-administrativa e a centralidade do
território**

Tese de doutorado apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de doutora em Serviço Social.

Aprovado em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Dirce Harue Ueno Koga – PUC/SP

Profa. Dra. Rosangela Dias Oliveira da Paz – PUC/SP

Profa. Dra. Carola Carbajal Arregui – PUC/SP

Profa. Dra. Heloisa Helena Mesquita Maciel – PUC/RJ

Dra. Maria do Rosário Correa de Salles Gomes

Ao meu amado filho Rudá, que estará sempre comigo.

Ao Thiago, meu companheiro.

Aos meus pais, Rose e Paulo Cesar, que fortaleceram
meu caminho até aqui.

AGRADECIMENTOS (CONDIÇÃO DE BOLSISTA)

“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 88887165156/2018”.

“This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 88887165156/2018”.

AGRADECIMENTOS

O processo de construção desta tese findou em um dos momentos mais difíceis da minha vida, e definitivamente não chegaríamos até aqui sem o apoio de algumas pessoas que se tornaram fundamentais para o percurso.

Inicialmente, agradeço à minha orientadora professora doutora Dirce Koga, que me estendeu a mão e caminhou junto comigo. Expresso aqui meu imenso carinho e admiração, agradeço pela paciência, pelo apoio e por compartilhar seu conhecimento comigo.

Aos professores do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP, o meu reconhecimento por todos os aprendizados que tive. À querida Andreia Canhetti, o meu agradecimento pela atenção e paciência em relação aos assuntos e trâmites da pós-graduação.

À professora doutora Fernanda Rodrigues, que me acompanhou durante meu estágio sanduíche na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto, em Portugal.

À equipe da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Niterói pelas entrevistas concedidas, em especial à Diana, pela abertura e disponibilidade para qualquer dúvida, e por me atualizar com todos os instrumentos de gestão.

Agradeço também à minha mãe Rose, que me apresentou à carreira do Serviço Social, assim como à política de Assistência Social, e sempre foi exemplo de pessoa e de profissional.

Ao meu pai e à minha irmã, por não desistirem de mim, por acreditarem que eu seguiria firme até o final e por me darem condições materiais e emocionais para tal feito.

Aos meus amigos queridos, que ao longo da minha trajetória acadêmica apresentaram questionamentos, reflexões, desafios, mas também que dividiram tristezas e alegrias, em especial à Marcela Nunes, Anna Ligia Pinheiro, Emília Miterofe, Tatiana Figueiredo, minha família carioca, que não saíram do meu lado nem por um minuto. Em especial também à Eliane Assis, companheira da vida acadêmica, que acompanhou todo o meu processo para que eu continuasse com as condições materiais necessárias para a efetivação do doutorado.

À minha prima Julia Modesto, que sempre me incentivou e acreditou em mim

e na minha capacidade de realizar esse doutorado.

E especialmente ao meu amado companheiro Thiago, que me incentivou para entrar no doutorado, assim como para ficar ausente por seis meses para que eu realizasse meu estágio sanduíche e que, principalmente, em nosso momento de maior sofrimento, concentrou todas as suas forças na minha recuperação, não descreditou em nenhum minuto que eu chegaria até aqui, que moveu pessoas e crenças pela minha saúde.

“Nada é impossível de mudar. Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo. E examinai, sobretudo, o que parece habitual. Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de hábito como coisa natural, pois em tempo de desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada, nada deve parecer natural, nada deve parecer impossível de mudar.”

Bertold Brecht

RESUMO

PEREIRA, Isadora de Souza Modesto. **A gestão do território no SUAS em Niterói:** entre a descentralização político-administrativa e a centralidade do território. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

Esta tese tem como objetivo analisar em que medida o território influencia na gestão e na execução da política de Assistência Social no município de Niterói em suas múltiplas escalas, observando também sua correlação com o processo de descentralização político-administrativa do sistema federativo brasileiro, tendo como fonte empírica a gestão do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) no município de Niterói, mais especificamente sobre a Proteção Social Básica (PSB) e os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Para tanto, foi resgatada a construção histórica do processo de descentralização político-administrativa do pacto federativo brasileiro e foi feito o percurso pela categoria território como espaço vivido. Buscou-se identificar a forma como esta se apresenta em alguns documentos oficiais referentes à política de Assistência Social, assim como nos instrumentos de gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Niterói e na fala dos trabalhadores responsáveis pela gestão e pela oferta dos serviços da Proteção Social Básica. Dessa forma, os trajetos escolhidos pela pesquisa possibilitaram aproximações sucessivas em torno das relações interfederativas, percorrendo as categorias e normativas da política de Assistência Social que gravitam sobre essas relações, chegando à escala da gestão no cotidiano dos territórios, em que tais relações incidem de forma concreta na prestação dos serviços socioassistenciais.

Palavras-chave: Assistência Social. Território. Gestão. Descentralização.

ABSTRACT

PEREIRA, Isadora de Souza Modesto. **The management of the territory in SUAS in Niterói**: between the political-administrative decentralization and the centrality of the territory. Thesis (Phd in Social Work) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

This thesis aims to analyze to what extent the territory influences the management and implementation of the Social Assistance policy in Niterói (Rio de Janeiro – Brazil) in its multiple scales, also observing its correlation with the political-administrative decentralization process of the Brazilian federative system, having as empirical source the management of the Unified Social Assistance System (*Sistema Único da Assistência Social* - SUAS) in the municipality of Niterói, more specifically the Basic Social Protection (*Proteção Social Básica* - PSB) and the Reference Centers of Social Assistance (*Centros de Referência da Assistência Social* - CRAS). To this end, the historical construction of the political-administrative decentralization process of the Brazilian federative pact was rescued and the journey through the territory category was made as lived space. We sought to identify how this category is presented in some official documents related to the Social Assistance policy, as well as in the management instruments of the Municipal Department of Social Assistance and Human Rights of Niterói and in the speech of the workers responsible for the management and provision of the Basic Social Protection services. In this way, the paths chosen by the research allowed successive approximations around the interfederative relations, going through the categories and normative of the Social Assistance policy that gravitate over these relationships, reaching the scale of management in the daily life of the territories, in which such relations concretely affect the provision of social assistance services.

Keywords: Social Assistance. Territory. Management. Decentralization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa do estado do Rio de Janeiro.....	127
Figura 2 – Niterói e suas regiões.....	134
Figura 3 – Distribuição demográfica de Niterói por regiões.....	139
Figura 4 – Dados sobre o Cadastro Único em Niterói	156
Figura 5 – Dados sobre o Programa Bolsa Família em Niterói	157
Figura 6 – Mapa da Rede Pública Socioassistencial.....	163
Figura 7 – Mapa da rede socioassistencial privada de Niterói	163
Figura 8 – Localização dos CRAS Centro, Vila Ipiranga e Barreto	187

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Participação do estado do Rio de Janeiro no PIB nacional (%).....	128
Gráfico 2 – Participação do estado do Rio de Janeiro no PIB nacional (%).....	129
Gráfico 3 – Taxa de crescimento da população (Niterói, Brasil, cidade do Rio de Janeiro e estado do Rio de Janeiro.....	136
Gráfico 4 – Características da população por grupos de idade.....	137
Gráfico 5 – População residente em Niterói por faixa etária entre os anos de 2000 e 2010	138
Gráfico 6 – Número de homens e mulheres.....	138
Gráfico 7 – Total de pessoas classificadas como analfabetas – Brasil, estado do RJ e Niterói.....	140
Gráfico 8: Não frequência escolar por faixa etária	141
Gráfico 9 – Fluxo escolar por faixa etária: Niterói, estado do Rio de Janeiro e Brasil (%).....	142
Gráfico 10 – IDEB anos iniciais (evolução 2005-2011)	144
Gráfico 11 – IDEB anos finais (evolução 2005-2011).....	145
Gráfico 12 – Esperança de vida ao nascer – em anos.....	146
Gráfico 13 – Taxa de mortalidade infantil (a cada mil nascidos vivos)	147
Gráfico 14 – Cobertura populacional das equipes da saúde da família	148
Gráfico 15 – Número de equipes de saúde da família	149
Gráfico 16 – Número de leitos hospitalares por 1.000 habitantes.....	149
Gráfico 17 – Índice de Gini.....	151
Gráfico 18 – População por rendimento.....	152
Gráfico 19 – Número total de habitantes em aglomerados subnormais.....	155
Gráfico 20 – Número total de aglomerados subnormais	155
Gráfico 21 – Famílias atendidas e famílias acompanhadas pelos CRAS.....	172
Gráfico 22 – Inscrição e atualização do CadÚnico em Niterói	173
Gráfico 23 – Famílias inscritas no CadÚnico por renda per capita.....	174
Gráfico 24 – Discrepância entre famílias acompanhadas e famílias inscritas no CadÚnico.....	194

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição dos municípios por unidade da federação segundo o porte populacional	130
Tabela 2 – Melhores e piores indicadores de Niterói por região.....	135
Tabela 3 – População por região de Niterói	139
Tabela 4 – Acesso à escola por região de Niterói.....	143
Tabela 5 – Distribuição de renda por região do município.....	153
Tabela 6 – Evolução do número de habitantes dos principais aglomerados subnormais.....	155
Tabela 7 – Beneficiários do Programa Bolsa Família em Niterói.....	157
Tabela 8 – Principais discrepâncias entre as regiões do município de Niterói	159
Tabela 9 – Recursos Humanos da SASDH	168
Tabela 10 – Inscrição e atualização CadÚnico em Niterói	175
Tabela 11 – Recursos humanos	190
Tabela 12 – Estrutura física dos CRAS visitados	191
Tabela 13 – Atividades e serviços realizados pelos CRAS em 2018.....	194

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Atribuições dos entes federados no âmbito do SUAS	67
Quadro 2 – Demonstrativo síntese das prioridades definidas no âmbito da gestão no pacto de aprimoramento de gestão do SUAS com estados, Distrito Federal e municípios	70
Quadro 3 – A periodização, sua relação com as inflexões e os diferentes níveis de apreensão da categoria território.....	105
Quadro 4 – Lista de instrumentos jurídico-normativos da Assistência Social.....	108
Quadro 5 – Piso básico fixo – Niterói	164
Quadro 6 – Famílias cadastradas por grupos étnicos	165
Quadro 7 – Famílias cadastradas por grupos relacionados ao meio ambiente.....	165
Quadro 8 – Identificação dos CRAS.....	170
Quadro 9 – Territórios de abrangência dos CRAS	171
Quadro 10 – Metas para proteção social básica do município de Niterói.....	177
Quadro 11 – Eixos temáticos das Conferências Municipais de Assistência Social de 2013 a 2019	180
Quadro 12 – Equipes de referência para prestação de serviços nos CRAS	189
Quadro 13 – Principais demandas apresentadas nos CRAS	196
Quadro 14 – Interface com as demais políticas setoriais	199
Quadro 15 – Território e intersetorialidade	201
Quadro 16 – Histórico da divisão territorial dos CRAS de Niterói.....	205
Quadro 17 – Principais características do território de abrangência	207
Quadro 18 – Cobertura dos CRAS em Niterói.....	209
Quadro 19 – Dinâmica do trabalho do CRAS com os atores do território	212
Quadro 20 – Entendimento do conceito território – CRAS	214
Quadro 21 – Entendimento do conceito território – Gestão	214
Quadro 22 – Incorporação teórico-metodológica do conceito território na PNAS ...	217
Quadro 23 – Potencialidades da perspectiva territorial da Assistência Social	218
Quadro 24 – O território no planejamento da Assistência Social em Niterói	219
Quadro 25 – A relação do usuário com o território	224
Quadro 26 – Desafios para apropriação crítica do território.....	226
Quadro 27 – A universalidade da Ação Social em Portugal	250

Quadro 28 – A participação dos usuários da Ação Social em Portugal	254
Quadro 29 – Desafios da descentralização em Portugal	259

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACESSUAS/TRABALHO – Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BSM – Plano Brasil Sem Miséria

CADSUAS – Sistema de Cadastro Nacional do SUAS

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CELATS – Centro Latinoamericano de Trabajo Social

CENTROPOP – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua

CEPERJ – Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CIB – Comissão Intergestores Bipartite

CIEE – Centro de Integração Empresa-Escola

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNDAS – Conferência Nacional Democrática de Assistência Social

COEGEMAS – Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social

CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRESS – Conselho Regional de Serviço Social

CRIAAD – Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Adolescente

CRP – Constituição da República Portuguesa

DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde

DCL – Dívida Consolidada Líquida

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

ERJ – Estado do Rio de Janeiro

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FONSEAS – Fórum Nacional dos Secretários(as) de Estado da Assistência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IFEC – Instituto Interamericano de Fomento à Educação, Cultura e Ciência

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISS, I.P. – Instituto da Segurança Social (Portugal)

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MROSC – Marco Regulatórios das Organizações da Sociedade Civil

NEPSAS – Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

NOB – Norma Operacional Básica

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PAIF – Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família

PCS – Programa Comunidade Solidária

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB – Produto Interno Bruto

PMAS – Plano Municipal de Assistência Social

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

PUC – Pontifícia Universidade Católica

RI SOCIAL – Relatório de Informações Sociais

RMA – Registro Mensal de Atendimentos

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SASDH – Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (Niterói)

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SSAS – Subsecretaria de Assistência Social de Niterói

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	31
1 O FEDERALISMO E A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO BRASIL.....	41
1.1 Desenvolvimento das relações federativas no Brasil.....	46
1.2 Papel das unidades federativas brasileira nas políticas sociais.....	55
1.1.1 As relações federativas na Assistência Social.....	60
2 TERRITÓRIO E PROTEÇÃO SOCIAL	75
2.1 Território como categoria de análise	76
2.2 O papel do território na proteção social	85
2.3 Território na política pública de Assistência Social	93
2.3.1 Um breve histórico	94
2.3.2 A abordagem territorial presente na política de Assistência Social	104
3 A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DOS TERRITÓRIOS DE NITERÓI (RJ)	125
3.1 Contextualizando o território de Niterói	126
3.2 Os territórios regionais de Niterói.....	131
3.2.1 Sobre o perfil demográfico	136
3.2.2 Indicadores de educação	140
3.2.3 Indicadores de saúde.....	146
3.2.4 Desenvolvimento econômico e social	150
3.3 A política de Assistência Social em Niterói a partir dos seus territórios.....	161
3.3.1 As Conferências Municipais (2013, 2015, 2017, 2019).....	179
4 A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO TERRITÓRIO A PARTIR DA PERSPECTIVA DOS SEUS TRABALHADORES	185
4.1 A realização da pesquisa: territórios de referência.....	187
4.2 Dinâmica do cotidiano: os serviços, as atividades prestadas e a gestão da	

Assistência Social em Niterói	193
4.3 Os CRAS e os territórios de abrangência.....	203
4.4 A perspectiva territorial no cotidiano de trabalho	214
4.5 Território, Vigilância Socioassistencial e Proteção Social Básica em Niterói	219
5 O LUGAR DO TERRITÓRIO E DA AÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL	229
5.1 Especificidades da Assistência Social em Portugal.....	230
5.2 A construção da descentralização em Portugal	240
5.3 A descentralização e o papel do território na execução da Ação Social a partir do olhar de diferentes escalas	243
5.3.1 Apresentação das instituições	244
5.3.2 A compreensão da Assistência Social enquanto política pública de direito 249	
5.3.3 O processo de descentralização e a perspectiva territorial na Ação Social em Portugal	255
CONCLUSÃO.....	261
REFERÊNCIAS	269
ANEXOS.....	279
APÊNDICES.....	289

INTRODUÇÃO

A presente tese trata de um estudo sobre a descentralização político-administrativa do sistema federativo brasileiro e a centralidade do território na gestão da política pública de Assistência Social em diferentes escalas, tendo como fonte empírica a gestão do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) no município de Niterói, mais especificamente a Proteção Social Básica (PSB) e os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). A formulação da proposta da pesquisa aqui apresentada está ancorada na experiência profissional da autora como assessora técnica na Superintendência de Gestão do Sistema Único da Assistência Social da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEASDH) e como subsecretária de Assistência Social na Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos do município de Niterói (SASDH). Vivenciar a gestão da política pública de Assistência Social em duas das três esferas de governo possibilitou compartilhar questionamentos e indagações sobre diferentes aspectos referentes à execução dessa política.

O primeiro questionamento está relacionado ao âmbito das responsabilidades de cada ente federado na execução e na gestão da Assistência Social, considerando as diferentes normativas postas à política pública. Sair de uma estrutura estadual para atuar em uma estrutura municipal de gestão possibilitou a percepção da discrepância entre as responsabilidades estabelecidas e os desafios concretos para a execução dos serviços socioassistenciais junto à população.

Outro aspecto que despertou interesse e questionamentos corresponde ao processo de gestão da política de Assistência Social no território, sob uma ótica diferenciada em relação à histórica vinculação da Assistência Social e o atendimento fragmentado, a partir de segmentos sociais, de maneira homogênea, sem considerar os contextos sociais em que vivem. Nesse sentido, é necessário perceber as diferentes escalas em que a assistência social acontece, principalmente no que tange ao município, que deve ser concebido para além de sua definição jurídico-administrativa. Apesar da complexidade relativa ao entendimento de espaço social para as políticas públicas, torna-se fundamental delimitar essa noção, uma vez que o debate atual aponta para uma necessidade de a administração pública intervir em territórios socialmente críticos como forma de reduzir as suas desigualdades sociais.

Todo o estudo se fundamenta na dialética materialista, que alcança a totalidade concreta considerando seu caráter contraditório, e que compreende a realidade como processualidade permeada por contradições, apreendidas por meio de categorias reflexivas: o saber imediato, a percepção, a intelecção e a razão histórico-crítica.

A dialética materialista de Marx trata da “coisa em si”, que não se manifesta imediatamente. No processo de construção do conhecimento, o pensamento dialético distingue entre representação e conceito, sendo que a existência do real e as formas fenomênicas da realidade são diferentes e muitas vezes absolutamente contraditórias com a estrutura da “coisa em si”. Segundo Kosik (2011, p. 49), o “princípio metodológico da investigação dialética da realidade social é o ponto de vista da totalidade concreta, que antes de tudo significa que cada fenômeno pode ser um compreendido como momento do todo”. Ou seja, cada fenômeno é compreendido como momento, como parte do todo e só assim representará a verdade. Tratamos, então, a realidade como um processo, que deve ser apreendido como um todo, em suas determinações, relações de produção e de reprodução da vida social, em um determinado contexto histórico.

Nesse sentido, ao pesquisar a realidade partindo da dialética materialista, temos a possibilidade de superação do senso comum, do conhecimento fenomênico que penetra na consciência dos sujeitos, assumindo um aspecto independente e natural, constituindo o mundo da pseudoconcreticidade, traduzido em três aspectos: 1) o mundo dos fenômenos externos; 2) o mundo das representações comuns; e 3) o mundo dos objetos fixados. O caráter de pseudoconcreticidade se confere a partir da manifestação do fenômeno como independente.

Dessa forma, não devemos nos equivocar desvinculando o fenômeno da essência, a qual se manifesta no fenômeno, o compõe. O mundo fenomênico não é independente e autônomo. O fenômeno não é radicalmente diferente da essência. Captar o fenômeno significa verificar como a “coisa em si” se manifesta naquele fenômeno. A realidade é a unidade do fenômeno e da essência na totalidade constituída pelos diferentes fatores que se interligam. Parte desse todo é o fenômeno que é aquilo que se manifesta imediatamente.

Para realizarmos este estudo, chegaremos à abstração de algumas categorias da realidade, como território, cotidiano, políticas sociais, assistência social, descentralização político-administrativa. A categoria “abstração”, em uma

concepção dialética, se refere ao método que decompõe o todo para poder reproduzir a estrutura da coisa e compreender a coisa. Ou seja, analisaremos em alguns momentos essas categorias de forma abstrata, tendo sempre como fundamento que estas fazem parte de uma totalidade concreta, que a constitui de forma correlata.

Faz-se necessário apontar que, no desenvolvimento da sociedade burguesa, a visão de totalidade é deformada, a começar pela divisão da ciência. O todo é visto apenas como mera junção de fatos, de causalidades independentes entre si. Porém essa visão se apresenta equivocada, como discorre Kosik:

Totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido. Acumular todos os fatos não significa ainda conhecer a realidade; e todos os fatos (reunidos em seu conjunto) não constituem, ainda, a totalidade. Os fatos são conhecimento da realidade se são compreendidos como fatos de um todo dialético – isto é, se não são átomos imutáveis, indivisíveis e indemonstráveis, de cuja reunião a realidade seria constituída – se não entendidos como partes estruturais do todo (KOSIK, 2011, p. 44).

No pensamento dialético, o real é entendido e representado como um todo que não é apenas um conjunto de relações, fatos e processos, mas também a sua criação, estrutura e gênese. Ao todo dialético pertence a criação do todo e a criação da unidade, a unidade das contradições e a sua gênese (p. 51).

Assim, a própria totalidade se concretiza no processo de criação, de contradição do todo. Os complexos da realidade constituem e são constituintes desse todo.

Como ponto de partida para a análise aqui proposta, tem-se o entendimento de que a Assistência Social é política pública de direito, dever do Estado, que busca o enfrentamento das desigualdades sociais e a melhoria na condição de vida de seus usuários, na perspectiva da proteção social. Pautada, conforme afirmado em suas normativas, na descentralização e na territorialização de seus serviços, tem como foco a matricialidade sociofamiliar, na perspectiva de superação da lógica de formulação de políticas públicas por segmentos sociais.

Sob essa perspectiva, faz-se imperativo discorrer sobre a necessidade de analisar o conceito de território encontrado na Política Nacional de Assistência Social, assim como sua utilização prática por parte das gestões municipais e estaduais, que se prende, na maioria das vezes, à divisão administrativa de estados

e municípios, quando os limites de determinado território precisam estar de acordo com as características, com a identidade do mesmo, o que possibilitará o enfrentamento coerente de suas vulnerabilidades e a identificação de suas potencialidades:

O olhar sobre o território é relacional, pois diz respeito à própria dinâmica do cotidiano que ultrapassa os limites geográficos, cartográficos ou comunais, no sentido restrito do termo. Tendo em vista o forte traço relacional da sociedade brasileira, onde a perspectiva territorial pode ganhar um viés de comunidade simplesmente convival e o local pode significar sinônimo de redução ao exercício da cidadania (KOGA, 2003, p. 55).

Para pensarmos o território numa perspectiva crítica, é necessário localizá-lo sócio-historicamente. É preciso percebê-lo na dinâmica capitalista, no atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas, e principalmente identificar o seu papel na divisão social e espacial do trabalho.

Ao levantarmos esse debate, consideramos que é de grande importância a análise sobre as interpelações e os papéis a serem desenvolvidos pelos entes federados no âmbito da gestão do território, em suas diferentes escalas. Desta forma, o objeto proposto – a análise sobre o processo de descentralização da política de Assistência Social, assim como a centralidade do território na gestão e na execução do SUAS nas diferentes escalas – traz possibilidades para o aprimoramento da gestão da política, visando à qualificação dos serviços prestados.

Porém a atual conjuntura, que traz grande retrocesso para o SUAS, desde seu financiamento à perspectiva dos direitos e das seguranças a serem afiançadas por essa política pública, introduz novos desafios ou a recuperação de desafios que os seus trabalhadores e militantes haviam dado como superados. A transferência de recursos da União para estados e municípios deixa de ter caráter regular e automático para ser submetida à lógica de cumprimento de metas e sofre atrasos constantes, inviabilizando a continuidade dos serviços ofertados. A Emenda Constitucional 95/2016, que estabelece o teto dos gastos públicos com as políticas sociais para os próximos vinte anos, traduz as prioridades do governo, que não incluem a Assistência Social e demais políticas do âmbito da proteção social.

Identificamos também o projeto de transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil e para o mercado, resgatando a lógica histórica da benemerência àqueles que não possuem condições econômicas para manter sua

autonomia e contribuição àqueles que possuem condições financeiras mínimas. Tal visão ignora a totalidade que constitui situações de vulnerabilidade e de risco social, individualiza os “problemas sociais” como de cunho moral e pessoal, escamoteando a contradição capital-trabalho e as expressões da questão social. Nesse sentido, cabe ao Estado o papel fiscalizador sobre as famílias e indivíduos, o que é encontrado facilmente em programas do governo federal como o Criança Feliz.

Outro ponto crítico para a política de Assistência Social na conjuntura atual foi o não chamamento pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para a Conferência Nacional de Assistência Social no ano de 2019, alegando que esta não era obrigatória. O recuo na participação social e na democratização das políticas públicas faz parte da atual construção governamental das políticas sociais, que tem fechado conselhos, ignorado seu caráter deliberativo, e retirado estruturas necessárias para sua manutenção e seu pleno funcionamento¹. Segundo a Constituição federal de 1988, todo poder emana do povo – que o exerce por meio de seus representantes ou diretamente. A participação autônoma das organizações e movimentos sociais nos conselhos de políticas públicas é a melhor forma de a sociedade civil envolver-se na definição dessas políticas, estabelecer prioridades e fiscalizar a atuação do governo federal.

O encerramento ou congelamento desses órgãos e conselhos de políticas públicas é uma medida antidemocrática e que irá impactar a sociedade por conta da falta de transparência na aplicação dos recursos públicos. As principais políticas afetadas são as de direitos humanos, igualdade racial, indígena, rural, cidades, LGBT+ e meio ambiente.

Estar à frente da gestão do SUAS no âmbito municipal nos possibilitou identificar a importância que a gestão do território possui para a concretização de uma política pública de Assistência Social qualificada, indo de encontro com a lógica individualizante do “caso a caso” ao considerar os contextos em que estão inseridas as situações de desproteção social, percebendo-as como processos integrantes da reprodução social do sistema capitalista.

O presente estudo encontra sua relevância na necessidade de ampliarmos a

¹ Por meio do Decreto 9.759/2019, de 11 de abril, o mandato do atual presidente Jair Bolsonaro, já em seu primeiro ano de governo, extinguiu e limitou a criação de órgãos colegiados no governo federal, atingindo tanto aqueles com participação da sociedade civil quanto os de composição estritamente governamental, como é o caso dos grupos de trabalho interministeriais. Para maior compreensão, ver: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/05/entenda-decreto-que-poe-fim-a-conselhos-federais-com-atuacao-da-sociedade.shtml>>. Acesso em: 31 dez. 2019.

perspectiva política do território, compreendê-lo em sua totalidade, buscando, assim, a qualificação do SUAS em sua multiescalaridade. Perceber o papel ativo do espaço relacional possibilita avançar na democratização da política pública de Assistência Social. Nesse sentido, o território assume papel de resistência, fundamental para a luta pela manutenção dos direitos já conquistados e pelo princípio democrático da Assistência Social no âmbito da escala local. Junto à relevância do global, o nível local possui também grande significação. Trata-se da escala mais próxima das pessoas, na qual se localiza a identidade, a disputa de poder, a reprodução da vida social.

Territorializar é construir e reconstruir sem cessar pelo comportamento do ator social, materialmente e em suas representações: pelo indivíduo e seu grau de poder ou de influência; para o indivíduo é uma alquimia entre o pessoal e o coletivo, onde nosso aparelho cognitivo não pode inventar tudo (DI MÉO, 1996 apud NASCIMENTO, 2013, p. 75).

A perspectiva territorializada dos serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social representa a defesa do acesso ao direito, da democratização das políticas sociais. O CRAS, a partir da gestão do território, busca promover uma atuação preventiva, racionalizar as ofertas e traduzir o referenciamento dos serviços em ações concretas, tornando-se a principal unidade pública de proteção básica e referência para a população local e para os demais serviços setoriais.

Desta forma, o objeto deste estudo consiste em analisar em que medida o território influencia na gestão e na execução da política de Assistência Social no município de Niterói, em suas múltiplas escalas, observando também sua correlação com o processo de descentralização político-administrativa do sistema federativo brasileiro. Para tal compreensão, destacamos como objetivos específicos:

- a) identificar o papel da gestão do território no aprimoramento da política de Assistência Social;
- b) discorrer sobre o processo de descentralização político-administrativa no Brasil e suas consequências para a Assistência Social;
- c) definir conceitualmente a categoria território e analisar a perspectiva apresentada pelas normativas da Assistência Social e pelos trabalhadores do SUAS de Niterói;
- d) analisar a gestão da Assistência Social no cotidiano municipal a partir das relações multiescalares que envolvem a gestão do SUAS, de

acordo com as responsabilidades dos entes federados para a política de Assistência Social;

- e) conhecer as múltiplas escalas do município de Niterói por meio de indicadores sociais e como estas interferem ou não na gestão e na execução da Assistência Social no município de Niterói; e
- f) identificar os limites do recorte de território pautado nas divisões administrativas intermunicipais e interestaduais.

A tese está estruturada em cinco capítulos, sendo que os quatro primeiros correspondem aos processos e produtos construídos ao longo da pesquisa, tendo como chão de análise o cotidiano da gestão e execução da política de Assistência Social nos territórios de Niterói. Consideramos oportuno acrescentar a experiência vivenciada na cidade do Porto, em Portugal, por ocasião do estágio sanduíche, em que tive a oportunidade de dialogar com trabalhadores atuantes no campo da segurança social. Tratou-se de um momento ímpar de pesquisa, tendo em vista o processo em curso naquele momento (2018) de descentralização das políticas sociais do governo português. Esse fato contribuiu para o diálogo com a temática da pesquisa desenvolvida no contexto brasileiro. Assim, ainda que tal diálogo não tenha pretendido desenvolver um estudo comparativo entre a proteção social no Brasil e em Portugal, consideramos importante trazê-lo para a tese – e o fizemos acrescentando um quinto capítulo – como fomentador de novas reflexões sobre o papel do território nas políticas sociais, a serem aprofundadas em outro momento.

O primeiro, intitulado “O federalismo e a descentralização político-administrativa no Brasil”, discorre sobre o desenvolvimento das relações federativas no Brasil, o papel das unidades federativas nas políticas públicas e os principais aspectos correspondentes à Assistência Social. A construção desse capítulo se deu com base na introdução do território como foco de atuação dessa política ao materializar a descentralização das ações e da tomada de decisão, impulsionando a participação dos beneficiários em sua formulação e gestão. Conforme aponta Yazbek:

A descentralização contribui para o reconhecimento das particularidades e interesses próprios do município e como possibilidade de levar os serviços para mais perto da população. [...] e a municipalização aproxima o Estado do cotidiano de sua população, possibilitando-lhe uma ação fiscalizatória mais efetiva, permite maior racionalidade nas ações, economia de recursos e

maior possibilidade de ação intersetorial e interinstitucional (YASBEK, 2004, p. 16).

Partindo da premissa de que a descentralização possibilita a introdução da perspectiva de políticas públicas territoriais, identificamos a necessidade de apresentar o conceito de território que nos orienta durante todo percurso da pesquisa. O capítulo 2, denominado “Território e proteção social”, trata do território como categoria de análise, pautada em autores como Milton Santos, David Harvey e Henri Lefebvre, e da perspectiva de totalidade, de vida, de relações de poder e da representação da produção e da reprodução social no sistema capitalista. Apresentamos também a centralidade que o território assume no campo da proteção social, mais especificamente na Assistência Social. Para essa análise, utilizamos os documentos, normativas e legislações do governo federal sobre a Assistência Social desde 1993, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, até 2014.

Tal percurso nos permitiu chegar à escala local, e, no capítulo 3, percorremos os distintos aspectos multiescalares do município de Niterói, pois consideramos que o conhecimento de um fenômeno só pode se dar pela imbricação de diferentes escalas/níveis de análise. No capítulo cujo título é “A gestão da política de Assistência Social a partir dos territórios de Niterói (RJ)”, analisamos indicadores sociais de âmbito estadual, regional, municipal e intramunicipal nas áreas de dinâmica demográfica; educação; saúde; desenvolvimento econômico e social. Tal levantamento foi realizado com base em dados de instituições oficiais, como IBGE, IPEA, DataSUS, entre outras, assim como em dados da gestão municipal. Utilizamos também dados do Registro Mensal de Atendimento (RMA) do Ministério da Cidade, além de instrumentos de gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos.

O capítulo 4, intitulado “A gestão da política de Assistência Social no território a partir da perspectiva dos seus trabalhadores”, é fruto da oportunidade que tivemos de nos aproximar do cotidiano da gestão e da execução do SUAS em Niterói por meio de encontros e entrevistas com os trabalhadores municipais. Pensando que o CRAS deve permitir que sejam estruturadas relações próximas com as famílias e com a comunidade, já que estas constituem identidades, saberes, experiências e projetos futuros, analisamos como o território aparece nesse cotidiano, qual a sua centralidade para a política de Assistência Social. E, no âmbito da função de gestão

do território, identificamos o papel do CRAS na articulação intersetorial, que deve ser entendida como interação entre setores e saberes, para responder, de forma integrada, a um objeto comum.

Já o último capítulo, “O lugar do território e da Ação Social no processo de descentralização administrativa em Portugal”, corresponde à minha experiência no Programa de Sanduíche no Exterior (PDSE) da CAPES, realizado na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação na Universidade do Porto, Portugal, durante o período de seis meses. Na ocasião, tive a oportunidade de presenciar o processo de descentralização administrativa do país, assim como entrevistar representantes de diferentes escalas da política de Assistência Social lusitana.

Dessa forma, os trajetos escolhidos ao longo da pesquisa pretendem possibilitar aproximações sucessivas em torno das relações interfederativas, percorrendo as categorias e normativas da política de Assistência Social que gravitam sobre essas relações, chegando à escala da gestão no cotidiano dos territórios, em que tais relações incidem de forma concreta na prestação dos serviços socioassistenciais.

1 O FEDERALISMO E A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO BRASIL

A formação da política pública brasileira como conhecemos hoje – de maneira descentralizada, com foco na execução municipal – foi uma grande reivindicação no processo de construção da Constituição de 1988. Nesse período, a demanda por maior autonomia para os municípios e aproximação com a população usuária compunha a agenda dos movimentos populares pela democracia no que tange à organização da proteção social.

A avaliação unânime de que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório conduziu a um grande consenso – que reunia, na verdade, correntes políticas à esquerda e à direita – em torno das virtudes da descentralização (ARRETCHE, 2002, p. 26).

Nesse contexto, a busca pela descentralização administrativa caminhava juntamente com a luta pela democracia, representando a possibilidade da transparência, da participação e da eficiência na gestão pública. Arretche afirma também que a Constituição federal brasileira de 1988 recupera as bases federativas do Estado brasileiro, levando a que, nos anos seguintes, se implementasse um extensivo programa de descentralização, com foco nas áreas das políticas sociais. Tal projeto era visto como necessário para fortalecer o poder e a autonomia dos representantes locais, entendendo que a gestão de determinadas políticas públicas deveria estar mais próxima das populações para as quais eram direcionadas.

Algumas justificativas para a necessidade da descentralização para o Brasil são facilmente encontradas na ampla bibliografia sobre o tema. Dentre elas, Médici (1995) destaca:

- a) os governos locais encontram-se mais próximos à população, facilitando o controle e a participação social;
- b) o Brasil é um país marcado por grande diversidade territorial, cujas demandas e necessidades regionais também se apresentam de forma bastante diferenciada em relação à realidade nacional;
- c) a descentralização chama os municípios à responsabilidade sobre sua governança perante as políticas públicas;

d) a descentralização traria maior eficiência à máquina pública.

Apesar da extensa bibliografia sobre o tema do federalismo e do sistema federalista brasileiro, não há um consenso teórico sobre sua base. Souza (2008) mapeia as duas principais linhas teóricas sobre o federalismo, ou pelo menos as mais influentes ou que se aplicariam melhor ao Brasil: *federalismo como descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas*; e o *federalismo como pacto*. A primeira linha propõe um sistema em que a atividade política e econômica é espacial e formalmente descentralizada. Esta é a linha teórica que guia a literatura sobre federalismo fiscal, na qual as divisões políticas, os conflitos e as barganhas são as variáveis mais importantes. Na segunda linha, o federalismo decorre de um contrato entre governos soberanos. Ele poderia ser definido por meio da síntese de Elazar (1991 apud SOUZA, 2008): “regras próprias e regras partilhadas”, que seria a possibilidade de, via pacto, coadunar os princípios da unidade dos entes com o princípio da autonomia interna de cada um.

A perspectiva aqui adotada partilha de ambas as linhas teóricas. Pensemos o federalismo brasileiro como forma de descentralização política e administrativa, a partir de um pacto, que entendemos como: diversas formas de ações conjuntas entre as diferentes esferas de governo, nas quais todo ente federado deveria manter significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento. Sendo que cooperação significa, sobretudo, trabalhar em conjunto conforme estabelecido no desenho constitucional, que, por sua vez, estabeleceu diversas atribuições em comum para os diferentes entes (PEREIRA, 2016).

A essência da definição de federalismo aparece na própria constituição da palavra, derivada do latim *foedus*, que significa pacto (ELAZAR, 1987). Trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007, p. 2).

Abrúcio e Franzese (2007) afirmam também que o pacto federativo não se dá apenas pela Constituição. Segundo os autores, existem outras instituições que compõem o estabelecimento e exercício do federalismo enquanto forma de gestão político-administrativa.

Ainda, a assistente social Edsonia Marcelino Souza (2017), em tese defendida na Universidade Estadual de Londrina (UEL), cujo foco é o “pacto federativo do SUAS”, ao retomar o sentido político-administrativo do federalismo também se refere ao pacto enquanto uma “relação entre parceiros a partir de uma forma específica de divisão de poder” (p. 73). E acrescenta:

Almeida (2001) destaca que a federação consiste numa forma de organização política alicerçada na distribuição territorial de poder e de autoridade entre as instâncias de governo, preservando a independência de cada instância, definida e assegurada constitucionalmente. A afirmativa da autora é influenciada pelas características do federalismo conforme organizadas por Elazar: a) a existência de uma Constituição escrita que estabeleça os termos de compartilhamento do poder; b) não centralização do poder no respeito à autonomia no âmbito de cada esfera; c) divisão de poder em base territorial. Tais características delimitam pontos nucleares da concepção do Estado Federal, no qual a distribuição de poderes de forma constitucional define o poder a cada esfera. A competência determinada é fulcral para a autonomia dos entes e para o estabelecimento de ação conjunta e coordenada entre estes (SOUZA, 2017, p. 73).

A busca de equilíbrio entre cooperação e competição é vital para o êxito do sistema federal numa lógica democrática e republicana, fundamentada na conjugação da autonomia e legitimada na ampliação e fortalecimento do autogoverno. Não se pode prescindir, ademais, da interdependência no estabelecimento de um relacionamento intergovernamental em que se compatibilizem os direitos de cada ente federativo aos da federação. Elazar (1987) afirma que a consolidação de tais princípios salvaguardaria o federalismo (ELAZAR, 1987, apud SOUZA, 2008) e Abrucio (1998) assevera que cabe à federação democrática garantir autonomia aos entes federativos e, ainda, no plano intergovernamental, estabelecer mecanismos institucionais de controle de uma esfera de poder sobre a outra, para evitar a prevalência de um nível de governo sobre os demais.

Ademais, é importante estabelecer algumas diferenças como a que ocorre entre federalismo e centralização/descentralização. O federalismo pode ser entendido como um arranjo em que diversas unidades de governo se unem combinando regras próprias com regras partilhadas. Estados federativos podem ser compreendidos como uma forma particular de governo dividido verticalmente, já que

diferentes níveis de governo possuem autoridade e autonomia decisória sobre determinada população e território.

Nesses Estados, o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições (Riker, 1987), pois cada governo local – cuja jurisdição pode variar, conforme assim o definir a Constituição – está resguardado pelo princípio da soberania, o que significa que estes são atores políticos autônomos com capacidade para implementar (pelo menos, algumas de) suas próprias políticas (Pierson & Leibfried, 1995, p. 20). A soberania dos governos locais deriva do voto popular direto, da autonomia de suas bases fiscais e, em muitos casos, de uma força militar própria. Além disso, as unidades componentes da federação têm uma câmara de representação territorial no plano federal – a Câmara Alta ou Senado –, cuja autoridade legislativa varia entre as federações (Lijphart, 1999) (ARRETCHE, 2002, p. 28).

Essa associação entre federalismo e centralização/descentralização tornou-se muito comum, apesar de não haver condicionante ou relação necessária entre eles, mas ambos fazem referência à divisão de poder entre os entes. De acordo com Arretche (2002), o Estado federativo contrapõe-se ao unitário no que tange ao poder decisório e à centralização de recursos, e diz respeito à forma de distribuição da autoridade política, já a descentralização diz respeito à distribuição das funções administrativas entre as diferentes esferas de governo.

Nesse sentido, infere-se que o Brasil, ao longo de sua história federativa, considerando os dois momentos ditatoriais, passou por momentos de descentralização e por outros de centralização, movimentos esses que estão intrinsecamente relacionados à distribuição dos recursos entre os entes federativos.

A federação torna-se mais centralizada quando a Constituição confere, a um ente determinado, mais poder para legislar sobre assuntos específicos. Ou seja, quando a União, por determinação constitucional, pode legislar sobre qualquer assunto e os outros entes não têm como impedi-la, a federação torna-se centralizada. Após o término do regime militar, que foi um dos momentos de maior centralização política no Brasil, o país passou por um importante momento de descentralização política com a Constituição federal de 1988, a se destacar a institucionalização dos municípios como entes federativos (ARRETCHE, 2012).

A descentralização, apesar de passível de ser entendida como um ideal democrático a ser alcançado, tendo em vista a perspectiva de maior eficiência das políticas implementadas em nível local, também pode apresentar problemas, como: a falta de um modelo de construção da coordenação federativa; a adoção de um

modelo compartimentalizado de relações intergovernamentais, nas quais cada ente atua de forma isolada; o possível aumento da competição entre os governos subnacionais; e a perda de uma visão nacional das políticas públicas num país desigual e que, por conta disso, precisa de padrões básicos (ABRUCIO, 2011). A descentralização é apenas um meio, e não um fim, pois, caso conduzida adequadamente, melhoraria a resposta do setor público. Mas, para isso, é preciso que não ocorra desequilíbrios fiscais e que a delimitação das funções de cada nível de governo seja explícita.

A Constituição federal de 1988 descentralizou a receita, mas não os encargos, gerando superposição de ações e desigualdades territoriais na provisão de serviços. Esses efeitos são derivados dos limites da coordenação das políticas públicas, considerando que a Constituição não alterou a estrutura institucional de gestão das políticas herdadas do regime militar. Logo, a capacidade de coordenação das políticas setoriais dependerá dos arranjos institucionais herdados em cada área. De fato, nas áreas em que o governo federal não dispunha de recursos institucionais para direcionar as escolhas dos governos subnacionais, acabou-se adotando a estratégia de constitucionalizar os encargos, o que reduz a margem de escolha dos demais entes, obrigando-os a agir da mesma forma, como acontece com os gastos vinculados à saúde e educação, por exemplo.

Por outro lado, em razão das desigualdades horizontais da federação brasileira, verifica-se que a vinculação dos gastos ainda tende a reproduzir as desigualdades da capacidade de gasto na implementação das políticas. Não obstante, independentemente das tendências dispersivas derivadas dos sistemas tributário, fiscal e partidário, o governo federal ainda dispõe de instrumentos para coordenar as políticas sociais, ainda que de forma distinta no contexto de cada política. O fato é que a forma como se desenham as relações federativas dentro de cada política afeta diretamente as estratégias possíveis para coordenação vertical das políticas nacionais (ARRETCHE, 2004).

A Constituição de 1988 descentralizou receita, mas não encargos (Almeida, 1995; Affonso; Silva, 1996; Affonso, 1999; Willis et al., 1999). Esta distribuição de competências é propícia para produzir os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais. Estes efeitos, por sua vez, são derivados dos limites à coordenação nacional das políticas (ARRETCHE, 2004, p. 22).

Nesse panorama, percebemos que a instituição da estrutura federativa no Brasil não garantiu o estabelecimento de uma relação de interdependência entre a União e os estados, predominando a desigualdade de forças entre os próprios estados e deles em relação à União. Além disso, a acentuada e histórica dificuldade financeira gerava, para alguns, dependência de aportes de recursos do Tesouro Nacional.

Levando em conta a configuração da lógica de atuação dos sistemas de políticas sociais universais, apresentadas pela Constituição federal de 1988, pressupõe-se que ocorram espaços de negociação, participação popular, aprendizado e necessidade de articulação, o que acabaria por contribuir para o fortalecimento da capacidade de implementação dos governos subnacionais.

A partir das definições aqui apresentadas, descreveremos brevemente o desenvolvimento do federalismo no Brasil, pensando nas relações intergovernamentais entre os diferentes entes e nos momentos de maior ou menor centralização tanto do ponto de vista de execução quanto do ponto de vista do orçamento.

1.1 Desenvolvimento das relações federativas no Brasil

Durante a história brasileira, observou-se momentos de maior centralização, principalmente com os governos totalitários, e momentos de maior descentralização, durante os governos democráticos. Antes da chegada da família real, que viabilizou a formação de um Estado nacional, o Brasil era um país descentralizado e com fortes poderes locais. De acordo com Costa (2008), a Constituição federal de 1891 instituiu o federalismo, a República, inaugurou o presidencialismo, acentuou a separação dos poderes e criou o Tribunal de Contas da União.

Ela também transformou as províncias em estados, cujos governadores passaram a ser eleitos e ganharam autonomia com substantiva arrecadação própria. Esse sistema continuou sendo administrado até os anos 1930, constituindo a República Velha. A exclusão de outras elites políticas (como as do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e da Bahia) juntamente com a quebra do pacto do café com leite² por parte do estado de São Paulo desencadearam a Revolução de 1930,

² A “política do café com leite” foi um acordo firmado entre as oligarquias estaduais e o governo

levando Getúlio Vargas ao poder. Vargas levantou a bandeira do Estado nacional como articulador de um projeto de desenvolvimento capitalista industrial. O Estado nacional liderou o processo de desenvolvimento, estabelecendo barreiras alfandegárias, construindo infraestrutura, criando subsídios e incentivos e oferecendo crédito. Estavam, assim, lançadas as bases do modelo de crescimento e do Estado intervencionista brasileiro³.

A CF de 1945 fortaleceu o federalismo cooperativo por meio de novos mecanismos de coordenação e transferência de renda entre as regiões, principalmente para as menos favorecidas, como o Norte e o Nordeste. No entanto, em decorrência da política de desenvolvimento nacionalista, as decisões continuaram fortemente centradas na União, e, segundo Abrucio (2005), por intermédio da intervenção governamental estruturada em três pilares: a política keynesiana, a tentativa de implantação de uma política de *welfare state*⁴ e o modelo burocrático weberiano. Porém, com as relações entre a União e os estados mais equilibradas, o governo federal se viu obrigado a buscar apoio nas elites regionais para a implementação dos projetos nacionais. Como contrapartida, o Executivo federal teve de distribuir verbas e cargos em um processo bastante fragmentado e desorganizado.

Quando o período democrático se encerra, em razão do golpe militar de 1964, deparamo-nos com a volta de um governo ditatorial e centralizador, que perdurou por mais vinte anos, inclusive com o fechamento do Congresso Nacional e o término

federal durante a República Velha para que os presidentes da República fossem escolhidos entre os políticos de São Paulo e Minas Gerais. Portanto, ora o presidente seria paulista, ora mineiro. Em troca da autonomia local e da não interferência do governo federal nas questões provinciais, as elites estaduais garantiam o apoio das suas bancadas ao presidente da República. Esta era a essência de outro acordo mais amplo que a política do café com leite, no qual ela se encaixava: a política dos governadores. Dentro desse contexto, São Paulo e Minas Gerais controlaram o processo sucessório nacional justamente em razão do seu peso econômico, demográfico e político.

³ No entanto, o governo Vargas contou também com três anos de governo burocrático e uma constituição que assegurava diversos direitos aos estados e municípios. De acordo com Costa (2008), a CF 1934 inaugurou o federalismo cooperativo, com a participação de tributos, beneficiando inclusive os municípios, e a coordenação de ações entre as três esferas do governo.

⁴ É importante salientar que o fenômeno brasileiro apresentou a característica – comum a diferentes países da América Latina – de não conseguir chegar ao modelo de *welfare state*, ou seja, de não possuir uma política de expansão das políticas sociais. A seguridade social brasileira somente passa a ter a perspectiva de construção de um padrão público universal a partir de sua inscrição na Constituição de 1988, pelos artigos 193 e 194. Porém, quando o continente vive a possibilidade de avançar no âmbito das condições de vida dos trabalhadores, o neoliberalismo já havia conquistado sua hegemonia e demonstrado sua força, e no Brasil não foi diferente. Nesse sentido, Soares (2000) expressa de forma bastante ilustrativa a situação brasileira na conjuntura pós-regime ditatorial: “o país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um estado de Bem-Estar Social” (apud BEHRING, 2008, p. 250).

das eleições diretas para governador. Nesse período, todas as decisões foram centralizadas no presidente da República escolhido entre os militares. Entre 1964 e 1986, buscou-se aumentar a capacidade decisória do Executivo federal e evitar as organizações políticas das elites civis em cada estado. Logo, o Executivo federal impunha uma cooperação de mão única na qual os governos subnacionais se viam obrigados a aceitar os planos da União, que atuava por intermédio dos convênios como sistema de repasse dos recursos. Nesse sentido, segundo Abrucio (2005), caso os estados e municípios se recusassem a participar do jogo, ficariam sem o bônus das verbas e do apoio burocrático, e estariam excluídos do processo de construção do Estado nacional.

A partir do momento que o regime passou a apresentar instabilidade, este buscou apoio de elites de regiões consideradas menos desenvolvidas para contrabalancear o enfraquecimento político do regime nos grandes centros urbanos e nas unidades estaduais mais fortes, como São Paulo e Rio de Janeiro. No entanto, os problemas financeiros do país se ampliaram nos anos 1980, associados à defesa de reformas inspiradas em uma concepção de Estado mínimo, ao fortalecimento de organizações internacionais e civis e ao aumento da integração econômica entre capitais internacionais e capitais locais.

Como resultado, o regime continuou se enfraquecendo, o que culminou com o retorno das eleições diretas para governadores em 1982 – destacando-se que o fortalecimento dos governadores foi um dos elementos-chave no processo de descentralização financeira que viria a seguir (ISMAEL, 2013) –, porém, não sem deixar duas consequências para o federalismo brasileiro. A primeira foi a ausência de uma cultura de negociação entre os entes federados, e a segunda, a criação de nichos burocráticos federais com lastro meritocrático mas fortemente insulados, que tentaram manter o seu poder no processo de descentralização.

A descentralização foi defendida em nome da democracia, da eficiência de governo e da eficácia das políticas públicas, já que, com o fortalecimento das instâncias subnacionais (em especial dos municípios), seria mais fácil os cidadãos exercerem o controle social.

O objetivo era fazer com que a implementação das políticas de forma descentralizada respondesse melhor às questões da eficiência, efetividade e equidade. Para tanto, seria necessário criar padrões nacionais (baseados em metas, avaliação e, por vezes, premiações/punições), redistribuir recursos segundo critérios de desempenho e montar mecanismos de indução para que os

governos subnacionais assumissem certos programas ou construíssem determinadas estruturas administrativas, atividades estas que exigiram diferentes capacidades e formas variadas de implementação das decisões por parte da União (ABRUCIO, 2011, p. 126).

Porém, no período seguinte à aprovação da CF de 1988, observou-se a concretização de reformas, tanto no campo econômico quanto no campo social e administrativo, como privatizações de empresas estatais, da previdência social e a retração de políticas sociais pela redução da capacidade do Estado.

Ainda, de acordo com Abrucio (2005), o novo projeto acabou por fortalecer os governos subnacionais, e não a coordenação federativa, logo, dois fenômenos destacaram-se: o estabelecimento de amplo processo de descentralização, tanto em termos financeiros e políticos como também no que se refere à criação de novas formas de relação entre os governos locais e a sociedade; e a criação de um modelo predatório e não cooperativo de relações intergovernamentais. Somaram-se a esse quadro as inseguranças existentes em torno da tomada de decisão acerca dos rumos do país, as inconstâncias no ritmo das transferências de recursos às unidades subnacionais e o distanciamento da possibilidade de gerar confiança mútua e cooperação entre os entes da federação (ABRUCIO, 2005, p. 49).

No entanto, não há porque imaginar que a descentralização suponha redução da importância do governo nacional. Este pode se expandir para novos campos de ação, assumir novos papéis normativos, reguladores ou redistributivos, com o aumento da responsabilidade dos governos subnacionais e das organizações não governamentais. A falta de controle dos gastos estaduais e municipais e, por conseguinte, a disparada inflacionária, começaram a se modificar com a implantação do Plano Real e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Plano Real passou por várias fases, tendo sido iniciado no governo Itamar Franco (1992-1995) com o ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso e continuado no mandato deste já como presidente da República. O processo desencadeado pelas alterações na economia interferiu significativamente na dinâmica federativa, nas relações intergovernamentais e, principalmente, no desenvolvimento de políticas públicas, em especial as sociais. O Plano Real, em sua primeira fase, com a instabilidade econômica e política, acirrou a guerra fiscal, a disputa por recursos públicos das unidades subnacionais (ABRUCIO, 2005).

Com a privatização dos bancos estaduais, os entes subnacionais perderam capacidade de investimento. O pacote econômico implantado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), com a intenção de estabilização monetária, submeteu os estados a grandes cortes orçamentários em um período de forte restrição fiscal. É nesse momento que a União, mesmo em um Estado federativo e descentralizado, volta a se fortalecer.

Porém, o sucesso momentâneo do Governo Federal, alcançando melhor equilíbrio da inflação, causou instabilidade nas unidades subnacionais, principalmente nos estados, agravando a crise financeira destes. A postura da União no caso do plano econômico ilustra a concentração de poder no Governo Federal, que, no âmbito financeiro, concentrou receitas, elevou taxas de juros, alterou regras no mercado, aplicou novas medidas tributárias, interveio nos bancos estaduais e ainda alterou a administração de novas despesas contraídas pelos encargos e funções delegadas pelo Governo Central. Verifica-se, pois, efetiva centralização que caracterizou o federalismo brasileiro no período (SOUZA, 2017, p. 125).

Abrucio destaca que, nesse período, o processo de descentralização foi associado aos objetivos de reformulação do Estado para que tivesse maior efeito:

Nesse sentido, o governo federal procurou, em primeiro lugar, reduzir todos os focos de criação de déficit público nos governos subnacionais, especialmente os de cunho predatório – isto é, que repassavam custos para a União. Para alcançar essas metas fiscais, houve uma atuação conjunta em prol da modernização da estrutura fazendária em vários estados – com recursos de instituições internacionais – e, no segundo mandato, a aprovação de uma regra federativa de restrição orçamentária – a Lei de Responsabilidade Fiscal –, além da adoção de medidas de auxílio na área previdenciária (ABRUCIO, 2005, p. 53).

Porém tais medidas instituíram, de forma homogênea em todo o território nacional, limites e vinculações de gastos que não apenas reverteram os princípios de autonomia de gastos da CF de 1988 como também “legislaram com detalhe a alocação dos gastos dos governos subnacionais autorizando a intervenção da União, caso esses dispositivos não fossem cumpridos” (ARRETCHE, 2012, p. 48).

Apesar de o senso comum considerar que a CF de 1988 é descentralizadora, Arretche (2009) afirma que os formuladores da Constituição combinaram ampla autoridade jurisdicional à União com poucas oportunidades de veto aos governos subnacionais, desenhando um Estado em que os governos subnacionais possuem responsabilidade pela execução das políticas públicas, mas a União tem autorização para legislar sobre suas ações.

A Constituição de 1988 havia previsto competências privativas da União em políticas a serem executadas por Estados e municípios. Essa decisão revela que os constituintes não apenas não pretenderam limitar a União em sua autoridade para legislar sobre as ações de Estados e municípios como lhe autorizaram exclusividade para legislar sobre políticas que estavam, nesse mesmo contexto, sendo transferidas para Estados e municípios (ARRETCHE, 2009, p. 391).

Além do mais, não criaram muitas oportunidades de veto, nem previram proteções para que a União não tomasse iniciativas de expropriar as receitas dos demais entes, como aconteceu com o crescimento das contribuições sociais⁵. O fato é que a Constituição não previu nenhum processo decisório distinto para matérias legislativas que envolvessem o *status quo* federativo, sendo que essas iniciativas têm as mesmas regras que qualquer outro tipo de matéria. Arretche (2012), em uma análise sobre a atuação política das bancadas estaduais, conclui que os senadores seguem a disciplina partidária votando muitas vezes contra os interesses do próprio estado e, dessa forma, a disciplina partidária funcionaria como uma inibidora da capacidade de veto⁶ dos entes subnacionais. Sem a capacidade de veto, sem um fórum nacional relevante, submetidos a restrições de gastos, sempre perdendo para o governo federal no âmbito das competências concorrentes, os governadores perderam peso político no ambiente federativo na década de 1990 (ISMAEL, 2013).

O ajuste fiscal promovido pelo governo Fernando Henrique teve forte rebatimento junto aos governos estaduais, sendo possível destacar alguns aspectos mais evidentes: i) governos estaduais são pressionados pelo governo federal no sentido de privatização dos bancos estaduais e de suas empresas estatais; ii) governos estaduais são obrigados pelo governo federal a cumprir os termos acordados sobre o pagamento do serviço da dívida estadual junto à União; III) por iniciativa do governo federal, entra em vigor a Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2010, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que define regras mais rígidas para a realização de gastos e endividamento dos estados e municípios brasileiros; e IV) cresce a arrecadação do governo federal decorrente da instituição de contribuições sociais de intervenção no

⁵ As contribuições sociais são tributos com finalidade de intervenção no domínio econômico, interesse de categorias profissionais ou econômicas e seguridade social. De acordo com o artigo 149 da Constituição de 1988, as contribuições são exclusivas da União, com exceção da cobrança dos servidores estaduais e municipais com fim de custeio dos diversos sistemas previdenciários. Em razão da exclusividade de cobrança por parte da União e da não previsão de repasse, essas receitas não são distribuídas entre os demais entes da federação.

⁶ De acordo com a teoria do veto, a câmara alta operaria como uma arena adicional de veto, já que esta teria composição e comportamento parlamentar distinto da câmara baixa. Os senadores votariam de acordo com a preferência de seus governadores ou a opinião pública de seu local de origem. O efeito para o federalismo seria de que as bancadas estaduais de senadores operariam em detrimento das bancadas partidárias nacionais.

domínio econômico, conforme Artigo 149 da CF, e que não são compartilhadas pelos outros entes federados (ISMAEL, 2013, p. 28).

As condições necessárias para maior centralização das políticas públicas inscritas na Constituição federal manifestaram-se no governo Fernando Henrique Cardoso, em que houve a combinação de um presidente com uma agenda de reformas apoiado por uma coalizão majoritária, criando um campo propício para a política de 1995.

A combinação de um presidente com uma agenda de reformas federativas, apoiado em uma coalizão majoritária, concretizou-se apenas em 1995. São esses fatores que explicam as amplas mudanças no status quo federativo ocorridas desde então. A partir de 1995, as elites do governo central usaram estrategicamente essas oportunidades institucionais para ampliar a capacidade de regulação da União sobre as políticas de Estado e municípios. Essa não foi, portanto, uma trajetória de ruptura de um governo central fraco em direção a um governo central forte. Antes, um centro forte tornou-se ainda mais forte; 1988 facilitou 1995 (ARRETCHE, 2009, p. 412).

A CF de 1988 concebeu uma modalidade de distribuição vertical de autoridade tributária que centralizou na União a prerrogativa de definir as normas de arrecadação e a base de incidência dos impostos estaduais e municipais. O artigo 21 da Constituição lista as competências legislativas da União e conta com 25 incisos, já o artigo 22, que versa sobre as competências exclusivas, possui 29 incisos, incluindo políticas executadas por estados e municípios. Ao estabelecer que os estados são competentes para legislar o que não lhes for vedado, a CF de 1988 determina que estes podem legislar sobre matérias residuais, mas, no limite, esse residual é pequeno, já que as matérias exclusivas dos estados se atêm apenas à formação das regiões metropolitanas (artigo 25) e à segurança pública (artigo 144).

Nesse período houve, de fato, inúmeras mudanças no arranjo federativo, principalmente no que tange à distribuição da receita. Nesse contexto, os municípios brasileiros, embora tenham obtido uma fatia importante dos recursos públicos a partir da nova Carta, não tiveram atendida a real necessidade de sustentação da esfera municipal, conforme aponta Camargo:

Em termos financeiros, é preciso lembrar que, apesar de a Constituição de 1988 ter favorecido as finanças públicas municipais, a grande maioria dos municípios não tenha como se auto-sustentar. Segundo dados fornecidos por Aspásia Camargo, então presidente do IPEA, 50% dos municípios mais pobres viviam dos Fundos de Participação, que representavam de 50% a 90% dos seus recursos. E dizia ainda Aspásia: “Essa é uma situação grave. Revela que

criamos municípios como unidades federativas, mas que boa parte deles não tem condições de ser um ente federativo. Sua base de arrecadação é muito baixa” (CAMARGO, 1993, p. 42, apud ABRUCIO, 1998, p. 125).

Além do reduzido papel legislador deixado pela Constituição para os entes subnacionais, ainda temos uma política de descentralização financeira em que o governo federal continua responsável pela maior parte dos tributos. No sistema atual, a arrecadação tributária é bastante concentrada, com os cinco principais impostos sendo responsáveis por mais de 70% da arrecadação total, dos quais quatro são recolhidos pela União⁷. Em 2002, 70,1% do total da arrecadação tributária foi realizada pela União, 25,5% pelos estados e 4,3% pelos municípios (ARRETCHE, 2004). Na realidade, é a quantidade de recursos que a União repassa para os estados e municípios e a autonomia de gasto desses recursos que configura a maior ou menor descentralização⁸.

A razão entre os Estados com maior e menor capacidade de arrecadação tributária própria em 1997 foi de 9,4 (Prado, 2001:50). No interior de cada Estado, municípios de mesmo tamanho apresentam enorme diversidade de arrecadação. Excetuando-se as capitais – com arrecadação até dez vezes superior à dos demais municípios de seu próprio Estado –, os municípios de maior porte não revelam melhor desempenho do que os pequenos, independentemente do nível de renda do Estado em que estão localizados (PRADO, 2001, apud ARRETCHE, 2004, p. 18).

Com as mudanças implementadas pela nova Constituição, estados e municípios vieram a defrontar-se com um novo cenário de maior vinculação orçamentária e a consequente redução de sua autonomia, como, por exemplo, com as vinculações de porcentagens mínimas de gastos para as áreas de saúde e educação⁹. A capacidade de uso livre e autônomo de receitas foi fortemente limitada

⁷ O Imposto de Renda, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, o Imposto sobre Produtos Industrializados e a Contribuição para a Previdência Social.

⁸ Em 1968, as transferências constitucionais da União somavam 10% da arrecadação de seus dois principais tributos, já na CF de 1988 estabeleceu-se que o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios tivessem como fonte a soma de 44% da receita dos maiores impostos federais (ARRETCHE, 2004).

⁹ A CF de 1988 previra, como forma de assegurar o financiamento da política de educação, que a União deveria obrigatoriamente reservar o mínimo de 18% de seu orçamento para a educação. Os estados e municípios, por sua vez, deveriam reservar, cada qual, o mínimo de 25% de seus orçamentos para educação. Para o atendimento da saúde, que sofria com problemas de financiamento de suas políticas, a Emenda Constitucional (EC) nº 29, de 2000, estabeleceu as porcentagens de 12% para estados e 15% para municípios, as quais deveriam atingir esses limiares a partir de 2004 (NETO, 2013).

pela expansão das transferências fiscais de forma vinculada, com recursos aplicados para agendas predefinidas.

No entanto, de acordo com Abrucio (2011), após um processo de ajuste fiscal e transformações gerenciais, sobretudo no final da primeira década dos anos 2000, o principal problema para atingir uma melhor coordenação das políticas públicas descentralizadas não estaria mais na questão fiscal, e sim na indefinição das competências estaduais e na forte relação direta entre a União e os municípios. Afinal, não podemos entender que as unidades estaduais perderam espaço, simplesmente em decorrência do fortalecimento do governo federal. Tratando-se de uma relação federativa, as ações são sempre negociadas e barganhadas. As unidades estaduais podem ter restado na CF de 1988 em um quadro de indefinição das suas competências e da maneira como se relacionariam com as outras esferas de governo. Por outro lado, isso favoreceu uma posição “flexível” dos governadores, que podiam optar por aderir ou não às políticas públicas federais, conforme o financiamento disponível (ABRUCIO, 2005).

Alguns analistas, como Arretche (2012), apontam que o modelo adotado no Brasil estaria entre os mais descentralizados do mundo, em virtude da ampla autonomia aos governos locais. Entretanto, o baixo estímulo à existência de cooperação mais horizontal e a ausência de coordenação comprometem a possibilidade de serem estabelecidas relações intergovernamentais mais cooperadas.

O exercício do processo de descentralização associado à democratização, no âmbito local, configura-se como uma possibilidade de ampliação da participação e do controle social, constituindo novos sujeitos na esfera pública.

A descentralização foi acompanhada igualmente pela tentativa de democratizar o plano local. Embora esse processo seja desigual na sua distribuição pelo país e tenha um longo caminho pela frente, ele redundou em uma pressão sobre as antigas estruturas oligárquicas, conformando um fenômeno sem paralelo em nossa história federativa. Daí surgiram novos atores, como os conselheiros em políticas públicas e líderes políticos que não tinham acesso real à competição pelo poder – o crescimento gradativo da esquerda nas eleições municipais, em particular o Partido dos Trabalhadores (PT), demonstra isso (ABRUCIO, 2005, p. 48).

A descentralização deveria contribuir para a maior efetividade da gestão dos interesses locais. Porém não há uma relação direta nesse aspecto sem a efetivação do pacto federativo, mediante corresponsabilidade assumida entre os entes

federados, na defesa e afirmação da primazia do Estado, da proteção social como direito e da participação nas decisões da esfera pública. Tendo isso em vista, a participação se configura importante alicerce do federalismo.

1.2 Papel das unidades federativas brasileira nas políticas sociais

As políticas sociais obtiveram inúmeros avanços com a Constituição de 1988, tais como: ampliação e extensão dos direitos sociais; compreensão de que a seguridade social deve ser entendida de uma forma mais ampla; afrouxamento do vínculo contributivo; universalização do acesso; redefinição de patamares mínimos para os valores dos benefícios. No entanto, a dependência das contribuições sociais e a contínua centralização dos recursos no Executivo federal dificultaria outras iniciativas de políticas sociais (DRAIBE, 1998).

No âmbito da seguridade social, fazem parte as políticas de assistência social, previdência social e saúde, sendo que esta última recebeu um tratamento minucioso, com a definição das linhas gerais que construiriam o Sistema Único de Saúde (SUS) em 1990.

O dilema da homogeneidade das políticas e da heterogeneidade da capacidade de implementação delas talvez se manifeste mais fortemente nas políticas sociais do que em qualquer outro tipo de política. Afinal, a necessidade de ofertar um serviço que tenha um padrão mínimo para toda a sociedade está clara quando pensamos em saúde, educação, segurança, cultura e assistência social, entre outras. As fortes desigualdades regionais de bem-estar social e de desenvolvimento econômico são aspectos de extrema relevância para o entendimento do pacto federativo.

Desse modo, reafirma-se que o pacto no federalismo republicano é resultante de coalizões e compromissos cujos arranjos a serem estabelecidos deveriam primar pela busca de soluções coletivas, com tomada de decisão política que conduzissem ao cumprimento dos direitos constitucionais estabelecidos (SOUZA, 2017, p. 142).

A busca pela oferta de proteção social requer um padrão básico que seja alcançado em todo o território nacional. No entanto, é preciso criar condições para que o Executivo local, que apresenta capacidades institucionais heterogêneas, possa implantar as políticas formuladas em um contexto no qual o governo federal é dependente da implementação por parte dos municípios, fato decorrente do modelo de federalismo cooperativo adotado na gestão de políticas sociais. A criação dessas

condições é de responsabilidade da União, especialmente considerando que, em modelos de federalismo cooperativo, geralmente a criação e a expansão do bem-estar enfrentam poucas barreiras, pois já contam com iniciativas do governo federal.

Em alguns casos, transferiu-se a governos subnacionais a prerrogativa de decidir o conteúdo e o formato das políticas. Em outros, estados e municípios tornaram-se responsáveis pela execução e gestão de políticas e programas definidos em nível federal. Finalmente, governos transferiram a organismos não-estatais a provisão de serviços sociais (ALMEIDA, 2005, p. 36).

Conforme a autora, a descentralização das políticas dentro de um federalismo cooperativo implica a transformação das funções exercidas pelo governo federal e a realocação de competências. Em alguns casos, transferiu-se para os governos subnacionais a reponsabilidade de definir o conteúdo e o formato das políticas, em outros, os estados e municípios ficaram responsáveis pela execução e gestão de políticas que foram definidas no nível federal. Ainda ocorreu a transferência de serviços sociais para organismos não estatais¹⁰. No entanto, de uma forma geral, a descentralização, quando não transferida para organizações não governamentais, significou municipalização¹¹, deixando os estados sem atribuições claras.

Para as forças que empurraram a democratização a descentralização significava essencialmente o fortalecimento dos governos municipais. Estes, na medida do possível, deveriam arcar com a responsabilidade da provisão dos serviços sociais. Nesse sentido, a descentralização significou quase sempre municipalização. No que respeita à atuação social, a reforma da federação deixou os estados sem atribuições claras (ALMEIDA, 2005, p. 36).

As responsabilidades dos estados, por outro lado, ficaram bastante periféricas nessa relação, assumindo um papel residual de fortalecer a relação entre Executivo federal e municípios.

A redução da atuação do estado, juntamente com o ajuste fiscal e financeiro imposto pelo governo federal, levou a dificuldades de construção de trajetórias

¹⁰ Vide o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias firmadas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil em regime de mútua cooperação. A Lei 13.019/2014, alterada pela Lei 13.204/2015, define como deverá ser a relação jurídica do Poder Público, em suas esferas federal, estadual e municipal, com as OSCs, especialmente nos casos de transferências de recursos para a execução de projetos de interesse público”. Disponível em: <<https://observatorio3setor.org.br/noticias/evento-discute-o-novo-marco-regulatorio-do-terceiro-setor/>>. Acesso em: 8 dez. 2019.

¹¹ Em 1995, 59% das transferências da União iam para os estados, enquanto 41% eram direcionadas aos municípios. Em 2003, essa relação era de 50% para cada um (GARSON, 2009, p. 151 apud PEREIRA, 2016, p. 37).

estaduais de desenvolvimento, considerando que o clima institucional de reformas contínuas inibiu os investimentos. Nesse sentido, a descentralização torna-se quase sinônimo de municipalização e ocorre à mercê da capacidade de implementação de cada cidade em restritivo contexto de crise fiscal do Estado e de contenção dos gastos sociais para enfrentamento do déficit público.

A Constituição, além de não atribuir papéis claros aos estados, também permitiu a expansão dos recursos do governo federal por meio das contribuições sociais, cujo objetivo deveria ser o financiamento das políticas sociais (ALMEIDA, 2005; ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2012). Na realidade, as contribuições sociais funcionaram como mecanismo de compensação do governo federal pela perda de receitas tributárias estabelecidas na Constituição.

De acordo com Almeida (2005), as contribuições sociais significavam 4,9% das receitas do governo federal em 1980; em 2000, significavam 20%. De fato, a concentração de recursos fiscais na esfera federal foi a marca do autoritarismo burocrático. A ação do governo na área social foi proporcional à concentração do poder no Executivo federal, considerando que o sistema de proteção social foi criado e expandiu-se sob os governos Vargas e os governos militares. Como consequência, as políticas sociais associaram-se a concepções autoritárias materializadas na predominância das agências do Executivo e das tomadas de decisão internas às burocracias centrais.

O Brasil chegou aos anos 2000 com o financiamento das políticas sociais concentrado no governo federal e com falta de clareza quanto ao papel dos estados na formulação e implementação dessas políticas. Em um quadro no qual o governo federal formula as políticas, com certa participação dos outros entes por intermédio das comissões e conselhos, mas com concentração de decisões no Executivo federal e com os municípios implementando. Algumas vezes com incentivos, em outras, não.

O artigo 23 da Constituição estabelece as competências comuns entre os entes: saúde, assistência social, educação, cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, ciência e tecnologia, combate à pobreza e educação no trânsito. Já o artigo 24 estabelece as competências concorrentes, ou seja, os estados podem complementar a legislação federal nas áreas de proteção ao meio ambiente; conservação ao patrimônio histórico, artístico e cultural; educação, cultura e esportes; juizado de pequenas causas; saúde e previdência social; assistência

jurídica; proteção à infância, à adolescência e aos portadores de deficiências; e organizações da polícia civil.

Em suma, o governo federal, por legislar conjuntamente sobre todas as áreas da política social, sem haver uma legislação infraconstitucional que regule a interação e coordenação entre os entes, sobrepõe-se aos demais entes. Além das atribuições comuns e concorrentes, a Constituição ainda apresenta um título sobre a ordem social (educação, cultura, saúde, previdência social, assistência social, esportes e ciência e tecnologia). Entre essas áreas, as mais detalhadas situam-se no capítulo sobre a seguridade social.

No modelo de seguridade social, busca-se romper com as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal e afrouxar os vínculos entre contribuições e benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos. Os benefícios passam a ser concedidos a partir das necessidades, com fundamentos nos princípios da justiça social, o que obriga a estender universalmente a cobertura e integrar as estruturas governamentais (FLEURY, 2007, p. 7).

No campo das políticas sociais e da legitimidade da participação da sociedade no controle sobre ações e recursos públicos, constatou-se significativo retrocesso e contradição com o estabelecido na Constituição federal de 1988. Para ilustrar, ao invés de fortalecer os conselhos de políticas e direitos enquanto espaço de controle social democrático, o governo federal instituiu o Programa Comunidade Solidária (PSC)¹² como estratégia de redução na oferta de políticas sociais e estímulo à responsabilização de oferta pela sociedade civil, conforme sinalizado anteriormente, sob a quimera da “participação”.

O Programa Comunidade Solidária pressupunha, a partir de ações invocadas pelo princípio da participação solidária e de pactos transclassistas, ações no campo da alimentação e nutrição, serviços urbanos de saneamento e de moradia, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, entre outros. Buscava intervir *territorialmente* nas regiões mais vulneráveis do Brasil, para isso contava com a forte contribuição de organizações não governamentais, de empresas e de indivíduos, visando o enfrentamento da pobreza. Seu foco espacial era, prioritariamente, a região do nordeste brasileiro.

¹² O Programa Comunidade Solidária (PCS) é implementado a partir da Medida Provisória nº 813 de 01/01/1995, sendo posteriormente formalizado pelo Decreto-Lei nº 1.366 (12/01/1995) e pelo Decreto-Ato s/nº de 17/02/1995 do *Diário Oficial da União* (DOU). Anunciava a articulação e o gerenciamento dos programas sociais dos vários ministérios e órgãos governamentais, sendo presidido pela primeira-dama, professora Ruth Cardoso, e vinculado à Casa Civil da Presidência da República.

Portanto, quando da estruturação do Programa Comunidade Solidária (PCS) sofre grande baque a construção da descentralização da assistência social na perspectiva da implementação desta como política de direitos, frente à ofensiva de territorialização desse programa nacional, “vitrine” do então governo, que assume estatuto de política pública. Passa a conviver, então, com os esforços de construção da assistência social como política pública do campo da seguridade social, pautada por diretrizes constitucionais.

Este surge em “paralelo” aos movimentos de construção da assistência como política pública ao ser lançado pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) no ano de promulgação da Lei Orgânica (LOAS), desconsiderando o princípio de comando único da assistência em cada esfera de gestão (PEREIRA, 2009, p. 163).

Criado no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, idealizado pela primeira-dama, professora Ruth Cardoso, o Programa Comunidade Solidária é considerado uma opção no sentido contrário às expectativas do novo patamar de direito, assim como um exemplo de estratégia de redução de direitos sociais e de refilantropização ensejada pela reforma do Estado.

Ainda que se tenha proposto a redução das desigualdades regionais na Carta Magna, segue existindo um vasto campo para se avançar no pacto enquanto compromisso entre os entes. Os avanços requerem decisão política, e coordenação federativa na definição de mecanismos que correspondam às necessidades e especificidades de cada realidade no contexto do federalismo brasileiro.

Arretche salienta que, conforme estudo realizado, a redução das desigualdades territoriais supõe que a União opere simultaneamente funções regulatórias e redistributivas (ARRETCHE, 2012, p. 198). Segundo a autora, a regulação federal estabelece uma determinada exigência aos entes subnacionais em torno do objetivo nacional.

O papel redistributivo do governo federal parece ser uma condição para reduzir desigualdades interjurisdicionais de receita e, por consequência, a desigualdade de acesso dos cidadãos a serviços públicos no interior de um Estado-nação. Na ausência das transferências, a capacidade dos municípios brasileiros para prover serviços públicos seria altamente desigual (ARRETCHE, 2012, p. 199).

Souza (2017) discorre sobre a necessidade de interlocução entre os municípios, em uma perspectiva de construção de trabalho regional. Entende-se que o avanço na redução das desigualdades entre municípios e na descentralização das políticas sociais exige iniciativa federal para a instituição de mecanismos que

conduzam a um federalismo mais cooperativo. Para haver tal desenvolvimento, requer-se a existência de articulação regional entre os sistemas municipais, de forma a estimular a atuação sinérgica e cooperativa. Também deve haver a articulação em níveis territoriais e escala ampliada a fim de contribuir para o estabelecimento e/ou efetivação de espaços de representação de interesse e planejamento de ações. Cabe ressaltar, a esse respeito, que o planejamento regional é indicado quando se trata de questões relacionadas a mais de um município, isto é, deixa de ser um tema eminentemente local, impondo uma conduta integrada dos entes da federação.

O modo cooperativo pode assumir variadas formas, como a integração, o compartilhamento e tomada de decisão conjunta, de forma mais horizontal. Os Sistemas de gestão das políticas públicas conformam as relações intergovernamentais, como o Sistema Único de Saúde (SUS), criado na Constituição de 1988, e, mais recentemente, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), reafirmam o pacto federativo, definem corresponsabilidade entre os entes federados e estabelecem coordenação federativa a fim de viabilizar a gestão das políticas públicas (SOUZA, 2017, p. 118).

Nesse sentido, analisaremos as especificidades da política de Assistência Social no seu processo de construção de pacto federativo e o compartilhamento das responsabilidades sobre sua gestão.

1.1.1 As relações federativas na Assistência Social

A Assistência Social passou por uma significativa revolução com a CF de 1988, ao ser reconhecida como política pública no âmbito da seguridade social, rompendo com o paradigma da benemerência e do favor, que historicamente marcaram suas ações. O município passa a ser reconhecido como esfera autônoma de gestão e principal implementador da política de Assistência Social. Como parte do processo de luta para a efetivação dessas iniciativas no campo do direito, em 1993, no governo de Itamar Franco (após impedimento do presidente Fernando Collor de Melo), será instituída a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que inaugura a criação de espaços de participação e controle social.

No entanto, de acordo com Almeida (2005), diferentemente da área da Saúde, na qual o governo federal está no centro do arranjo e detém o controle do processo decisório, definindo o formato da cooperação e a destinação dos recursos transferidos, na área da Assistência Social, os governos federal e estaduais são

quase exclusivamente repassadores de recurso fundo a fundo para os municípios que possuem significativa autonomia decisória e uma teia de relações com organismos não governamentais. Este era o padrão estabelecido até meados dos anos 1990. Com o surgimento dos programas de transferência de renda, que se iniciaram em nível local e depois foram assumidos pelo governo federal, houve uma ruptura com o modelo prévio de federalismo cooperativo e uma volta a formas centralizadas de prestação de serviços.

Enquanto arranjos com diferentes graus de descentralização e a cooperação intergovernamental predominam nas áreas tradicionais de política social, as novas iniciativas dirigidas aos segmentos mergulhados na pobreza extrema reintroduziram a centralização da decisão, dos recursos e da implementação na esfera federal (ALMEIDA, 2005, p. 38).

A luta dos movimentos sociais, de intelectuais, de organizações não governamentais no período da constituinte e nos anos seguintes pela aprovação da LOAS se deu em meio ao avanço da política neoliberal, que visava, a partir da orientação de organismos internacionais, a focalização das políticas sociais, assim como a (contra)reforma¹³ do Estado na proteção social. Dessa forma, a Assistência Social no Brasil enfrentou um campo extremamente contraditório¹⁴ entre a sua normatização e sua execução.

A luta empenhada desenrolou-se em um contexto de inúmeras contradições e resistências que equivalia, como já avisava Potyara Pereira, na 1ª Conferência Nacional de Assistência Social, em implantar uma política pública num *reinado de não política*. Com isso ficava claro que o pressuposto legal não iria significar, como não significou, absolutamente, a superação da concepção conservadora e uso histórico da assistência social no campo do assistencialismo, clientelismo e benemerência eleitoreira (LOPES, 2006, p. 77, grifos no original).

¹³ O termo (contra)reforma do Estado foi apresentado por Elaine Behring no livro *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos* (2008), e adotado posteriormente por diferentes autores. Caracteriza o aspecto de retrocesso da reforma proposta pelo neoliberalismo, pois evoca linhas de perspectivas passadas, como o liberalismo, e ataca diretamente patamares de direitos já estabelecidos – fazendo retornar a ausência do Estado na regulação entre capital e trabalho e dismantelando legislações e normativas trabalhistas já existentes que garantiriam condições de vida um pouco mais digna para os trabalhadores e que representariam conquistas reais da organização dessa classe.

¹⁴ Draibe (1998) apresenta o trinômio do neoliberalismo para as políticas sociais: privatização, focalização/seletividade e descentralização – essa última característica corresponde à transferência de responsabilidades para os diferentes entes federativos e principalmente para a sociedade civil e instituições privadas, permitindo a introdução de mecanismos gerenciais e incentivadores dos processos de privatização.

O contexto vivenciado nesse período demonstra a lentidão da descentralização e dos processos de aumento de regulação em relação à municipalização, colocando em clara disputa projetos antagônicos de municipalização. Pela agenda neoliberal, a noção de municipalização impõe uma lógica de precarização das políticas públicas, afirmando o município como parceiro nesse processo, sem que ele tenha como oferecer as condições concretas para sua efetivação. Ou seja, não apenas a construção da política nacional de Assistência Social foi bastante lenta e marcada por avanços e retrocessos, mas o próprio processo de descentralização, apesar de iniciado timidamente a partir de 1989, ocorre com esparsas e rarefeitas orientações político-administrativas ao longo dos anos 1990.

Pereira (2009), em sua tese, pauta esse campo de contradição ao observar, a partir da leitura das resoluções e legislações aprovadas no período de 1995 a 2002, que as lacunas referentes ao que se entendia por “descentralizar a assistência social” relacionavam-se diretamente aos esforços para dar densidade:

- (i) à continuidade da construção da identidade da política pública de assistência, de sua relação no âmbito da seguridade;
- (ii) ao enfrentamento das práticas históricas pautadas na cultura do favor, de práticas clientelistas, entre outros, com estruturas político-administrativas planejadas democraticamente, capazes afirmar, na prática, o seu papel de garantia de cidadania ativa por parte de seus usuários.
- (iii) à superação da fragilidade de definição quanto aos pré-requisitos para descentralização, em especial, no que se refere aos mecanismos de financiamento dessa política, considerando a frágil capacidade financeira e de endividamento da maioria dos municípios brasileiros (PEREIRA, 2009, p. 167).

A descentralização da Assistência Social nesse período conformou-se com seu caráter administrativo, resumindo-se em municipalização de algumas frentes de trabalho.

Em 2003, com a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, novas expectativas emergem para investimento na construção da política nacional de Assistência Social. Em dezembro de 2003, ocorre a convocação extraordinária da IV Conferência Nacional de Assistência Social, recolocando a legitimidade e importância desta como instância máxima de deliberação da política, cujas resoluções centrais têm como mote a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (LOPES, 2006).

No percurso desenvolvido entre 2003 e 2008, o governo central passou a coordenar um conjunto de políticas nacionais com forte impacto no território local, por exemplo, a expansão do ensino superior, o crescimento formal do emprego, a priorização em políticas de transferência de renda, a valorização do salário mínimo, entre outras ações que tiveram impacto na proteção social desenvolvida no país.

Com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, e a posterior aglutinação sob o mesmo local dos serviços socioassistenciais e programas de transferências de renda, verificou-se o fortalecimento da institucionalidade e do caráter público da Assistência Social, a qual passou a ser inserida concretamente como direito de cidadania a partir da efetivação do SUAS em 2005. Tal sistema trouxe de volta elementos importantes do federalismo cooperativo, como o financiamento conjunto e a adesão formal dos demais entes aos programas do governo federal. Apesar da contínua centralidade das decisões e formulações no governo federal, principalmente para que as políticas sejam iniciadas (SOUZA, 2004), nota-se uma importante participação dos municípios na implantação da política de Assistência Social.

Importa ressaltar o significativo avanço da política de Assistência Social, tendo como um dos marcos impulsionadores a IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003, que delibera o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Será, então, com a promulgação da Política Nacional de Assistência Social em 2004 (PNAS 2004) e da Norma Operacional Básica em 2005 (NOB 2005) que se estabelecerá um novo patamar de institucionalidade da política de Assistência Social, regulamentando seu estatuto de política pública.

Já nesse período, se tinha consciência da dura batalha a ser travada no interior da própria institucionalidade recém-lançada em âmbito nacional, tendo em vista o legado histórico construído pelas práticas socioassistenciais no país, sem a necessária primazia do Estado e convivendo com práticas baseadas na filantropia, na benemerência e no favor. Apesar da “Constituição cidadã” de 1988, a assistência social como direito social ainda não se fazia presente no início do século XXI, como se pode observar na introdução da PNAS 2004: “Contudo, a consolidação da assistência social como política pública e direito social ainda exige o enfrentamento de importantes desafios.” (BRASIL, 2005a, p. 13).

Dentre esses importantes desafios se colocava a questão federativa, a corresponsabilidade dos três entes para consolidar o sentido público e do direito

universal uma política tradicionalmente marcada pelas relações privadas, mediadas não raramente pelo clientelismo no acesso aos recursos financeiros, bem como pela meritocracia nas formas de acessos a benefícios, serviços e programas socioassistenciais.

Entretanto, a LOAS não explicita como dar-se-á a assunção de responsabilidades pelos municípios, indicando apenas no campo formal da gestão a responsabilidade do ente municipal sobre a titularidade do serviço. A dimensão da descentralização está presente apenas no limite do repasse das responsabilidades de gestão aos municípios, considerando, claro, a implementação dos mecanismos necessários à gestão plena (conselho – fundo – plano) sob preceitos democráticos.

É na proposição de princípios, em particular na descentralização político-administrativa, que é sinalizada, de forma bastante genérica, a responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, “com comando único das ações em cada esfera de governo” e “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” – conforme descrito na LOAS. (BRASIL, 1993).

Esse trânsito do mundo privado para o sentido público implicaria importantes processos institucionais para a garantia da efetivação da Assistência Social como política pública, associados a todo um movimento de superação e consciência crítica por parte do conjunto de atores sociais, envolvendo gestores, trabalhadores e usuários. De saída, a questão do pacto federativo se colocava como primordial nesse movimento político e institucional, conforme se apresentava na PNAS 2004:

A gestão proposta por esta Política pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB¹⁵, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIBs), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social (BRASIL, 2005a, p. 13).

A NOB/SUAS 2005 também destaca a relevância da gestão compartilhada no SUAS, com a finalidade de reafirmar o compromisso e o fortalecimento das três

¹⁵ A NOB então em vigência é a editada no ano de 1999, com base na Política Nacional em vigor na época. A partir da aprovação dessa nova proposta de Política, far-se-á imprescindível sua revisão, para que atenda às previsões instituídas.

esferas de governo no processo de gestão e execução da política de Assistência Social.

A PNAS/2004 define como pressupostos a gestão compartilhada, o co-financiamento da política pelas três esferas de governo e a definição clara das competências técnico-políticas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como da rede prestadora de serviços, com a participação e mobilização da sociedade civil, por meio dos movimentos sociais e os organismos governamentais e não governamentais, os quais têm, em conjunto, o papel efetivo na sua implantação e implementação (BRASIL, 2005b, p. 48).

Com a promulgação da lei 12.435/11¹⁶, que aprimora a LOAS, houve o reforço do pacto federativo:

Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos:

I - **Consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos** que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;

II - Integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C;

III - **estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;**

IV - Definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;

V - Implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;

VI - Estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e

VII - Afiançar a vigilância socioassistencial¹⁷ e a garantia de direitos.

§ 1º As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território.

§ 2º **O Suas é integrado pelos entes federativos**, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei (BRASIL, 2011c, grifos nossos).

Essa direção é mantida e ampliada na NOB editada em 2012, que reafirma esse pressuposto, sobretudo no artigo 2º, que aborda os objetivos do SUAS.

¹⁶ A lei 12.435, promulgada em julho de 2011 altera a LOAS, instituindo o Sistema Único da Assistência Social na forma da lei, que até então era uma resolução do Conselho Nacional de Assistência Social

¹⁷ A vigilância socioassistencial é caracterizada como uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas e trata: das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios; e do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial (MDS, 2012; 40)

Art. 2º São objetivos do SUAS:

I - **Consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre a União, Estados, DF e municípios que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva e garantem os direitos dos usuários;**

II - **Estabelecer as responsabilidades da União, Estados, DF e municípios na organização,** regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

[...]

Art. 5º São diretrizes estruturantes da gestão do SUAS:

I - Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social;

II - **Descentralização político-administrativa** e comando único das ações em cada esfera de governo;

III - **Financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;**

IV - Matricialidade sociofamiliar;

V - Territorialização;

VI - Fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil;

VII - controle social e participação popular (BRASIL, 2012b, p. 16-17, grifos nossos).

O SUAS se constituiu em modo de gestão compartilhado, com cofinanciamento e cooperação técnica entre os três entes federativos, num processo articulado e complementar na operacionalização da proteção social no campo da Assistência Social. Destarte, tem o propósito de estabelecer, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema a partir de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de assistência social.

Também na NOB/SUAS 2012 podemos encontrar, na seção I do capítulo II, as responsabilidades dos diferentes entes federados (União, estados, municípios e Distrito Federal), as quais podemos identificar, de maneira simplificada, no quadro a seguir:

Quadro 1 – Atribuições dos entes federados no âmbito do SUAS

Municípios	Estados	União
- Gestão e execução da política municipal de Assistência Social, com base na PNAS; - Coordenação e cofinanciamento da rede socioassistencial privada e governamental e dos serviços socioassistenciais; - Gestão dos benefícios socioassistenciais continuados e eventuais; - Cogestão da política de Assistência Social com o Conselho Municipal da área; - Execução do plano municipal de Assistência Social, que deve incluir as deliberações das conferências municipais.	- Gestão da política estadual de Assistência Social, respeitando os ditames do SUAS e PNAS; - Implementação dos serviços socioassistenciais regionais; - Coordenação estadual de capacitação; - Gestão da informação e monitoramento; - Supervisão e apoio técnico aos municípios; - Cofinanciamento com repasse fundo a fundo aos municípios; - Execução do plano estadual em conformidade com as deliberações das conferências estaduais e do Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS); - Participação e legitimação das instâncias de cogestão estadual e federal.	- Gestão da Política Nacional de Assistência Social; - Cofinanciamento de todas as ações da política; - Financiamento e estruturação dos programas de transferência de renda nacionais – Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Programa Bolsa Família (PBF); - Coordenação da política nacional de capacitação; - Gestão dos sistemas de informação e monitoramento; - Implementação das deliberações das conferências nacionais e do CNAS; - Composição e legitimação das instâncias de pactuação.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Lopes e Rizzotti (2013)

Assim, a descentralização política e administrativa da Assistência Social foi traduzida no compartilhamento de poder para a tomada de decisão e no cofinanciamento de recursos. Requereu um arranjo político capaz de afirmar as diretrizes constitucionais de democratização e participação, de forma que estas fossem aprofundadas, somado ao reconhecimento e à valorização do papel de instâncias legitimadoras do processo de gestão da política, como os Conselhos, CIT, CIB, Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social (FONSEAS), Colegiado

Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS), Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS), entre outros. Tais fóruns de participação constituem espaços de articulação entre diferentes entes federados e níveis de governo. Enquanto os conselhos são instâncias deliberativas com participação do poder público e da sociedade civil, a CIB e a CIT são espaços de pactuação da política em âmbito nacional (CIT), com a participação da União, estados e municípios, e em âmbito estadual (CIB), de maneira descentralizada por estado, onde são pactuadas demandas locais da política de Assistência Social. Já o FONSEAS e o COEGEMAS/CONGEMAS são fóruns e colegiados¹⁸ que possibilitam a articulação de gestores dessa política.

A proposição de um sistema nacional tem por base, em quase toda a sua narrativa, a superação da mera municipalização, ponderando sobre a necessidade de se efetivar a descentralização a partir da constituição de “territórios”.

Contudo, entre avanços e estagnações, o processo desenvolvido no período pós-2003 não foi suficientemente capaz de provocar uma envergadura no movimento do pêndulo e de romper com as contradições socioespaciais e ambientais que se acumularam na trajetória do federalismo no Brasil. A razão disso abrange as condições estruturais e as conjunturas político-econômicas que interferem na direção posta em curso, especialmente pela fragilidade existente na operacionalização no que concerne à capacidade de articulação e integração de ação e coordenação, um desafio à gestão na conexão entre a dimensão técnica e a política que possibilite a ampliação da democracia participativa.

Conforme afirmado anteriormente, a execução local do SUAS fica sob responsabilidade dos municípios, apesar de terem a menor arrecadação. De acordo com o estudo desenvolvido, entre 2013 e 2014, pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (NEPSAS), em parceria com o CONGEMAS, o percentual médio por ano do gasto com assistência social pelos municípios brasileiros alcança 3% do montante das despesas totais da prefeitura de cada município. Enquanto os governos estaduais aplicam percentual bastante inferior: somente 1% das despesas dos governos estaduais são referentes à assistência social. Ou seja, existe uma

¹⁸ Os gestores municipais se organizam nos COEGEMAS/CONGEMAS e os gestores estaduais, no FONSEAS.

discrepância considerável no aporte financeiro para o investimento na assistência social.

É necessário considerarmos, também, que 70% dos municípios brasileiros possuem até 20 mil habitantes, enquanto apenas 0,3% são metrópoles, com mais de 900 mil habitantes. Apesar da distinção de portes por população que a PNAS faz, a partir dos dados do Censo IBGE, não há maiores distinções entre as características desses municípios. De acordo com Sposati:

Não é factível que um município com, mais ou menos, mil, duas mil ou cinco mil famílias, espalhadas entre áreas rurais e urbanas, possa manter oferta diferenciada de serviços socioassistenciais públicos. Quando muito se pode assentar nesses municípios um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), para operar com capacidade para situações que demandam proteção social especial de baixa complexidade, contando com a retaguarda de um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), de abrangência intermunicipal para atenções de alta complexidade. Essa engenharia de gestão entre atenções de proteção social básica e especial exige a presença efetiva do exercício da responsabilidade do gestor estadual no pacto federativo, o que não é ainda uma realidade. Esses dados permitem inferir que em 89% dos municípios brasileiros não há, para os cidadãos que neles vivem, condições de acesso às duas formas de proteção social básica e especial, decorridos já 10 anos de implantação do SUAS. Essa situação não pode ser resolvida por um dos entes federativos, o Município (SPOSATI, 2015, p. 52).

Nesse aspecto, a descentralização do SUAS traduz um processo mais complexo do que a municipalização do sistema, cujo objetivo é alcançar a lógica democrática do acesso a serviços de qualidade proposta pela PNAS e apresentada em forma de pacto federativo.

Souza (2017), ao tratar do pacto federativo no SUAS, afirma que as Normas Operacionais Básicas (2005 e 2012) tiveram papel fundamental na viabilização do pacto de aprimoramento entre as esferas do governo na gestão do Sistema. Para demonstração desse processo político e institucional, a autora constrói um quadro referencial para tratar dos marcos normativos, e que “sintetiza as prioridades de gestão do Sistema definidas no pacto de aprimoramento de gestão do SUAS (2007, 2010, 2013) com estados e municípios” (SOUZA, 2017, p. 178).

Para o nosso debate em torno das relações federativas da política de Assistência Social, consideramos elucidativo trazer esse estudo realizado por Souza (2017):

Quadro 2 – Demonstrativo síntese das prioridades definidas no âmbito da gestão no pacto de aprimoramento de gestão do SUAS com estados, Distrito Federal e municípios

Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS				
Nível de pactuação	Estados e Distrito Federal			Municípios
Regulação	Resolução nº 05, de 15/09/2006/CIT	Resolução nº 17, de 18/11/2010/CIT	Resolução nº 16, de 03/10/2013/CIT	Resolução nº 13, de 04/07/2013/CIT
Súmula	Dispõe sobre o pacto, elementos a serem considerados na elaboração do pacto, estabelece prioridades nacionais para o aprimoramento da gestão estadual e do Distrito Federal.	Dispõe acerca do Pacto no âmbito do Sistema Único de Assistência Social: SUAS, do Programa Bolsa Família: PBF e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal: CadÚnico, estabelece prioridades nacionais e compromissos para o quadriênio 2011/2014.	Dispõe sobre o pacto, estabelece a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão estadual e do Distrito Federal e os compromissos do Governo Federal para o aprimoramento da gestão no âmbito do SUAS.	Dispõe sobre o pacto, estabelece prioridades e metas específicas para a gestão municipal do SUAS.
Ano da pactuação	2007	2010	2013	2013
Período de vigência	2007 – 2008	2011 – 2014	2014 – 2017	2014 – 2017
NOB	NOB/SUAS 2005	NOB/SUAS 2005	NOB/SUAS 2012	NOB/SUAS 2012
Campo prioritário da gestão	Prioridades definidas no âmbito da Gestão do Sistema			
Reordenamento institucional	Reordenamento institucional e programático do órgão gestor da assistência social para adequação ao SUAS.		Reordenamento institucional e programático dos órgãos gestores da assistência social dos Estados para adequação ao SUAS.	Desprecarização dos vínculos trabalhistas. Estruturação das secretarias municipais de assistência social para adequação ao SUAS.

				Adequação da legislação municipal às normativas do SUAS.
Regionalização de serviços	Descrição da organização do Estado ou do Distrito Federal em regiões e microrregiões, com identificação da implantação dos serviços de caráter regional.	Organização do território estadual e do Distrito Federal em regiões/microrregiões de assistência social com identificação para orientar a implantação dos serviços de caráter regional nos municípios.	A regionalização não se mantém como prioridade permanecendo apenas como meta.	
Apoio técnico aos municípios	Prestação de apoio técnico aos municípios na estruturação e implantação de seus Sistemas municipais de assistência social.			
Capacitação para gestores, técnicos, conselheiros e prestadores de serviços	Coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento de programas de capacitação.			
Implantação, implementação e unificação de Sistema de informação, monitoramento e vigilância socioassistencial. Realização de diagnóstico Socioterritorial.	Elaboração de proposta para instalação e coordenação do sistema estadual de informação, monitoramento e avaliação das ações de Assistência Social.	Implantação e implementação do Sistema Estadual de Informação, Monitoramento e Avaliação.	Implantação de sistemática de informação, monitoramento e avaliação. Implantação e unificação de sistemas de informação, monitoramento e vigilância, em consonância com os sistemas nacionais; Realização em parceria com o MDS e municípios de diagnóstico socioterritorial.	

Cofinanciamento da PSB e PSE. Instituição de sistemática de repasse Fundo a Fundo.		Realização de cofinanciamento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial.	Realização de cofinanciamento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial. Instituição de sistemática de repasse fundo a fundo.	
---	--	--	---	--

Fonte: Resoluções CIT nº 5, de 15/09/2006; nº 17, de 18/11/2010; nº 16, de 03/10/2013; nº 13, de 04/07/2013, elaborado por SOUZA (2017, p. 179)

A autora tem como objetivo explicitar a dinâmica entre o pacto federativo e a gestão do SUAS e as prioridades definidas aos estados e municípios. Identificamos, na primeira parte do quadro, as normativas e seus respectivos conteúdos, os períodos, as NOBs correspondentes e o nível de pactuação de acordo com a esfera de governo (estados e municípios). Já na segunda parte, encontramos o campo prioritário no âmbito da gestão do SUAS, suas respectivas prioridades, divididas também pela esfera de governo e edição correspondente

Os campos prioritários apresentados nos pactos de aprimoramento foram reunidos por Souza em seis grupos: reordenamento institucional; regionalização dos serviços; apoio técnico aos municípios; capacitação para gestores, técnicos, conselheiros e prestadores de serviços; implantação, implementação e unificação de sistema de informação, monitoramento e vigilância socioassistencial, contemplando, nessa prioridade, a realização de diagnóstico socioterritorial; cofinanciamento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial com a instituição de sistemática de repasse fundo a fundo.

Observando o quadro 2, fica explícito que a gestão municipal, apesar de ser a principal executora do sistema, só é incorporada normativamente no pacto em sua última edição, vigente de 2014 a 2017, com a NOB/SUAS 2012, cujas prioridades foram todas agrupadas no campo do reordenamento institucional. Tratam, portanto, de prioridades vinculadas à estruturação do SUAS no município, como a desprecarização dos vínculos trabalhistas, o comando único da Assistência Social por meio de secretarias que contemplam as responsabilidades da gestão municipal e a adequação da legislação municipal para que se vislumbre o SUAS no município na forma da lei, dando sequência às alterações na LOAS.

A partir da análise do quadro 2, podemos afirmar que a preocupação

apontada na pactuação de 2013 busca uma qualificação dos serviços já prestados, estruturando institucionalmente o repasse fundo a fundo e a sistematização do monitoramento e da gestão da informação por parte dos estados, assim como o reordenamento institucional das secretarias para a adequação ao SUAS. Esse reordenamento, além de garantir o comando único, visa contemplar a institucionalização do sistema, sua profissionalização para uma oferta mais qualificada.

A percepção de que houve poucas alterações nas prioridades apontadas para os estados nos possibilita alegar que, apesar dos avanços normativos da política de Assistência Social, ainda se faz necessária sua compreensão como política pública de Estado – e não de governo – na gestão dos diferentes entes federados.

Os acordos pactuados entre os entes federativos vão completar uma década, com conteúdos que dão forma e sentido à gestão do SUAS. Tensionam e confrontam com o processo sócio-histórico da política de assistência social coadunando o velho e o novo, num movimento dialético (SOUZA, 2017, p. 182).

Enquanto observamos uma sobrecarga nos municípios, o governo federal se situa no patamar de regulador dessa política, fincando esses dois entes federados como responsáveis pela operacionalização do SUAS, a despeito do que determina o artigo 11 da LOAS, ou seja, que

as ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios (BRASIL, 1993).

A pouca participação dos estados na execução e coordenação dos programas e no apoio aos municípios é reconhecida como uma fragilidade na operacionalização da política, e a divisão de tarefas entre estados e municípios é considerada pouco clara. Observa-se que tem prevalecido nessa relação uma prática de cunho fiscalizatório em detrimento de um processo de aprimoramento e supervisão técnica, que estejam calcados nas demandas concretas enfrentadas pelos trabalhadores e gestores na gestão cotidiana do SUAS nos municípios.

Faz-se necessário, portanto, um maior investimento nas prioridades estaduais, sob a perspectiva de que estas podem viabilizar a qualificação da execução da política de Assistência Social de maneira descentralizada, pois os estados precisam se colocar de maneira mais atuante no processo de

acompanhamento técnico e apoio financeiro aos municípios.

Ressaltamos que o reconhecimento do município enquanto lócus territorial privilegiado para a garantia da democratização do acesso aos serviços prestados, tendo em vista sua aproximação com a população usuária, é condição necessária para a consolidação do SUAS de acordo com seus princípios e diretrizes. Nesse sentido, o aspecto de territorialização da Assistência Social será aprofundado no próximo capítulo.

2 TERRITÓRIO E PROTEÇÃO SOCIAL

No cenário brasileiro, o sistema de proteção social foi construído tardiamente, se considerarmos a Constituição federal de 1988 como o grande marco de reconhecimento dos direitos sociais. Trata-se, segundo Sposati (2002), de um processo de “regulação social tardia”, revelador das dificuldades da sociedade brasileira em romper com o paradigma do favor e da benemerência que marca as práticas e os debates em torno da proteção social não contributiva, como é o caso da política de Assistência Social.

O reconhecimento da Assistência Social como política pública de direito ainda enfrenta resistências, porém a instituição, em 2005, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem significado um avanço fundamental na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios desenvolvidos pelos 5.570 municípios do país. A presença dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) em praticamente todos esses municípios representa o feito de fincar nos territórios locais uma referência estatal de proteção socioassistencial.

Ou seja, pela primeira vez, em pleno século XXI, a Assistência Social enquanto política pública estatal se torna alcançável aos cidadãos brasileiros – a partir do momento em que os CRAS se instalam nas cidades e são distribuídos em seus territórios intraurbanos.

Diante desse cenário ainda em consolidação, o presente capítulo tem sua preocupação centrada no território enquanto categoria de análise social e, ao mesmo tempo, enquanto categoria operacional da política de Assistência Social em pleno processo de territorialização. Tratou-se de buscar as interfaces entre a perspectiva territorial preconizada pela política de Assistência Social e seus desafios diante dos paradigmas do favor e da segmentação de públicos-alvo como medida privilegiada para suas demandas e ofertas de proteção social.

Para a análise dessa relação, retrataremos primeiramente as abordagens conceituais em torno do território que tomamos como base fundante para este trabalho e, posteriormente, a perspectiva encontrada nas principais normativas da política de Assistência Social. Considerando que “as concepções do tempo e do espaço são criadas necessariamente através de práticas e processos materiais que servem à reprodução da vida social” (HARVEY, 2003, p. 189).

2.1 Território como categoria de análise

Ao pensarmos no território e sua relação com a proteção social e as políticas sociais no contexto capitalista, faz-se necessário definir qual a abordagem conceitual de território que estamos utilizando. Com esse objetivo, recorreremos a alguns atores (principalmente do campo da Geografia) que nos permitem entender “território” como categoria de análise, pensando a dimensão espacial como constitutiva das relações sociais, vista em sua totalidade concreta e dialética. Nessa perspectiva, apresentaremos o território a partir de uma análise crítica, com base em autores como Milton Santos, David Harvey, Rogerio Haesbaert e Henri Lefebvre e destacaremos o papel da apropriação geográfica e da organização espacial no processo de acumulação capitalista, na consolidação da luta de classes, assim como no enfrentamento das expressões da questão social no mundo contemporâneo.

Milton Santos é um dos principais autores brasileiros de referência no debate sobre o território e a perspectiva de seu uso, cujas bases de construção teórica estão respaldadas na concepção materialista da história, bem como o método de análise da realidade está subsidiado na teoria crítica. Foi o pensador da Geografia que mais trabalhou o conceito de território, iniciando uma nova perspectiva deste, ultrapassando os limites de uma disciplina específica para contribuir com a construção de diferentes áreas de conhecimento. Santos apresenta a distinção entre o território vivido como “espaço econômico” e o espaço geográfico como “espaço banal” (2014, p. 86).

Santos iniciou sua análise sobre território na década de 1970, dialogando com a definição de espaço e espacialidade, relacionando-as sempre ao processo produtivo. Porém, somente na década de 1980 o espaço ganha centralidade e o território começa a receber relativo destaque, sendo que, em meados da década de 1980, o autor faz referência aos “usos do território”. Ainda trabalhando com o termo “espaço”, Santos apresentou a condição relacional do território (2014), o qual deve ser considerado um conjunto indissociável de arranjos de objetos naturais e objetos sociais, juntamente com a vida que o habita. Nesse sentido, o autor apresenta o aspecto dialético do território. “O espaço, por conseguinte, é isto: um conjunto de formas contendo cada qual frações da sociedade em movimento. As formas, pois, têm um papel na realização social” (SANTOS, 2014, p. 31). Em *A natureza do espaço* (2002), Milton Santos discute o conceito de espaço geográfico, associando-o

à evolução das técnicas e às noções de objeto e de ação, compreendidos enquanto sistemas e analisados dessa maneira. Considera o espaço geográfico como um misto, um híbrido da condição social e física, mesclando relações sociais e materialidades. Para ele, os sistemas de objetos representam o conjunto das forças produtivas, enquanto os sistemas de ações englobam o conjunto das relações sociais de produção.

O território muitas vezes é confundido com a determinação espacial, com o *espaço banal*, o lugar, divisão socioadministrativa, determinada cidade, determinado bairro e outros conceitos que se resumem a delimitações geográficas de determinado espaço. Nessa perspectiva, as características locais são homogeneizadas e, ao mesmo tempo, fragmentadas. O espaço de cada indivíduo aparece como fragmentos de realidade e não permite reconstituir o funcionamento da totalidade do território. Ou seja, o território como simples representação de localidades geográficas, de maneira fragmentada, não ganha diferenciação na efetivação de planejamentos e execução de programas ou serviços de proteção social, culminando em políticas públicas padronizadas de norte a sul do país.

Porém, diferentemente desse ponto de vista, no presente estudo partilhamos da perspectiva de Milton Santos:

O território em si não é um conceito. Ele só se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir do seu uso, a partir do momento em que o pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam (SANTOS, 2000, p. 22).

O território, em si mesmo, não se constitui uma categoria de análise ao considerarmos o espaço geográfico como tema das ciências sociais, isto é, como questão histórica. A categoria de análise é o território utilizado (SANTOS; SILVEIRA, 2013, p. 247).

Ainda nesse mesmo trabalho – desenvolvido em parceria com Maria Adélia da Silveira, e que representou a última obra do professor Milton Santos antes de sua morte –, logo nas primeiras páginas, os autores ressaltam a importância em se compreender o território a partir dos seus usos, evidenciando o aporte analítico que pretendem desenvolver no percurso proposto para desvendar o país, e que se encontra no título do livro: *Brasil – território e sociedade no início do século XXI*. Dessa forma, ainda na sua introdução, encontramos os seguintes dizeres:

Buscamos apreender a constituição do território, a partir dos seus usos, do seu movimento conjunto e do de suas partes, reconhecendo as respectivas complementaridades. Daí falarmos em divisão

territorial do trabalho e seu círculo de cooperação, o que ao mesmo tempo permite pensar o território como ator, e não apenas como um palco, isto é, o território no seu papel ativo (SANTOS; SILVEIRA, 2013, p. 11).

Com efeito, a extensão territorial pode exprimir as particularidades de uma sociedade ou determinado grupo que traduzem padrões de reprodução da vida social no espaço geográfico. Para Milton Santos e Maria Laura Silveira (2006, p. 268), as desigualdades territoriais resultam das modificações do meio geográfico, da densidade natural (florestas, vegetação, relevo) e social (demografia, subáreas, periferias) e da herança histórica deixada pelos diferentes usos da terra. As regiões territoriais brasileiras exprimem a relação do desenvolvimento técnico-científico com as características da urbanização, consumo e movimentação financeira, o que dinamiza a oferta e demanda de trabalho e produção em determinada região, influenciando sobre os processos de povoamento dos territórios.

Importa ressaltar o papel ativo do território destacado pelos autores, referenciando-se à sua condição de ator, superando-se o caráter passivo de um palco, isto é, o território estaria longe da imagem de um ser inerte, alheio ou impermeável em relação às intervenções humanas que nele acontecem. Ainda quando trabalhava com a categoria espaço, Santos destacou o espaço somado à intervenção humana, formado pelo espaço construído, produtivo. Quando a sociedade passa por processos de mudanças, sejam elas econômicas, sociais ou políticas, o espaço também muda, assim como exerce mudanças, confirmando a dialética espacial.

Os movimentos da totalidade social modificando as relações entre os componentes da sociedade alteram os processos, incitam novas funções. Do mesmo modo, as formas geográficas se alteram ou mudam de valor; e o espaço se modifica para atender as transformações da sociedade (SANTOS, 2012a, p. 55).

Torna-se importante destacar também na trajetória de Milton Santos a publicação do livro *O espaço do cidadão* (1987), em que o território ganhará centralidade no debate articulado ao momento histórico vivenciado pela sociedade brasileira na luta pelos direitos sociais.

Segundo o autor Antônio Carlos Robert Moraes,

trata-se do primeiro trabalho no qual o conceito de território emerge com grande centralidade na estruturação do argumento apresentado [...] Vale assinalar o propósito “militante” do volume, redigido na conjuntura de afirmação da redemocratização do país e no contexto

de elaboração de uma nova constituição nacional (MORAES, 2013, p. 59).

Aqui se revela o potencial analítico trabalhado por Milton Santos, a partir do qual o debate sobre território não passa alheio ao próprio debate sobre cidadania. Consideramos essa possibilidade de articulação essencial a reflexão sobre o lugar do território na proteção social: o território enquanto categoria de análise e ponto de partida para a gestão da política pública. Dessa forma, colocam-se em perspectiva a cidade e a cidadania.

E é nessa perspectiva que pensamos o conceito de território a partir do seu uso, da relação entre lugar e cidadão, sendo este um sujeito em ação, parte de uma cidadania que ganha vida ativa; e o território é como o chão concreto das políticas, a raiz dos números e a realidade da vida coletiva. Representa o chão do exercício da cidadania, no qual se concretizam as relações sociais e as relações de poder.

O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato do sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais sobre as quais ele flui (SANTOS, 2006, p. 97).

O território deve ser percebido em sua totalidade, como espaço de vivência e relações de poder, de produção e reprodução social, no cotidiano. Sob essa perspectiva, temos uma abordagem ampliada de território, para além de seus limites físicos. Configura-se a partir do seu sentido econômico, está historicamente situado e define-se a partir das relações sociais em que está inserido, ou seja, constitui-se como um elemento relacional na dinâmica do cotidiano de vida das populações.

A categoria, como afirmado por diversos atores (SANTOS, 2001, 2002, 2012, 2014; HAESBAERT, 2011, 2015; HARVEY, 2003, 2010; RIBEIRO, 2012), não é o espaço social em si, mas um campo de forças, de relações de poder. Esse caráter relacional do conceito “território” não se resume a incorporar um conjunto de aspectos materiais e simbólicos, mas, conforme afirmado por Haesbaert, envolve uma relação complexa entre processos sociais e espaço material, visto que “o sentido relacional do território é a percepção de que ele não significa simplesmente enraizamento, estabilidade, limite e/ou fronteira” (2011, p. 56).

Ana Clara Torres Ribeiro (2012), ao tomar como referência a perspectiva de “território usado” de Milton Santos, tratará da dimensão relacional do território e, nesse contexto, cunhará os termos “território praticado” e “território experienciado”:

O território usado destaca a vida de relações, destaca como conceito o espaço banal, o espaço que é de todos, e não apenas dos atores dominantes. Esse é o território usado. Milton Santos (SANTOS, 1996) foi muito sagaz em perceber que essa categoria procura reinscrever o território na problemática relacional do espaço [...] Os contextos, a vida de relações que as novas cartografias devem valorizar é o próprio espaço. Deve-se valorizar a experiência social, traçar realmente a transformação do território em território usado, território praticado, território experienciado. A cidade viva e experimental não morreu, apesar de todas as afirmações em contrário, feitas pelo discurso da crise; a cidade é fortíssima, é muito resistente (RIBEIRO, 2012, p. 7, 10).

Essa abordagem ampliada e relacional contribui para a apreensão das diversidades e das desigualdades que caracterizam as distintas formas de produção, apropriação, valor e uso do território nos diferentes momentos históricos da sociedade, muitas vezes representados no espaço, “visto que o desenho institucional do Estado e a disputa pelo uso do solo é parte central nas formas de apropriação do território pelo capital” (ABREU, 2016, p. 41).

Desta forma, consideramos o território usado, vivo, vivido, com suas dinâmicas e mobilidades, bem como com suas composições naturais e fixas. Conforme Santos analisa:

Quando quisermos definir qualquer pedaço do território, deveremos levar em conta a interdependência e a inseparabilidade entre a materialidade, que inclui a natureza e o seu uso, que inclui a ação humana, isto é, o trabalho e a política.

Dessa maneira, defrontamo-nos com o território vivo, vivendo. Nele, devemos considerar os fixos, isto é, o que é imóvel, e os fluxos, isto é, o que é móvel. Os fixos, geralmente, são constituintes da ordem pública ou social, enquanto os fluxos são formados por elementos públicos e privados, em proporção que variam segundo os países, na medida em que estes são mais ou menos abertos às teses privatistas (SANTOS; SILVEIRA, 2013, p. 247).

Segundo o autor, os fixos são os próprios instrumentos de trabalho, incluindo os homens como força produtiva, enquanto os fluxos são o movimento, a circulação. Ao trabalhar com fixos e fluxos, pensamos o território como movimento, com suas ações passadas e presentes, como um complexo integrado, no qual os fixos influenciam os fluxos, e também o contrário, como causas e efeitos do processo socioterritorial, “fixos e fluxos interagem e alteram-se mutuamente” (SANTOS, 2014,

p 86). São construídos historicamente no movimento do curso e das transições da história social dos homens, sendo dinâmicos e relacionais.

Podemos afirmar que os fixos são constituídos pelas ofertas de um determinado território, como, por exemplo, escolas, postos de trabalho, hospitais, CRAS, agências bancárias etc. Já os fluxos correspondem à distribuição da riqueza socialmente produzida, à capacidade de consumo, aos elementos da formação familiar e social de cada trabalhador, sendo mais difícil sua mensuração.

Outros aspectos que compõem os territórios são seus elementos sociais e naturais. A configuração territorial apresenta essa correlação para a formação da realidade de um lugar. Ou seja, o espaço determinado geograficamente também influencia na vida do espaço habitado. Lefebvre (2006), ao trabalhar com o conceito de *espaço social*, implica o método dialético da análise do espaço habitado em conjunto com o *espaço banal*, prevê a coexistência de elementos distintos, de seus componentes naturais, de seus componentes sociais (trabalho, técnica, conhecimento), das estruturas (relações de propriedade) e das superestruturas (as instituições e o próprio Estado).

Para Moreira (2007), a formação espacial decorre de um duplo conjunto articulado e simultâneo de interações enquanto duas dimensões de um mesmo processo, sendo eles: o conjunto das interações homem-meio e o conjunto das interações homem-homem. Nas palavras do autor, “[...] é o processo de produção dos bens necessários à existência humana, no bojo do qual se dão tais interações, que confere unidade entre eles e com o meio” (MOREIRA, 2007, p. 65).

Santos, ao longo de sua obra, também traz elementos que ultrapassam qualquer sentido institucional de território, afirmando que é nesse contexto que são possíveis as manifestações de espontaneidade e criatividade. Nesse sentido, o território supera a visão estritamente administrativa do espaço geográfico, configurando a expressão material e espiritual do espaço e do tempo social das relações humanas.

Identificar o território em sua totalidade significa apreender a categoria como resultado das relações sociais e históricas e o espaço como constituído por aspectos de produção e reprodução da vida, da sua dialética. “Desse modo, o território, conforme seu uso, possui uma relação direta com a produção de valores de uso e especialmente de troca, seja na forma de renda, seja como parte da composição orgânica das mercadorias” (ABREU, 2016, p. 36).

É importante ressaltar a noção de escalas na construção teórica do território. Estas podem corresponder ao caráter espacial, temporal e histórico da condição da divisão territorial. Existe uma interlocução intrínseca na relação entre tempo e espaço. Cada escala traduz intencionalidades distintas, objetivos de atuação, cortes da realidade que fazem parte de um contexto maior. Segundo Lefebvre (2006, p. 129), o mundial não revoga o local, as escalas tomadas isoladamente é apenas uma abstração.

Por exemplo, a escala intramunicipal envolve divisões propostas por alguma instituição, metodologia ou política pública, como os bairros e as regiões administrativas, conformando territórios de abrangência de determinada política social.

No que tange à Assistência Social, temos as escalas dos entes federados, cujas responsabilidades são compartilhadas entre si, conforme visto no capítulo anterior, enquanto os CRAS apresentam suas escalas de territórios de abrangência, determinados por cada gestão municipal.

A noção de escala é, então, essencial para se compreender a diversidade e o choque entre intencionalidades em diversos níveis, as quais se revelam por meio de decisões e têm repercussão na ordem econômica, cultural, política e moral, assim como na ordem territorial (SANTOS, 2014, p. 91).

Nesse sentido, é necessário superarmos a escala em sua noção apenas cartográfica. Tratamos aqui da dimensão do conteúdo, do caráter dinâmico da escala que relaciona espaço e tempo.

A capacidade de mobilização da população de um território, por exemplo, é diretamente interferida pelas instituições presentes no lugar, pelo seu poder econômico, político e social. É construída também pela valorização do espaço, que, por vezes, é colocado como determinante para identificação de expressões da questão social e, em outras, é descartado.

Ao contemplarmos a noção de escalas neste capítulo, não estamos descolando espaços determinados geograficamente, mas, sim, estamos identificando particularidades dentro da totalidade. Essas escalas perdem significado quando ignoramos a realidade da luta de classes, da correlação de forças entre capital e trabalho, das respostas do Estado para as expressões da questão social. Esse espaço de particularidades compõe

a totalidade estruturada de relações, dialeticamente complexas e

historicamente determinadas, na forma do qual reside o amálgama do entrecruzamento entre a forma homem-natureza, para a forma homem-sociedade [...] O espaço geográfico é assim, produto e ao mesmo tempo o elemento determinante do movimento, o resultado da socialização da natureza e a própria totalidade que organiza a dialética da humanização-naturalização enquanto processo, num caráter permanente de continuidade (MOREIRA, 2012, p. 26).

É preciso aprofundar a concreticidade e a história para apreender as manifestações e os fenômenos inerentes à dimensão espacial do processo do desenvolvimento capitalista em cada situação específica, em cada escala. Somente a partir da inserção da dimensão territorial no contexto da reprodução social é que podemos observar as causas mais profundas da desigualdade estrutural que se manifestam espacialmente.

Lefebvre aponta as contradições do espaço e a necessidade de superar a discussão positivista da categoria, identificando sua centralidade no avanço do sistema de produção capitalista.

As contradições do espaço não advêm de sua forma racional, tal como ela se revela nas matemáticas. Elas advêm do conteúdo prático e social e, especialmente, do conteúdo capitalista. Com efeito, o espaço da sociedade capitalista pretende-se racional quando, na prática, é comercializado, despedaçado, vendido em parcelas. Assim, ele é simultaneamente global e pulverizado. Ele parece lógico e é absurdamente recortado. Essas contradições explodem no plano institucional. Nesse plano percebe-se que a burguesia, classe dominante, dispõe de um duplo solo, que se generaliza por todo o espaço, com exceção dos direitos das coletividades e do Estado. Em segundo lugar, pela globalidade, a saber, o conhecimento, a estratégia, a ação do próprio Estado” (LEFEBVRE, 2008, p. 57).

Assim como o território só pode ser apreendido no conjunto das contradições sociais, é importante ressaltar que este também compõe tais contradições, também as elabora. A visão da espacialidade funcional do território só poderá ser superada a partir da metodologia crítico-dialética. É importante destacar que o desafio da crítica a essa perspectiva do território está também em concretizar a sua totalidade, sem cair nas noções localistas, orientando-nos por categorias que traduzem a complexidade da divisão social do trabalho no espaço. As abordagens que compreendem o local como comunidade, constituída por atores e agentes, e não mais classes sociais, na aparência de que houve a dissolução da sociedade como

sistema social, sustentada na identidade de determinada comunidade (BRANDÃO, 2012).

Para avançarmos na perspectiva crítica do território, é preciso identificar sua materialidade na divisão espacial do trabalho e no processo de acumulação. A existência de relação entre modo de produção e espaço está explícita na bibliografia de Lefebvre, Harvey e Santos. O modo de produção da sociedade é o modo de produção do seu espaço. É por meio da produção de bens necessários à existência humana que se estabelecem as interações do homem com o meio.

Essa mudança incessante rumo a um “ajuste espacial”, referente às contradições internas do capitalismo (registrada, de modo mais perceptível, como superacumulação de capital numa área geográfica específica), junto com a inserção desigual de diversos territórios e formações sociais de mercado mundial capitalista, criaram uma geografia histórica global da acumulação do capital (HARVEY, 2003, p. 193).

As manifestações do ciclo do capital, dos processos de produção, de consumo, de distribuição, de troca e de circulação de mercadoria são bastante diferenciadas espacialmente.

Esse ajuste espacial e as contradições podem ser observados em escala global (países desenvolvidos *versus* países em desenvolvimento)¹⁹, mas também em escalas regionais, sub-regionais, intramunicipais e locais, como poderá ser observado mais adiante. O sistema capitalista aperfeiçoou os instrumentos das escalas intermediárias e a capacidade de utilização do espaço construído.

Nesse sentido, Lefebvre (2006) indica a existência de *espaços sociais*.

[...] o espaço social se produz e se reproduz em conexão com as forças produtivas (e as relações de produção). As forças produtivas, ao longo de seu crescimento, não se desenvolvem num espaço preexistente, vazio, neutro ou somente determinado geograficamente, climaticamente, antropologicamente etc.

É necessário observar a necessidade do plural para traduzir a multiplicidade das relações sociais consolidadas no espaço, sua relação intrínseca com a diversidade histórica, geográfica e social em diferentes escalas, sem ignorar a

¹⁹ Esse tema é didaticamente apresentado no documentário *Encontro com Milton Santos*, que debate a divisão espacial do trabalho, mostrando que o mito da superação dos Estados-nação se apoia cada vez mais na manutenção de barreiras econômicas e no aprofundamento da desigualdade social como base para a acumulação do capital. TENDLER, Silvio. **Encontro com Milton Santos: o mundo global visto do lado de cá**. 2006. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=oP9WeauOvWc>>. Acesso em: 3 dez. 2019.

totalidade. Tais escalas se conformam como abstrações das totalidades do espaço social, constituídas pelo uso da população para o acesso a serviços, para a reprodução das relações sociais, de maneira dinâmica em determinado recorte da dimensão da sociedade.

Desta forma, uma maior descentralização, que recorte regiões e sub-regiões homogêneas traz maior possibilidade de êxito em ações integradas na perspectiva da intersetorialidade. Descentralização efetiva, com transferência de poder de decisão e de competências, com diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, além de garantias de canais de participação local, conforme tratado no capítulo anterior.

2.2 O papel do território na proteção social

A articulação de dinâmicas espaço-temporais permite a estruturação espacial, de forma a expressar necessidades de reprodução das condições de acumulação. Nessa linha, podemos afirmar que tais condições são expressas no espaço, a partir de investimentos estatais em políticas públicas, marcas contraditórias das disputas entre as classes sociais. Nossa compreensão partilha da percepção de que tais expressões da luta de classes incidem sobre formas dinâmicas de ordenamento espacial, resignificando espaços em “territórios” (PEREIRA, 2009, p. 192).

Nosso problema teórico e prático é o de reconstruir o espaço para que não seja o veículo de desigualdades sociais e, ao mesmo tempo, reconstruir a sociedade para que não crie ou preserve desigualdades sociais. Em outras palavras, trata-se de reestruturar a sociedade e dar uma outra função aos objetos geográficos concebidos com um fim capitalista, ao mesmo tempo em que novos objetos espaciais já devem nascer com uma finalidade social (SANTOS, 2012a, p. 81).

No contexto do estágio atual do capitalismo, podemos observar, principalmente por meio das grandes mídias, o debate sobre a superação de fronteiras. A globalização, defendida largamente nos anos 2000, apresenta uma suposta diminuição de barreiras entre nações. Porém, como afirma Harvey “a queda de barreiras espaciais não implica o decréscimo da significação do espaço” (2003, p. 265). O sentido da inserção do território na lógica das políticas sociais e na busca pela conquista de direitos ganha força ao longo das últimas décadas. Podemos afirmar que, se a globalização ultrapassa fronteiras, a divisão social do trabalho também se apresenta de maneira espacial. E, para apreender esse sentido mais

amplo da categoria, precisamos identificar o seu lócus nas determinações sociais em curso.

Uma política efetivamente redistributiva, visando a que as pessoas não sejam discriminadas em função do lugar onde vivem, não pode, pois, prescindir do componente territorial. É a partir dessa constatação que se deveria estabelecer como dever legal – e mesmo constitucional – uma autêntica instrumentação do território que a todos atribua, como direito indiscutível, todas aquelas prestações sociais indispensáveis a uma vida decente [que] constituem um dever impostergável da sociedade como um todo e, neste caso, do Estado (SANTOS, 2012b, p. 141).

Para Dirce Koga (2013), é necessário constituir um elo entre território e políticas públicas. Isso porque o aspecto excludente do capitalismo dificulta a universalização do acesso da população à cidadania, principalmente nos casos de vulnerabilidade justificada pela pobreza. O “meio técnico-científico informacional” (SANTOS; SILVEIRA, 2013) reproduz desigualdades territoriais e expressa a dinâmica da sociedade capitalista e suas contradições. É por essa razão que o território guarda elementos que apontam para as condições precárias de vida da população

Por sua vez, Aldaíza Sposati (2013) discute o conceito de território como uma construção histórica submetida à dinâmica ininterrupta das relações sociais. No que concerne às políticas públicas, o conceito de território está entrelaçado com outros condicionantes relacionados à organização social (desigualdades territoriais, pobreza, violência, formas de exploração do solo, urbanização, oferta de bens e serviços, características regionais, infraestrutura urbana, rede de assistência social etc.) relevantes para o estabelecimento de vínculos efetivos com a população local e suas demandas gerais e específicas.

Considerando a característica de país continental, o Brasil apresenta marcas da desigualdade estrutural da heterogeneidade das diferentes regiões do território brasileiro. Sob esse aspecto, fazem-se cada vez mais necessárias políticas sociais territorializadas, com instrumentos e elementos capazes de apontar a direção adequada para determinadas ações em determinados espaços sociais. As decisões políticas representarão posicionamentos sobre a proteção social, de presença ou de ausência de intervenção. Koga (2015) destaca a existência do “mosaico de vivência” ao discorrer sobre a desigualdade socioterritorial do país:

A imagem da desigualdade socioterritorial prevalece, e nesse ponto é que as cidades brasileiras se tornam parecidas, apresentando cada

qual pedaços de chão que conformam um mosaico de condições de vida extremamente discrepantes entre seus moradores, em que somente alguns são considerados cidadãos, e outros cidadãos de segunda categoria (KOGA, 2015, p. 13).

Para pensarmos no território como meio de fortalecimento da proteção social, é necessário ter como base a dinâmica estabelecida com o avanço das forças produtivas. Desta forma, “qualquer abordagem que se proponha no campo da transformação social e emancipação humana em relação ao território, não pode aprisionar o mesmo aos horizontes geográficos e políticos que o cercam” (ABREU, 2016, p. 67). É preciso considerar que o território é uma categoria construída socioeconomicamente.

Como vimos, o território passa a ser levado em consideração nas políticas públicas brasileiras a partir de 1988, com a Constituição federal e a descentralização político-administrativa, a qual dinamizou a preocupação em estabelecer e oferecer acesso a direitos e proteção social do Estado no espaço de vida dos cidadãos, com foco nas políticas de saúde, assistência social e educação.

Ressaltamos que as políticas de proteção social estão em constante disputa, avançando e regredindo de acordo com a correlação de forças de cada conjuntura. Porém, desde a Constituição federal de 1988, encontramos no país momentos significativos no que diz respeito ao avanço da proteção social como direito, pautada na responsabilidade do Estado, e a sua concepção, considerando que:

A dimensão territorial é elemento fundante e mediativo nas políticas sociais. Expõe-se sempre como vetor de dinamização e alcance da proteção do Estado nas capilaridades do país, pelo menos esse é seu fundamento (KOGA, no prelo).

Nesse sentido, o Estado não se exime da proteção social, transferindo-a para atores que se aproximam de forma cooperativa em detrimento das responsabilidades estatais. O fortalecimento da proteção na perspectiva do território, sob a ótica da totalidade, não significa incentivar a ausência do poder público na oferta direta de serviços. A endogenia exagerada²⁰ tenta transpor a relação da luta de classes, não reconhece a complexidade social e “deposita na vontade dos atores

²⁰ Termo utilizado por Brandão (2012) ao discorrer sobre o localismo exagerado, ou seja, o reconhecimento do local como a força contemporânea, “como se o poder, a propriedade etc. estivessem sendo paulatinamente diluídos nessa etapa do capitalismo, tornando-se dispersos na atmosfera sinérgica das eficiências coletivas e solidárias de um determinado local” (p. 50).

sociais de um determinado recorte territorial todos os requisitos de superação do subdesenvolvimento” (BRANDÃO, 2012, p. 50).

Nesse momento, o território passa a ser elemento presente no planejamento e na execução das políticas em diversas áreas, em maior ou menor grau.

O Estado, a partir da década de 1990, vem retomando sua capacidade de conceber e implantar políticas territoriais. Trata-se, então, de uma retomada recente, vinculada à nova conjuntura nacional, e esse fato leva a que essas políticas estejam mais em debate e construção que plenamente operacionais, como o são as políticas sociais implantadas a partir da Constituição de 1988 (Saúde) e de leis que a regulamentam em meados dos anos 1990 (Educação e Assistência Social) (BITOUN, 2009 apud KOGA, no prelo).

Ao considerar o território na formulação das políticas sociais, consideramos o chão, a identidade, a vida cotidiana dos sujeitos em seus processos de sociabilidade. As políticas sociais territorializadas consideram o território como o lugar de elaboração, prática de novas formas de implementação e gestão de proteção social.

O caráter operacional, mas não utilitarista da categoria território, faz da abordagem geográfica da realidade social um instrumento de grande valia para a estruturação de processos de trabalho (MONKEN, 2008 apud KOGA, no prelo).

Assim, a escala geográfica operativa para a territorialização emerge, principalmente, dos espaços da vida cotidiana, compreendendo desde o domicílio (dos programas de saúde da família) a áreas de abrangência (de unidades de saúde) e territórios comunitários (dos distritos sanitários e municípios). Esses territórios abrangem, por isso, um conjunto indissociável de objetos cujos conteúdos são usados como recursos para a produção, habitação, circulação, cultura, associação e lazer (MONKEN; BARCELLOS, 2005 apud KOGA: no prelo).

Sobre esse aspecto, Sposati e Koga (2013) apresentam o sentido de movimento nas políticas sociais em uma lógica inversa à territorialização humana – a *lógica sedentária das políticas sociais versus a dinâmica dos territórios*.

É necessário sair da escala nacional para a local, pois é nessa escala que apreendemos os aspectos visíveis (padrão espacial), as atividades desenvolvidas, a natureza social, econômica e política, as ações da sociedade e, por consequência, é a escala na qual sentimos, vivemos e entendemos processos multidimensionais da exclusão (LINDO, 2011 apud KOGA, no prelo).

É nesse sentido que Koga aponta que as políticas sociais estão intrinsicamente relacionadas ao território, em um intercâmbio com a vida real da população para a garantia da proteção social, dos vínculos, da sociabilidade, da convivência e da atenção social, compreendendo as vulnerabilidades do coletivo e as singularidades dos sujeitos.

É no território que as desigualdades sociais se tornam evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais. [...] O território também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais se tornam evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir, a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais (KOGA, 2011, p. 33).

Com base nessa relação, pensamos a proteção social formulada a partir do chão, da identidade, da vida cotidiana de cada sujeito, perpassando pelas singularidades e formando a coletividade.

Nessa direção, David Harvey (2009 p. 29) salienta a noção de direito à cidade, observando o “modo como fomos feitos e refeitos, ao longo da história, por um processo urbano impulsionado para frente por forças sociais poderosas”. A sua compreensão dialoga com as possibilidades de intervenção no território que podem modificar as estruturas sociais a partir de uma consciência crítica sobre os direitos humanos manifestos na cidade. Essa abordagem vai de encontro ao uso puramente instrumental do território e reivindica a participação das pessoas para construir uma cidade melhor para se viver.

O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização (HARVEY, 2013).

No que concerne às políticas sociais, o território expressa o contraste dos diferentes gradientes de desigualdade econômica, de condições dos equipamentos públicos, de infraestrutura, de mobilidade urbana, de acesso aos direitos básicos das

famílias etc. – elementos que marcam o cotidiano diverso e plural das comunidades, observáveis pelas ambivalências socioeconômicas vivenciadas no território.

A relação entre os conceitos de território e vulnerabilidade indica múltiplos aspectos de ocupação e uso do solo pela população brasileira. Do ponto de vista das políticas públicas, a configuração territorial está cercada de elementos que podem reforçar as condições de vulnerabilidade das famílias. Um exemplo da diversidade de modos de vida no território são os aglomerados subnormais urbanos²¹, que compreendem a favela, a invasão, a grota, a baixada, a comunidade, a vila, a ressaca, o mocambo, a palafita, entre outras formas de habitação.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, uma nova perspectiva de proteção social aparece nos planos de governo. O reconhecimento das desigualdades regionais é traduzido nos documentos oficiais que nortearam a gestão das políticas sociais. O fortalecimento da lógica territorial para o desenvolvimento econômico do país permite um novo contexto de intervenções.

As desigualdades sociais têm uma dimensão regional e seu enfrentamento passa por uma nova política de desenvolvimento regional e o fortalecimento do planejamento territorial no setor público. A geografia do Brasil mostra ainda uma forte concentração das atividades econômicas e da população sobre uma parcela menor do espaço brasileiro. Mostra uma geografia das desigualdades sociais e econômicas que comporta vastos territórios vazios e pouco desenvolvidos, ao lado de outros que apresentam alta concentração de pobreza. Em ambos os casos, são regiões com reduzida capacidade de competir com os territórios mais dinâmicos (BRASIL, 2003, p. 16).

O plano Brasil para Todos apresentou as diretrizes do primeiro mandato do então presidente Lula, orientou a formulação do plano plurianual e da gestão da economia. Sua perspectiva econômica do território, ou seja, de enxergar no território o potencial do desenvolvimento econômico local, permitiu que fosse destacada a necessidade de “uma política nacional que promova a coesão territorial como expressão da coesão social e econômica do país” (BRASIL, 2003, p. 17). Apesar de viabilizar a ótica funcionalista do território para o fortalecimento da acumulação do

²¹ Segundo definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aglomerado subnormal “é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas restritas à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros”. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 6 jan. 2020.

capital e do desenvolvimento das forças produtivas, tal abertura sobre a importância do território permitiu avanços significativos na construção da proteção social a partir do uso, da vivência do espaço, ao privilegiar a “atuação de múltiplas escalas espaciais dentro de uma visão que zela coerência nacional das ações” (BRASIL, 2003, p. 141).

A importância do território nas duas gestões do governo Lula aparece explicitamente em diferentes iniciativas e documentos oficiais, os quais indicam uma direção política impulsionada por políticas públicas que conduziram a agenda do governo federal, cujo legado aponta na direção do reconhecimento da diversidade territorial e da articulação das unidades subnacionais. Nessa perspectiva, abriu-se espaço para se buscar o fortalecimento da coordenação federativa em um ambiente capaz de desenvolver estratégias as quais favorecessem um planejamento articulado de forma a contemplar as escalas espaciais e a expressar as heterogeneidades presentes na realidade brasileira nos Planos Plurianuais no âmbito federal, estadual e municipal. Tal iniciativa exige o reaparelhamento e o fortalecimento estratégico e legitimado do Estado que faça valer o imperativo do princípio democrático e republicano, dando legitimidade e fortalecendo os espaços de democracia participativa.

Em 2006, o governo federal publica o “Estudo da dimensão territorial para o Plano Plurianual” (BRASIL, 2006), elaborado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, o qual apresenta a proposta e a base metodológica da elaboração do “Estudo da dimensão territorial para o planejamento”²², publicado em 2008, que discorre sobre diretrizes e estratégias para o desenvolvimento socioterritorial do país, incorporando a dimensão territorial como um ponto significativo e estratégico. No resumo executivo, de 2006, podemos identificar, logo no início, qual o conceito de território utilizado pelos organismos de planejamento:

O Brasil precisa contar com uma metodologia de planejamento que incorpore a dimensão territorial nos objetivos, diretrizes e ações da sociedade e do governo. O território representa um guia capaz de orientar uma ação efetiva sobre as graves iniquidades econômicas e sociais, superando entraves importantes ao desenvolvimento, pois sintetiza e espelha as múltiplas potencialidades e problemas do desenvolvimento brasileiro. Para alcançar a condição de País

²² O documento foi elaborado pelo MPOG por meio de contratação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Publicado em sete volumes, apresenta os seguintes temas: 1) Sumário executivo; 2) Visão estratégica nacional; 3) Regiões de referência; 4) Estudos prospectivos, escolhas estratégicas; 5) Carteira de investimentos; 6) Impactos econômicos da carteira de investimentos; 7) Avaliação de sustentabilidade da carteira de investimentos.

desenvolvido, o Brasil deve patrocinar uma maior coesão da população e assegurar que os impulsos dinâmicos do desenvolvimento encontrem melhor distribuição territorial, social e econômica. Promover de maneira coordenada o deslanche das muitas oportunidades de investimento que emergem das realidades regionais e locais do país constitui, hoje, o grande desafio do planejamento (BRASIL, 2006, p. 1).

Ao consolidar o território como espaço de expressão das desigualdades, o referido governo incorporou a necessidade do olhar heterogêneo das diferentes regiões do país, o que da mesma forma acontece nas escalas intraurbanas das diferentes cidades brasileiras. Porém, relacionou diretamente a potencialidade dos territórios com o desenvolvimento econômico, sem expor que essas desigualdades compõem e são compostas pelo sistema de produção capitalista, e sem correlacionar a totalidade do movimento de superexploração de determinadas regiões.

Assim, o porte populacional, a densidade demográfica, a localização geográfica, a influência climática, as manifestações de ruralidades, o regime de águas a que a espacialidade está submetida, a presença de grupos tradicionais são alguns dos elementos que expressam as condições das diversidades nos municípios, estados e regiões do Brasil (BRASIL, 2005b, p. 16).

Santos (2014) nos apresenta o movimento dos espaços e, ao pensarmos em proteção social, temos que reconhecer esses movimentos, reconhecer o território e entender que cada um recebe determinados fenômenos de maneira diferente.

Um mesmo elemento [...] terá impactos diferentes em áreas distintas de um país ou do planeta. Para isso concorrerão a história do lugar, as condições existentes no momento da internalização (quando o que é externo a uma área se torna interno) e o jogo de relações que se estabelecerá entre o que chega e o que preexiste. É esse conjunto de coisas que fará com que um mesmo processo de escala mundial tenha resultados distintos, particulares, segundos os lugares (SANTOS, 2014, p. 54).

Essa relação não é distinta quando falamos de proteção social em uma região ou em um município. Cada território, formado pela vida que o habita, pelas instituições, pelas forças produtivas presentes, pela correlação de forças apresentadas na sociedade, pelos serviços ofertados etc., irá responder de maneira distinta às respostas de proteção social ofertada pelo Estado, assim como suas demandas também serão diversificadas.

[...] a conformação dos territórios tem uma profunda relação com o

modo de produção e reprodução da vida social, atravessado pelo crescimento das forças produtivas. Observar o movimento dessa dinâmica certamente amplia as possibilidades de uma leitura dos territórios em sua totalidade, de forma a reconhecer os limites e as possibilidades da discussão no enfrentamento da questão social (ABREU, 2016, p. 41).

Precisa-se ter a análise da fração espacial na qual a política será implementada, desde o seu substrato físico até os atores sociais que nele reconstroem diariamente seus territórios, exercendo relações de poder, gestão e identidade. Porém, se faz necessário superar a lógica que reforça a fragmentação entre espaço, natureza e atores e que focaliza as políticas sociais.

Neste sentido, as especificidades e disparidades que compõem a realidade brasileira precisam ser reconhecidas e reiteradas, indicando a necessidade de enfrentamento das desigualdades vivenciadas. É fulcral reconhecer a diversidade presente na realidade múltipla do espaço e do tempo. Para tanto, deve-se superar a fragilidade institucional e os problemas que comprometem a gestão pública, bem como os desafios ao federalismo cooperativo. Entre estes, destaca-se a necessidade de fortalecer as relações intergovernamentais e de implementar uma real coordenação federativa, com vistas a fortalecer o federalismo cooperado, como vimos no primeiro capítulo.

O enfrentamento das atuais desigualdades estruturais no Brasil implica considerar a direção político-econômica que sustenta e hegemoniza o processo de produção, apropriação e domínio do espaço socialmente produzido. Tal afirmativa funda-se na compreensão de que cada parcela de território “usado”, ao tempo que expressa um conteúdo específico, arrasta, em seu movimento socioterritorial, a totalidade do modo de (re)produção social de uma sociedade, num determinado tempo histórico. Portanto, as históricas contradições de classes resultam nas inúmeras desigualdades, expropriações e violações de direitos que se acumulam secularmente na sociedade brasileira, encontrando-se superpostas, objetivadas e encravadas na realidade particular de cada lugar.

2.3 Território na política pública de Assistência Social

Considerando o contexto atual de ataques sucessivos à política de Assistência Social no Brasil, faz-se necessário retomar novamente o seu histórico. A

busca pela retomada do assistencialismo e da filantropia aparecem como eixo central na política proposta pelo atual Ministério da Cidadania.

2.3.1 Um breve histórico

Podemos dizer que a história da Assistência Social enquanto política pública de direito no Brasil é bastante recente, já que, até a década de 1940, prevaleceu a concepção de caridade e ajuda. A assistência social era voltada para aqueles que não se encontravam aptos ao trabalho, pessoas com deficiência, crianças e idosos em situação de miséria, entre outros. Sempre de cunho moralizador e individualizado, era realizada por meio de instituições filantrópicas, geridos pelas damas de caridade.

Em 1947, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA) com o objetivo de atender as famílias dos pracinhas combatentes da 2ª Guerra Mundial. Inicialmente, caracterizou-se por um atendimento materno-infantil. Depois, essa instituição foi crescendo, e sua linha programática foi absorvendo as demandas do crescente acirramento da contradição capital-trabalho. A instituição tinha como objetivos:

- a) assistência social;
- b) assistência judiciária;
- c) atendimento médico-social e materno-infantil;
- d) distribuição de alimentos para gestantes, crianças e nutrízes;
- e) assistência integral a crianças, adolescentes e jovens (creches e abrigos);
- f) qualificação e iniciação profissional;
- g) liberação de instrumentos de trabalho;
- h) orientação advocatícia para a regularização e registro de entidades;
- i) programas educacionais para o trabalho;
- j) geração de renda;
- k) projetos de desenvolvimento social local;
- l) cooperativas e outros;
- m) assistência ao idoso (asilos e centros de convivência);
- n) assistência à pessoa portadora de deficiência;
- o) assistência ao desenvolvimento social e comunitário;
- p) programa nacional de voluntariado.

Em âmbito geral, foi essa instituição que retratou a Assistência Social no Brasil durante décadas, mantendo os padrões dominantes de compreensão dos problemas sociais, cujo aspecto central é a manutenção da ordem em prol da acumulação capitalista.

Em 1985, temos como contexto um momento em que se exige do setor assistencial práticas inovadoras para demandas postas pela nova realidade nacional de transição democrática, com o fervor das lutas pela democracia e a crescente organização e mobilização da classe trabalhadora, por meio das quais um número crescente da população incluía em sua agenda política respostas mais ágeis e efetivas de uma política assistencial. A partir da luta de diversos grupos, setores e movimentos sociais, como sindicatos, partidos políticos, trabalhadores da área da assistência social, intelectuais, pesquisadores das universidades, profissionais liberais, parcelas das igrejas, organizações públicas e privadas, entre outros, a Assistência Social foi se consolidando como política pública, para que chegasse ao âmbito legal também com esse caráter.

A partir da Constituição federal de 1988, a Assistência Social assume o caráter de política pública, não contributiva, dever do Estado e direito de todos que dela necessitar, integrante de um sistema superficial de proteção social, por meio da seguridade social²³, composta também pela Saúde e pela Previdência Social:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único - Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - Universalidade da cobertura e do atendimento;

II - Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - Irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - Equidade na forma de participação no custeio;

VI - Diversidade da base de financiamento;

VII - Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

²³ É necessário o cuidado ao tratarmos de seguridade social e proteção social, a segunda não se resume a primeira. Para pensarmos em um efetivo sistema de proteção social devemos considerar outras políticas setoriais que não constam na seguridade social brasileira, como educação, habitação, lazer, trabalho, entre outras.

A Carta Magna dedica, no capítulo da seguridade social, uma seção específica para a Assistência Social, definindo, inicialmente, em seu artigo 203, os destinatários dessa política social como aqueles a quem dela necessitar. Já o artigo seguinte indica as diretrizes a serem adotadas pela política de Assistência Social, trazendo como principais inovações a descentralização político-administrativa e o caráter participativo da gestão dessa política.

A Assistência Social, desta forma, passa a ocupar um novo patamar perante a sociedade brasileira, deixando de depender apenas da boa vontade cristã. José Paulo Netto (NETTO, 1998) afirmou, durante sua palestra na II Conferência Nacional de Assistência Social, que:

Ao integrar e fortalecer o lado distributivo da seguridade social a assistência social cumpre dois papéis principais para a democratização da seguridade:

1 - Alarga o espaço da seguridade, geralmente identificado com o seguro social;

2 - Rompe com a visão contratualista de proteção social, que sempre exige contrapartida do beneficiário ou a sua vinculação ao mercado, e instaura uma proteção incondicional, baseada no status de cidadania e não mais no contrato. Afinal, não podemos esquecer que a assistência social está preponderantemente identificada com os direitos básicos, perante os quais todo cidadão é titular, e que devem ser garantidos independentemente da capacidade do indivíduo de contribuir para o financiamento do sistema (NETTO, 1998).

Apesar de a Constituição federal de 1988 citar a necessidade de uma lei orgânica que regulasse a política de Assistência Social, esta só foi sancionada em 1993, já no governo Itamar Franco, sem o consenso dos órgãos gestores quanto ao reordenamento ou extinção das instituições gestoras da Assistência Social no Brasil. Nesse momento, se iniciou a luta pela sua implementação e pelo avanço da política de Assistência Social no país.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) define a política de Assistência Social e seus objetivos, assim como estabelece princípios e diretrizes e trata da organização da gestão da política. A LOAS apresenta grandes avanços no âmbito do direito social, como a assistência (por lei, como direito) de um salário mínimo àqueles que não possuem meios de prover a própria manutenção ou de tê-la promovida pela família.

As diretrizes apresentadas na LOAS indicam a autonomia dos municípios, a necessidade do comando único, sem sobreposição de ações, assim como o controle social por meio da participação da população.

Art. 5º. A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I – Descentralização político-administrativa para Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das 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 (BRASIL, 1993, capítulo II, seção II).

A lei apresenta também as competências de cada ente federado, como o funcionamento dos conselhos municipais, estaduais e nacional, conforme apresentado anteriormente. Desta forma, a LOAS inovou ao afirmar seu caráter de direito não contributivo; ao propor o controle social na formulação, gestão e execução das políticas sociais; e ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social, assim como a centralidade do Estado na garantia do direito e do acesso aos serviços.

Ao traçarmos esse breve histórico da Assistência Social no Brasil, percebemos o quanto a política nessa área se ampliou para uma perspectiva de direitos e de proteção social em seu sentido mais alargado. Tais conquistas se apresentam ameaçadas desde os últimos anos, com a redução de gastos na política de Assistência Social²⁴ e com o avanço do conservadorismo na política nacional.

A Constituição (1988) e a LOAS (1993) foram instrumentos políticos e legais fundamentais para o confronto entre a tradicional concepção da política de Assistência Social e sua forma de gestão privatista e filantrópica cravada no campo da ajuda, da caridade, da benemerência e o conceito de política pública, no campo do direito social, como responsabilidade do Estado.

O SUAS se afirma como modelo de gestão que unifica a política em todo o território nacional, tendo a responsabilidade de articular as três esferas em torno da

²⁴ Vide a Emenda Constitucional 95 de 2016, que congela por vinte anos os orçamentos das políticas sociais brasileiras no patamar de 2016. Seus impactos, especificamente na política de Assistência Social, foram analisados no trabalho de Andrea Paiva (2016). Em anexo a esta tese, consta a nota referente ao déficit orçamentário da política de Assistência Social, datada de abril de 2019, publicada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (ANEXO A) e a proposta de Lei Orçamentária Anual para o ano de 2019 (ANEXO B)

gestão compartilhada, da divisão pactuada de competências e do seu efetivo cofinanciamento, devendo, ainda, estabelecer um padrão comum de serviços e uma sistemática de acompanhamento e avaliação.

Nessa perspectiva, para dar concretude e solidez a tal construção, estabeleceu-se, em curto espaço de tempo, uma base normativa e orientativa como apoio à instituição do SUAS. Além disso, significativas mudanças foram implementadas, como a nova dinâmica que instituiu uma sistemática de financiamento com repasse fundo a fundo em substituição à tradicional forma convencional. Essa nova sistemática, além de cumprir com o estabelecido na IV Conferência, reafirmou o fundo como instância privilegiada de financiamento em cada esfera de governo, cuja alocação do recurso deveria ter como prerrogativa a decisão do Conselho de Assistência Social, que também deveria estar instituído em cada ente federado como espaço republicano de controle público e democrático. Essa decisão técnica e política interferiu na forma de gestão participativa e compartilhada.

Porém, além das impossibilidades, já intrínsecas a uma política social no modo de produção capitalista, a política de Assistência Social encarou, nos anos subsequentes à aprovação da Constituição federal de 1988, um contexto completamente adverso de avanço do neoliberalismo, tema já discutido no item anterior.

Em meio à redução do Estado no âmbito do social, ao desmonte e à retração de direitos, a política de Assistência Social tenta se construir e se efetivar.

Ou seja, é na contramão das transformações que ocorrem na ordem econômica internacional, tensionada pela consolidação do modelo neoliberal, pelas estratégias de mundialização e financeirização do capital, com sua direção privatizadora, e focalizadora das políticas sociais, enfrentando a “rearticulação do bloco conservador” com a eleição de Fernando Collor, que busca de diversas formas obstruir a realização dos novos direitos constitucionais, que devemos situar o início do difícil processo de construção da Seguridade Social brasileira (COUTO et al., 2010, p. 35).

Nessa conjuntura neoliberal, a Assistência Social, enquanto direito, passou por transformações, avanços e retrocessos, com a participação de sujeitos sociais comprometidos com um projeto de resistência à lógica de redução de direitos. Foi nesse contexto que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 foi aprovada (Resolução CNAS, nº 145, de 15 de outubro de 2004), derivada das

deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília em dezembro de 2003, a qual apontou para a ruptura com o modelo assistencialista, reconhecendo a política assistencial como campo da proteção social.

A PNAS vai ao encontro dos princípios, diretrizes e pressupostos apresentados na Constituição federal de 1988 e na LOAS, reafirmando a Assistência Social como parte do direito à cidadania e responsabilidade do Estado, pautada na gestão compartilhada, apresentando como objetivos:

- Prover serviços, programas e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que dela necessitem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em área urbana e rural;
- Assegurar que as ações no âmbito da Assistência Social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2005a, p. 33).

Diante desses objetivos, é possível observar algumas mudanças no padrão da lógica da política de Assistência Social. A primeira delas está na hierarquização em níveis de proteção social: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE), de média e alta complexidade, respectivamente.

Seguindo a PNAS 2004, a Proteção Social Básica apresenta um caráter preventivo perante

situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2005a, p. 33).

O caráter preventivo dado à Proteção Social Básica traduz o diferencial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Apesar de ainda despertar polêmicas sobre sua conceituação, a PSB possibilita a aproximação da política com o usuário, com o território. Reconhece a ausência do Estado em situações de risco social, explicitando a necessidade de intervenção para a proteção das famílias e da sociedade em diferentes aspectos.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada pelo CNAS em novembro de 2009, discorre sobre os serviços dos diferentes níveis de proteção,

apresentando importante avanço no campo dos provimentos socioassistenciais e inaugurando uma padronização na linguagem descritiva dos serviços prestados. No âmbito da Proteção Social Básica, temos como principal serviço o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Este e os outros serviços desse nível de proteção devem ser ofertados diretamente pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) ou pela rede socioassistencial do território.

No âmbito da Proteção Social Especial, o objeto de intervenção é a exclusão social, que constitui um processo que pode levar ao acirramento da desigualdade e da pobreza e, enquanto tal, apresenta-se de forma heterogênea no tempo e no espaço (BRASIL, 2005a, p. 36). Mais precisamente, os serviços de Proteção Social Especial são direcionados a indivíduos e famílias que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social, decorrentes de abandonos, privação, perda de vínculos, exploração, violência, entre outros. Esses serviços podem ser:

- De média complexidade: oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Requerem atenção especializada e mais individualizada. Tem como equipamento de referência o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS).
- De alta complexidade: os serviços de proteção social de alta complexidade são aqueles garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou comunitário. Tais como: instituições de acolhimento, albergues, casa de passagem [...] (BRASIL, 2005a, p. 38).

Os serviços dos diferentes níveis de proteção pretendem prover um conjunto de seguranças, que, segundo a NOB/SUAS 2005²⁵, são:

a) **segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia:** complemento de renda por meio de benefícios continuados e eventuais, direcionados principalmente a idosos e pessoas com deficiência (Benefício de Prestação Continuada)²⁶. Também pode ser operada por meio de concessão de bolsas e auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades;

²⁵ As seguranças a serem aprofundadas pela política de Assistência Social são resgatadas na NOB/SUAS 2012, mas seus fundamentos se mantêm.

²⁶ Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício provido pelo governo federal, que consiste no repasse de um salário mínimo mensal direcionado a idosos e pessoas com deficiência que não possuem meios de prover sua subsistência ou tê-la provida por sua família. Esse benefício possui um corte baixíssimo de renda, de um quarto de salário mínimo per capita para que seja concedido.

- b) **segurança de acolhida:** oferta de rede de serviços e de ações de abordagem em territórios de incidência de situações de risco, a fim de restaurar a autonomia e a capacidade de convívio e protagonismo mediante oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação. Direcionada principalmente a crianças, jovens, adultos e idosos em situação de abandono e isolamento;
- c) **segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social:** por meio de oferta pública de rede continuada de serviços e trabalho socioeducativo para a construção, restauração e fortalecimento de lócus de pertencimento e vínculos sociais;
- d) **segurança de desenvolvimento de autonomia:** ações profissionais e sociais voltadas para o desenvolvimento das capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo e da cidadania, para a conquista de respeito à dignidade humana e para a conquista de maior grau de independência pessoal, buscando a superação de situações que impeçam a autonomia do indivíduo perante a sociedade;
- e) **segurança de sobrevivência e riscos circunstanciais:** trata de ações emergenciais e de caráter provisório a fim de prover, por meio público, benefícios eventuais a famílias e indivíduos em situação de emergência ou calamidade pública.

Dando sequência ao processo de regulação da Política de Assistência Social no Brasil, consequente à PNAS 2004, seguiu-se a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado em julho de 2005 pelo CNAS (NOB/SUAS nº 130, de 15 de julho de 2005) e posteriormente sancionado em lei em 2011.

A fim de superar a falta de regulação; a desintegração e desarticulação de serviços; a indefinição de atribuições/competências dos três níveis de governo quanto à gestão da política e seu financiamento; e a insuficiente ação intersetorial entre as políticas sociais, o SUAS propõe uma nova forma organizacional de articulação em todo o território nacional de implementação dos serviços, programas, benefícios e ações da Assistência Social, com caráter de execução permanente, em rede hierarquizada e em articulação com a sociedade civil.

Entre os eixos estruturantes do SUAS (BRASIL, 2005b, p. 86), temos:

- a) precedência da gestão pública da política;

- b) alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários;
- c) matricialidade sociofamiliar;
- d) territorialização;
- e) descentralização político-administrativa;
- f) financiamento partilhado entre os entes federados;
- g) fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil;
- h) valorização da presença do controle social;
- i) participação popular do cidadão-usuário;
- j) qualificação de recursos humanos;
- k) informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados;

Subsequente à aprovação da NOB/SUAS 2005, teve início o processo de luta por parte da categoria profissional e por diferentes atores que conformam o movimento pela política de Assistência Social no país para que o Sistema Único de Assistência Social se tornasse lei. Em 7 de julho de 2011, a Lei nº 12.435, conhecida também como Lei do SUAS, foi sancionada, conferindo à Assistência Social o caráter de política pública e dever do Estado, que deve realizar-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento bem como a universalização dos direitos sociais.

Nesse momento, a institucionalização do SUAS se concretiza, e cada ente federado precisa desenvolver instrumentos de gestão da Assistência Social a partir dos seguintes mecanismos (BRASIL, 1993):

- a) implantação e manutenção do Conselho de Assistência Social;
- b) implantação do Fundo de Assistência Social;
- c) existência de estrutura própria de gestão, com a finalidade do comando único;
- d) existência de rede socioassistencial;
- e) existência de corpo técnico para a gestão e execução dos serviços socioassistenciais;
- f) dotação orçamentária no Fundo de Assistência Social; e
- g) elaboração de Plano Municipal de Assistência Social, com aprovação do respectivo conselho.

Outro ponto importante da política de Assistência Social é que tanto a PNAS como a NOB/SUAS 2005 tentam ampliar o escopo de direitos e demandas dos usuários da política de assistência, considerando pobreza, vulnerabilidade e risco social para além da renda e utilizando uma abordagem territorial.

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou 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 núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2005a, p. 33).

Tal perspectiva trata de uma concepção multidimensional de pobreza que associa questões objetivas e subjetivas, ampliando o conceito. Porém, este se apresenta ainda de forma limitada. Nem a PNAS tampouco o SUAS percebem essas vulnerabilidades como aspectos inerentes ao modo de produção e acumulação capitalista, como refrações da questão social. A política de Assistência Social não traduz em sua regulação a origem daquilo que ela tem como alvo de sua intervenção.

A partir da análise da política de Assistência Social brasileira, é possível identificar que esta teve avanços no que tange à concepção de direitos, à ampliação de seus usuários, e em seu caráter de política pública. Houve uma mudança de paradigma: de “necessitados” para “proteção social básica e especial”. Porém, de forma dialética, em todo o seu histórico, tais avanços estiveram em disputa com a manutenção e reprodução de alguns valores que perduraram desde sua origem.

Estas marcas de origem da assistência social são persistentes, se atualizam e se renovam especialmente em momentos de crise social, pois estão na base da estruturação liberal das relações sociais capitalistas, na qual o trabalho assalariado exerce a função integradora do trabalhador à ordem social (COUTO et al., 2010, p. 47).

Após anos de investimento no SUAS²⁷, por meio da expansão dos equipamentos de referência²⁸, qualificação e normatização dos serviços prestados,

²⁷ Essa afirmação é feita com base no aumento do orçamento global da assistência social, o qual inclui os recursos direcionados para o pagamento de benefícios, tanto do Benefício de Prestação

além do investimento em educação permanente dos trabalhadores, temos o risco iminente de despolitização da Assistência Social, da refilantropização dos serviços, da moralização da vida das famílias e da responsabilização individual perante os riscos sociais postos pela sociedade brasileira em crise (Anexo I).

É possível afirmar também que, decorrente do pouco tempo da política de Assistência Social com o caráter de direito e de suas constantes disputas, ainda há, para as diferentes categorias profissionais que atuam no âmbito dessa política, certa confusão ou dificuldade na disseminação da informação sobre quais são os direitos socioassistenciais a serem garantidos por meio do SUAS, para além dos benefícios.

A Assistência Social assumiu centralidade durante os anos dos governos Lula e Dilma como forma de enfrentamento da desigualdade social e da pobreza. Porém, o que encontramos hoje é o deslocamento desse debate. Há o resgate da lógica de “dependência” dos beneficiários dos programas sociais, da condição de pobreza como uma deficiência do indivíduo ou da família, e da visão positivista de sociedade, que identifica as expressões da questão social como anomalias causadas por desvios individuais.

Nesse sentido, o resgate do território como expressão da totalidade, da correlação de forças e da disputa de poder inerentes ao sistema capitalista torna-se novamente urgente.

2.3.2 A abordagem territorial presente na política de Assistência Social

A partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social, a ideia de criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), inspirada no paradigma do Sistema Único de Saúde (SUS), anuncia uma proposta de territorialização com vistas à universalização de um direito a ser, de forma permanente e contínua, assegurado pelo Estado brasileiro.

Pereira (2009) apresenta uma síntese da análise da perspectiva do conceito de território identificada na política de Assistência Social a partir de 1988 até 2007.

Continuada quanto do Programa Bolsa Família.

²⁸ O número de CRAS existentes no país aumentou 44,9% de 2009 para 2013, segundo dados da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC) – Assistência Social – 2013 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014). Os dados divulgados mostram que, de 2009 para 2013, o número de CRAS passou de 5.499 em 4.032 municípios para 7.986 em 5.437 municípios. A Região Nordeste foi a que concentrou a maior proporção de municípios com CRAS (99,5%), seguida do Centro-Oeste (98,7%), Norte (97,6%), Sudeste (96,4%) e Sul (96,1%). Em 2016, esse número era de 8.240 unidades, segundo o Censo SUAS 2016.

Consideramos importante apresentar essa mudança histórica na institucionalização da política setorial e a complementamos com o período de 2008 a 2015²⁹:

Quadro 3 – A periodização, sua relação com as inflexões e os diferentes níveis de apreensão da categoria território

PERÍODOS POLÍTICOS	INFLEXÃO EM RELAÇÃO A CATEGORIA TERRITÓRIO	CONCEPÇÃO DE TERRITÓRIO
MOMENTO I – 1989 a 1994		
Desconcentração de responsabilidades federais.	Avanços dos marcos nacionais progressistas, universalistas em termos de direitos, com relevância da dimensão local como esfera democratizadora e cidadã. Aprovação da LOAS pelo Conselho Nacional de Assistência Social (Lei 8.742/93).	Contraposição entre as dimensões nacional e local, sem formulações mais precisas no âmbito da descentralização quanto ao sentido atribuído ao “local”. No que se refere ao território, este não se constitui ainda como uma categoria presente.
MOMENTO II – 1995 a 2002		
Municipalização da política de assistência.	Emergência de modelo reconcentrador das atribuições federais, o Programa Comunidade Solidária (PCS). Sanção presidencial à LOAS. Início dos processos de municipalização da Assistência Social.	Complexificação da dimensão espacial na política de assistência, sem formulação sobre a categoria território. A descentralização torna-se sinônimo de municipalização em momento que novas atribuições são apresentadas para a esfera nacional com a emergência do Programa Comunidade Solidária (PCS), com expressivo impacto espacial na sua implantação com foco

²⁹ A partir de 2014, entramos em um novo momento da política de Assistência Social, que perdura ainda hoje, o momento de desmonte do SUAS, com cortes de verbas significativos, principalmente os voltados aos serviços socioassistenciais. Porém, não foram analisados no presente trabalho os documentos publicados nesse período.

		regional (Nordeste). Oposição entre nacional e municipal em termos de gestão.
MOMENTO III – 2003 a 2007		
Emergência do território como categoria na Política Nacional de Assistência Social. Heterogeneidade das experiências de descentralização.	Aprovação da Política Nacional de Assistência Social e processo de construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Convivência com nova reconcentração federal de investimentos de caráter assistencial, realizados no programa federal intitulado Bolsa Família.	Emergência da categoria território enquanto estruturante da intervenção através do SUAS, de expressão territorial intra municipal, cuja proposta é ser gestado de forma integrada. Articula ao menos vinte programas nacionais na proposição de um sistema de gestão unificada com espacialização intraurbana nos municípios. Entretanto, convive com investimentos paralelos de grande monta em programa de distribuição de renda com gestão municipal, em relação direta com o governo federal.
MOMENTO IV – 2008 a 2014		
Institucionalização da perspectiva de território como espaço vivido. Valorização do território nos documentos de orientação técnica como fundamento da gestão e execução do SUAS.	Consolidação do SUAS por meio da expansão de CRAS e CREAS. Aprovação do protocolo de gestão integrada, que propõe a integração entre a oferta de serviços e a concessão de benefícios, apresentando maiores possibilidades para um serviço territorializado em relação às famílias beneficiárias. Formalização da Vigilância Socioassistencial como	Descentralização administrativa em contraposição à descentralização de recursos. Persistência do conceito de território de maneira funcional, em contradição com a perspectiva de <i>território vivido</i> Incentivo ao diagnóstico socioterritorial em diferentes escalas, com o objetivo de planejar a política de assistência

	instrumento de conhecimento e disseminação de informações territorializadas. Aprovação e publicação de diversas orientações sobre a execução dos serviços socioassistenciais.	social a partir do território.
--	---	--------------------------------

Fonte: PEREIRA, 2009 (adaptado pela autora)

No primeiro momento, temos a afirmação da política de Assistência Social como política pública integrante da seguridade social, conforme os capítulos 203 e 205 da Constituição federal de 1988, que a colocou em outro patamar. A CF de 1988 traz também, como vimos no primeiro capítulo do presente trabalho, o fortalecimento da descentralização político-administrativa. Nesse momento, a desconcentração das responsabilidades federais não impacta diretamente a execução da Assistência Social, que segue majoritariamente centralizada.

O segundo momento apresenta um caráter ainda bastante burocrático da concepção de território, que consiste basicamente no processo de municipalização da política de Assistência Social. Porém, essa construção se dá principalmente no âmbito das exigências técnico-administrativas, enquanto as diretrizes, os investimentos e as decisões políticas permanecem na esfera federal. O território ainda não se apresenta como componente significativo da gestão ou da execução da Assistência Social.

Já no terceiro momento, o território passa a ser identificado como categoria central na política nacional para a organização de serviços, programas e investimentos nos municípios e surge a proposta de seu monitoramento considerando sentidos e dinâmicas territoriais. A PNAS (BRASIL, 2005a) traduz em seu texto a necessidade da descentralização político-administrativa de forma que fortaleça a intersetorialidade e a tomada de decisões no âmbito municipal:

Descentralização efetiva com transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local. Pois, esse processo ganha consistência quando a população assume papel ativo na reestruturação (BRASIL, 2005a, p. 44).

A incorporação do território como eixo central do SUAS ganha institucionalidade ao longo do quarto momento, apresentado no quadro 3. O governo federal aponta seus esforços para a estruturação da Vigilância Socioassistencial³⁰ e o conhecimento da realidade em escala local. A consolidação dos serviços socioassistenciais e a publicação de diferentes orientações técnicas sobre o funcionamento dos equipamentos públicos da assistência social e sobre a gestão e execução dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais na NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012b) reforçam a intenção de uma política territorializada. A ampliação de equipamentos de referência³¹, o cofinanciamento com base no porte populacional, a elaboração de meios de acesso à política assistencial em áreas de difícil acesso, como embarcações, equipes volantes etc., apontam nessa direção.

Considerando que os dois primeiros momentos identificados conformam principalmente um período de descentralização da política de Assistência Social, já analisado no primeiro capítulo, neste item aprofundaremos a identificação das abordagens conceituais e operacionais relativas ao território utilizadas em diferentes instrumentos jurídico-normativos da Assistência Social no período de 2003 a 2014. Tais instrumentos podem ser considerados os principais para a gestão e execução da Assistência Social, no âmbito da gestão e da PSB. O quadro 4 indica os documentos aqui analisados:

Quadro 4 – Lista de instrumentos jurídico-normativos da Assistência Social

Documento	Ano	Publicação
Lei nº 8.742 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)	1993/2011	Presidência da República
Política Nacional de Assistência Social (PNAS)	2005	MDS
Norma Operacional Básica do SUAS	2005	MDS

³⁰ “[...] a Vigilância Socioassistencial consiste no desenvolvimento de capacidades e meios técnicos para que os gestores e profissionais da Assistência Social possam conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual são responsáveis, induzindo o planejamento de ações preventivas e contribuindo para o aprimoramento das ações que visem a restauração de direitos violados e a interrupção de situações de violência. Para tal, a Vigilância deve produzir e organizar dados, indicadores, informações e análises que contribuam para efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos agravos; e desta forma, fortalecendo a capacidade de Proteção Social e de Defesa de Direitos da política de assistência social” (BRASIL, [2013?], p. 9).

³¹ Conforme descrito na nota de rodapé 28.

Documento	Ano	Publicação
Tipificação dos Serviços Socioassistenciais	2009	MDS
Orientações técnicas Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)	2009	MDS
Orientações Técnicas sobre o PAIF (volumes 1 e 2)	2012	MDS
Norma Operacional Básica do SUAS	2012	MDS
SUAS 10 – Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas	2015	MDS
Orientações técnicas da Vigilância Socioassistencial	Publicado por volta de 2013	MDS

Fonte: Elaborado pela autora

A LOAS, aprovada em 1993, não utilizava o termo “territorialização” nem a categoria território como variável da descentralização. Mas, representando os acúmulos e limites do momento histórico de sua elaboração, em início dos anos 1990, ela oferece, sem essa intencionalidade, elementos que podem ser considerados base para a proposição de territorialização como método para concretização das diretrizes e princípios. Conforme afirma Pereira:

Ainda que a categoria território não se faça presente, as experiências que geram essa proposição ao Sistema Único de Assistência (SUAS), necessariamente orientam-se pelas diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Ao se tornar um enfoque a partir dos anos de 1990 tem como princípio a combinação de alguns elementos no que se refere, basicamente:

- (i) à acessibilidade ao serviço;
- (ii) à capacidade de financiamento da política com repasses entre entes federativos, mas com execução municipal e
- (iii) às possibilidades de democratização de sua gestão, e em especial, às condições de controle social e às possibilidades de participação da população usuária nas esferas públicas (PEREIRA, 2009, p. 117).

Identificamos, assim, que o território aparece como elemento fundamental para a política de Assistência Social desde 1993, com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), quando são propostas a superação da simples desconcentração a partir do reconhecimento das particularidades e desigualdades socioterritoriais no país e a relevância do olhar intramunicipal, com vistas à apreensão das necessidades na heterogeneidade do espaço constitutivo das cidades. A emergência da proposta de territorialização da política de Assistência Social ocorre ainda com

forte ascendência desse modelo de gestão municipalista, propondo a ocupação dos espaços intraurbanos.

Com a alteração da LOAS, em 2011, para além da definição das atribuições dos entes federados na gestão do SUAS, a categoria foi incluída nos artigos 2º e 6º. Ao discorrer sobre os objetivos da Assistência Social, no inciso II do artigo 2º, a lei passa a incluir a vigilância socioassistencial, incorporando o conhecimento e a compreensão do território como base fundamental para a execução do SUAS. Já o artigo 6º, em seu parágrafo 1º, coloca o território como base de organização da política de Assistência Social.

Tal perspectiva pode ser observada também em sequência, nos demais marcos legislativos, como na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), na Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), nos cadernos de orientações técnicas, entre outros.

O tema ganha destaque ao se inserir no modelo descentralizado de gestão pública, ou seja, apesar da cooperação entre os entes federados, é nos municípios e em seu território intramunicipal que as ações da política de Assistência Social são concebidas e implantadas. Já na PNAS, é possível identificar a valoração do território, do chão das políticas sociais na busca pela consolidação da cidadania.

Junto ao processo de descentralização, a Política Nacional de Assistência Social traz sua marca no reconhecimento de que, para além das demandas setoriais e segmentadas, **o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz diferença no manejo da própria política**, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração (BRASIL, 2005a, p. 14, grifos nossos).

Desta forma, o território ocupa um lugar estratégico no processo de organização do SUAS, permitindo a leitura da presença de vulnerabilidades; a percepção das vivências produzidas, das mediações políticas, sociais, culturais e econômicas; e a análise e compreensão dos riscos sociais, dos processos de fragilização de vínculos, pertença e cuidado.

A assistência social dispara em seu seio legal e valorativo um dispositivo político quando articula proteção social e território, pois afiança e forja sua capacidade de percepção das determinações da realidade para encampar respostas, e até mesmo, antecipar ações no combate e enfrentamento às precarizações, violações e limites de acesso aos direitos e cidadania (KOGA, no prelo).

A PNAS exige para sua gestão e execução o conhecimento da realidade, das dinâmicas socioespaciais e demográficas, dos lugares de desproteção e violação de direitos. Apresenta, assim, a importância da ação territorializada e intersetorial. Exige, também, agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial, valorizando o município: “é necessário relacionar as pessoas e seus territórios, no caso os municípios, que do ponto de vista federal, são a menor escala administrativa governamental” (BRASIL, 2005a, p. 15).

Porém a contradição que encontramos no documento está na caracterização de grupos territoriais (p. 46) por porte, ou seja, pela população do município. Compreendendo: 1) municípios pequenos 1: com população até 20.000 habitantes; 2) municípios pequenos 2: com população entre 20.001 e 50.000 habitantes; 3) municípios médios: com população entre 50.001 e 100.000 habitantes; 4) municípios grandes: com população entre 100.001 e 900.000 habitantes; e 5) metrópoles: com população superior a 900.000 habitantes.

Diríamos que essa “caracterização dos grupos territoriais da PNAS” são unidades municipais de planejamento para as 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 às articulações entre municípios, não nos parecem explicitar satisfatoriamente o componente geográfico das desigualdades socioespaciais por não apresentarem a diversidade de situações geográficas e de formações socioespaciais em que se inserem tais 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. As desigualdades continuam latentes, pois encontram relações estreitas com as diferentes situações regionalizadas em distintas formações socioespaciais.

Certamente, o tamanho demográfico tem sua importância na delimitação das cidades e municípios, uma vez que o fator aglomeração, que pode ser tomado a partir do tamanho populacional, acaba por indicar as complexidades das formas, processos da produção e reprodução desses 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 ao espaço rural, sejam aqueles próximos, imediatos ou aqueles distantes.

O salto significativo da norma, no que tange ao conceito da territorialidade da Assistência Social está na incorporação de “importantes conceitos no campo da descentralização [...] a partir da leitura territorial como expressão dos conjuntos das relações, condições e acessos” (BRASIL, 2005a, p. 43). Portanto, a PNAS admite que o território se expressa também na manutenção das desigualdades econômicas e sociais do país.

[...] os espaços urbanos passaram a ser produtores e reprodutores de um intenso processo de precarização das condições de vida e de viver, da presença crescente do desemprego e da informalidade, de violência, da fragilização dos vínculos sociais e familiares, ou seja, da produção e reprodução da exclusão social, expondo famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade (BRASIL, 2005a, p. 17).

A depender da configuração do espaço urbano-rural, o acesso aos direitos de cidadania pode ser limitado ou ampliado. É nesse sentido que a visão da Geografia e da Assistência Social se complementam, ou seja, quando contemplam a territorialização como elemento estruturante do SUAS, já que a atuação da rede socioassistencial se dá pelas especificidades da área de abrangência por meio de uma gestão descentralizada.

A NOB 2005 reafirma a necessidade de buscar instrumentos para a qualificação do compartilhamento da gestão e a articulação entre os governos locais com vistas à ampliação da proteção social:

[...] podemos afirmar que a defesa da gestão compartilhada como forma de ampliação da proteção social está presente na perspectiva de melhoria de qualidade de vida.

Um dos objetivos desta NOB/SUAS é transformar a política de Assistência Social em uma política realmente federativa, por meio da cooperação efetiva entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

A plena concretização do federalismo cooperativo no país requer o aprimoramento de instrumentos legais e institucionais de cooperação intergovernamental. Trata-se, portanto, de uma estratégia fundamental frente à escassez de recursos públicos, à diferenciada capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, às profundas desigualdades socioeconômicas regionais e à natureza cada vez mais complexa dos problemas urbanos, ambientais e de desenvolvimento econômico territorial, que exigem soluções intersetoriais e intergovernamentais. Nesse contexto, sobressai a importância de fortalecer a articulação e cooperação das esferas de governo no âmbito do espaço sub-regional, (BRASIL, 2005b, p. 96).

O SUAS, por meio da NOB 2005, atribui funções e responsabilidades para cada ente federado. Em síntese, como vimos no capítulo anterior, em âmbito nacional estão demarcadas as funções de regular, normatizar e coordenar a política de Assistência Social, assim como de monitorar e avaliar a implementação do SUAS, além de cofinanciar os serviços e benefícios concedidos. Aos estados, cabe coordenar e executar a política estadual de Assistência Social, além de apoiar técnica e financeiramente os municípios. Já as responsabilidades municipais se encontram em toda a operacionalização da política em sua esfera municipal. Ou seja, é o local onde a política de Assistência Social acontece de fato.

É preciso enfatizar que o território, no Sistema Único de Assistência Social, é mais do que o lugar referenciado a cada unidade de atendimento, ou a referência de abrangência, mas trata da relação da universalização dos serviços socioassistenciais com o chão, com a vida, é o território usado e permeado por mediações políticas na relação dos sujeitos com a comunidade. Sob esse aspecto, o SUAS incorpora o território como um instrumento para a sua efetivação.

Para tal, a territorialização dos serviços de assistência social necessita estar pautada na perspectiva da universalização do acesso e garantia de qualidade na oferta de serviços, planejada a partir das desproteções e das potencialidades do território. Segundo Koga (no prelo), aquela deve também fazer parte do uso, do processo e da ação de ocupação dos espaços na produção e reprodução de relações de territorialidades.

A compreensão dos territórios onde vivem e convivem as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social, por violação de direitos, é fundamental, portanto, para o planejamento e a organização das ações do SUAS. Considerá-los e compreendê-los é trilhar um caminho para construir uma efetiva política garantidora de direitos (BRASIL, 2011a, p. 15).

Na NOB/SUAS 2012, identificamos o imbricamento entre uma perspectiva funcional e uma perspectiva de totalidade do território, que seguiu a lógica de instrumento, e não de composição da política de Assistência Social, questionando a funcionalidade do território para o SUAS. Ao mesmo tempo que afirma o respeito às diversidades cultural e territorial – a territorialização – tanto em seus princípios quanto em suas diretrizes, a NOB recorre à necessidade do reconhecimento das

desigualdades territoriais. Dessa forma, boa parte de seu texto traduz a territorialidade como espaço banal, onde se organizam serviços socioassistenciais.

Ao tratar do planejamento da gestão da Assistência Social, a NOB traz com extrema relevância a necessidade do conhecimento do território. No capítulo III, “Planos de assistência social”, em seus artigos 20 e 21, localizamos a incorporação do diagnóstico socioterritorial na construção do plano:

Art. 20. A realização de diagnóstico socioterritorial, a cada quadriênio, compõe a elaboração dos Planos de Assistência Social em cada esfera de governo.

Parágrafo único. O diagnóstico tem por base o conhecimento da realidade a partir da leitura dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais que **possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam**, reconhecendo as suas demandas e potencialidades.

Art. 21. A realização de diagnóstico socioterritorial requer:

I - processo contínuo de investigação das situações de risco e vulnerabilidade social presentes nos territórios, acompanhado da interpretação e análise da realidade socioterritorial e das demandas sociais que estão em constante mutação, estabelecendo relações e avaliações de resultados e de impacto das ações planejadas;

II - identificação da rede socioassistencial disponível no território, bem como de outras políticas públicas, com a finalidade de planejar a articulação das ações em resposta às demandas identificadas e a implantação de serviços e equipamentos necessários;

III - reconhecimento da oferta e da demanda por serviços socioassistenciais e definição de territórios prioritários para a atuação da política de assistência social.

IV - utilização de dados territorializados disponíveis nos sistemas oficiais de informações (BRASIL, 2012b, p. 25, grifos nossos).

Em relação à vigilância socioassistencial, a NOB/SUAS 2012 dedica um capítulo inteiro sobre o tema, estipulando que tanto a União quanto os estados e municípios devem instituir a área diretamente vinculada ao órgão gestor da Assistência Social. Porém, reduz o objetivo à gestão de informações territorializadas, como um instrumento para construção do diagnóstico socioterritorial. Em seu artigo 87, apresenta que a vigilância socioassistencial “deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas” (BRASIL, 2012b, p. 40).

Já nas “Orientações técnicas da Vigilância Socioassistencial” (BRASIL, [2013?]), podemos observar a ampliação do conceito território, incorporando a perspectiva de Milton Santos:

[...] a apropriação do conceito de território, tal como desenvolvido pelo geógrafo Milton Santos, permite **compreender a forma como**

as relações sociais se materializam num dado espaço. O território é muito mais do que a paisagem física ou o perímetro que delimita uma comunidade, bairro ou cidade. **O território é o espaço recheado pelas relações sociais passadas e presentes, a forma específica de apropriação e interação com o ambiente físico, as ofertas e as ausências de políticas públicas, as relações políticas e econômicas que o perpassam, os conflitos e os laços de solidariedade nele existentes** (BRASIL, [2013?], p. 12, grifos nossos).

Nesse sentido, o SUAS recorre à categoria de território vivido e apresenta sua na determinação das potencialidades ou vulnerabilidades que permeiam a sociedade. Consegue, dessa forma, buscar estratégias de caráter coletivo, considerando que as famílias inseridas em determinados territórios possuem semelhanças na forma como vivem os problemas ali apresentados. Ou seja, são uma fração de um todo complexo.

O documento propõe a vigilância social como um novo tipo de gerenciamento da Assistência Social, buscando efetivar o planejamento, monitoramento e avaliação em consonância com demandas em diferentes escalas. Conhecer as formas de vivência e os sujeitos que compõem o território possibilita o enriquecimento da gestão da política de Assistência Social, uma vez que torna possível compreender aqueles que são invisíveis para as políticas públicas e suas expressões de vivência, superando o reconhecimento das áreas de forma homogênea.

As orientações técnicas do CRAS (BRASIL, 2009b) segue a perspectiva dos demais documentos da política de Assistência Social, e define que o território

não se restringe à delimitação espacial. Constitui um espaço humano, habitado. Ou seja, o território não é somente uma porção específica de terra, mas uma localidade marcada pelas pessoas que ali vivem. É nos espaços coletivos que se expressam a solidariedade, a extensão das relações familiares para além da consanguinidade, o fortalecimento da cumplicidade de vizinhança e o desenvolvimento do sentimento de pertença e identidade. O conceito de território, então, abrange as relações de reconhecimento, afetividade e identidade entre os indivíduos que compartilham a vida em determinada localidade (BRASIL, 2009b, p. 13).

Porém, o território e a gestão territorial se resumem, em algumas passagens do texto, ao território de abrangência dos equipamentos de referência, em uma perspectiva funcionalista, como se fosse um espaço estanque, sem movimento. A conclusão possível, a partir da leitura do documento, é que a palavra território poderia facilmente ser substituída por outra correlata, tal como área, lugar e

localização.

As “Orientações técnicas sobre o PAIF” (BRASIL, 2012a) relaciona diretamente territorialidade com as noções de especificidades, potencialidades e vulnerabilidades com foco da execução do serviço PAIF. Pressupõe que o trabalho social com famílias depende do conhecimento do território, mas também do seu conceito, ou seja, de qual território a política de Assistência Social fala ao trabalhar com famílias no âmbito dos CRAS.

No primeiro volume das orientações técnicas, é possível observar a importância do território, em um contexto mais amplo, para a localização das famílias acompanhadas: “Destaca-se que o PAIF tem por função ‘apoiar’ as famílias no desempenho de sua função protetiva, num dado território” (BRASIL, 2012a, v. 1, p. 15). Observa também a relação entre o PAIF e a vigilância socioassistencial, compondo a compreensão das relações vividas no território, além de trabalhar questões de “pertencimento ao território”.

Enfatiza-se também que o PAIF tem papel fundamental na compreensão das especificidades dos territórios – suas vulnerabilidades e potencialidades, a partir do diagnóstico territorial, da leitura crítica da situação vivenciada e escuta qualificada no atendimento às famílias e grupos sociais ali residentes, possibilitando, assim, a implementação de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. Logo, é a partir do olhar técnico sobre o território que se dá o desenho do trabalho social a ser desenvolvido com famílias do PAIF (BRASIL, 2012a, v. 1, p. 16).

Os dois volumes associam repetidamente a execução do serviço com a perspectiva territorializada, acompanhando os demais documentos jurídico-normativos do SUAS. Para elucidar, a passagem do segundo volume das orientações, ao discorrer sobre a acolhida, explicita o aspecto territorial da vivência da população usuária da política assistencial:

A acolhida constitui ação essencial do PAIF, pois é quando ocorre o início do vínculo entre o Serviço e a família. É o momento em que o profissional deve buscar compreender os múltiplos significados das demandas, vulnerabilidades e necessidades apresentadas pelas famílias, buscando também identificar seus recursos e potencialidades e como tais situações se relacionam e ganham significado no território (BRASIL, 2012b, p. 17).

O território é ressaltado como base fundante para a execução do serviço PAIF em todas as suas etapas, assim como é destacado o aspecto territorial das vulnerabilidades e dos riscos sociais, demonstrando respeito às suas

particularidades sem individualizar ou responsabilizar as famílias pelas mesmas.

Consta também nas orientações dos serviços de Proteção Social Básica, que os executores da política devem 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, 2009b, p. 18). Concebendo o território, assim, em sua dinamicidade, contendo as desigualdades socioespaciais bem como as possibilidades locais para sua superação. O que possibilita a revelação das contradições das territorialidades.

O documento intitulado “SUAS 10 – Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas” consiste na análise do trajeto de percurso do Sistema Único de Assistência Social nos últimos dez anos, a partir de movimentos produzidos pelos três entes federativos, a fim de identificar os objetivos e os caminhos a serem traçados para os dez anos seguintes.

Logo em sua apresentação, deixa clara a perspectiva de respeito às diversidades territoriais na construção de um sistema único de assistência social:

A construção da unidade não significa apagar as diversidades, mas, por mais paradoxal que seja, ela assume outra feição: construir unidade significa conhecer, enxergar, entender as diversidades pois é delas, e nelas, que se constroem os propósitos de uma política de proteção social (BRASIL, 2015, p. 7).

Inteiramente pautado na diversidade dos territórios, o documento apresenta dados que demonstram os diferentes perfis dos municípios brasileiros em suas respectivas regiões, os distintos aspectos que compõem a cobertura do CadÚnico, do Programa Bolsa Família, do território, e da proteção social especial no território nacional; assim como a diversidade na gestão do SUAS, discorrendo sobre os trabalhadores e as unidades constitutivas do sistema, tanto em âmbito municipal quanto estadual.

Considerando que o texto trata da realidade nacional, de um país com dimensões continentais, culturas e sociabilidades significamente distintas, podemos afirmar que ele não consegue abarcar a análise da correlação de forças, a vida, a produção e a reprodução social em escala local. O documento, ao colocar o questionamento sobre a efetivação do SUAS, mais especificamente “Que SUAS temos onde?” (BRASIL, 2015, p. 18), supondo diferenças na forma e nos estágios de implantação em diferentes escalas do território nacional, agrupa os municípios brasileiros a partir de suas características geográficas (no âmbito da geografia física)

com base em indicadores que contemplam, além da densidade demográfica, “localização geográfica, influência climática, manifestações de ruralidades, regime de águas a que está submetido, presença de grupos tradicionais” (p. 18). Ou seja, indicadores frios, relacionados à caracterização geográfica do município.

Observando os limites de uma análise em âmbito nacional, até pela característica continental de nosso país, ressaltamos que o documento reafirma a importância que o território assume na gestão da política de Assistência Social a partir de 2004.

A centralidade do território apresentada nos documentos oficiais da política nacional de Assistência Social representa o avanço na perspectiva da democratização do acesso, mas também no próprio planejamento e organização do SUAS. Porém, apesar da institucionalização da territorialidade na política, a operacionalização da categoria território e a territorialização dos serviços no cotidiano da gestão da Assistência Social não correspondem ao conceito inovador apresentado nas normativas do SUAS. Embora os textos institucionais tragam uma perspectiva de respeito às diversidades territoriais do país, ainda nos confrontamos com a cultura política de homogeneização dos serviços públicos, muitas vezes se configurando como uma visão parcial do território, restringindo-o à percepção de área delimitada e controlada pelo caráter institucional do Estado, ou de áreas de abrangência de cada unidade, pautada na divisão administrativa. Ou até mesmo não considera as diversidades regionais e sub-regionais.

Podemos perceber que muito se avançou no processo de implementação e gestão do SUAS de forma territorializada no que tange à sua conceituação e normativas, entretanto, há muito que se avançar na sua operacionalização. Esses aspectos de avanços e retrocessos fazem parte da construção das políticas públicas, da correlação de forças da qual dispõem e do contexto social em que estão inseridas.

É preciso aprofundar o sentido da relação entre as dinâmicas de vida dos sujeitos, que se estabelecem no chão do território, e as políticas sociais, além de entender o território presente para a projeção e modo de organização da proteção social. Da mesma forma, incorporar a abordagem territorial na agenda, formulação e implantação das políticas sociais é necessário e fundamental, como reflete Koga (no prelo):

Se configura como fundamental (ou fundamento) às práticas

interventivas competentes, que estejam afiançadas pela atenção, conhecimento e ações pautadas na realidade, pois a mediação da cidadania e dos direitos se faz no solo e na razão dos lugares, na dialética entre exclusão–inclusão, desproteção–proteção vivida de modo real e diferente pelos homens em suas diversas escalas entre tempo e espaço.

As abordagens sobre o território parecem direcionadas para o sentido de análise político-administrativa, na qual a operacionalização da política tende a estar esvaziada de um sentido territorial de totalidade, recorrendo à categoria apenas ao pautar a definição de áreas de abrangência, recursos, finalidades, ações e resultados, o que Pereira (2009) vai constatar como o caráter físico-político ligado à lógica estatal de regulação do território.

Outro aspecto polêmico na relação entre proteção social e território é a consolidação deste como espaço de fortalecimento de uma lógica de responsabilização dos atores que ali vivem pelas suas condições de precariedade e vulnerabilidade social, que se traduz em programas de desenvolvimento por meio do empreendedorismo, individualizando a questão social, de maneira fragmentada, sem análise do contexto social e da oferta do direito à cidade.

Essa “endogenia exagerada” das localidades crê piamente na capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem o controle sobre seu destino e procura promover sua *governança* virtuosa lugareira. Classes sociais, oligopólios, hegemonia etc. seriam componentes, forças e características de um passado totalmente superado (BRANDÃO, 2012, p. 38).

Brandão (2012) destaca que, nesse contexto, acaba-se por subestimar os enormes limites colocados à regulação local ao identificar que o espaço local e regional tudo poderia, dependendo da vontade e da força de seus cidadãos.

A partir da análise feita ao longo deste estudo, podemos dizer que a política assistencial nesse período consegue assumir maior densidade em direção à construção de um sistema nacional de assistência social, anunciando a dimensão territorial como estratégica à descentralização e inaugurando a proposição de sistemas intramunicipais de implantação dos CRAS e CREAS. Porém, não podemos deixar de admitir os limites estruturais do sistema de acumulação capitalista para a implementação de fato do SUAS.

A convivência entre a cultura tradicional pública de prestação de assistência demarcada pelas históricas práticas assistenciais, tuteladoras e autoritárias do

Estado e uma concepção liberal, orientadora da Constituição federal, de direitos humanos universalista, ainda é uma contradição bastante presente na cultura de descentralização e no desenho do que deve ser essa política no território.

Ou seja, há contradições entre a forma como o tema da territorialização da proteção social aparece em algumas perspectivas teóricas, nas normativas e nas orientações das políticas sociais (principalmente Saúde, Assistência Social e Educação), por um lado, e a forma como estas se estruturam no dia a dia, por outro. Os programas e projetos de escala local tornam-se exemplos a serem replicados em âmbito nacional, ignorando as especificidades territoriais.

[...] há que se construir mediações entre as diferentes escalas produzidas e reproduzidas pelas políticas sociais. Se, por vezes, as grandes diretrizes das políticas públicas terminam por desconsiderar o movimento do real que se passa nas diferentes escalas do cotidiano vivido nas cidades brasileiras, também se faz necessário lembrar o quanto vêm sendo valorizadas, em outro extremo, as chamadas “experiências exitosas”, confinadas, muitas vezes, em um localismo desconectado dos determinantes socioeconômicos dos quais fazem parte, bem como, da própria cidade (KOGA, 2013, p. 36).

Outro aspecto contraditório na conformação da territorialidade do SUAS na execução dos serviços socioassistenciais está no confronto entre a dimensão territorial apresentada na PNAS e a implementação do Programa Bolsa Família³² – com forte impacto territorial, porém com essa dimensão estratégica apresentada em lógica diferente da política Nacional de Assistência Social. Sendo o carro-chefe entre as políticas sociais dos governos do PT, o recorte desse programa é focalizado nas famílias mais pobres, homogeneizando a pobreza, sem considerar as desigualdades territoriais no processo de produção e acumulação da riqueza socialmente produzida. Ou seja, o programa, ao instituir um patamar de pobreza sem levar em consideração as disparidades territoriais, não dispõe do conceito de pobreza de maneira ampla e iguala as possibilidades e potencialidades de todas as famílias em território nacional. O custo de vida e do bem-estar social são distintos entre os grandes centros urbanos e a área rural de estados menos populosos, assim como o acesso aos serviços públicos e à mobilidade também influencia na condição de

³² Instituído no Governo Lula pela Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003, convertido, em 9 de janeiro de 2004, na Lei Federal nº 10.836, o programa unificou e ampliou programas anteriores de transferência de renda. Desde sua origem, a gestão era realizada por secretaria paralela à de assistência social, a Secretaria Nacional de Renda para Cidadania, alocada sob o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

sobrevivência de famílias em situação de vulnerabilidade social.

Com essa lógica, mesmo com os avanços no período contemporâneo, ressaltamos que há o peso do desafio da proposta de política nacional conviver com o Programa Bolsa Família (PBF), centralizado na gestão, focalizado nas famílias mais pobres, de forte relevância para o governo federal e gestado pela Secretaria Nacional de Renda Mínima (SNRM) – paralela à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), alocada no mesmo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)³³ (PEREIRA, 2009, p. 185).

As contradições entre a focalização e a busca pela universalização do SUAS se faz presente no cotidiano dos atores da política de Assistência Social, e a possibilidade de estudos e debates que os documentos oficiais trazem sobre diferentes perspectivas do território demonstra o quanto esse tema é permeado de contradições e está em constante disputa.

A categoria território só terá sentido, no aspecto da proteção social, se pensada a partir das múltiplas determinações da sociedade associadas à responsabilidade pública no provimento das seguranças de proteção social, considerando demandas individuais e coletivas a partir dos contextos de desigualdades e diversidades socioterritoriais.

A proposta de ofertar serviços socioassistenciais territorializados por meio de equipamentos públicos (mais especificamente os CRAS) em locais com índices que apontam maior vulnerabilidade social representa um avanço no que se refere à acessibilidade, mas “não imprime nem assegura à política características transformadoras *per si*, uma vez que é preciso compreender como a dinâmica de apropriação do espaço capitalista o faz visando a transformação do mesmo” (PEREIRA, 2009, p. 191).

Existem, portanto, desafios estruturais em torno da consolidação de uma metodologia que de fato considere a dimensão territorial como uma das categoriais propositivas para formulação, análise, controle social e monitoramento da política pública de Assistência Social, visando romper com o que consideramos um uso “funcional” dessa categoria até que culmine na compreensão da relação entre a proteção social e as dinâmicas de vida dos sujeitos:

É trazer seus valores a possibilidade de concretizá-los no

³³ O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi suprimido pelo atual governo, e a responsabilidade pela política de Assistência Social e pelo Programa Bolsa Família foi assumida pelo Ministério da Cidadania.

intercâmbio com a vida real da população, para a garantia da proteção, dos vínculos, sociabilidade, convivência, atenção social, compreendendo as vulnerabilidades inscritas no solo do coletivo e as singularidades dos sujeitos (KOGA, no prelo).

Desta forma, faz-se urgente a superação de posturas conservadoras reprodutoras da segregação socioespacial, que fortalecem cada vez mais a desproteção social, para que se pense no território como ponto de partida da proteção social, uma vez que as expressões da questão social se materializam no tempo e no espaço, no cotidiano de vivência dos cidadãos.

O predomínio da oferta de atenção urbana, a aglomerados populacionais, na implementação dos serviços sociais públicos não encontra alternativa para a atenção de populações que vivem no meio rural. Não foram criadas, ainda, modalidades de atenção que permitam garantir que a população rural tenha acesso aos mesmos direitos sociais que a população urbana. Alcançar esse objetivo exige ter em conta a necessária e compatível flexibilidade nas propostas e respostas de modo a incluir a cobertura da diferenciação de características decorrentes do espalhamento territorial, ou da não concentração do assentamento da população. É importante demarcar a extensão de área de abrangência nos municípios da Região Norte e Centro-Oeste do país (SPOSATI, 2015, p. 53).

Cabe ressaltar que, nessa perspectiva, a visão de território vai além da implantação de serviços públicos de forma territorializada, envolvendo o processo de planejamento, formulação e gestão a partir do território, de sua identidade, suas formas de produção e reprodução social.

Para tal, é fundamental trabalhar a compreensão do território a partir do percorrido anteriormente, antes mesmo de buscar uma compreensão sobre os programas escolhidos e uma análise da eficiência deles. Segundo Milton Santos:

A linguagem cotidiana frequentemente confunde território e espaço. [...] Para uns, o território viria antes do espaço, para outros, o contrário é que é verdadeiro. Por território entende-se geralmente a extensão apropriada e usada. Mas o sentido da palavra territorialidade como sinônimo de pertencer àquilo que nos pertence [...] esse sentimento de exclusividade e limite ultrapassa a raça humana e prescinde da existência do Estado. [...] a territorialidade humana pressupõe também a preocupação com o destino, construção do futuro, o que, entre os seres vivos, é privilégio do homem. Num sentido mais restrito, o território é um nome político para o espaço de um país (SANTOS, 2001, p. 19).

Ao atuar diretamente nas expressões da questão social, a política de Assistência Social tem a responsabilidade de identificar o território, em sua forma

conceitual mais complexa, como eixo central de sua execução, tendo-o não somente como ponto de chegada, mas também como ponto de partida para seu planejamento, e como meio para mudança da realidade na qual está inserida.

O território é também o terreno das políticas públicas, onde concretizam as manifestações da questão social em suas múltiplas dimensões, e onde se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento. A compreensão que incorpora a dimensão territorial nas políticas públicas remete ao reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais, econômicos, culturais, nos diversos territórios, que levam os indivíduos e as famílias a situações de vulnerabilidade e risco social (RAICHELIS, 2008, p. 211).

Dessa forma, entendemos que a proteção social vinculada ao fortalecimento do território e com base no conhecimento deste não pode se resumir a uma expressividade funcionalista do diálogo do Estado na busca pelo consenso social e do aprofundamento do desenvolvimentismo como gestão da barbárie. Sob essa ótica, destacamos o território como categoria de análise a partir do seu uso, considerando-o em suas diferentes escalas como abstrações da totalidade, mas sem fragmentá-lo. Ressaltamos a importância de, ao relacionar o território com a proteção social, não estarmos apoiando a ótica do desenvolvimento das potencialidades individuais ou da responsabilização das famílias. O território aparece como força e expressão da luta de classes. Só assim poderemos compreender o território como estratégia de organização política, de proteção social e de enfrentamento da questão social.

3 A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DOS TERRITÓRIOS DE NITERÓI (RJ)

Neste capítulo, contextualizaremos e analisaremos a política de Assistência Social em suas diferentes escalas de gestão, partindo do cenário socioterritorial de Niterói. Entendemos que a presença/ausência do SUAS por meio do provimento de serviços, programas e benefícios nos territórios dessa cidade incide sobre o cotidiano de vida dos cidadãos, especialmente na relação de proteção/desproteção social. Para fazer a análise do município de Niterói é importante localizá-lo em seu espaço geográfico e político. Qual o papel que a cidade tem para a região? Em que contexto está inserida? Trabalharemos então com diferentes “escalas espaçotemporais”³⁴ do território, iniciando pelo estado do Rio de Janeiro, passando pela região metropolitana, chegando ao município de Niterói e seus territórios. É importante ressaltar que nenhuma espaço, regional ou nacional é estanque, eles se sobrepõem, são descontínuos e entrelaçados.

Ao reconhecermos o caráter histórico do território, conforme apresentado no capítulo anterior, faz-se necessária a apresentação dessas diferentes escalas. O recorte feito neste momento delimita o espaço da região metropolitana do Rio de Janeiro e o contexto histórico da última década, quando a política de Assistência Social se institucionaliza, a descentralização político-administrativa se consolida, em concomitância aos ataques do conservadorismo.

Para diferenciarmos a interpretação geográfica da simples descrição cartográfica, devemos conceber um “conteúdo”, um caráter minimamente conceitual a esta escala, o caráter da dinâmica que a região envolve.

[...] temos também, e primordialmente, um tempo histórico que se expressa em ritmos diferenciados, complexos, em *escalas históricas*, em que é impossível estabelecer limites estanques, exatos, e em que os fluxos são resultado do entrecruzamento de tempos de diferente duração (HAESBAERT, 2015, p. 105).

Sob essa perspectiva, o conhecimento de um fenômeno só pode se dar pela dialética de diferentes escalas de análise, para chegarmos na totalidade. Dessa

³⁴ Haesbaert (2015) apresenta o termo para designar a análise relacional entre as dimensões tempo e espaço encontradas na sociedade. “implica reconhecer a análise conjunta e indissociável entre as dimensões espacial/geográfica e temporal/histórica da realidade” (p. 102).

forma, o município de Niterói é considerado aqui uma escala, mas é também composto por outros níveis, que comporão uma totalidade de apreensão.

Nenhuma das escalas pode ser excluída, e é sobretudo na dinâmica do entrecruzamento entre o local, o regional, o nacional e o internacional, e dos inúmeros tempos – aqui sintetizados em longos e breves, mas que, conforme diz Braudel, se desdobram em ‘dez’, ‘cem durações diferentes’ – é aí que podemos encontrar um caminho fértil para o desenvolvimento de nossas pesquisas (HAESBAERT, 2015, p. 114).

A região será considerada no presente trabalho como uma escala que se localiza entre o local e nacional; trata-se de um nível de gestão intermediário, que pode se referir ao ente federado estado ou também ao aglomerado de municípios que partilham limites dentro do estado do Rio de Janeiro, no qual Niterói se insere.

3.1 Contextualizando o território de Niterói

Com uma população estimada de 17.264.943 habitantes e 92 municípios³⁵, o estado do Rio de Janeiro é dividido em oito regiões³⁶: Metropolitana, Costa Verde, Baixadas Litorâneas, Serrana, Centro-Sul Fluminense, Médio Paraíba, Noroeste e Norte. A gestão estadual da Assistência Social – hoje uma subsecretaria da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia – para o acompanhamento dos municípios, dividiu a Região Metropolitana em I e II, considerando o grande número de municípios e a densa demografia da região.

³⁵ Dados fornecidos pelo IBGE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/panorama>>. Acesso em: 7 jan. 2020.

³⁶ Esta é uma das divisões administrativas do estado, proposta pelo Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação dos Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ).

Gráfico 1 – Participação do estado do Rio de Janeiro no PIB nacional (%)



Fonte: SEBRAE, 2018 – com base nos dados do IETS

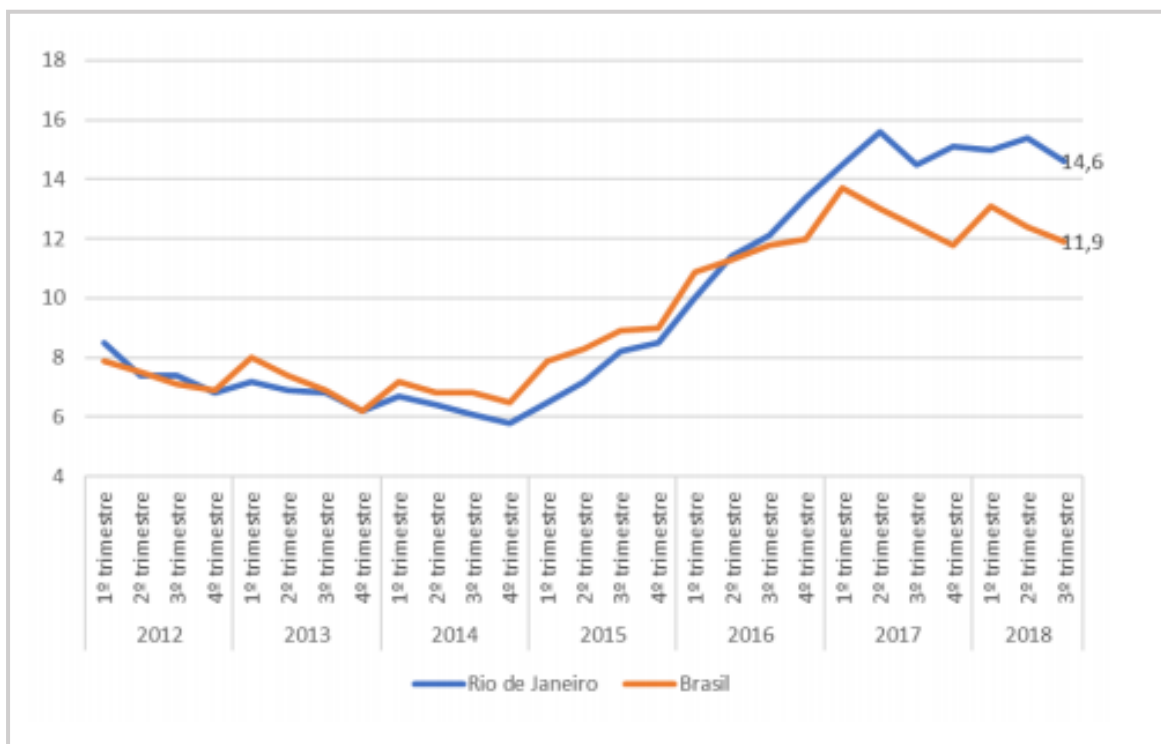
O estado do Rio permanece com pior resultado fiscal entre as 27 unidades da federação (UF): a razão Despesa Corrente Líquida (DCL)/Receita Corrente Líquida (RCL) aumentou de 2,38, em 2017, para 2,70 em 2018 (parcial)³⁷.

Mesmo sendo considerada a segunda maior economia do país, 17% da população fluminense encontra-se abaixo da linha da pobreza. Como em todo o Brasil, a pobreza do estado incide mais sobre mulheres negras (pretas ou pardas). Em 2017, 56% dos domicílios fluminenses chefiados por pretas ou pardas estavam abaixo da linha de pobreza. A desigualdade de renda é alta para o PIB: O coeficiente de Gini, indicador que mede a desigualdade de renda, é de 0,497 (SEBRAE, 2018).

O período a partir de 2015 é caracterizado pelo aumento das taxas de desemprego no Brasil e no estado do Rio de Janeiro. Segundo os dados da PNAD Contínua Trimestral, o estado do Rio de Janeiro, no terceiro trimestre de 2018, tinha taxa de desemprego superior à média nacional, 14,6% e 11,9%, respectivamente. Entre 2012 e 2018, conforme dados disponíveis da série (desde 1º trimestre de 2012), a taxa de desemprego brasileira aumentou 4 pontos percentuais, ao passo que, no Rio de Janeiro, o aumento foi de 6,1 pontos percentuais.

³⁷ Dados do Portal da Transparência do estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/sitios-transparencia-navigation/menu_sitios_execucaoOrcamentaria/Execucao-Receitas?_afLoop=118353139855300&datasource=UCMServer%23dDocName%3A2254002&_adf.ctrl-state=916zivmcw_168>. Acesso em: 6 jan. 2020.

Gráfico 2 – Participação do estado do Rio de Janeiro no PIB nacional (%)



Fonte: SEBRAE, 2018 – com base nos dados do IETS

Interessante observar que o estado do Rio de Janeiro destaca-se em relação aos demais estados da federação pelo fato de apresentar baixo índice de concentração de cidades de pequeno porte, e o maior percentual de presença de cidades de grande porte e porte metropolitano do país, conforme se pode verificar na tabela a seguir, que trata da distribuição dos municípios brasileiros nos estados por portes populacionais, segundo a classificação estabelecida pela PNAS 2004³⁸, com base nos dados do censo demográfico do IBGE 2010.

³⁸ A divisão dos municípios por porte, adotada nacionalmente pela política de Assistência Social, tem como base a população residente do município a partir do Censo IBGE. Convencionou-se a seguinte divisão: Pequeno Porte I (município de até 20.000 habitantes); Pequeno Porte II (município de 20.001 a 50.000 habitantes); Médio Porte (município de 50.001 a 100.000 habitantes), Grande Porte (município de 100.001 a 900.000 habitantes) e Metrópole (município de mais de 900.000 habitantes).

Tabela 1 – Distribuição dos municípios por unidade da federação segundo o porte populacional

UF	Até 20.000 habitantes		Até 50.000 habitantes		Até 100.000 habitantes		Até 900.000 habitantes	Mais de 900.000 habitantes		total
	Pequena I		Pequena II	Média		Grande		Metrópole		
RJ	27	29,35	28	30,43	11	11,96	24	26,09	2	92
ES	42	53,85	25	32,05	2	2,56	9	11,54	0	78
SP	401	62,17	120	18,60	49	7,60	72	11,16	3	645
RR	13	86,67	1	6,67	0	0,00	1	6,67	0	15
PA	42	29,37	61	42,66	30	20,98	9	6,29	1	143
AP	12	75,00	2	12,50	1	6,25	1	6,25	0	16
PE	83	44,86	67	36,22	23	12,43	11	5,95	1	185
MS	53	67,95	20	25,64	1	1,28	4	5,13	0	78
AC	15	68,18	5	22,73	1	4,55	1	4,55	0	122
PR	312	78,20	55	13,78	14	3,51	17	4,26	1	399
SC	232	79,18	34	11,60	15	5,12	12	4,10	0	293
RO	35	67,31	10	19,23	5	9,62	2	3,85	0	52
CE	92	50,00	59	32,07	25	13,59	7	3,80	1	184
MA	127	58,53	68	31,34	13	5,99	8	3,69	1	217
BA	248	59,47	126	30,22	27	6,47	15	3,60	1	417
RS	396	79,84	58	11,69	24	4,84	17	3,43	1	496
MG	675	79,13	112	13,13	37	4,34	28	3,28	1	853
GO	194	78,86	32	13,01	11	4,47	8	3,25	1	246
MT	112	79,43	20	14,18	5	3,55	4	2,84	0	141
SE	51	68,00	18	24,00	4	5,33	2	2,67	0	75
RN	140	83,83	19	11,38	5	2,99	3	1,80	0	167
PB	193	86,55	20	8,97	6	2,69	4	1,79	0	223
AM	29	46,77	25	40,32	6	9,68	1	1,61	1	62
TO	129	92,81	7	5,04	1	0,72	2	1,44	0	139
AL	62	60,78	31	30,39	7	6,86	1	0,98	1	102
PI	199	88,84	20	8,93	3	1,34	2	0,89	0	224
DF	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	1
TOTAL	3914	69,09	1043	18,41	326	5,75	265	4,68	17	5665

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010

Pensar a territorialização no estado do Rio de Janeiro, no âmbito da política de Assistência Social, coloca desafios importantes de análise, pois trata-se de um estado com presença marcante de duas polaridades: de um lado, municípios de pequeno porte I e II e, de outro lado, municípios de grande porte. Observa-se que, enquanto a média percentual brasileira para municípios de pequeno porte I é de 70%, no estado do Rio de Janeiro essa média cai para 30%. E, a partir dos demais portes populacionais, a média percentual do estado do Rio de Janeiro passa a ser superior à média brasileira, com destaque para os municípios de grande porte, cuja média brasileira é de 4,68%, enquanto a média do estado do Rio de Janeiro é de 26%, constituindo-se no maior percentual do país.

É nesse grupo de grande porte que se encontra a cidade de Niterói, com seus quase 500.000 habitantes, e que buscamos desvendar a partir de seus territórios intraurbanos, incluindo suas dinâmicas com outros municípios, tendo em vista sua posição de centralidade regional.

Considerando as relações interfederativas e que os limites entre municípios muitas vezes são apenas limites administrativos, pois a população é flutuante, apresentaremos algumas características da região em que se encontra o município de Niterói.

Se definirmos escala regional como a que abrange um território de identidade e mobilização social que se contrapõe em determinados níveis à organização política sob a hegemonia do Estado-nação (que

por sua vez constitui a escala nacional), teremos obrigatoriamente uma base sociocultural bastante complexa, pautando os chamados “regionalismos” e as “identidades regionais” que constituem o fundamento dessa mobilização (HAESBAERT, 2015, p. 113).

Divididas pela ponte Presidente Costa e Silva, mais conhecida como Ponte Rio-Niterói, com extensão de 13,29 km, as regiões metropolitanas I e II possuem características bastantes distintas e complexas relações com a capital. Niterói está localizada na Região Metropolitana II, juntamente com os municípios São Gonçalo (1.084.839 habitantes), Itaboraí (107.527 habitantes) e Tanguá (30.732 habitantes)³⁹. Ou seja, Niterói está cercado por um município de pequeno porte II, por um de grande porte e por uma metrópole, e se apresenta como principal município da região no âmbito da oferta de serviços, contando com grandes hospitais e uma universidade federal. Porém, também é um município de passagem, pois é necessário passar por ele para chegar ao município do Rio de Janeiro, para onde se dirige grande parte dos trabalhadores da Região Metropolitana II.

Concomitantemente a essas duas características do município em relação aos demais da região, Niterói também se apresenta como um município-dormitório⁴⁰, pois parcela considerável da população ativa trabalha na cidade do Rio de Janeiro.

3.2 Os territórios regionais de Niterói

Niterói é um município de grande porte, com população estimada em 499.479 habitantes segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2016 em uma área de 129,3 km². Pertencente à Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro, já foi a capital estadual entre os anos de 1834 e 1894 e novamente entre 1903 e 1975, e ostenta o mais elevado Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do estado do Rio de Janeiro e o sétimo maior entre os municípios do Brasil em 2010, sendo o segundo município com maior média de renda domiciliar per capita mensal do Brasil de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013. Um estudo feito pela Fundação Getúlio Vargas

³⁹ O número de habitantes informado tem como fonte a estimativa populacional do IBGE a partir do Censo 2010.

⁴⁰ Cidade-dormitório é uma designação usada para se referir a aglomerados urbanos surgidos nos arredores de uma grande cidade tipicamente para servir de moradia a trabalhadores da cidade-núcleo da região. Ou seja, cidades-dormitório são aquelas em que as atividades existentes não são suficientes para empregar e fixar a sua população ativa, o que leva a maioria dos moradores a se deslocarem diariamente para a cidade mais próxima (em geral, a capital do estado ou uma cidade populosa) para, aí, exercer a sua profissão.

(FGV) classificou Niterói como “a cidade com população mais rica do Brasil” por possuir 30,7% dela inserida na classe A. Considerando as classes A e B, Niterói também aparece em primeiro lugar, com 42,9% de sua população inserida nessas classes. Está entre as cidades mais alfabetizadas do Brasil, além de apresentar a menor incidência de pobreza, a população com maior renda mensal per capita e o maior índice de longevidade entre os municípios do estado do Rio de Janeiro.

Quando consideramos as questões de saneamento básico, segundo levantamento do Instituto Trata Brasil, com base no ano de 2014, a cidade de Niterói encontra-se na 12^a posição nacional, apresentando 100% do abastecimento com água tratada. Em relação ao tratamento de esgoto, o município aparece na 9^a colocação, e está entre as 10 cidades que tratam mais de 80% do seu esgoto.

A cidade se tornou um dos principais centros financeiros, comerciais e industriais do estado do Rio de Janeiro, sendo a 12^a entre as 100 melhores cidades brasileiras para se fazer negócios, pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Niterói vem registrando alto índice de investimentos na cidade, principalmente imobiliários e comerciais, advindos tanto da herança de ter sido a capital estadual como por sua proximidade geográfica com a cidade do Rio de Janeiro. Absorve o intenso desenvolvimento das atividades de exploração de petróleo *offshore* na Bacia de Santos e na Bacia de Campos.

Segundo dados do IBGE de 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) nominal de Niterói foi de R\$ 11,2 bilhões, figurando como o quinto município com maior PIB do estado, depois da capital (a cidade do Rio de Janeiro), de Duque de Caxias, Campos dos Goytacazes e Macaé, além de ser o 45^o município mais rico do Brasil. A cidade é o segundo maior empregador formal do estado do Rio de Janeiro, embora ocupe o 5^o lugar quanto ao número de habitantes, que correspondem a 4,11% do total da população da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Em 2013, a prefeitura de Niterói contratou uma consultoria a fim de pensar o planejamento estratégico da cidade em curto, médio e longo prazo. Tal planejamento foi denominado Niterói Que Queremos (NQQ)⁴¹ e contou com a

⁴¹ “O projeto Niterói Que Queremos, realizado em parceria com o Movimento Brasil Competitivo, tem como objetivo formular um Plano Estratégico de Desenvolvimento de Curto, Médio e Longo Prazos para a cidade de Niterói, pensando nos próximos 20 anos, e preparando-a para os desafios atuais e do futuro. Pela primeira vez, uma gestão municipal irá envolver profundamente a sociedade niteroiense para pensar em conjunto sobre o que nos aflige no presente e o que esperamos para o amanhã. Assim, por essa característica inclusiva e pluralista, o resultado desse trabalho será um

participação da população e de intelectuais da cidade. Com o objetivo de traçar metas para a gestão municipal, foi realizado um diagnóstico por áreas temáticas, sendo elas: perfil demográfico; educação; saúde; desenvolvimento econômico e social. Tal diagnóstico foi baseado tanto em dados de instituições oficiais, como IBGE, IPEA, DataSUS, entre outros, como também em dados da gestão municipal. Para a apresentação do território de Niterói, em diferentes escalas, utilizaremos tais dados.

Porém, os dados médios de Niterói, tal como ocorre na escala nacional, não são reveladores da diversa e desigual realidade vivenciada pelo conjunto dos seus moradores. Ou seja, a sua colocação como 5º município com maior PIB do estado do Rio de Janeiro certamente não significa que a riqueza produzida seja equitativamente distribuída entre seus cidadãos. Como já dizia Francisco de Oliveira:

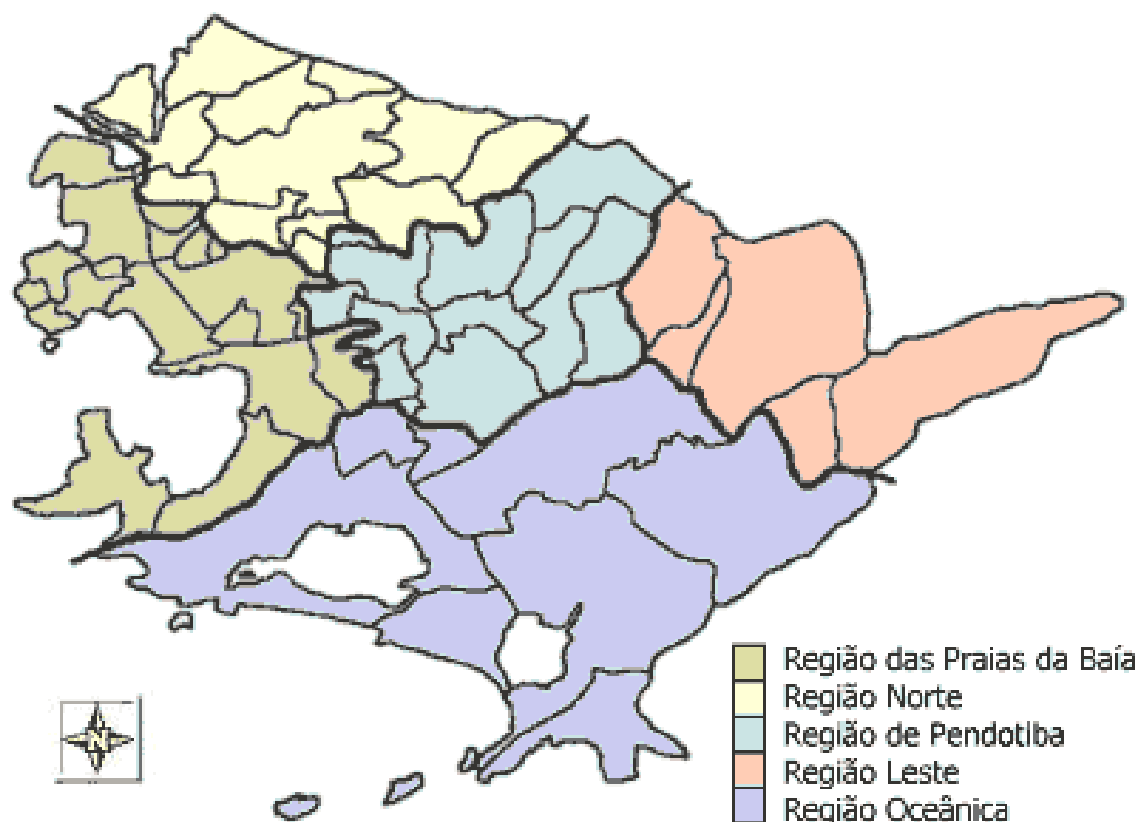
O problema urbano não é essa fenomenologia em que se compraz a tecnocracia buscando solucionar o irremediável exatamente porque só vê a aparência; por baixo, à maneira dos rios subterrâneos, corre uma articulação global, que confere unidade ao todo, e por isso e não por outra razão, a imagem é a mesma nos mil pedaços (OLIVEIRA, 1978, p. 68).

Nesse sentido é que privilegiamos o (re)conhecimento de Niterói a partir dos seus múltiplos territórios intraurbanos, pois entendemos que se trata de uma cidade que apresenta diversidades e desigualdades as quais os números médios não conseguem capturar.

Primeiramente, é importante situar que o município de Niterói é dividido em cinco regiões: Praias da Baía (Charitas, Jurujuba, São Francisco, Santa Rosa, Vital Brasil, Cachoeira, Viradouro, Cubango, Pé Pequeno, Fátima, Centro, Morro do Estado, São Domingos, Ingá, Gragoatá, Boa Viagem, Ponta D'Areia, Santana, Ilha da Conceição, São Lourenço, Icaraí); Norte (Engenhoca, Tenente Jardim, Baldeador, Santa Bárbara, Caramujo, Viçoso Jardim, Barreto, Fonseca); Pendotiba (Badu, Sapê, Matapaca, Cantagalo, Maceió, Largo da Batalha, Ititioca); Leste (Muriqui, Rio do Ouro, Vila Progresso, Várzea das Moças, Maria Paula) e Oceânica (Itaipu, Itacoatiara, Maravista, Camboinhas, Cafubá, Santo Antônio, Jacaré, Engenho do Mato, Serra Grande, Piratininga, Jardim Imbuí). Cada região possui

especificidades que traduzem potencialidades e desafios que devem ser considerados em diferentes escalas, as quais apresentaremos posteriormente.

Figura 2 – Niterói e suas regiões



Fonte: NIT NEWS, 2006

A tabela a seguir apresenta os principais indicadores, compilados pela consultoria contratada, com os piores e melhores índices do município, separados por região.

Uma primeira análise possível de ser feita com esses indicadores é que a Região Norte do município possui os indicadores mais baixos, enquanto na Região Praias da Baía se encontram os melhores. Esta última é conhecida por seus bairros de elite, como Icaraí. Ao mesmo tempo, essa região possui a menor porcentagem de residentes que trabalham no mesmo município onde moram – dado que, em conjunto com o valor da remuneração salarial da população, nos possibilita deduzir que aqueles que possuem um maior salário não trabalham em Niterói, mas, sim, muito provavelmente, na metrópole Rio de Janeiro.

Tabela 2 – Melhores e piores indicadores de Niterói por região

INDICADOR	REGIÃO	↑	REGIÃO	↓
Porcentagem de crianças de 4 e 5 anos que frequenta a escola	Praias da Baía e Oceânica	100%	Norte	79,10%
Porcentagem de jovens de 15 a 19 anos que completaram o ensino fundamental	Praias da Baía	90,40%	Pendotiba	54,90%
Porcentagem de jovens entre 25 e 34 anos que completaram o ensino superior	Praias da Baía	69,70%	Norte	8,30%
Renda domiciliar per capita (R\$/mês jul/2010)	Praias da Baía	3.880	Norte	633
Coeficiente de Gini	Praias da Baía	0,478	Praias da Baía	0,668
Porcentagem de extremamente pobres	Praias da Baía	2,80%	Norte	12,70%
Porcentagem de domicílios com renda per capita até R\$ 140,00	Praias da Baía	3,00%	Norte	13,80%
Remuneração média do trabalho (R\$/mês)	Praias da Baía	4.979	Norte	1.077
Taxa de desemprego	Oceânica	4,30%	Norte	10,60%
Tempo médio de deslocamento entre a casa e o trabalho	Praias da Baía	37,4	Oceânica	56,3
Porcentagem dos ocupados que trabalham no mesmo município em que moram	Norte	85,20%	Praias da Baía	52,40%
Porcentagem de jovens de 15 a 29 anos que não estudam nem trabalham	Oceânica	10,50%	Norte	27,30%
Porcentagem da população que recebe bolsa família	Praias da Baía	0,80%	Norte	10,90%
Porcentagem de pessoas em domicílios com banheiro e esgoto ligado à rede geral	Praias da Baía	99,70%	Leste	38,60%
Porcentagem de idosos	Praias da Baía	25,80%	Pendotiba	10,70%

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010

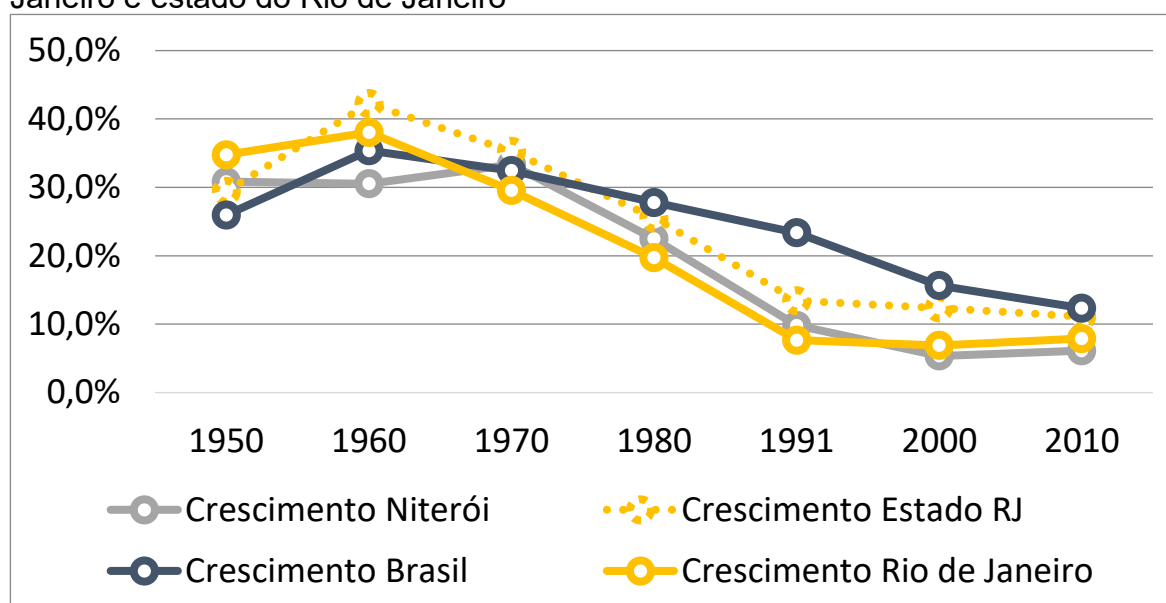
A Região Norte do município concentra os piores índices de renda, de escolaridade, de taxa de desemprego. É composta por bairros como Fonseca, Santa Bárbara, Caramujo, associados constantemente a altos índices de violência. Neste contexto, importa ressaltar que se trata de uma região com tendência a sofrer preconceitos sociais na cidade, na qual a relação “classes pobres e classes

perigosas” pode ser facilmente acionada para justificar ações estigmatizadoras e autoritárias em relação à população residente nesses territórios.

3.2.1 Sobre o perfil demográfico

Segundo o Censo IBGE de 2010, a população de Niterói cresce em uma velocidade menor que a média do Brasil e do estado do Rio de Janeiro. A queda da velocidade de crescimento acentua-se a partir da década de 1990.

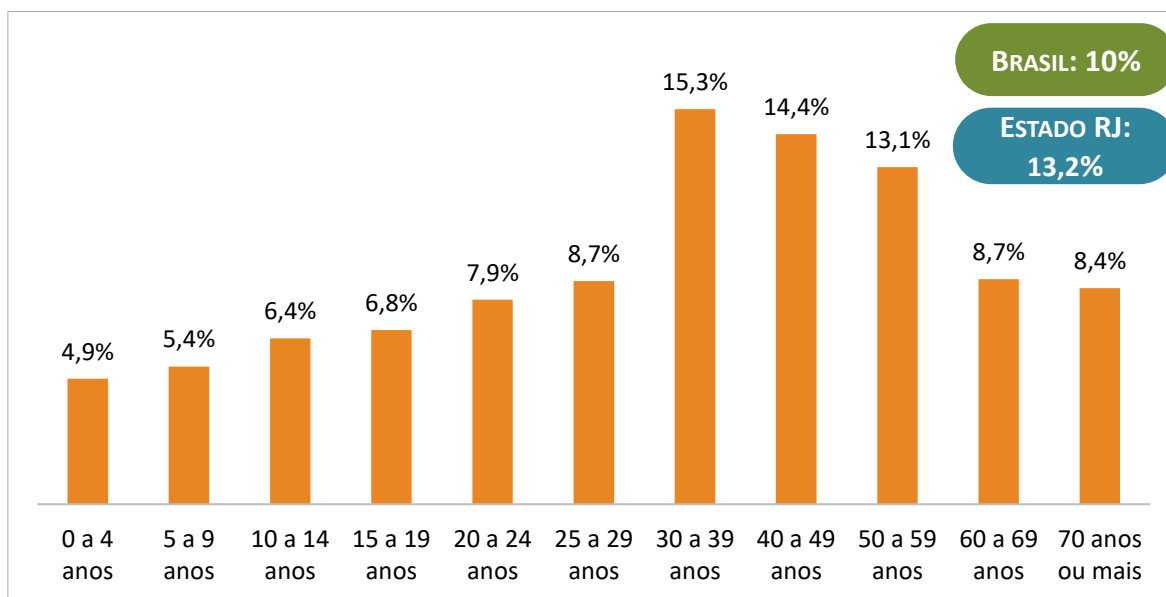
Gráfico 3 – Taxa de crescimento da população (Niterói, Brasil, cidade do Rio de Janeiro e estado do Rio de Janeiro)



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010

A estrutura demográfica do município apresentou mudanças, segundo dados dos dois últimos censos do IBGE. O segmento etário de 0 a 14 anos registrou crescimento negativo entre 2000 e 2010 (-1,5% ao ano). Crianças e jovens detinham 20,6% do contingente populacional em 2000, o que correspondia a 94.602 habitantes. Em 2010, a participação desse grupo reduziu para 16,7% da população, totalizando 81.201 habitantes.

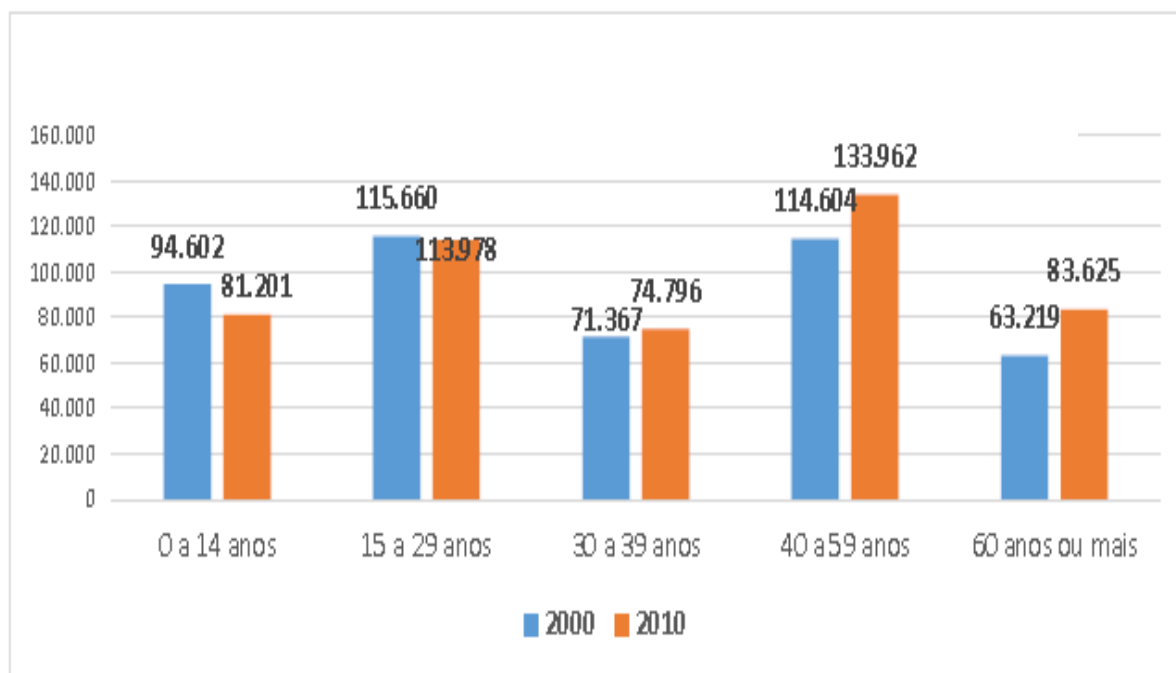
Gráfico 4 – Características da população por grupos de idade



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010

No que tange ao envelhecimento da população, acompanhando a tendência nacional, ao longo da última década, ocorreu o afunilamento da base da pirâmide etária em consonância ao alargamento do seu meio e topo. Entre 2000 e 2010, foi verificada ampliação da população idosa que, em termos anuais, cresceu 2,8% em média. Em 2000, esse grupo representava 13,8% da população, já em 2010, detinha 17,2% do total da população municipal. Destaca-se que a parcela de idosos (a partir de 60 anos, segundo o Estatuto do Idoso) está acima da média do Brasil (10%) e do estado do Rio de Janeiro (13,2%), o que pode gerar fortes pressões sobre os serviços públicos nos próximos anos, principalmente os relacionados à saúde, assistência social, lazer e acessibilidade.

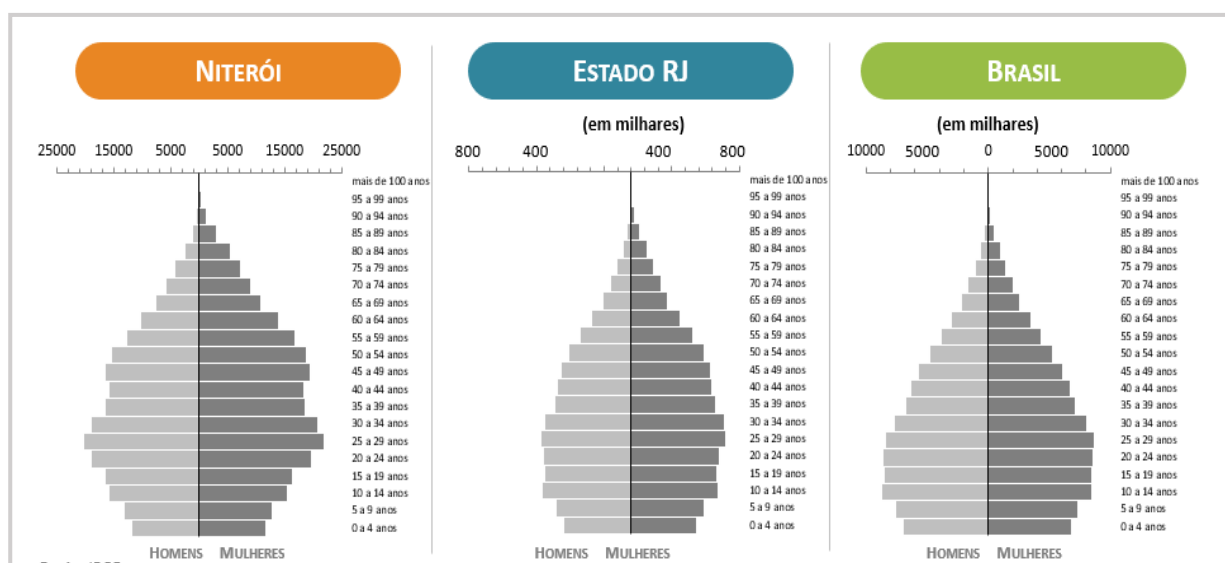
Gráfico 5 – População residente em Niterói por faixa etária entre os anos de 2000 e 2010



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2000, 2010

A predominância da população é de mulheres (53,7%), o que também gera uma necessidade de atenção por parte do poder público para políticas públicas voltadas a essa parcela da população.

Gráfico 6 – Número de homens e mulheres



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010

Em relação à densidade urbana, Niterói possui uma concentração de 3.640 habitantes por quilômetro quadrado. Quando observadas as microrregiões do município, destaca-se a considerável concentração populacional na região noroeste da cidade, que inclui as áreas do Ingá e Icaraí.

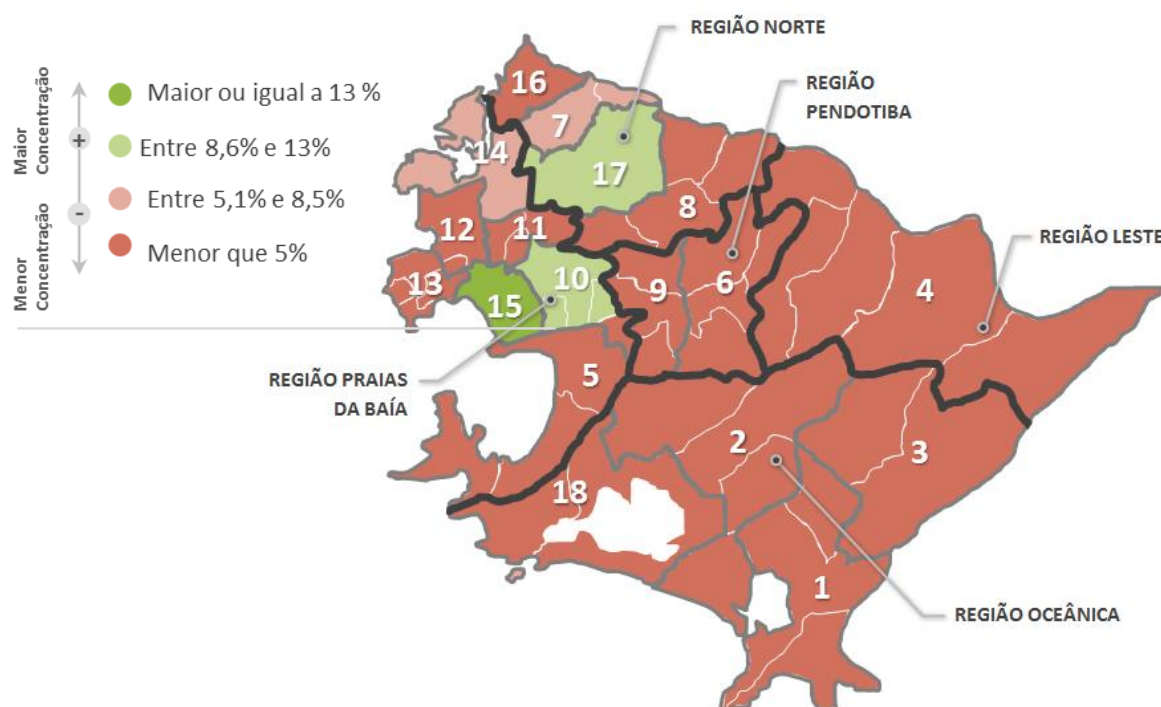
Dessa forma, podemos perceber a alta densidade populacional em áreas próximas ao centro da cidade e na Região da Baía, conforme os dados a seguir.

Tabela 3 – População por região de Niterói

REGIÕES	TOTAL POPULACIONAL	PERCENTUAL POPULACIONAL
PRAIAS DA BAÍA	213.400	43,76%
NORTE	139.239	28,55%
OCEÂNICA	68.987	14,14%
PENDOTIBA	59.216	12,14%
LESTE	6.720	1,41%
TOTAL	487.562	100,00%

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010

Figura 3 – Distribuição demográfica de Niterói por regiões



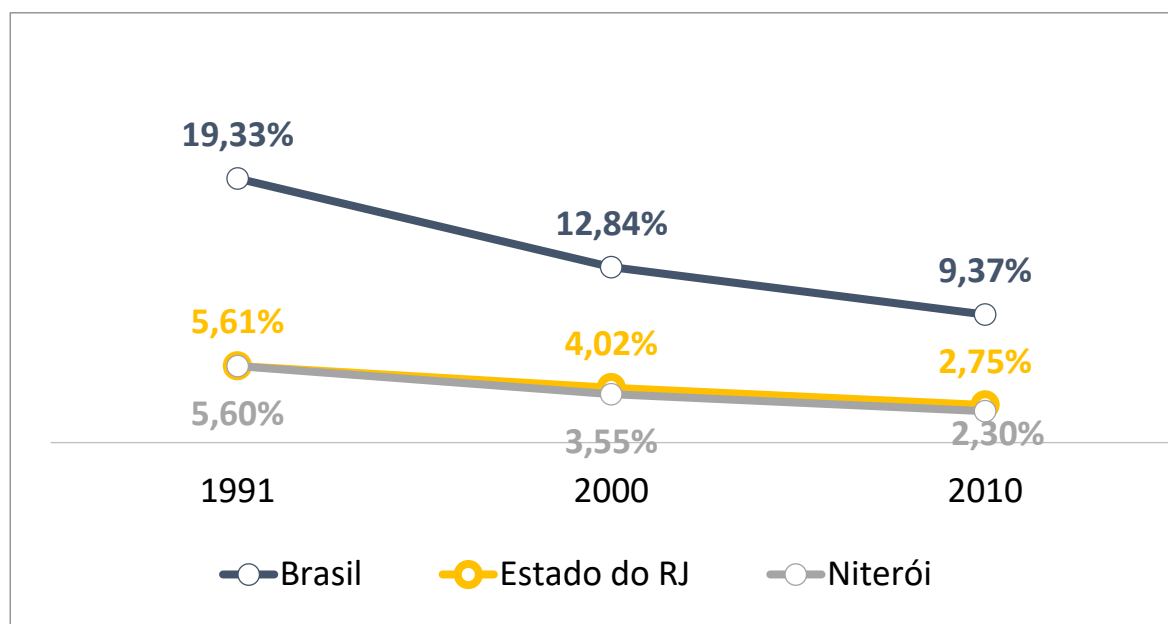
Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010

É possível perceber que as áreas localizadas na Região Leste possuem a menor população, 1,41% do total, enquanto na Região Praias da Baía concentra-se 43,76% da população niteroiense. Essa diferença é mais significativa quando verificamos especificamente a microrregião 15 (Icaraí), que possui 16% da população de todo o município (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

3.2.2 Indicadores de educação

Quanto à política pública de educação, o sistema federativo brasileiro pressupõe responsabilidades para os três entes federados. De acordo com a Constituição federal brasileira, ao governo federal cabe a instituição de normas e diretrizes para a política nacional de ensino, provendo apoio técnico e financeiro a estados e municípios, assim como a oferta de ensino superior. Sobre o governo estadual recai, a princípio, a responsabilidade sobre a oferta do ensino médio e superior. Já o governo municipal possui a responsabilidade de ofertar o ensino fundamental I e II.

Gráfico 7 – Total de pessoas classificadas como analfabetas – Brasil, estado do RJ e Niterói

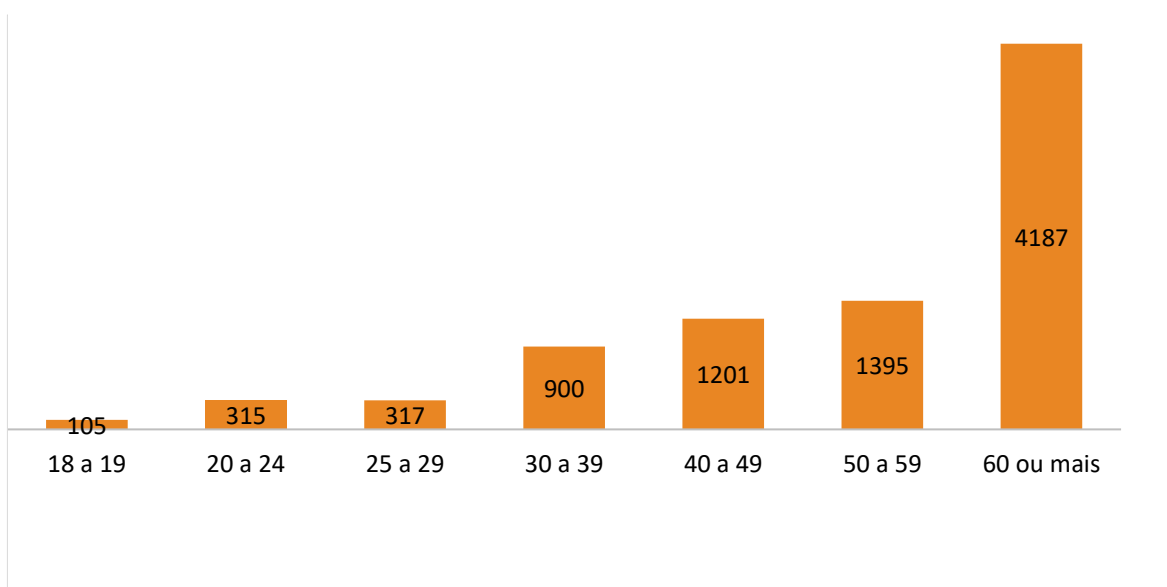


Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010

O município de Niterói possui baixa taxa de analfabetismo e alto índice de população com ensino fundamental e médio completo. Segundo os dados do Censo IBGE 2010, sua taxa de analfabetismo está abaixo da média do estado do Rio de Janeiro, porém ainda encontramos 9.247 analfabetos na cidade.

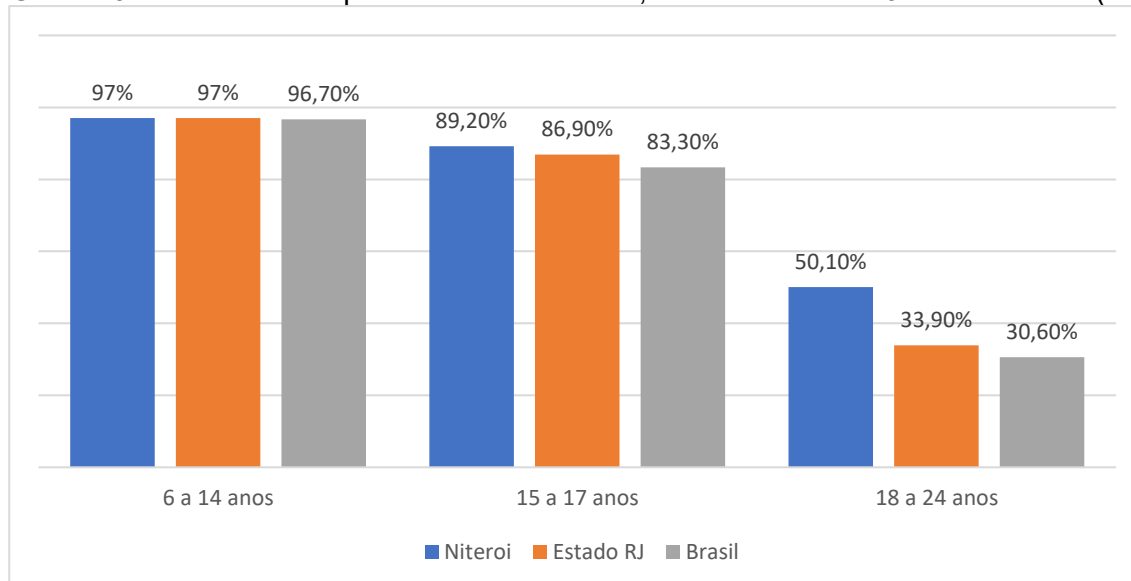
Dentre os indicadores positivos, podemos destacar as taxas de frequência escolar (razão entre a população da referente faixa etária que estava frequentando a escola em qualquer nível ou série e a população total na mesma faixa etária) e acesso (considera qualquer nível escolar independentemente da idade) acima da média em todos os níveis de educação. Niterói apresenta evolução na frequência escolar entre os mais jovens. Tal fato pode ser corroborado pelo maior acesso à educação aos mais novos, indicando melhoria nos indicadores de acesso ao longo do tempo. Entretanto, há alta discrepância entre o número de jovens e idosos que nunca frequentaram a escola. Em 2010, 8.420 adultos (18 anos ou mais) nunca frequentaram a escola, e quase metade deles têm 60 anos ou mais. Niterói possui as melhores taxas de acesso ao ensino na faixa etária de 15 a 17 anos, quando comparado ao estado do Rio de Janeiro e à média nacional.

Gráfico 8: Não frequência escolar por faixa etária



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010

Gráfico 9 – Fluxo escolar por faixa etária: Niterói, estado do Rio de Janeiro e Brasil (%)



Fonte: PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2013

Ao comparar as regiões e microrregiões do município de Niterói, encontramos uma grande disparidade entre os índices analisados. A área 8 da Região Norte (ver tabela 4), conformada pelos bairros de Santa Bárbara, Caramujo, Baldeador e Viçoso Jardim, possui a menor porcentagem de crianças de 4 e 5 anos frequentando a educação infantil (79,1%) e apenas 8,3% de jovens entre 15 e 19 anos frequentando a escola, enquanto na área 13, que compreende São Domingos, Ingá, Gragoatá e Boa Viagem, na Região das Praias da Baía, temos 100% das crianças dessa faixa etária matriculada, e Icaraí, também na Região das Praias da Baía, apresenta 69,7% de jovens matriculados. A tabela 4 revela que, em relação aos jovens de 15 a 19 anos frequentando a escola, a maior discrepância se dá entre Icaraí e a área da Região Norte, significando uma distância de 8,4 vezes: para cada jovem da Região Norte frequentando a escola, há 8 em Icaraí.

Tabela 4 – Acesso à escola por região de Niterói

Região/área	4 e 5 anos	15 a 19 anos
REGIÃO PRAIAS DA BAÍA	93,70%	49,50%
Área 5 Charitas, Jurujuba, São Francisco	87,90%	31,20%
Área 10 Santa Rosa, Vital Brazil, Cachoeira, Viradouro	92,70%	46,30%
Área 11 Cubango, Pé Pequeno, Fátima	86,10%	43,00%
Área 12 Centro, Morro do Estado	92,20%	34,50%
Área 13 São Domingos, Ingá, Gragoatá, Boa Viagem	100,00%	58,70%
Área 14 Ponta D'Areia, Santana, Ilha da Conceição, São Lourenço	95,00%	27,40%
Área 15 Icaraí	97,30%	69,70%
REGIÃO NORTE	89,30%	22,80%
Área 7 Engenhoca, Tenente Jardim	95,20%	13,30%
Área 8 Baldeador, Santa Barbara, Caramujo, Viçoso Jardim	79,10%	8,30%

Região/área	4 e 5 anos	15 a 19 anos
Área 16 Barreto	88,10%	30,90%
Área 17 Fonseca	92,30%	41,00%
REGIÃO PENDOTIBA	84,70%	13,70%
Área 6 Badu, Sapê, Matapaca, Cantagalo	91,10%	15,40%
Área 9 Maceió, Largo da Batalha, Ititioca	79,20%	11,80%
REGIÃO LESTE	94,40%	22,40%
Área 4 Muriqui, Rio do Ouro, V. Progresso, Várzea das Moças, Mª Paula	94,40%	22,40%
REGIÃO OCEÂNICA	88,20%	35,90%
Área 1 Itaipu, Itacoatiara, Maravista	100,00%	46,50%
Área 2 Camboinhas, Cafubá, Santo Antônio, Jacaré	82,50%	36,80%
Área 3 Engenho do Mato, Serra Grande	91,60%	30,40%
Área 18 Piratininga, Jardim Imbuí	79,80%	30,90%

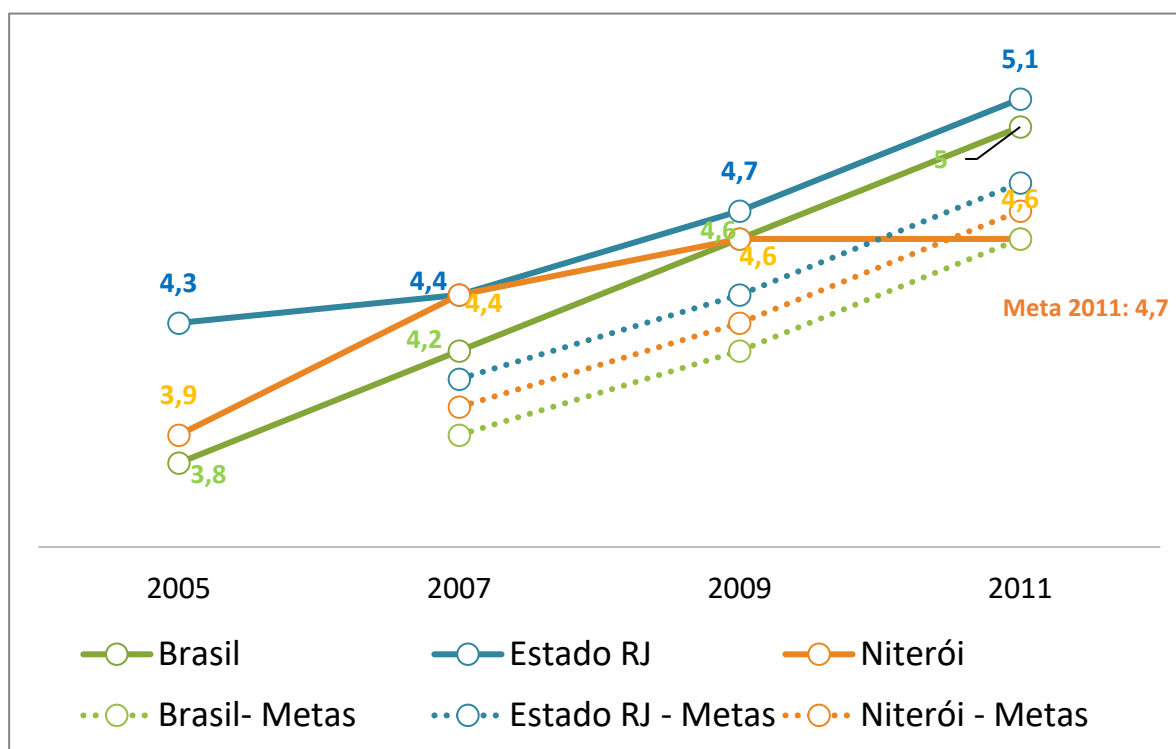
Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010

Em relação à qualidade educacional, Niterói apresenta um baixo índice de aprendizagem no ensino fundamental I e ainda pior no fundamental II. Em 2011, obteve nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)⁴² 4,6 para

⁴² O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em 2007 buscando reunir em um só indicador dois importantes conceitos para a qualidade da educação: fluxo escolar e média de desempenho nas avaliações. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho dos estudantes, obtidas nas avaliações do Inep – que, no caso dos municípios, é verificada por meio da Prova Brasil, aplicada ao final das etapas de ensino (5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino

anos iniciais e 3,7 para anos finais. Ambos os resultados estão abaixo da média brasileira e da meta proposta pelo Ministério de Educação (MEC), identificadas por meio do portal do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

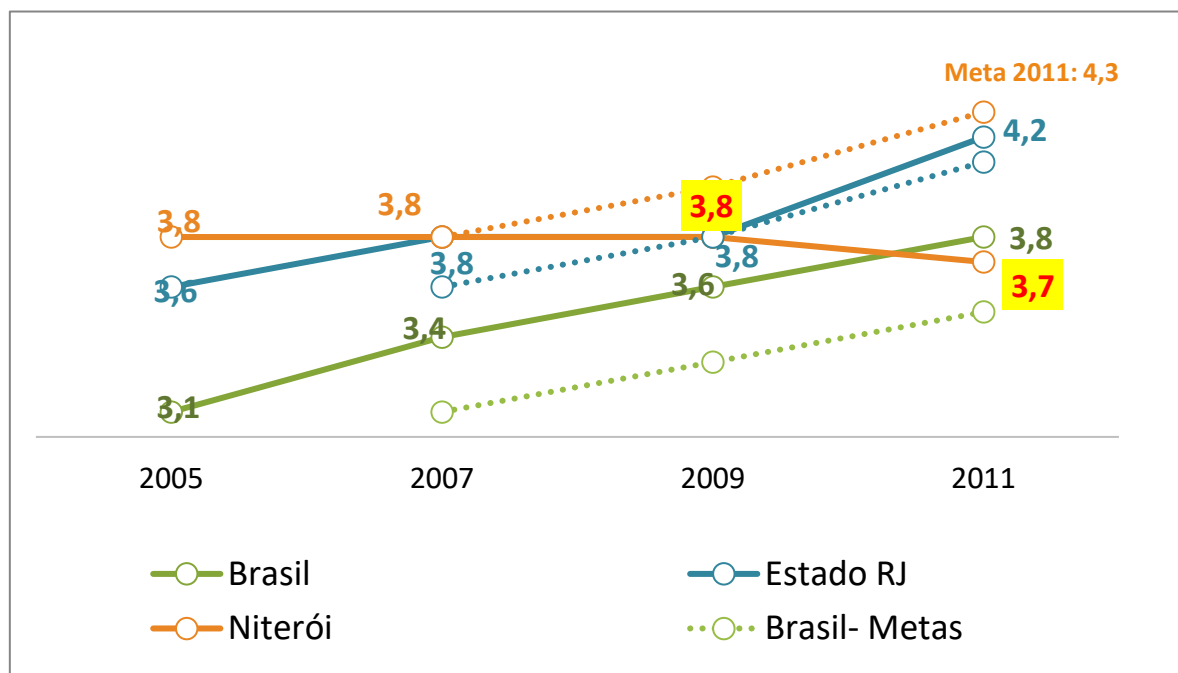
Gráfico 10 – IDEB anos iniciais (evolução 2005-2011)



Fonte: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2011

médio). Assim, busca congrega informações sobre desempenho e aprovação, duas preocupações importantes para avaliar o sistema educacional.

Gráfico 11 – IDEB anos finais (evolução 2005-2011)



Fonte: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2011

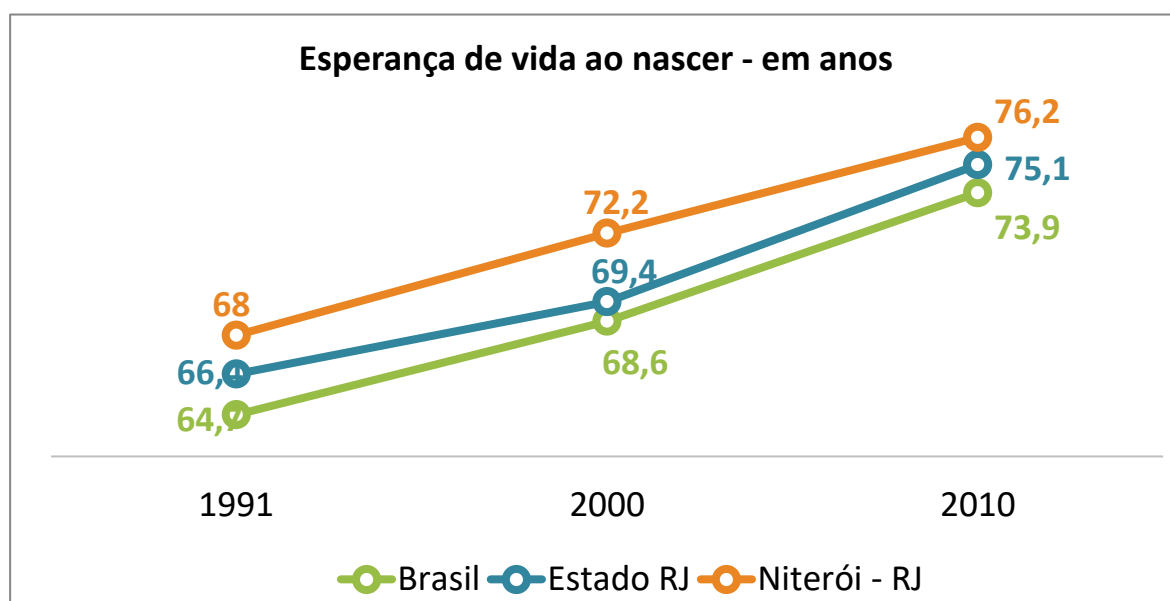
O município está abaixo das médias nacional e estadual no que tange aos índices de aprendizado adequado e vem se distanciando das mesmas no período de 2007 a 2011. Pouco mais de um terço dos alunos do município possuem conhecimentos adequados para a série em português, com resultados menos satisfatórios em matemática. Os resultados são mais incisivos nos anos finais, em que apenas 10% dos alunos possuem conhecimento adequado de matemática. Dentre 100 alunos que frequentam a 9ª série do ensino municipal, apenas 12 se formam com o conhecimento básico em matemática. O desempenho também não é satisfatório em português.

A análise dos dados do Ideb demonstra que, em termos nacionais, há uma queda na qualidade da educação nos anos finais do ensino fundamental, com graves consequências para o rendimento dos alunos nos anos seguintes e, em última análise, para a produtividade do país em médio e longo prazos. A série histórica de Niterói mostra que a cidade não tem fugido a esse padrão.

3.2.3 Indicadores de saúde

Niterói tem esperança de vida⁴³ ao nascer maior do que as médias do estado e nacional. A cidade apresentou uma evolução significativa de quatro anos ao longo da década de 2000 a 2010, conforme o gráfico 12. Podemos afirmar que esse indicador sintetiza as condições sociais, de saúde e de salubridade do município ao considerar as taxas de mortalidade das diferentes faixas etárias. É importante ressaltar que todas as causas de morte são contempladas para chegar ao indicador, tanto doenças quanto causas externas, tais como violência e acidentes. Infelizmente, o estudo apresentado não identifica os índices nas diferentes escalas do município, o que nos impossibilita verificar a influência da má qualidade de vida, da ausência de saneamento básico adequado, da segurança pública, principalmente em áreas reconhecidas institucionalmente como aglomerados subnormais.

Gráfico 12 – Esperança de vida ao nascer – em anos



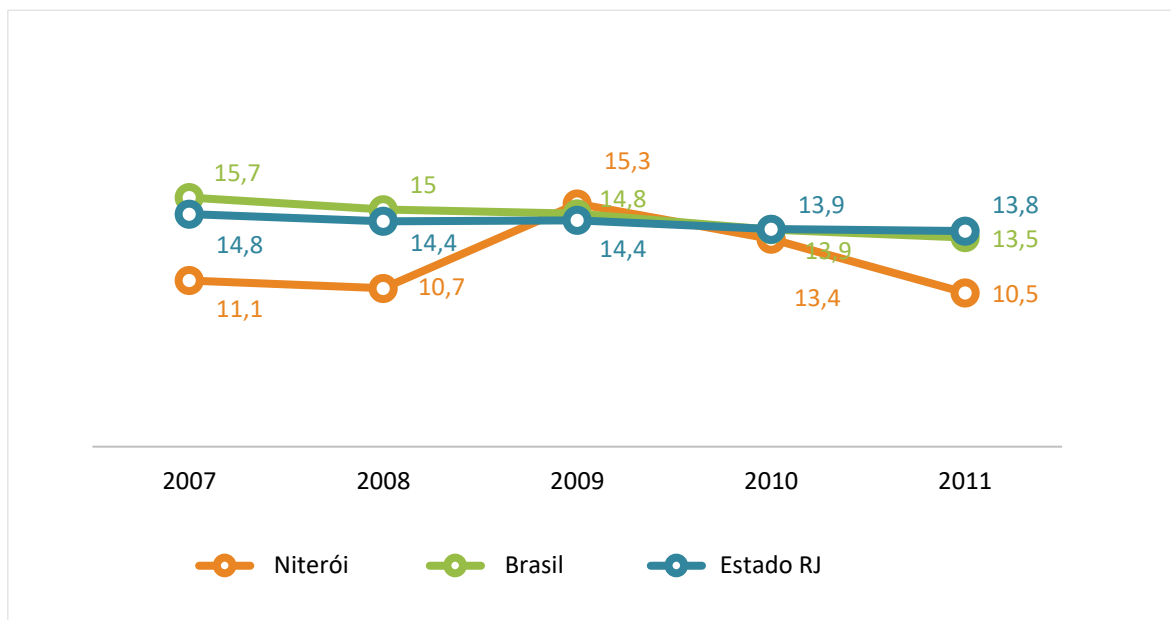
Fonte: PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2013

Quanto ao indicador de taxa de mortalidade infantil, podemos identificar uma melhora em 2011, ficando bastante próximo da recomendação da OMS de

⁴³ Número médio de anos que as pessoas deverão viver a partir do nascimento, se permanecerem constantes ao longo da vida o nível e o padrão de mortalidade por idade prevalente no ano do censo.

até 10 mortes a cada 1.000 nascidos vivos. Mais uma vez não é possível identificar esse indicador em escalas locais.

Gráfico 13 – Taxa de mortalidade infantil (a cada mil nascidos vivos)



Fonte: PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2013

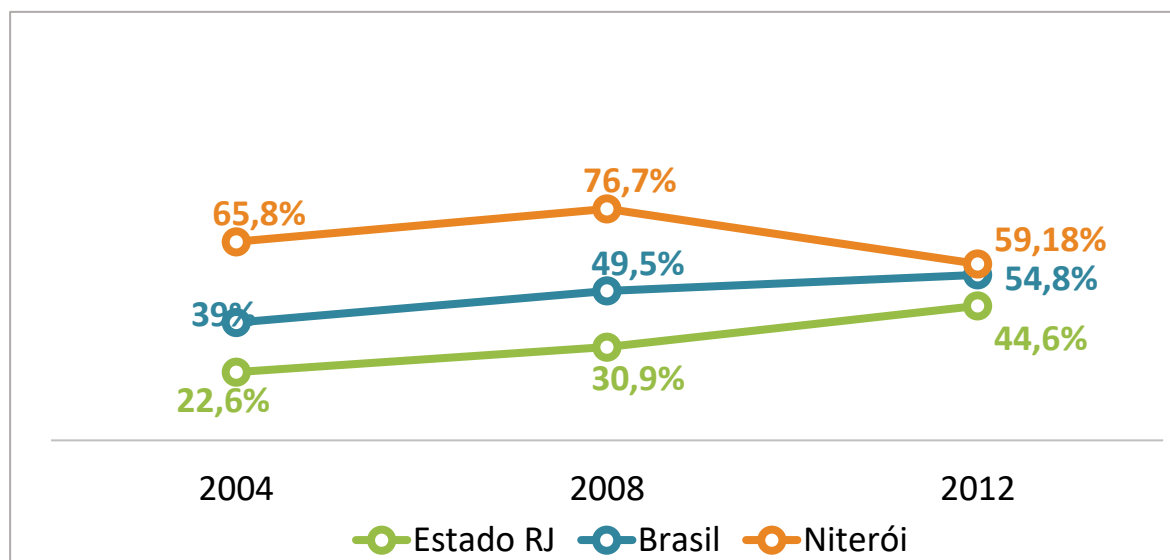
A questão da saúde em Niterói se configura como um problema regional. Tal fato advém do seu papel de “satélite” para grande parte dos municípios do Leste Fluminense, cujas populações buscam em Niterói melhores condições de atendimento médico. Em função dessa dinâmica, a redução da taxa de mortalidade infantil dessa cidade se apresenta como um grande desafio para a gestão municipal. Em 2011, a taxa de Niterói correspondeu a 10,44 – acima da meta da OMS. Destaca-se, ainda, a trajetória irregular da taxa do município, que nos últimos cinco anos apresentou, em determinados momentos, tendências de queda e, em outros, de elevação significativa.

Ao considerar Niterói em comparação apenas com cidades que fazem parte do mesmo grupo homogêneo, o município se encontra abaixo da média na maioria dos indicadores, ocupando a 96ª colocação dentre as cem maiores cidades do Brasil na nota geral do IDSUS. A cidade possui indicadores pouco satisfatórios quando analisada a oferta de atendimentos e internações de média e alta complexidades, haja vista a grande demanda reprimida por esse tipo de atendimento da população residente e não residente.

A cidade apresenta alta cobertura populacional por planos de saúde (63,2%). Tal dado pode estar relacionado à alta renda média da população de Niterói. Entre os beneficiários, 18,8% são idosos. Para a média brasileira, a taxa é 11,1%.

O município é pioneiro no Programa Saúde da Família. Porém, é preocupante a queda no indicador de cobertura populacional pelas equipes de saúde da família (7,33 pontos percentuais entre 2004 e 2012). Niterói chegou a 27,1% dos seus cidadãos cadastrados no Programa em 2011, apresentando, pela primeira vez, percentual menor do que o estadual. Em 2013, a prefeitura reativou o programa, expandindo sua cobertura novamente.

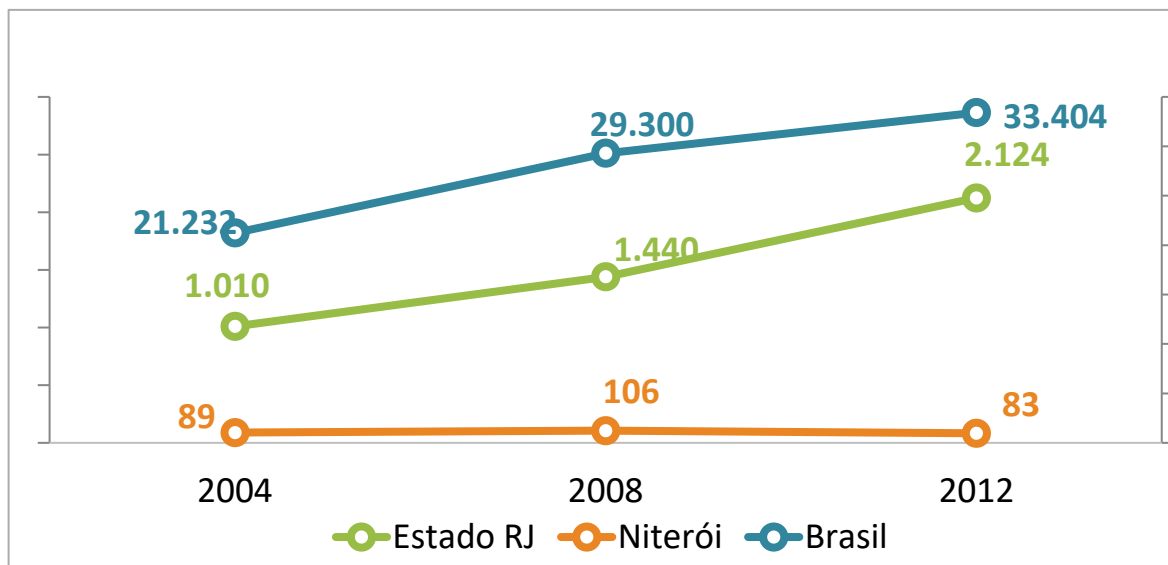
Gráfico 14 – Cobertura populacional das equipes da saúde da família



Fonte: Dados de 2012 retirados do e-Gestor – Informação e Gestão da Atenção Básica

Apesar de manter a cobertura populacional superior à do Brasil e à do estado do Rio de Janeiro, Niterói apresentou queda no indicador entre 2008 e 2012. Um dos motivos que se pode destacar é o aumento da violência em algumas localidades, como no Caramujo e Morro do Céu. Ou seja, a população residente nesses territórios é duplamente impactada: pela violência e pela ausência da equipe do Programa Saúde da Família.

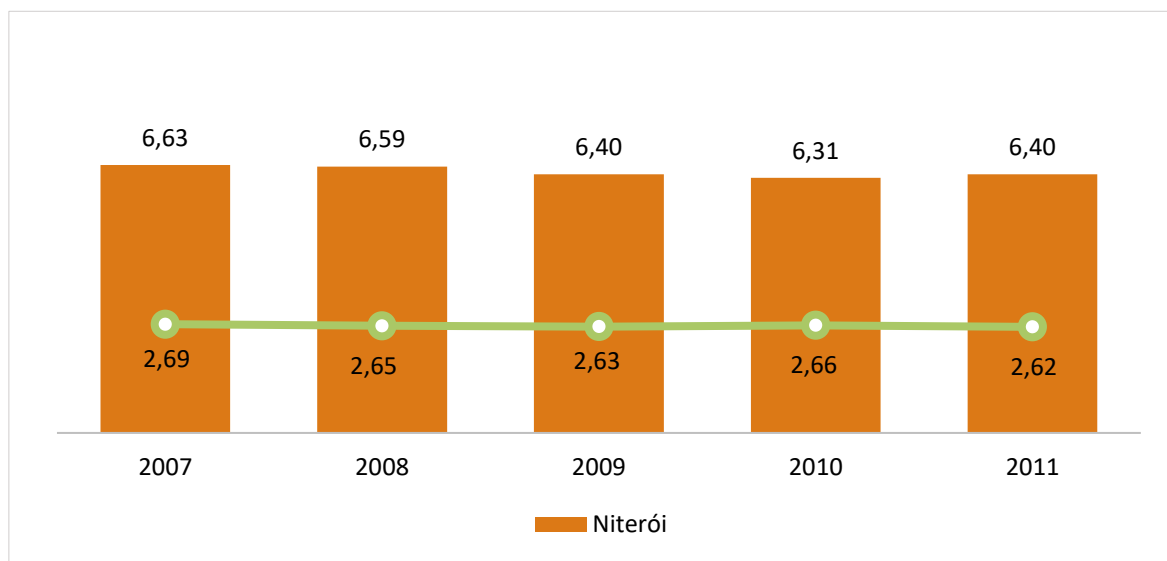
Gráfico 15 – Número de equipes de saúde da família



Fonte: Dados de 2012 retirados do e-Gestor – Informação e Gestão da Atenção Básica

Em Niterói, a proporção de leitos hospitalares vem sendo reduzida nos últimos anos, o que ocorre também no Brasil. A população cresceu 3,3% em Niterói, ante uma redução de 3,49% na oferta de leitos no mesmo período, indicando uma possível mudança nos padrões de utilização ou redução na assistência com suporte de leitos.

Gráfico 16 – Número de leitos hospitalares por 1.000 habitantes



Fonte: Dados de consultoria realizada para o município obtidos pela autora junto à equipe da Prefeitura

Ao analisarmos os dados de envelhecimento populacional, é possível afirmar que a demanda por procedimentos de alta e média complexidade tendem a aumentar.

3.2.4 Desenvolvimento econômico e social

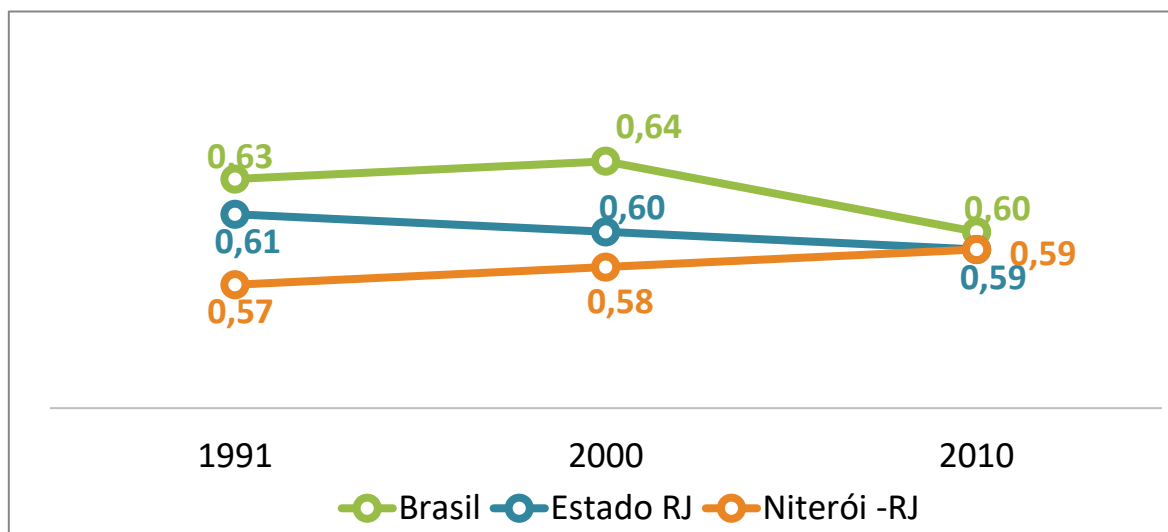
Ao analisarmos os dados do PIB niteroiense (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010), observamos um crescimento de 156% entre 2000 e 2010, menor que o do estado, que cresceu 191%.

A sua renda domiciliar média per capita (R\$ 1.938,00) é a maior entre as cidades comparadas, expressivamente maior do que a média nacional (R\$ 991,00) e do que a média do estado do Rio de Janeiro (R\$ 765,00), porém, distribuída de forma bastante desigual entre as diversas regiões do município. As maiores rendas encontram-se na região de Icaraí, Boa Viagem e Ingá, enquanto as regiões Norte e Pendotiba apresentam os menores índices.

De acordo com o Programa das Nações Unidas (2013), o município apresentou piora no indicador de desigualdade de renda (índice de Gini⁴⁴), expressando a profunda desigualdade social existente na cidade. A alta representatividade das classes A e B ilustram esse cenário, e os bairros com maiores desigualdades estão concentrados na Região Leste e nos bairros de São Francisco, Jurujuba e Charitas.

⁴⁴ “O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza.” Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 6 nov. 2019.

Gráfico 17 – Índice de Gini



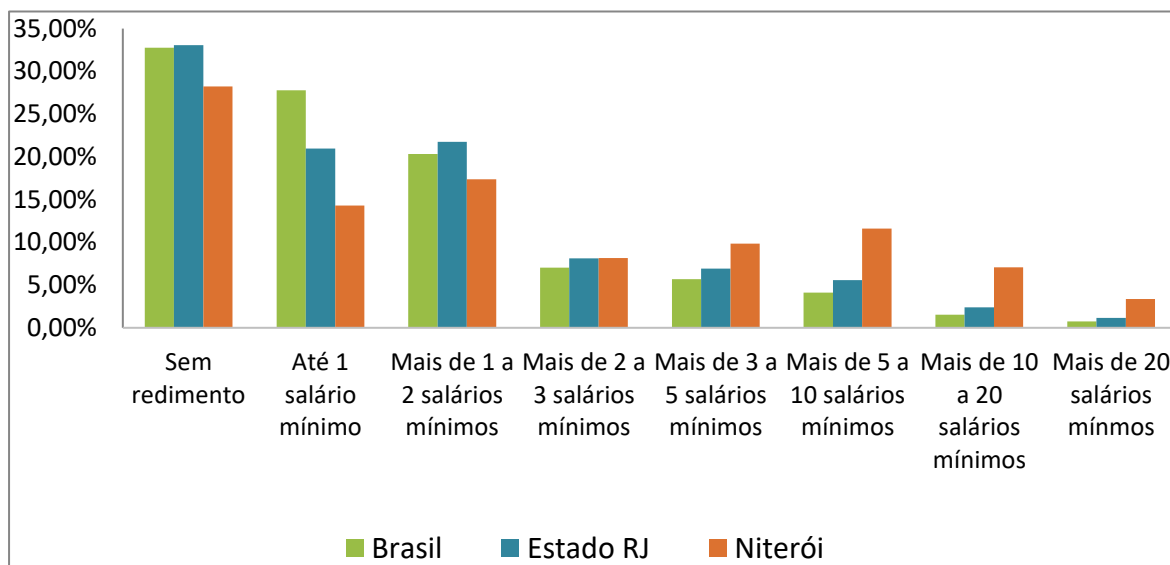
Fonte: PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2013

Ainda segundo o IBGE, o mercado de trabalho possui indicadores abaixo da média quando analisada a formalização dos postos de trabalho, já que Niterói ocupa a última posição dentre as cidades do referencial comparativo. O atual índice de desemprego (6,2%) é inferior à média do Estado (8,3%).

Percebe-se ainda que o município é dependente do setor de serviços (81,6%), com discreta representatividade dos setores industrial (18,2%) e agropecuário (0,2%).

Niterói apresenta distribuição de rendimentos (remuneração média do trabalho) dispersa, com grande representatividade das classes com maiores rendimentos. Além de possuir a menor proporção da população com rendimento de até 2 salários mínimos, o município também possui a maior proporção com rendimento acima de 10 salários.

Gráfico 18 – População por rendimento



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010

Ao analisarmos a tabela a seguir, é possível identificar a grande desigualdade entre as regiões do município. A Região Praias da Baía concentra os melhores índices no que tange à porcentagem de população pobre, renda per capita e remuneração salarial. Enquanto a Região Norte, mais especificamente a microrregião de Santa Bárbara, Baldeador e Caramujo, possui todos os piores índices. Tal região é afetada também no que se refere à oferta de políticas públicas, pois concentra grande demanda do município limítrofe São Gonçalo.

Percebe-se o desvio de padrão da Região Praias da Baía no Morro do Estado e no bairro de Jurujuba, que, apesar de estarem alocados em uma região com alto poder aquisitivo, são constituídos por famílias que apresentam renda mensal de até 1 salário mínimo. Cabe sinalizar que o primeiro corresponde a uma favela com alta densidade demográfica e grande representatividade no município de Niterói e o segundo tem como característica a forte presença de colônias de pescadores.

Tabela 5 – Distribuição de renda por região do município

REGIÃO/ÁREAS	Porcentagem de extremamente pobres em relação à população da região	Renda domiciliar per capita (R\$/mês jul./2010)	Remuneração média do trabalho (R\$/mês)
REGIÃO PRAIAS DA BAÍA	4,60%	2.924	3.450
Área 5 Charitas, Jurujuba, São Francisco	8,00%	2.550	3.504
Área 10 Santa Rosa, Vital Brazil, Cachoeira, Viradouro	3,00%	2.106	2.937
Área 11 Cubango, Pé Pequeno, Fátima	3,20%	1.831	2.315
Área 12 Centro, Morro do Estado	6,50%	1.365	1.851
Área 13 São Domingos, Ingá, Gragoatá, Boa Viagem	2,80%	3.056	4.007
Área 14 Ponta D'Areia, Santana, Ilha da Conceição, São Lourenço	9,20%	1.075	1.617
Área 15 Icarai	3,00%	3.880	4.979
REGIÃO NORTE	9,10%	1.104	1.549
Área 7 Engenhoca, Tenente Jardim	10,20%	697	1.159
Área 8 Baldeador, Santa Bárbara, Caramujo, Viçoso Jardim	12,70%	633	1.077
Área 16 Barreto	7,50%	1.156	1.756
Área 17 Fonseca	7,50%	1.240	1.829
REGIÃO PENDOTIBA	8,50%	900	1.515
Área 6 Badu, Sapê, Matapaca, Cantagalo	6,60%	1.115	1.883
Área 9 Maceió, Largo da Batalha, Ititioca	10,40%	677	1.114
REGIÃO LESTE	12,20%	1.434	2.298
Área 4 Muriqui, Rio do Ouro, Vila Progresso, Várzea das Moças, Maria Paula	12,20%	1.434	2.298
REGIÃO OCEÂNICA	3,70%	2.073	2.850
Área 1 Itaipu, Itacoatiara, Maravista	2,90%	2.376	3.182
Área 2 Camboinhas, Cafubá, Santo Antônio, Jacaré	4,00%	2.467	3.672
Área 3 Engenho do Mato, Serra Grande	4,60%	1.822	2.281
Área 18 Piratininga, Jardim Imbuí	3,50%	1.707	2.423

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010

A segunda maior região, no âmbito populacional, é a Região Norte do município, que corresponde a 28,55% da população de Niterói. Essa região é caracterizada pela numerosa quantidade de favelas e concentra a menor taxa de rendimento do município. A área 8, que contempla os bairros de Baldeador, Caramujo, Santa Bárbara e Viçoso Jardim possuem rendimentos de até um pouco mais que um salário mínimo e renda per capita média de R\$ 633,00. A Região Oceânica compreende 14,14% da população do município. Possui extensa área territorial e contempla as praias oceânicas, o que gera uma grande variação na renda dos moradores dessa região, indicando diferenças sociais em sua estrutura. A população de maior renda se encontra na faixa próxima às praias da baía, principalmente em Icaraí.

Quanto à caracterização da população em extrema pobreza, vemos que a população total do município era de 487.562 residentes em 2010, dos quais 9.068 encontravam-se em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda domiciliar per capita abaixo de R\$ 70,00. Isso significa que 1,9% da população municipal vivia nessa situação. Do total de extremamente pobres, 0 (0%) vivia no meio rural e 9.068 (100,0%), no meio urbano.

O censo demográfico de 2010 também revelou que no município havia 610 crianças na extrema pobreza na faixa de 0 a 3 anos e 282 na faixa entre 4 e 5 anos. O grupo de 6 a 14 anos, por sua vez, totalizou 1.809 indivíduos na extrema pobreza, enquanto no grupo de 15 a 17 anos havia 577 jovens nessa situação. Foram registradas 1.665 pessoas com mais de 65 anos na extrema pobreza. E 36,2% dos extremamente pobres do município têm de 0 a 17 anos.

Quanto a aspectos de moradia, verifica-se o crescimento significativo (59%) do número de favelas entre 2000 e 2010. Consequentemente, nota-se o aumento do número de habitantes em aglomerados subnormais⁴⁵ (79%) no período analisado, como indica os gráficos 19 e 20.

⁴⁵ Trata-se de um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.

Gráfico 19 – Número total de habitantes em aglomerados subnormais

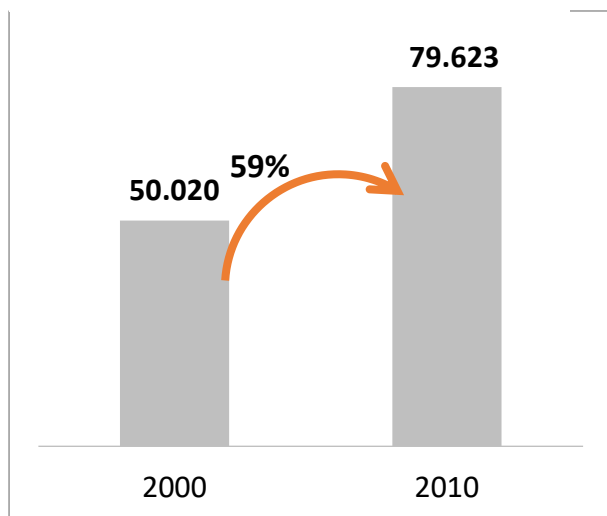
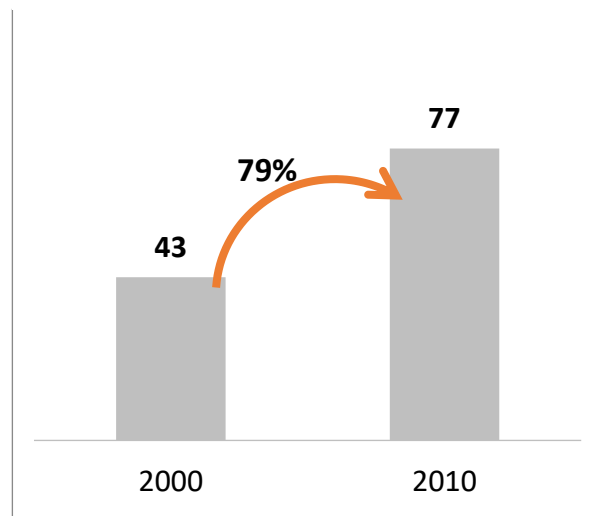


Gráfico 20 – Número total de aglomerados subnormais



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2000, 2010

Os dados do Censo 2010 (último disponível), mapeou 11,4 milhões de pessoas fixadas em aglomerados subnormais, normalmente em favelas, sendo que o estado do Rio de Janeiro concentrava 12,2% desse número.

Conforme podemos observar pela tabela 6, a maior concentração desses aglomerados se encontra na Região Norte e na Região Praias da Baía, que apresentam maior densidade populacional e maior proximidade do centro.

Tabela 6 – Evolução do número de habitantes dos principais aglomerados subnormais

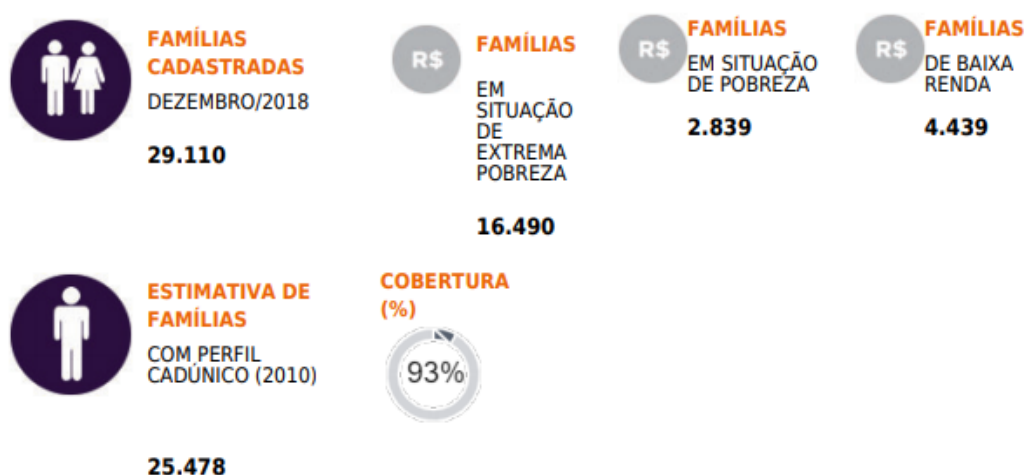
Aglomerado Subnormal	Bairro/Região	2000	2010	Crescimento
Morro do Preventório	Charitas/Praias da Baía	4870	5744	18%
Morro do Estado	Morro do Estado/ Praias da Baía	3202	4073	27%
Vila Ipiranga	Fonseca/Norte	3813	3751	-2%
Buraco do Boi ou Maruí Grande	Barreto/Norte	2638	2535	-4%
Morro do Cavalo	Icaraí e São Francisco/ Praias da Baía	2330	2302	-1%

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010

Em Niterói, segundo o sistema de informações do CadÚnico⁴⁶, há 15.762 famílias beneficiárias do Bolsa Família. Essas famílias equivalem, aproximadamente, a 7,85% da população total do município, e inclui 10.254 famílias que, sem o programa, estariam em condição de extrema pobreza. No mês de dezembro de 2018, o benefício médio repassado foi de R\$ 188,15 por família.

Figura 4 – Dados sobre o Cadastro Único em Niterói

CADASTRO ÚNICO

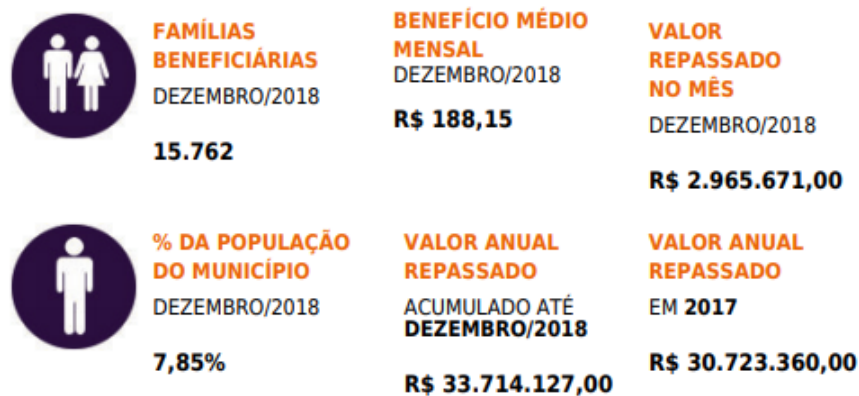


Fonte: BRASIL, 2019

⁴⁶ “O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras.

Desde 2003, o CadÚnico se tornou o principal instrumento do estado brasileiro para a seleção e a inclusão da população em programas federais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, da Bolsa Verde, entre outros. Também pode ser utilizado para a seleção de beneficiários de programas ofertados pelos governos estaduais e municipais. A execução do Cadastro Único é de responsabilidade compartilhada entre o governo federal, os estados, os municípios e o Distrito Federal. Em nível federal, o Ministério da Cidadania é o gestor responsável, e a Caixa Econômica Federal é o agente operador que mantém o Sistema de Cadastro Único. Está regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, e outras normas.” Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>>. Acesso em: 7 nov. 2019.

Figura 5 – Dados sobre o Programa Bolsa Família em Niterói

BOLSA FAMÍLIA

Fonte: BRASIL, 2019

Desta forma, podemos perceber que, apesar de os indicadores, em geral, apresentarem bons índices de qualidade de vida, de renda e de desenvolvimento social e econômico, o município de Niterói apresenta uma significativa diversidade em suas escalas.

Ao observar os indicadores aqui trabalhados, é possível destacar a Região Norte como aquela que possui os piores índices, com foco na microrregião 8 (Santa Bárbara, Baldiador e Caramujo). Enquanto Icaraí e São Francisco, bairros localizados na Região Praias da Baía, são as localidades cujos índices são os mais elevados.

Tabela 7 – Beneficiários do Programa Bolsa Família em Niterói

	Porcentagem da população que recebe Bolsa Família	Dentre os que recebem Bolsa Família, porcentagem de domicílios com renda per capita até R\$ 77,00
REGIÃO PRAIAS DA BAÍA	3,90%	4,80%
Área 5 Charitas, Jurujuba, São Francisco	8,40%	8,20%
Área 10 Santa Rosa, Vital Brazil, Cachoeira, Viradouro	3,30%	3,10%
Área 11 Cubango, Pé Pequeno, Fátima	5,60%	3,70%

Área 12 Centro, Morro do Estado	5,20%	6,60%
Área 13 São Domingos, Ingá, Gragoatá, Boa Viagem	4,20%	3,00%
Área 14 Ponta D'Areia, Santana, Ilha da Conceição, São Lourenço	7,20%	9,90%
Área 15 Icarai	0,80%	3,10%
REGIÃO NORTE	7,50%	9,80%
Área 7 Engenhoca, Tenente Jardim	9,50%	10,70%
Área 8 Baldeador, Santa Bárbara, Caramujo, Viçoso Jardim	10,90%	13,80%
Área 16 Barreto	9,20%	8,50%
Área 17 Fonseca	4,60%	8,20%
REGIÃO PENDOTIBA	8,40%	9,20%
Área 6 Badu, Sapê, Matapaca, Cantagalo	6,80%	7,60%
Área 9 Maceió, Largo da Batalha, Ititioca	10,00%	10,80%
REGIÃO LESTE	2,90%	12,50%
Área 4 Muriqui, Rio do Ouro, Vila Progresso, Várzea das Moças, Maria Paula	2,90%	12,50%
REGIÃO OCEÂNICA	4,90%	4,00%
Área 1 Itaipu, Itacoatiara, Maravista	3,10%	3,10%
Área 2 Camboinhas, Cafubá, Santo Antônio, Jacaré	7,70%	4,60%
Área 3 Engenho do Mato, Serra Grande	3,50%	4,80%
Área 18 Piratininga, Jardim Imbuí	5,90%	3,70%

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010

Tabela 8 – Principais discrepâncias entre as regiões do município de Niterói

		Região Oceânica				Região Leste	Pendotiba		Região Praias da Baía							Região Norte			
UNIDADES DE ANÁLISE – 2010	NITE-RÓI	Itacoatiara	Camboinhas	Piratiniga	Engenho do mato	Várzea das Moças	Badu	Lgo. da Batalha	Sta. Rosa	Charitas	Cubango	Centro	São Domingos	ilha da conceição	Icarai	Engenhoca	Sta. Barbara	Barreto	Fonseca
Quantidade de moradores	487.562	17.730	14.748	17.225	19.284	17.212	22.985	22.116	41.733	20.630	19.490	23.422	23.962	30.108	78.175	24933	22307	18133	52629
Moradores com banheiro e esgoto ligado à rede	85,6%	94,4%	88,1%	96,3%	62,4%	38,6%	58,9%	40,3%	88,4%	87,2%	93%	99,7%	99%	96,9%	99,7%	89%	71%	94%	90%
Moradores com abastecimento de água encanada	94,6%	94,2%	90,6%	86,8%	84,2%	76,2%	95,3%	91,4%	97,3%	94%	88,3%	98,1%	97,5%	98,9%	99,7%	93%	94%	98%	96%
Moradores em domicílios com lixo coletado diretamente	80,9%	95,8%	86,6%	96,2%	94,9%	86,5%	61,8%	58,5%	77,5%	57,3%	81,2%	80,6%	88,1%	76,1%	92,2%	83%	64%	75%	83%
Renda Domiciliar per capita mensal	R\$ 1.938	R\$ 2.376	R\$ 2.467	R\$ 1.707	R\$ 1.822	R\$ 1.434	R\$ 1.115	R\$ 677	R\$ 2.106	R\$ 2.550	R\$ 1.831	R\$ 1.365	R\$ 3.056	R\$ 1.075	R\$ 3.880	R\$ 697,00	R\$ 633,00	R\$ 1.156,00	R\$ 1.240,00
Taxa de Desemprego (%)	6,7	4,8	4,3	4,1	6,8	4,8	4,7	8,4	5,8	3,9	5,1	8,2	5	10,1	4,8	9,8	10,6	10,3	8,7
Coeficiente de Gini	0,598	0,512	0,577	0,53	0,606	0,631	0,593	0,517	0,547	0,668	0,58	0,517	0,518	0,512	0,478	0,485	0,517	0,537	0,544
Porcentagem de extremamente pobres	6,20%	2,90%	4%	3,50%	4,60%	12,20%	6,60%	10,40%	3%	8%	3,20%	6,50%	2,80%	9,20%	3%	10%	13%	8%	8%

Fonte: Dados de consultoria realizada para o município obtidos pela autora junto à equipe da Prefeitura

Os seguintes dados do município também foram analisados: cobertura de abastecimento de água, coleta de lixo e rede de esgoto. Os dados pesquisados ilustraram que a coleta de lixo abrange quase 100% das residências dos municípios, sendo uniforme em todas as regiões. O abastecimento de água mostra-se uniforme em quase todas as regiões do município, variando entre 94% e 98%, porém é deficitário na Região Leste, que apresenta abastecimento em apenas 71% dos domicílios.

Com relação à rede de esgoto, os dados coletados ilustram diferenças regionais muito claras de saneamento básico. A Região Praias da Baía, que concentra os bairros de maior poder aquisitivo do município, apresenta 98% de domicílios com ligação à rede coletora. A Região Norte e Região Oceânica apresentam números parecidos, 89% e 83%, respectivamente. A Região Pendotiba possui cobertura em apenas metade dos seus domicílios, enquanto na Região Leste apenas 31% dos domicílios estão conectados à rede coletora.

Cabe sinalizar que a água potável, a coleta regular de lixo e o esgoto sanitário adequado interferem diretamente na redução e controle de doenças como cólera, dengue, leptospirose, diarreias, verminoses e muitas outras que têm grande impacto sobre a população infanto-juvenil do município. Sendo assim, investir em políticas públicas de saneamento básico assume um papel imprescindível, de caráter preventivo e que contribui para a melhoria de vida da população.

Dessa forma, os indicadores de Niterói representados em sua forma intraurbana vêm revelar a materialidade da desigualdade social vivenciada pelos seus moradores segundo os territórios em que vivem. Se existem discrepâncias entre as cinco regiões, foi possível identificar que também no interior de cada uma das regiões há áreas discrepantes: a Região Praias da Baía, por exemplo, apresenta a área de Icaraí com mais de 90% de cobertura nos serviços de saneamento básico, ao mesmo tempo a área de Charitas/São Francisco com a pior cobertura de coleta de lixo da cidade de Niterói: apenas 57,3% dos domicílios têm o lixo coletado.

Esse cenário revela que os territórios de Niterói, a depender da escala e dos indicadores utilizados para sua análise, se mostram altamente heterogêneos e desiguais. Nesse sentido, podemos avaliar o quanto as políticas sociais voltadas para a proteção social básica nos territórios – como saúde, educação e assistência social – encontram-se cotidianamente desafiadas a superar perspectivas tradicionais

de intervenção na realidade, mais voltadas para públicos-alvo e menos para os contextos em que estes se encontram inseridos.

Como já nos ensinava o geógrafo Milton Santos:

A configuração pesa diferentemente nos diversos lugares, segundo seu conteúdo material. É a sociedade nacional, através dos mecanismos de poder, que distribui, no país, os conteúdos técnicos e funcionais, deixando os lugares envelhecer ou tornando possível sua modernização. Através das relações gerais direta ou indiretamente impostos a cada ponto do país, seja pela via legislativa ou orçamentária ou pelo exercício do plano, a sociedade nacional pesa com seu peso político sobre a parcela local da configuração geográfica e a correspondente parcela local da sociedade, através das qualificações de uso da materialidade imóvel e duradoura (SANTOS, 2002, p. 272).

É desse desafio que trata a presente pesquisa: decifrar as múltiplas escalas socioterritoriais que compõem a realidade de um município de grande porte como condição para se compreender a materialidade das condições de vida dos moradores e seus territórios, na perspectiva da garantia do acesso à proteção social.

3.3 A política de Assistência Social em Niterói a partir dos seus territórios

Neste item, analisaremos a configuração da Assistência Social no município de Niterói a partir da sua gestão. Como fonte de pesquisa, utilizamos o Plano Municipal de Assistência Social, a rede pública da política, os relatórios de gestão elaborados pelo próprio município e os dados disponibilizados pela gestão da informação do Ministério da Cidadania, como o relatório de informações sociais (RI Social) e os dados do CadÚnico.

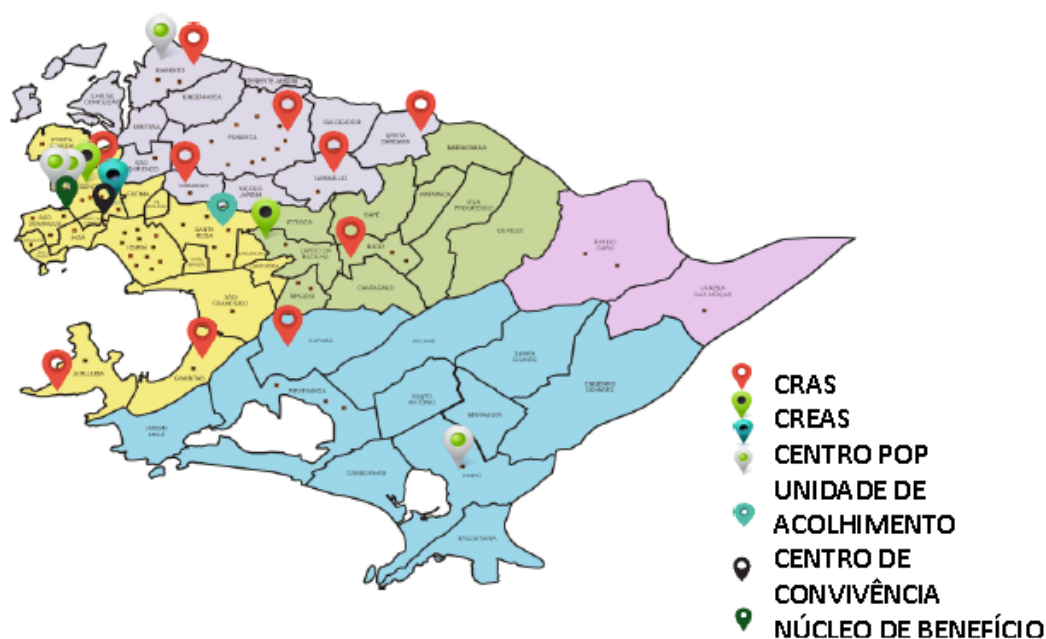
O órgão gestor responsável pela gestão da política de Assistência Social em Niterói é atualmente denominado Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos e possui em seu organograma (Anexo II) três subsecretarias: Subsecretaria de Assistência Social, Subsecretaria de Segurança Alimentar e Subsecretaria de Orçamento e Planejamento. Sob orientação da Subsecretaria de Assistência Social, o município possui uma rede pública socioassistencial complexa, distribuída de maneira desigual, como veremos a seguir:

- a) 10 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS Badu, CRAS Centro, CRAS Vila Ipiranga, CRAS Cubango; CRAS Cafubá; CRAS Morro do Céu; CRAS Preventório; CRAS Barreto; CRAS Jurujuba e CRAS Santa Bárbara);

- b) 1 Vale Social⁴⁷;
- c) 1 Pronatec;
- d) 1 Centro de Convivência (Centro de Convivência Intergeracional Helena Tibal)
- e) Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS Centro e CREAS Largo da Batalha);
- f) 1 Centro POP;
- g) 6 Unidades de Acolhimento Institucional (Unidade de Acolhimento Arthur Bispo do Rosário; Unidade de Acolhimento Família Acolhedora; Unidade de Acolhimento Feminino Lélia Gonzalez; Unidade de Acolhimento Florestan Fernandes; Unidade de Acolhimento Lisaura Ruas; Unidade de Acolhimento Paulo Freire);
- h) 1 Coordenadoria dos Conselhos Vinculados (CMAS; CMDCA; Compede; COMDDEPI; Comad);

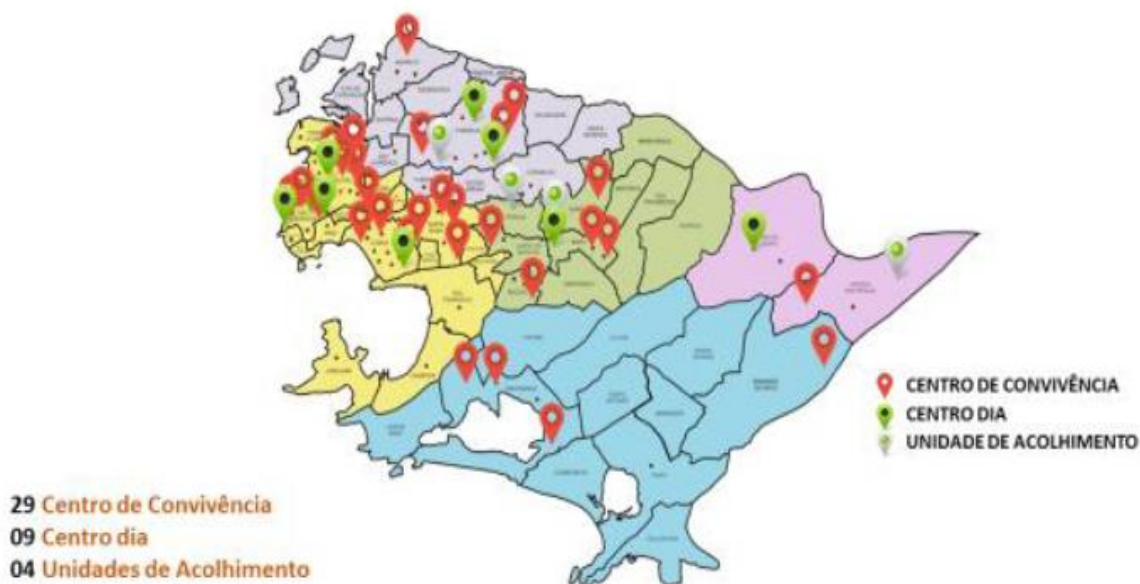
⁴⁷ Programa de gratuidade em transportes para deficientes e pessoas com doenças crônicas, que era conhecido como Passe Livre, criado em 1986 por meio do Decreto Municipal nº 4.584 de 27 de agosto de 1986. Destinava-se à emissão de carteiras para gratuidade nos transportes coletivos do município de Niterói, visando garantir o direito de ir e vir e facilitando o acesso aos serviços ofertados pelo município. Em 2013, a partir do convênio realizado entre a Prefeitura Municipal de Niterói e a Secretaria de Transportes do Estado (Setrans), ocorreram mudanças significativas com relação à concessão do benefício, que deixou de ter a nomenclatura de Passe Livre e passou a ser chamado de Vale Social.

Figura 6 – Mapa da Rede Pública Socioassistencial



Fonte: Niterói, 2018a

Figura 7 – Mapa da rede socioassistencial privada de Niterói



Fonte: Niterói, 2018a

É possível observar a grande concentração de serviços e equipamentos tanto governamentais quanto da sociedade civil nas regiões Norte e Praias da Baía, acompanhando a grande densidade populacional desses locais, porém fica evidente

a ausência da oferta de serviços nas regiões Leste e Oceânica. No que tange à rede governamental, a Região Oceânica possui apenas um CRAS, localizado mais próximo às Praias da Baía, e um Serviço de Acolhimento, enquanto a Região Leste não possui equipamento algum. Apesar do baixo número de residentes dessas regiões, existe a demanda pela assistência social.

Ao analisarmos os dados do Ministério da Cidadania, identificamos o cofinanciamento de apenas sete CRAS para o referenciamento de 35 mil famílias e capacidade de atendimento de 7 mil. Porém, a partir das informações apresentadas anteriormente, a demanda do município por assistência social não está coberta por esse cofinanciamento. É sabido que a gestão municipal tem responsabilidade pelo financiamento da política de Assistência Social juntamente com o governo federal e governo do estado, entretanto, como vimos no primeiro capítulo, o recurso arrecadado pelos municípios não é suficiente.

Quadro 5 – Piso básico fixo – Niterói

Quantidade de CRAS cofinanciados	7
Capacidade de atendimento de referência (famílias ano/ NOB-SUAS)	7.000
Famílias referenciadas (ano/NOB-SUAS)	35.000
Valor de referência do mês	R\$ 84.000,00
Previsão de repasse anual	R\$ 1.008.000,00
Situação de pagamento atual	LIBERADO
Capacidade de atendimento real (famílias ano/NOB-SUAS)	7.000
Valor real do mês	R\$ 84.000,00
Quantidade de CRAS implantados (ativos no CadSUAS)	10
Quantidade de CRAS em implantação	0

Fonte: BRASIL, 2019

Analisando o perfil das famílias cadastradas no CadÚnico, encontramos uma quantidade relativamente pequena delas nos chamados grupos especiais, estando concentradas principalmente no grupo de famílias de pescadores artesanais, com 121 famílias. Estas se encontram basicamente em Jurujuba, onde está localizada a principal comunidade de pescadores do município.

Quadro 6 – Famílias cadastradas por grupos étnicos

Famílias Quilombolas	
Famílias quilombolas cadastradas	1
Famílias quilombolas beneficiárias do Programa Bolsa Família	0
Famílias Indígenas	
Famílias indígenas cadastradas	4
Famílias indígenas beneficiárias do Programa Bolsa Família	2
Famílias pertencentes a Comunidades de Terreiro	
Total de famílias pertencentes a comunidades de terreiro cadastradas	25
Famílias pertencentes a comunidades de terreiro beneficiárias do Programa Bolsa Família	10

Fonte: BRASIL, 2019

Quadro 7 – Famílias cadastradas por grupos relacionados ao meio ambiente

Famílias de Pescadores Artesanais	
Total de famílias de pescadores artesanais cadastradas	121
Famílias de pescadores artesanais beneficiárias do Programa Bolsa Família	62
Famílias Ribeirinhas	
Total de famílias ribeirinhas cadastradas	2
Famílias ribeirinhas beneficiárias do Programa Bolsa Família	2

Fonte: BRASIL, 2019

O município possui um plano⁴⁸ atualizado, contemplando o período de 2018 a 2021⁴⁹, o qual está estruturado da seguinte forma:

IDENTIFICAÇÃO

1. INTRODUÇÃO

2. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES NORTEADORES DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.1. Princípios

2.2. Diretrizes

2.3. Objetivo geral

2.4. Objetivos específicos

3. DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL

⁴⁸ O Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) é a expressão da política de Assistência Social do município e a orientação para a execução das ações dessa política pelo período determinado de quatro anos, não sendo um fim em si mesmo, e sim um instrumento de processo.

⁴⁹ A NOB/SUAS 2012 indica a necessidade de a periodicidade do planejamento da assistência social acompanhar o Plano Plurianual do Município, contemplando assim, as metas do planejamento financeiro do município.

4. ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

- 4.1. Proteção Social Básica-PSB
- 4.2. Proteção Social Especial-PSE

5. REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE NITERÓI

- 5.1. Proteção Social Básica – Serviços
 - 5.1.1. Proteção Social Básica – Benefícios
 - 5.1.2. Programa Bolsa Família no município de Niterói
 - 5.1.3. Benefício de Prestação Continuada – BPC
 - 5.1.4. BPC na Escola
 - 5.1.5. Benefícios Eventuais – BE
- 5.2. Proteção Social Especial – PSE
 - 5.2.1. Proteção Social Especial de Média Complexidade – PSE/MC
 - 5.2.2. Proteção Social Especial de Alta Complexidade – PSE/AC
- 5.3. Conselhos Tutelares em Niterói

6. GESTÃO DO SUAS EM NITERÓI

7. VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL EM NITERÓI

8. GESTÃO DO TRABALHO EM NITERÓI

9. CAMINHOS PARA ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS PARA O QUADRIÊNIO 2018-2021

- 9.1. Propostas e deliberações das conferências (2015/2017)

10. METAS

- 10.1. Metas para cumprimento do Pacto de Aprimoramento da Gestão SUAS
- 10.2. Metas Proteção Social Básica
- 10.3. Metas Proteção Social Especial
- 10.4. Metas para a Gestão do SUAS
- 10.5. Metas para o Controle Social

11. RESULTADOS E IMPACTOS ESPERADOS

12. MECANISMOS E FONTES DE FINANCIAMENTO

13. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

14. REFERÊNCIAS

O Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) delineia um diagnóstico do município de maneira regionalizada, com base em dados do IBGE (principalmente do Censo Demográfico 2010). As disparidades entre os bairros e as regiões são destacadas ao longo do diagnóstico de maneira significativa, assim como a importância da análise territorializada dos dados municipais.

Apesar do alto índice de desenvolvimento no município, existe uma notória diferença entre as cinco regiões de Niterói, na qual a concentração mais rica e desenvolvida concentra-se na Região Praias da Baía, que também concentra o maior índice populacional de Niterói, seguido da região Norte (NITERÓI, 2018a, p. 21).

A análise espacial dos dados socioeconômicos, articulados com as informações populacionais do município, fornecem importantes subsídios para a compreensão da realidade social que ocorre na cidade e auxiliam a ação para a construção de políticas públicas de forma mais eficaz e efetiva (NITERÓI, 2018a, p. 29).

O documento apresenta também os princípios e as diretrizes da política municipal, que se encontram em consonância com a PNAS.

Destacando o caráter preventivo da PSB, em Niterói, a proteção social básica, no momento da elaboração do PMAS, possuía 12 (doze) equipamentos governamentais, sendo estes: 10 CRAS, 1 Centro de Convivência e 1 Núcleo de Benefício e Renda; e 29 não governamentais, todos Centros de Convivência. Os CRAS ofertam o Serviço de Proteção e Acompanhamento Integral a Famílias (PAIF) e os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).

Já no Relatório Anual de Gestão da SASDH – Exercício 2018, podemos observar a prestação de contas dos serviços à população, de responsabilidade da SASDH. Nele encontramos informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão e a execução do SUAS e da política de Segurança Alimentar no município de Niterói, contemplando recursos humanos, infraestrutura, indicadores sociais, dados de atendimento, entre outras, seguindo a estrutura descrita abaixo:

1. Introdução
2. Proteção Social Básica
 - 2.1 CRAS Badu
 - 2.2 CRAS Barreto
 - 2.3 CRAS Cafubá
 - 2.4 CRAS Centro
 - 2.5 CRAS Cubango
 - 2.6 CRAS Jurujuba
 - 2.7 CRAS Morro do Céu
 - 2.8 CRAS Preventório
 - 2.9 CRAS Santa Bárbara
 - 2.10 CRAS Vila Ipiranga
 - 2.11 Centro de Convivência Intergeracional Helena Tibau
 - 2.12 ACESSUAS TRABALHO/PRONATEC BSM
3. Proteção Social Especial
 - 3.1 Centro Pop
 - 3.2 Serviço de Abordagem Social
 - 3.3 CREAS Centro
 - 3.4 CREAS Largo da Batalha
 - 3.5 Programa Família Acolhedora

- 3.6 Unidade de Acolhimento Florestan Fernandes
- 3.7 Unidade de Acolhimento Arthur Bispo do Rosário
- 3.8 Unidade de Acolhimento Feminino Lélia Gonzalez
- 3.9 Unidade de Acolhimento Lisaura Ruas
- 3.10 Unidade de Acolhimento Paulo Freire
- 3.11 Instituição de Longa Permanência: Lar Batista 2
- 3.12 PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
- 4. Gestão do Programa Bolsa Família
- 5. Vale Social
- 6. Gestão do Trabalho
- 7. Vigilância Socioassistencial
- 8. Gestão de Pesquisa, Estágio e Educação Permanente
- 9. Coordenadoria dos Conselhos Vinculados
 - 9.1 CMAS
 - 9.2 CMDCA
 - 9.3 COMPEDE
- 10. Economia Solidária
- 11. Segurança Alimentar
 - 11.1 Equipamentos da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional
- 12. Coordenadoria Municipal de Direitos Humanos
- 13. BIBLIOGRAFIA

Para a análise aqui realizada, nos ativemos à gestão e aos serviços referentes à política de Assistência Social, mais especificamente da Proteção Social Básica.

Em 2017, a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos dispunha de 509 funcionários, distribuídos da seguinte maneira:

Tabela 9 – Recursos Humanos da SASDH

CARGO	QUANTIDADE
Assistente Social	103
Psicólogo	48
Administrativo	43
Educador Social	80
Cuidador Social	18
Digitador	43
Entrevistador	11
Conselheiro Tutelar	15
Cedidos	21
Licença	6
Gabinete	15

CARGO	QUANTIDADE
Técnico de Nível Superior	10
Motorista	13
Outros	83
Total	509

Fonte: NITERÓI, 2018b

Dentre os 509 funcionários, temos aqueles que atuam na execução do SUAS, mas também os que trabalham com a segurança alimentar, com a economia solidária, com os Conselhos Tutelares e com os conselhos vinculados, que, para além do Conselho Municipal da Assistência Social, responsabiliza-se também pelo Conselho da Pessoa com Deficiência e pelo Conselho da Criança e do Adolescente. Dessa forma, não é possível saber com precisão o quantitativo dos trabalhadores do SUAS em Niterói.

No quadro a seguir, temos a identificação dos CRAS do município, cujas denominações fazem referência ao bairro em que se localizam, com a exceção dos CRAS Morro do Céu e Preventório⁵⁰. O primeiro mudou sua localidade no ano de 2017, mas ainda abrange e é conhecido pelo nome da localidade anterior. A favela⁵¹ do Morro do Céu é uma das mais pobres de Niterói, conforme observamos em dados anteriores. Já o CRAS Preventório também mudou de endereço, devido à construção de um túnel que fez com que fosse necessária a desapropriação do espaço.

⁵⁰ O CRAS Vila Ipiranga é localizado na favela homônima, a qual está localizada no bairro Fonseca, conforme endereço oficial.

⁵¹ No debate sobre utilizar o termo comunidade ou favela, optamos pelo segundo, considerando a necessidade de valorização desse espaço, em consonância com a afirmação de Jailson Silva: “A maior contribuição que a observação da Maré oferece, na verdade, é a possibilidade de tê-la como referência no combate às representações homogeneizadoras que caracterizam os olhares lançados sobre os espaços sociais favelados. Com efeito, o reconhecimento da diferença na aparente homogeneidade do território local me parece um caminho crucial para a análise dos agentes e dos espaços populares da cidade – em geral classificados e estereotipados sob uma lógica sociocêntrica, identificada com as referências e os valores característicos dos setores sociais médios. Na verdade, as favelas cariocas, com suas construções em aparente contradição com as condições dos terrenos, são formas originais de busca do acesso a serviços básicos e produzem normas cotidianas que permitem a convivência de milhares de pessoas em territórios muito restritos. Elas são, antes de tudo, uma fascinante demonstração da capacidade e tenacidade dos setores populares. Competências que, reconhecidas, permitem a ruptura com o tradicional discurso da ausência que norteia os conceitos e representações afirmadas em relação à favela (SILVA, 2011, p. 22-23).

Quadro 8 – Identificação dos CRAS

CRAS	Endereço	Telefone e e-mail	Funcionamento
CRAS BADU	Estrada Caetano Monteiro, nº 820, Badu	(21) 2719-2270 equipecrasbadu@hotmail.com	2ª a 6ª 8h - 17h
CRAS BARRETO	Rua Luiz Palmier, s/nº, Barreto	(21) 2628-1615 crasbarreto@gmail.com	2ª a 6ª 8h - 17h
CRAS CAFUBÁ	Rua Deputado José Hortal, nº 320, Cafubá	(21) 2619-3981 crascafuba@gmail.com	2ª a 6ª 8h - 17h
CRAS CENTRO	Rua Coronel Gomes Machado, nº 259, Centro	(21) 2613-6627 crascentro2017@gmail.com	2ª a 6ª 8h - 17h
CRAS CUBANGO	Rua Desembargador Lima Castro, 241, Cubango	(21) 2625-4113 crascubango@yahoo.com.br	2ª a 6ª 8h - 17h
CRAS JURUJUBA	Av. Carlos Ermelindo Marins, nº 34, Jurujuba	3611-1113 crasjurujuba.sasdh@gmail.com	2ª a 6ª 8h - 17h
CRAS MORRO DO CÉU	Rua da Horta, nº 1, Caramujo	(21) 2625-8046 crasmorrodoceu@gmail.com	2ª a 6ª 8h - 17h
CRAS PREVENTÓRIO	Rua Santa Cândida, nº 10, Charitas	(21) 2610-9617 craspreventorio@gmail.com	2ª a 6ª 8h - 17h
CRAS SANTA BÁRBARA	Av. Desembargador Nestor Rodrigues Perlingeiro, nº 372, Santa Bárbara	(21) 2627-7914 crassbsasdh@gmail.com	2ª a 6ª 8h - 17h
CRAS VILA IPIRANGA	Rua Tenente Osório, s/nº, Fonseca	(21)2625-3433 crasvilaipiranga@yahoo.com.br	2ª a 6ª 8h - 17h

Fonte: NITERÓI, 2018b

No que tange aos territórios de abrangência dos CRAS, é possível perceber uma disparidade entre cada CRAS e a população atendida, assim como a amplitude do espaço banal, o que gera demandas diferentes para o planejamento, estrutura e processo de trabalho.

Quadro 9 – Territórios de abrangência dos CRAS

CRAS	Território de Abrangência
CRAS BADU	Badu, Largo da Batalha, Pendotiba, Rio do Ouro, Maria Paula, Matapaca, Cantagalo, Sapê, Fazendinha, Matogrosso, Sítio de Ferro, Paciência.
CRAS BARRETO	Barreto, Engenhoca, Venda da Cruz (parte de Niterói), Tenente Jardim (parte de Niterói), Maruí Grande (Favela Buraco do Boi), Morro dos Marítimos, Morro do Holofote (parte que pertence ao bairro do Barreto, Morro do Pires, Morro do Castro (dividido com CRAS Cubango), Nova Brasília (parte), Vila Ipiranga (parte), Santana, Largo do Barradas, Leopoldina.
CRAS CAFUBÁ	Várzeas das Moças, Itaipu, Lagoa de Piratininga, Lagoa de Itaipu, Ilha do Modesto, Maravista, Serra Grande, Santo Antônio, Engenho do Mato, Cambainhas, Itacoatiara, Tibau, Piratininga, Boa Esperança, Bonsucesso/Inferninho, Jacaré, Cafubá, Fazendinha, Caniçal e Biquinha.
CRAS CENTRO	Bairro de Fátima, Boa Viagem, Boa Vista, Centro, Gragoatá, Icaraí, Ilha da Conceição, Ingá, Ponta D'Areia, Ponto Cem Réis, Santa Rosa, Santana, São Domingos, São Lourenço, Vital Brasil.
CRAS CUBANGO	Bumba, Viçoso Jardim, Cubango, Ititioca, Fonseca (parte: ruas próximas à Desembargador Lima Castro, à direita da Alameda São Boaventura), Morro do Castro
CRAS JURUJUBA	Jurujuba e os sub-bairros Peixe Galo, Salinas, Várzea, Cascarejo, Brasília, Ponto Final, Praia do Marisco, Lazaredo, Ponta da Ilha e Cais.
CRAS MORRO DO CÉU	Caramujo e Morro do Céu
CRAS PREVENTÓRIO	Charitas/Preventório, Cavalão, Grotta, Estrada da Cachoeira e São Francisco.
CRAS SANTA BÁRBARA	Baldeador, Santa Bárbara e Sapê
CRAS VILA IPIRANGA	Vila Ipiranga, Juca Branco, Coronel Leôncio, Engenhoca, Alameda São Boaventura (do Horto Fonseca até São Lourenço), Santo Cristo, Nova Brasília, Brasília, Palmeira.

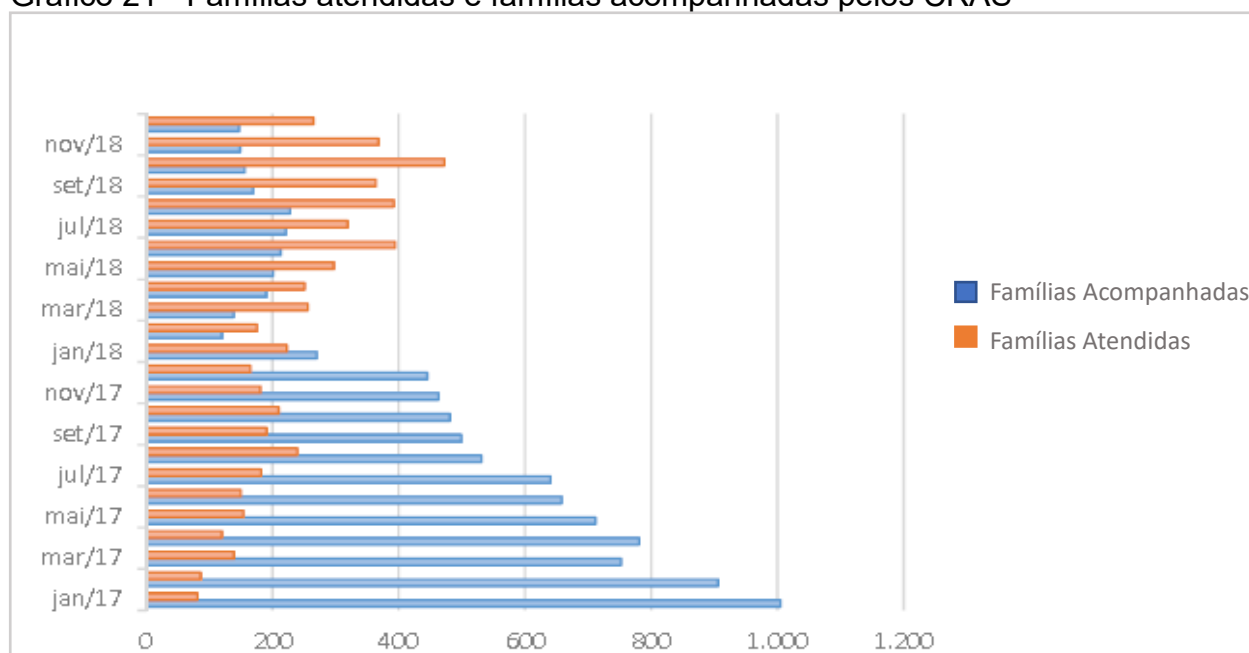
Fonte: NITERÓI, 2018b

O CRAS Cubango possui o maior número de favelas, já o CRAS Cafubá e o Badu possuem como território de abrangência uma área com menor densidade populacional, mas, ao mesmo tempo, com maior extensão geográfica, dificultando o acesso dos usuários aos serviços e dos trabalhadores aos usuários.

No próximo capítulo, poderemos observar com maior detalhamento as especificidades dos CRAS Barreto, Centro e Vila Ipiranga.

Com base nos dados do Registro Mensal de Atendimento (RMA)⁵² e no Relatório de Gestão Anual, é possível identificar uma discrepância considerável entre os números de famílias atendidas e de famílias acompanhadas, conforme sistematizado no gráfico 19:

Gráfico 21 - Famílias atendidas e famílias acompanhadas pelos CRAS



Fonte: NITERÓI, 2018b

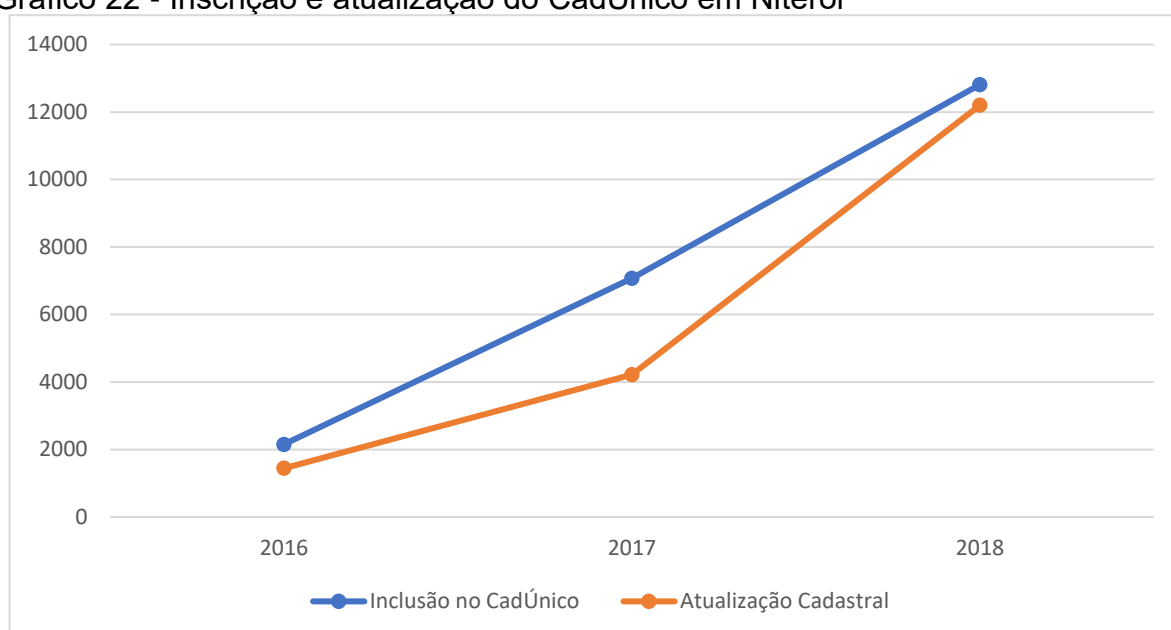
À medida que os atendimentos aumentam, os acompanhamentos diminuem, indicando, assim, uma mudança no serviço prestado. Tal fato pode ser explicado pelo aumento de demanda para atendimentos pontuais relacionados ao CadÚnico, conforme informações a seguir, ou por uma mudança na concepção de acompanhamento pela equipe técnica da PSB. Essa contradição sobre o conceito de acompanhamento familiar e sua importância na Proteção Básica se apresenta também nos documentos oficiais do município. No PMAS, o quadro orientador da consolidação desse nível de proteção em Niterói apresenta o número de *famílias atendidas* e não de famílias acompanhadas. Tais atendimentos podem ter caráter

⁵² “O Registro Mensal de Atendimentos (RMA) é um sistema onde são registradas mensalmente as informações relativas aos serviços ofertados e o volume de atendimentos nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros POP). Seu principal objetivo é uniformizar essas informações e, dessa forma, proporcionar dados qualificados que contribuam para o desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), conforme as determinações das Resoluções da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) nº 4/2011 e nº 20/2013” (BRASIL, 2015).

emergencial, pontual e focalizado caso não se construa a lógica de acompanhamento com a equipe técnica e com a família usuária.

No ano de 2017, os CRAS em Niterói passaram a executar a gestão dos dados do CadÚnico, aumentando consideravelmente a demanda para as atividades de inserção e atualização cadastral. Outro fator relevante para o crescimento dessa demanda foi a transferência das informações do BPC também para o CadÚnico, fazendo com que os beneficiários procurassem os equipamentos da PSB pela primeira vez.

Gráfico 22 - Inscrição e atualização do CadÚnico em Niterói

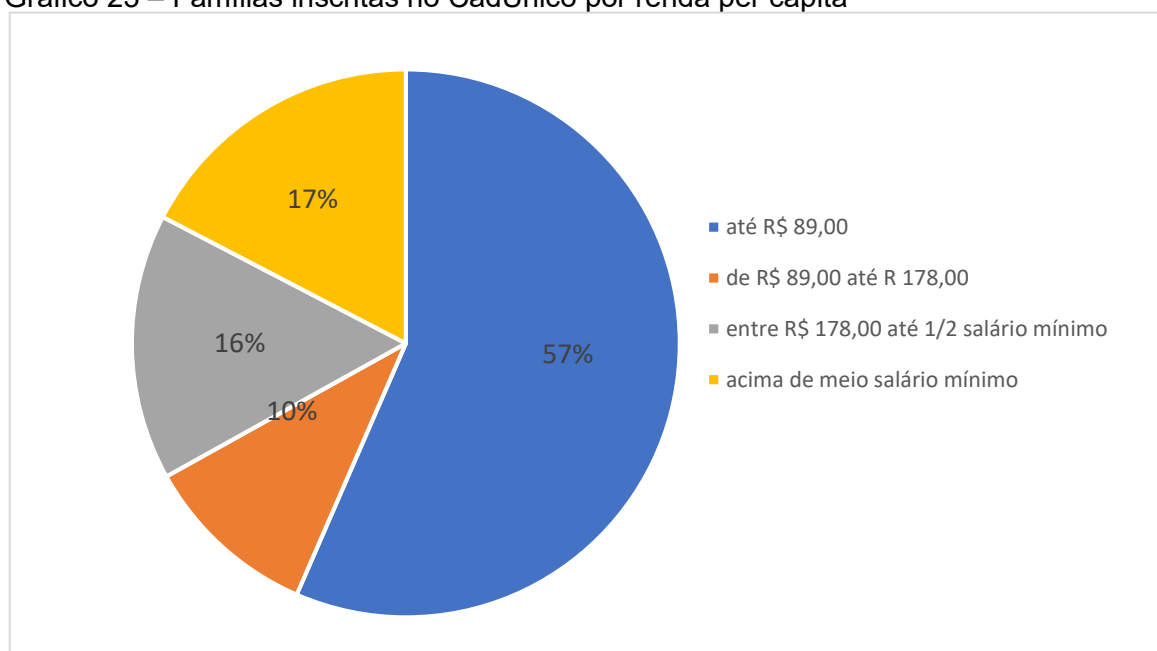


Fonte: RMA 2016, 2017 e 2018

No município, o total de famílias inscritas no Cadastro Único em novembro de 2018 era de 30.073, dentre as quais:

- 16.998 com renda per capita familiar de até R\$ 89,00 (extrema pobreza);
- 3.128 com renda per capita familiar entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 (pobreza);
- 4.724 com renda per capita familiar entre R\$ 178,01 e meio salário mínimo;
- 5.223 com renda per capita acima de meio salário mínimo.

Gráfico 23 – Famílias inscritas no CadÚnico por renda per capita



Fonte: CadÚnico nov. 2018

A porcentagem acima de 50% de inscritos no CadÚnico em situação de extrema pobreza nos alerta para a cobertura do Programa Bolsa Família e para a necessidade de articulação entre a prestação de serviços socioassistenciais e a oferta de benefícios. O município possui 15.790 famílias beneficiárias do programa. Considerando a estimativa de 15.439 famílias pobres no município pelo Censo IBGE 2010, significaria uma cobertura de 102%. Porém, ao identificarmos o quantitativo de extremamente pobres inscritos no cadastro (16.998), há uma lacuna de mais de mil famílias sem o benefício.

Observando a tabela 10 é possível perceber que a diferença no quantitativo de atendimentos entre os CRAS e na série histórica é extrema. Em 2018, enquanto o maior número de inclusões no CadÚnico é de 4.064 no CRAS Badu, o menor é de 374 no CRAS Preventório, um número mais de dez vezes menor, o que demonstra a disparidade entre a demanda apresentada em um território e em outro.

Tabela 10 – Inscrição e atualização CadÚnico em Niterói

	2016		2017		2018	
CRAS	Inclusão no CadÚnico	Atualização Cadastral	Inclusão no CadÚnico	Atualização Cadastral	Inclusão no CadÚnico	Atualização Cadastral
CRAS BADU	423	14	893	204	4064	1814
CRAS BARRETO	189	130	2607	1917	678	957
CRAS CAFUBÁ	192	211	472	357	705	1.185
CRAS CENTRO	341	93	651	224	1.782	1366
CRAS CUBANGO	386	633	671	455	1004	2.236
CRAS JURUJUBA	66	19	205	136	632	636
CRAS MORRO DO CÉU	160	131	555	256	2.272	1.796
CRAS PREVENTÓRIO	131	57	306	196	374	506
CRAS SANTA BÁRBARA	69	117	255	211	592	819
CRAS VILA IPIRANGA	196	38	458	261	668	885
TOTAL	2.153	1.443	7.073	4.217	12.811	12.200

Fonte: RMA 2018

Percebemos também, a partir dos dados analisados, que os CRAS com maior concentração de atendimento não são aqueles que se encontram com maior densidade populacional. O CRAS Badu, com mais de quatro mil inscrições no cadastro nacional, tem como território de abrangência a Região Leste do município, na qual está representada a menor porcentagem de residentes do município.

O Relatório de Gestão 2018 traz ainda os serviços e benefícios executados por CRAS, apresentando sua identificação, uma breve caracterização do seu território de abrangência, metodologia de trabalho, estrutura física e de recursos humanos, os dados quantitativos de ações e serviços, a capacidade de gestão⁵³ e, por último, a análise avaliativa.

⁵³ O relatório anual de gestão define a capacidade de gestão como potencialidades para resolver problemas, controle social e interlocução com demais políticas públicas.

Ao apresentar no relatório anual o planejamento no PMAS e a prestação de contas da execução do SUAS no município, o documento faz referência ao termo *território* em diversas passagens, porém, este acaba se resumindo ao território de abrangência dos CRAS, ao espaço banal onde os serviços são ofertados.

Os equipamentos que ofertam tais serviços socioassistenciais, os CRAS, localizam-se em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, ou muito próximo delas, sendo o principal equipamento de desenvolvimento dos serviços socioassistenciais nos *territórios*, materializando a política de assistência social (NITERÓI, 2018b, p. 10, grifo nosso).

Como avanços, temos a realização do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos até o início do mês de dezembro, a viabilização de visitas domiciliares através de veículo designado para tal finalidade, ampliação da busca ativa realizada no **território** e a consolidação e articulação com Rede Socioassistencial através de reuniões e parcerias (NITERÓI, 2018b, p. 30, grifo nosso).

A categoria é utilizada como o lugar onde a política é inserida de maneira passiva, e não como dinâmica de construção a partir de seus atores, de suas realizações, de seus componentes fixos e fluidos.

Realização de busca ativa no território de cada CRAS, com base na identificação disponível no sistema, para realização dos cadastros; [...] Articulação com a rede comunitária dos territórios dos CRAS para o fortalecimento do serviço e alcance dos usuários. [...] A vigilância socioassistencial deve apresentar a cada início do ano um plano de reorganização dos serviços que não alcançam o público do território de abrangência (NITERÓI, 2018a, p. 92)

A passagem citada acima compõe as metas do pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, destacadas pelo PMAS (Decreto nº 8.805/2016). Apesar do destaque sobre a importância do território no diagnóstico socioterritorial do PMAS, na leitura das metas encontramos uma padronização dos objetivos, denotando o município de maneira homogênea e estanque.

Quadro 10 – Metas para proteção social básica do município de Niterói

METAS	AÇÃO	ESTRATÉGIAS
Universalizar os serviços e as unidades de proteção social básica do SUAS, garantindo a manutenção e a expansão com qualidade.	Qualificar as equipes e expandir SCFV para todos os CRAS.	Realizar manutenção de estrutura física nos equipamentos existentes. Atualizar o diagnóstico sobre a localização das unidades e sua capilaridade. Prover a educação permanente para os trabalhadores sociais da PSB.
Promover condições de comunicação com outras instituições da rede e com usuários de 100% das unidades.	Instalar internet e telefones fixos em todos os equipamentos PSB.	Realizar manutenção das mídias de comunicação das unidades da PSB. Ampliar equipe de TI para a locomoção de prevenção no mínimo quinzenal em todas as unidades.
Realizar visitas institucionais e domiciliares de acordo com a demanda do PAIF.	Disponibilizar cinco carros para PSB.	Realizar a manutenção na frota existente da SASDH; adquirir novos veículos; contratar motoristas.
Fazer avaliação da cobertura de CRAS nos territórios mais vulneráveis do município para avaliar a necessidade de instituir CRAS Volante.	Realizar levantamento da cobertura dos CRAS para a população mais vulnerável.	Análise do acesso às unidades CRAS; avaliação dos dados do Registro Mensal de Atendimento por unidade trimestralmente; a vigilância socioassistencial deve apresentar a cada início do ano um plano de reorganização dos serviços que não alcançam o público do território de abrangência.
Fortalecer intersectorialidade Saúde/Educação/Habitação/Trabalho.	Constituir Comitê Intersetorial responsável para executar processo	Constituir equipe responsável para executar processo; publicar decreto regulamentando
Regulamentar os benefícios eventuais do município.	Instituir o plano de benefícios eventuais	Levantamento dos benefícios eventuais sob responsabilidade da assistência social de acordo com legislação vigente; elaboração da

METAS	AÇÃO	ESTRATÉGIAS
		regulamentação; aprovação dos critérios no CMAS; publicação do decreto/lei municipal
Criar/fazer parceria com o serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.	Instituir o serviço tendo como referência demanda apresentada pelos equipamentos da proteção social básica e especial.	Realizar levantamento de demanda; realizar levantamento da rede que realiza o serviço; abrir edital para celebrar termo de parceria para a execução do serviço.
Realizar a busca ativa de usuários com perfil para inclusão no PBF.	Instituir estratégias de busca em cada território de CRAS para inserção no CadÚnico com objetivo de acesso ao PBF.	Transferir renda às famílias em situação de pobreza que atendam aos critérios de elegibilidade, conforme as estimativas de atendimento do PBF.
Integrar as ações dos serviços de PSB tendo como diretriz o Plano Municipal.	Garantir a efetividade dos planos municipais para a organização dos serviços e benefícios.	Conhecimento sobre as diretrizes e determinações dos seguintes: Plano Decenal de Medida Socioeducativa; Plano Municipal de Convivência Familiar e Comunitária; Diagnóstico da Criança e do Adolescente.

Fonte: Niterói, 2018a

Os territórios são repetidamente identificados como espaços de vulnerabilidades e não abarcam a totalidade de seus usos, suas resistências. Na descrição dos serviços e atividades realizadas pelos CRAS, não aparece a função da gestão do território, apenas de maneira implícita ao tratar da articulação com outras políticas públicas.

A partir do Relatório Anual, foi identificado que a Subsecretaria de Assistência Social proporcionou oficinas, ao longo de 2018, com o tema “Território e a construção de uma cartografia afetiva”. Em abril, houve um Encontro Temático, no qual foi trabalhado o tema “Gestão do território”. O evento teve como público convidado os coordenadores dos CRAS, CREAS, CCHIT, Centro POP e Unidades de Acolhimento, além de um técnico de referência dos seguintes serviços: PAIF,

PAEFI, MSE, PETI, família acolhedora e abordagem social. No encontro, discorreu-se a respeito da descentralização político-administrativa dos serviços socioassistenciais a partir da criação da Política Nacional de Assistência Social e da implantação da política pública de Assistência Social no Brasil.

Posteriormente, em junho, houve a realização do encontro “Cartografia afetiva na Assistência Social”. O objetivo da atividade foi analisar as atuações pertinentes ao exercício profissional nos diversos serviços do Sistema Único de Assistência Social.

A proposta foi proporcionar o diálogo entre pares sobre o desenvolvimento das ações nos serviços, buscando refletir os aspectos facilitadores e dificultadores da prática profissional, na perspectiva de construir resoluções conjuntas, inclusive no âmbito da gestão. Denominamos “cartografia afetiva” por ressaltar as percepções e sentimentos de cada trabalhador em relação ao território geográfico e subjetivo no qual atua na área da Assistência Social.

3.3.1 As Conferências Municipais (2013, 2015, 2017, 2019)

As conferências de Assistência Social possuem papel de extrema relevância no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pois nesses espaços a política é avaliada, ou seja, é no processo conferencial que se discute como a política de Assistência Social vem sendo implementada; além disso, são debatidas propostas que resultam em deliberações, objetivando qualificar a oferta de programas, projetos, benefícios e serviços no âmbito da política de Assistência Social no município, conforme afirmado na NOB/SUAS 2012:

Art. 116. As conferências de assistência social são instâncias que têm por atribuições a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS, ocorrendo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2012b, p. 48).

A conferência de assistência social tem como objetivos:

- a) analisar o desenvolvimento e a situação atual do Sistema Único de Assistência Social após dez anos de conquistas;
- b) ampliar o conhecimento de gestores, trabalhadores, usuários, organizações sociais e conselheiros sobre a construção da Política de Assistência Social, seus avanços e desafios na consolidação do SUAS e na direção da efetivação dos direitos socioassistenciais;

- c) mobilizar os diversos setores municipais engajados na política de Assistência Social e na garantia de direitos para defesa do patamar já atingido e continuidade dos avanços na área;
- d) eleger, obedecendo à paridade, delegados municipais e respectivos suplentes para a Conferência Estadual, respeitando as recomendações do CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social).

Dessa forma, os espaços das conferências são de significativa importância para análise da representação da política de Assistência Social nos municípios. As deliberações aprovadas refletem as prioridades dos governos e da sociedade civil.

Quadro 11 – Eixos temáticos das Conferências Municipais de Assistência Social de 2013 a 2019

Ano da Conferência	Eixos Temáticos:
2013	Reordenamento e qualificação dos serviços Socioassistenciais
	A centralidade do SUAS na erradicação da extrema pobreza no Brasil
	Fortalecimento e participação do controle social
	Estratégias para estruturação da gestão do trabalho no SUAS
2015	Enfrentamento das situações de desproteções sociais e a cobertura dos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda nos territórios
	O pacto federativo e a consolidação do SUAS
	Fortalecimento da participação e do controle social
2017	A proteção social não contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos socioassistenciais
	Gestão democrática e controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS
	Acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais
	Legislação como instrumento para uma gestão de compromissos e corresponsabilidades dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais

Ano da Conferência	Eixos Temáticos:
2019	Assistência Social como direito do povo
	Financiamento público
	Participação Social

Fonte: A autora

O tema da territorialização é transversal a diversos eixos temáticos na Assistência Social, porém, são poucas as deliberações que explicitam de forma clara o tema. Em 2013, duas propostas de deliberação foram feitas nesse sentido. No eixo “Reordenamento e qualificação dos serviços socioassistenciais”, temos de maneira clara a importância do território naquele momento:

Realizar *diagnóstico socioterritorial* para identificar áreas com a presença de maior vulnerabilidade, risco social e mapeamento dos serviços socioassistenciais, servindo de parâmetro para expansão das unidades do CRAS, CREAS e ampliação da rede com foco intersetorial, inclusive para aprovação de convênios socioassistenciais (NITERÓI, 2018a, grifo nosso).

Já no eixo “A centralidade do SUAS na erradicação da extrema pobreza no Brasil”, a seguinte proposta foi apreciada:

Articular com a rede local e intersetorial oportunidades de inclusão produtiva e geração de trabalho e renda à população usuária da política de assistência social, *considerando a demanda do território* (NITERÓI, 2013, grifo nosso).

Tais deliberações indicam a necessidade de ter, naquele momento, um conhecimento maior do território no qual a assistência social atua, pensando na melhoria da oferta dos serviços e no cumprimento dos objetivos da política pública a partir do planejamento com base na realidade local, e não de maneira homogênea em toda cidade.

Na Conferência de 2015, o eixo “Fortalecimento da participação e do controle social” apresenta a relação entre democratização do serviço e a proximidade com a população, com o local através da aprovação da deliberação que decide: “Fomentar, sobretudo nos territórios, espaços de discussão sobre a participação social (fórum

dos usuários, fórum das entidades, fórum dos trabalhadores do SUAS)” (NITERÓI, 2018a, p. 84).

Já a Conferência de 2017 apresenta a seguinte deliberação: “Promoção e divulgação nas comunidades dos serviços e políticas da Assistência Social e criação de uma *equipe volante para ir aos territórios* e realizar articulação de rede” (NITERÓI, 2018a, p. 85, grifo nosso). Esta segue no sentido de aproximar o serviço à população demandante, por meio da criação de equipe volante, cuja função é ofertar os serviços socioassistenciais em localidades mais distantes, que não justificam a criação de um equipamento físico.

No eixo “Acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais”, da Conferência de 2017, é reafirmada a necessidade de uma política territorializada e da interlocução da Assistência Social com as demais políticas:

Incentivo à criação e/ou fortalecimento de câmaras de gestão intersetorial, com ênfase na territorialidade e participação de secretarias, cuja atribuição tenha interface com a Assistência, presididas pela Secretaria de Assistência Social, para articulação e efetivação da política e dos direitos Socioassistenciais;

Em 2019, apenas uma proposta diretamente relacionada ao território foi apresentada: “Reordenar territorialmente os equipamentos da política de Assistência Social de forma a garantir o acesso dos usuários a esta política e a articulação com os demais, visando, também, a garantia do direito à cidade”. Porém, essa proposta não foi aprovada, após a secretaria manifestar que elaborou um Plano de Reordenamento dos Equipamentos da Proteção Social Básica, demonstrando que a necessidade de tal ação é de comum acordo entre a gestão e os trabalhadores do SUAS.

Importa ressaltar que, diante da recusa do governo federal em realizar a Conferência Nacional de 2019, ocorreu uma intensa mobilização da sociedade civil em torno da organização do que foi chamada Conferência Nacional Democrática de Assistência Social (CNDAS), sob o tema “Assistência Social: direito do povo, com financiamento público e participação social”, realizada em Brasília nos dias 25 e 26 de novembro de 2019.

O coletivo de organização da CNDAS, além da preparação e convocação para essa conferência nacional de 2019, mobilizou e incentivou a realização das

conferências municipais e estaduais, empreendendo esforços dignos de nota, que remeteram à mobilização da denominada Conferência Zero em torno da aprovação da LOAS em 1993.⁵⁴

⁵⁴ Vide publicação da “Menina LOAS” (SPOSATI, 2011, p. 69): “Os debates sobre emendas ao texto constitucional geram um momento ímpar, que se torna conhecido como a Conferência Zero da Assistência Social.” O recente livro de Kellen Gutierrez intitulado Sistema Único de Assistência Social – SUAS: caminhos de uma construção (São Paulo: Cortez: Veras, 2019) traz um capítulo que trata desse marcante processo de mobilização, sob o título de “Ativismo em defesa da Assistência Social”.

4 A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO TERRITÓRIO A PARTIR DA PERSPECTIVA DOS SEUS TRABALHADORES

As diferentes escalas em torno do município de Niterói apresentadas neste trabalho nos permitiram chegar ao âmbito local sem perder o aspecto da totalidade da realidade, da dinâmica da reprodução social e da relação capital-trabalho que constitui as relações sociais. Para levar em conta a importância que cada escala espaço-temporal possui na construção da dimensão social da política de Assistência Social, é preciso, segundo Couto et al., “considerar, portanto, as diferentes escalas territoriais, que podem estar referidas tanto aos microterritórios quanto ao macroterritório nacional, passando pelas diferentes configurações regionais” (COUTO, 2010, p. 52).

As autoras, ao se referirem aos micros e ao macroterritório, advertem para a necessária articulação entre os agentes e as ações institucionais desenhados a partir de responsabilidades compartilhadas pelos entes federados. Assim como para as situações de desigualdades sociais, riscos e vulnerabilidades ou de ausência de direitos, produzidas em múltiplas escalas geográficas que devem ser consideradas. Nesse sentido, interagimos com os territórios intramunicipais, partindo da afirmativa referencial de que “é impossível imaginar uma cidadania concreta que prescindia do componente territorial” (SANTOS, 2007, p. 144).

Ressaltamos que compreender o território, a forma como este influencia a execução da política de Assistência Social no espaço ofertado, apresenta importância significativa no processo da construção do SUAS na escala local. Por ser sempre mais fácil introduzir uma mudança, digamos, “pontual”, a escala local será sempre uma escala privilegiada em relação às transformações mais rápidas (HAESBAERT, 2015, p. 111).

Segundo as normativas da política de Assistência Social (BRASIL, 2005a, 2005b, 2009a), o CRAS tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios. Os centros de referência são a principal porta de entrada para o acesso à proteção social de assistência social e possui as funções exclusivas de oferta pública do trabalho social com as famílias do PAIF e de gestão territorial da rede socioassistencial de proteção social básica (BRASIL, 2009a, p. 10).

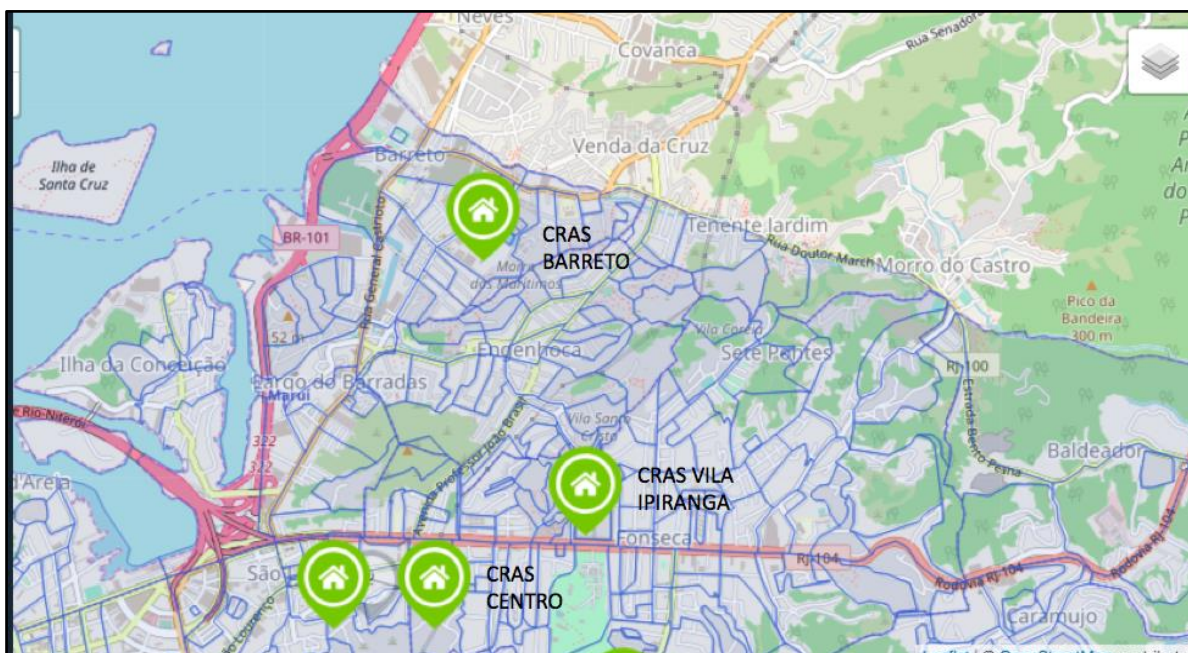
Compreendemos, assim, que os CRAS foram concebidos na estruturação do SUAS como equipamentos públicos de intervenção estatal, de modo a contribuir para o acesso da população usuária aos direitos sociais no seu território. Sua função não é meramente cartorial, com a predominância das ações de cadastramentos e registros; ou focada nas intervenções dos programas de transferência de renda; ou fiscalizadora dos descumprimentos de condicionalidades dos usuários. Os CRAS se situam como possibilidade interventiva mais ampla junto à população usuária, inclusive pelo fato de justamente estarem alocados territorialmente mais perto de localidades vulneráveis e das suas demandas. E é sob essa ótica – de destaque do território na gestão e na execução dos serviços – que buscaremos o entendimento da efetivação da territorialidade na realidade da política de Assistência Social de Niterói.

Para a análise aqui proposta, de identificar como o território aparece para os trabalhadores do SUAS no município de Niterói, realizamos entrevistas (ver Apêndice A) com um conjunto de sujeitos que atuam junto à Subsecretaria de Assistência Social de Niterói (SASS), a saber: a subsecretária de Assistência Social, coordenadores da Proteção Social Básica e da Vigilância Socioassistencial, coordenadores e trabalhadores do CRAS Centro, CRAS Barreto e CRAS Vila Ipiranga.

Como parte do processo de pesquisa, também acompanhamos uma oficina com a temática “gestão de território” realizada pela Subsecretaria de Assistência Social com os coordenadores dos equipamentos municipais do SUAS. Seguimos com a análise do Relatório Anual de Gestão – 2018 (NITERÓI, 2018b) para investigarmos com mais profundidade as atividades executadas e os serviços prestados pelos CRAS aqui escolhidos: CRAS Centro, CRAS Barreto e CRAS Vila Ipiranga.

A escolha dos CRAS mencionados se deu a partir do diálogo com a subsecretária de Assistência Social, considerando suas especificidades e características a partir dos espaços onde estão localizados.

Figura 8 – Localização dos CRAS Centro, Vila Ipiranga e Barreto



Fonte: SAGI/Ministério da Cidadania, 2019

Conforme se pode observar na figura 8, o CRAS do Barreto está localizado próximo ao limite com o município de São Gonçalo, fato este que faz com que o equipamento apresente demandas reprimidas da cidade limítrofe. Já o CRAS Centro – justamente por estar no centro de uma cidade cujas configurações se mesclam, sendo considerada como município polo, mas também como passagem – recebe as mais variadas expressões da dinâmica territorial em diferentes escalas. E, por fim, o CRAS Vila Ipiranga se localiza em área de conflito, com alta presença do poder paralelo e intervenção da violência.

4.1 A realização da pesquisa: territórios de referência

Faz-se necessário iniciarmos esta análise considerando a compreensão das condições objetivas encontradas para a realização da pesquisa com os profissionais da política de Assistência Social de Niterói.

A entrevistas foram realizadas a partir de roteiros estruturados previamente (Apêndice A), porém, ao longo do diálogo com os trabalhadores, novas questões foram surgindo, as quais também foram apreciadas nesta análise. Os encontros com os integrantes da gestão municipal ocorreram na sede da SASDH de Niterói, já a pesquisa com os trabalhadores e coordenadores dos CRAS aconteceu nos próprios

territórios em que estão inseridos, o que possibilitou uma aproximação com a realidade do cotidiano profissional das equipes, de suas demandas aparentes, além da infraestrutura disponível.

A proposta inicial era contemplar as equipes de referência dos CRAS Barreto, Centro e Vila Ipiranga, porém as discrepâncias entre os diferentes equipamentos já se iniciaram tanto na disponibilidade quanto na recepção dos mesmos à pesquisa. Os três CRAS foram contatados no mesmo momento, por meio de suas coordenadoras, porém somente o Barreto respondeu prontamente apresentando possibilidades para o agendamento. Já o CRAS Vila Ipiranga, após alguma insistência, nos forneceu um horário para a entrevista. Enquanto o Centro precisou de intervenção da subsecretária no sentido de nos dar um retorno (positivo ou negativo, considerando o caráter voluntário da pesquisa).

Nosso primeiro encontro foi com a equipe de referência do CRAS Barreto, sendo que a coordenadora conseguiu disponibilizar um momento com toda a equipe do dia⁵⁵. Contamos, assim, com a participação de parte significativa da equipe, mais especificamente a coordenadora, dois assistentes sociais, um psicólogo e um técnico de ensino médio (que exerce a função de digitador).

Após um adiamento, conseguimos alcançar o CRAS Vila Ipiranga, porém, a entrevista foi realizada somente com uma das técnicas, uma assistente social. A mesma alegou que estava sozinha no equipamento, *sem apoio*, o que fez com que houvesse algumas interrupções em nosso diálogo, pois a mesma precisou interrompê-lo algumas vezes para atendimento à população, em geral tratavam-se de solicitação de informações sobre reunião do Programa Bolsa Família e agendamento para inclusão no CadÚnico.

Sobre o CRAS Centro, após cinco remarcações (justificando excesso de demanda), conseguimos realizar a entrevista apenas com a coordenadora, que alegou que o trabalho é muito intenso e que dificilmente conseguiria um momento para reunir a equipe para a atividade.

Os três espaços de pesquisa foram proveitosos e os trabalhadores se apresentaram abertos ao diálogo e sem qualquer restrição quanto s perguntas feitas. Porém, minha condição de antiga trabalhadora da gestão da Assistência Social no município dificultou o acesso ao aprofundamento de algumas questões, cujas

⁵⁵ O corpo da equipe técnica dos CRAS de Niterói possui jornada de trabalho de 30 horas, o que gera um revezamento na equipe presente.

respostas giravam em torno da constatação “você já trabalhou aqui, sabe como é”.

A NOB RH/SUAS (BRASIL, 2011b) propõe equipes de referência⁵⁶ para a oferta dos serviços socioassistenciais de acordo com o porte populacional. Sua composição para a prestação de serviços e execução das ações no âmbito da Proteção Social Básica nos municípios é:

Quadro 12 – Equipes de referência para prestação de serviços nos CRAS

Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio, Grande, Metrópole e DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio	3 técnicos de nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: BRASIL, 2011b, p. 30

Observando que Niterói é um município de grande porte e que seus CRAS referenciam mais de 5 mil famílias cada, constata-se que os equipamentos possuem quadro de trabalhadores com perfis distintos e aquém das necessidades e dos parâmetros impostos pelas normativas, conforme apresentado na Tabela 11:

⁵⁶ A normativa aponta que a adoção de equipes de referência significa que cada unidade de assistência social organiza equipes com características e objetivos adequados aos serviços que realizam, de acordo com a realidade do território em que atuam e dos recursos de que dispõem. As equipes de referência do SUAS são entendidas como “um grupo de profissionais com diferentes conhecimentos, que têm objetivos comuns e definem coletivamente estratégias para alcançá-los. Essas equipes são responsáveis por um certo número de famílias e usuários, de acordo com a referência do serviço de proteção social básica e especial. Quando usamos a ideia de referência como um “norte”, como um “rumo”, estamos de certo modo nos referindo ao ponto onde estamos e no qual queremos chegar. Por isso, a ideia de referência também diz respeito à indicação de um ponto de chegada, à satisfação de uma expectativa” (BRASIL, 2011b, p. 27).

Tabela 11 – Recursos humanos

Função	CRAS Barreto	CRAS Centro	CRAS Vila Ipiranga
Coordenador	1	1	1
Assistente Social	3	5	2
Psicólogo	1	2	1
Digitador	1	2	1
Educador Social	2	0	0
Auxiliar Administrativo	0	0	3
Auxiliar de Serviços Gerais	0	1	2
Técnico de Nível Superior	0	0	1
Total	8	11	11

Fonte: NITERÓI, 2018b

Destacamos, então, que os três CRAS pesquisados possuem o quadro da equipe técnica em número inferior à equipe de referência indicada pela normativa. É necessário considerar também que a organização da carga horária dos trabalhadores nos equipamentos do SUAS de Niterói prevê a presença de cada um três vezes por semana, fazendo com que haja um revezamento entre os técnicos e, consequentemente, uma redução diária desses profissionais.

Tanto o CRAS Centro como o CRAS Vila Ipiranga possuem o mesmo número de profissionais (onze), enquanto o CRAS Barreto conta com apenas oito. Porém, ao especificarmos o quadro técnico, no equipamento do Centro identificamos sete técnicos de nível superior, sendo o único que possui uma equipe completa, nos parâmetros indicados. Já o CRAS Vila Ipiranga possui apenas quatro técnicos de nível superior (sendo apenas um psicólogo, com carga horária de 30 horas semanais, enquanto o funcionamento do CRAS é de 40 horas semanais) e três de nível médio⁵⁷, alocados na função de auxiliar administrativo. O CRAS Barreto possui dois profissionais que ocupam a função de educador social, a qual não encontramos

⁵⁷ O acesso à internet pelos equipamentos públicos da Assistência Social de Niterói é recente, de 2017. Até então, a inclusão do CadÚnico no sistema se dava de maneira centralizada, no Núcleo de Renda e Cidadania – para isso foi criada a função de digitador. Com a descentralização do CadÚnico para os CRAS, esses profissionais também foram realocados.

nos outros dois, e quatro profissionais de nível superior (porém, também, somente um psicólogo). Essa distinção das equipes supõe uma diferença nos serviços ofertados para a população nos diferentes locais pesquisados, como veremos posteriormente.

No âmbito da estrutura física dos equipamentos socioassistenciais, as normativas também propõem condições básicas para o atendimento de qualidade.⁵⁸ Podemos destacar que a Tabela 12 reafirma a necessidade de maior investimento por parte da gestão municipal com relação à estruturação dos CRAS, na condição de serviços públicos de intervenção estatal. As fragilidades na estrutura física apontadas pelos CRAS nos relembram o caráter de subalternidade da política de Assistência Social no Brasil e o ideário de que, como se trabalha com a pobreza, os serviços públicos destinados à população usuária não precisam ter padrões de qualidade.

Tabela 12 – Estrutura física dos CRAS visitados

Equipamento	CRAS Barreto	CRAS Centro	CRAS Vila Ipiranga
Condição do imóvel	Próprio	Próprio	Próprio
Imóvel compartilhado	Não	Sim	Não
Telefone	1	1	1
Copiadora	1	1	1
Equipamento de som	0	0	1
Datashow	1	0	1
Impressora	1	1	1
Televisão	1	0	1
Computadores	2	3	2
DVD	0	0	0
Máquina fotográfica	0	0	0
Veículo de uso exclusivo	0	0	0
Veículo de uso compartilhado	Sim	Não	Não
Banheiro	3	2	3

⁵⁸ Para maiores informações sobre os parâmetros indicados pelas normativas de Assistência Social, ver: *Orientações técnicas: Centro de Referência da Assistência Social – CRAS* (BRASIL, 2009b) e *O CRAS que temos o CRAS que queremos* (BRASIL, 2010), publicados pelo então denominado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Equipamento	CRAS Barreto	CRAS Centro	CRAS Vila Ipiranga
Recepção	1	1	1
Cozinha/copa	1	1	1
Almoxarifado	1	0	1
Sala de atendimento técnico	1	1	2
Sala com capacidade para 15 ou mais pessoas	1	0	1
Sala de coordenação ou equipe técnica	1	0	0

Fonte: NITERÓI, 2018b

As más condições da estrutura física foram observadas por nós no momento das entrevistas. O CRAS Centro compartilha seu espaço, incluindo a recepção, com o programa Vale Social, do município, o que dificulta o trabalho cotidiano, principalmente para a realização de atividades com grupos. Essa estrutura corrobora alguns apontamentos feito pela coordenadora, sobre se ver muitas vezes “como balcão de informações” e não como CRAS em si. “Não conseguimos dar uma cara de CRAS pra esse CRAS. Por ser passagem vem gente de Niterói inteira, e não conseguimos dar conta de um acompanhamento sistemático” (CRAS Centro)

Outro aspecto sobre esse CRAS, acerca de sua estrutura física, é a falta de privacidade para entrevistas, acompanhamento técnico, e outros atendimentos individuais. Todas as divisões desse CRAS são feitas por tapumes, os quais não vão até o teto, não permitindo a privacidade necessária para tais atividades.

Durante a entrevista, a coordenadora informou que naquela mesma semana o CRAS precisou ser fechado, pois o ar condicionado quebrou. No dia mencionado, os jornais anunciaram que a sensação térmica era de 50°C. “A gente estava atendendo com o suor escorrendo, as salas não têm janela, mas continuamos. Aí acho que chegou na secretaria, e eles mandaram fechar tudo” (CRAS Centro).

A equipe do CRAS Barreto expressou a dificuldade do atendimento da demanda de cadastramento e atualização cadastral, pois só possuem dois computadores, que são utilizados não só para o CadÚnico mas também para outras atividades de rotina do serviço, como relatórios, gestão da informação, ofícios. Às

vezes acabam por utilizar os computadores do Telecentro⁵⁹, que está localizado também no Horto do Barreto.

Na época que tava com muito atendimento, a gente pegava todos os cadastrados, separava uma parte e levava para o telecentro para poder digitar e liberava os daqui pra equipe usar pros atendimentos. O que não é o certo, mas aí, pra tentar dar uma adiantada no trabalho, eu fazia lá, que era mais tranquilo. Ficava lá o dia inteiro (CRAS Barreto).

O CRAS Vila Ipiranga está localizado em cima de uma biblioteca municipal e, apesar de ter rampa para cadeirante, existe dificuldade no acesso ao equipamento. Já o CRAS Barreto possui o espaço público mais novo, contemplando sala de atividades em grupo, atendimento individual e reunião de equipe técnica.

Quanto à sede da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, onde foram realizadas as entrevistas com a coordenação da Proteção Social Básica, Vigilância Socioassistencial e com a subsecretária de Assistência Social (SSAS), ela está localizada em área central do município, a poucos metros da Prefeitura. Foi possível o diálogo com os profissionais em área reservada, com ar condicionado, sem interrupções e de maneira aberta, sem restrições.

4.2 Dinâmica do cotidiano: os serviços, as atividades prestadas e a gestão da Assistência Social em Niterói

Pensar o território e sua influência na gestão municipal pressupõe conhecer como os profissionais lidam diretamente com seus usuários e como a gestão se coloca diante das especificidades de cada localidade.

Nesse sentido, a partir do relato dos profissionais e da análise do “Relatório Anual de Gestão da SASDH - Exercício 2018” (NITERÓI, 2018b), foi possível identificar que as demandas apresentadas para os três CRAS se diferem entre si consideravelmente, sobretudo no que tange ao total de famílias acompanhadas.

⁵⁹ Os telecentros são equipamentos da Secretaria Municipal de Ciência & Tecnologia e Inovação, providos de computadores conectados à internet por meio de banda larga, onde são oferecidos cursos e oficinas ligados à tecnologia. É um espaço de uso gratuito no qual todo cidadão pode ter acesso à internet e às novas tecnologias.

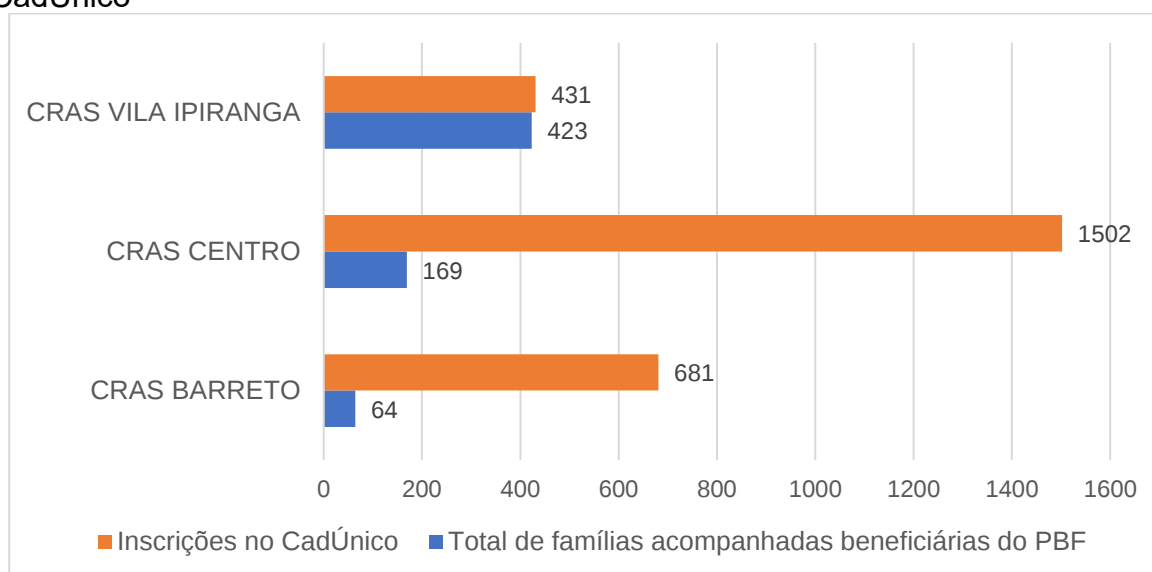
Tabela 13 – Atividades e serviços realizados pelos CRAS em 2018

Atividade / Serviço	CRAS Barreto	CRAS Centro	CRAS Vila Ipiranga
Total de famílias cadastradas no CRAS	4.122	1.219	2.569
Novos cadastros no mês (ficha social)	978	N. I.	415
Atendimento geral	3.840	5.747	1.123
Total de busca ativa	64	306	13
Total de atendimento técnico	3.201	4.310	1.580
Total de famílias acompanhadas	48	203	977
Total de famílias acompanhadas beneficiárias do PBF	64	169	423
Inscrições no CadÚnico	681	1.502	431
Visitas domiciliares	21	N. I.	25
Visitas institucionais	11	N. I.	21
Eventos	0	12	8

Fonte: NITERÓI, 2018b

Enquanto o CRAS Centro realizou 4.310 atendimentos técnicos, o CRAS Barreto realizou 3.201 e o Vila Ipiranga, 1.580. Porém, a discrepância maior se encontra entre o número de famílias inscritas no CadÚnico e o de famílias acompanhadas pelas equipes dos CRAS, como podemos observar no Gráfico 24.

Gráfico 24 - Discrepância entre famílias acompanhadas e famílias inscritas no CadÚnico



Fonte: NITERÓI, 2018b

Apesar de sua equipe técnica ser composta pelo mesmo número de profissionais do CRAS Vila Ipiranga, o CRAS Barreto acompanha apenas 64 famílias, enquanto o Vila Ipiranga acompanha 423. Podemos identificar ou que as demandas apresentadas aos dois CRAS são extremamente distintas ou que o conceito de metodologia de acompanhamento familiar não é o mesmo, o que indica uma dificuldade na gestão do serviço PAIF no município, pois as populações de diferentes territórios recebem ofertas desiguais. Nesse sentido, a equipe técnica do CRAS Barreto reconheceu a necessidade de rever o procedimento para o acompanhamento familiar conforme expressou no Relatório Anual de Gestão:

Em relação ao acompanhamento familiar no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF cabe salientar que o acompanhamento mais efetivo das famílias foi um dos desafios enfrentados pela equipe técnica no ano de 2018. Encerramos o referido ano com o quantitativo de 63 famílias em acompanhamento PAIF, que foram acompanhadas à medida que compareciam ao equipamento, mas é um número aquém do ideal. A forma com que o acompanhamento familiar será realizado no próximo ano passará por avaliação e definição de novas estratégias pela equipe técnica e orientação da gestão municipal da política de assistência social (NITERÓI, 2018b).

A equipe afirmou que os principais serviços ofertados pelo CRAS Barreto são: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), além das ações de orientação sobre os programas sociais vinculados ao Cadastro Único do governo federal e sobre benefícios assistenciais, e ainda atendimentos individuais e coletivos, encaminhamentos, requerimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e acompanhamento das famílias beneficiárias, acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família através da caderneta de acompanhamento, inclusão e atualização dos dados das famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, visitas domiciliares e institucionais, entre outros.

No ano de 2018, especificamente, os profissionais do CRAS Barreto alegaram que houve aumento significativo da demanda e que fizeram o primeiro cadastramento de 918 famílias, o que nos possibilita constatar um crescimento não só das expressões da questão social, mas também da capilaridade do CRAS enquanto equipamento de referência.

Observamos no decorrer do ano de 2018 o aumento da população

sem vínculo formal e/ou informal de trabalho, demandando benefícios assistenciais tais como os benefícios de transferência de renda do Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada, além da procura pelo benefício eventual nutricional (cesta básica). Este fato resultou no volume crescente de usuários buscando inserção de seu núcleo familiar no Cadastro Único a fim de serem contemplados com os benefícios citados anteriormente. No ano de 2018 a inclusão e atualização de dados no Cadastro Único, e todas as ações que se desdobram em relação aos benefícios do PBF e BPC, ocuparam a centralidade no cotidiano profissional dos técnicos do CRAS Barreto (NITERÓI, 2018b).

Porém, o reconhecimento do CRAS como “espaço de cadastro para o Bolsa Família” ainda permanece no senso comum da população. Os três CRAS estudados identificaram como maior demanda no ano de 2018 questões relacionadas diretamente ao CadÚnico, como podemos observar no Quadro 13:

Quadro 13 – Principais demandas apresentadas nos CRAS

CRAS Barreto	CRAS Centro	CRAS Vila Ipiranga
As questões referentes ao Cadastro Único e Programa Bolsa Família continuam sendo o serviço de maior expressão no CRAS Barreto. A maior demanda apresentada pelos usuários à equipe técnica foi referente à inclusão/atualização do Cadastro Único.	A busca pela inclusão no CadÚnico aponta como principal motivação, em sua maioria, a inclusão no Programa Bolsa Família. Seguidos pelos programas como Passe Interestadual do Idoso, Minha Casa minha Vida, Baixa Renda da ENEL ⁶⁰ , Isenção de Concurso Público, Identidade Jovem e inclusão no BPC, e outras informações diversas.	As demandas direcionadas para o CadÚnico e atualização cadastral são as principais. No mais, foram realizadas diversas emissões de isenção para segunda via de casamento, nascimento e óbito; e gratuidade de auxílio funeral, encaminhamentos para a rede de saúde, educação, entre outros.

Fonte: Entrevistas concedidas à autora

Podemos observar que a maior expressão das demandas apresentadas se resume ao acesso a informações e à busca por benefícios e auxílios. Isso ocorre nos três CRAS, apesar da diferença entre os programas procurados: enquanto a equipe do Barreto fala apenas em atualização cadastral, as equipes do Centro e da

⁶⁰ A Enel é uma empresa de distribuição de energia elétrica com atuação no estado do Rio de Janeiro, cuja sede se localiza em Niterói.

Vila Ipiranga especificam quais os benefícios mais procurados.

Cabe ressaltar a importância da superação da lógica cadastral que se impôs para os CRAS nos últimos anos. Pensando a vulnerabilidade e o risco social para além das condições de renda, é necessário que o SUAS crie sua capilaridade por meio dos serviços prestados, conforme apontado no “Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”:

Simultaneamente à expansão dos programas e benefícios que transferem renda, a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) também imprime uma nova dimensão e significado para o campo da Assistência Social no país. O SUAS materializa o sistema descentralizado e participativo, com primazia da responsabilidade do Estado, conforme determina a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A organização e ampliação da oferta dos serviços socioassistenciais, com destaque para a criação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS), concretiza a presença e responsabilidade do poder público e reafirma a perspectiva dos direitos sociais (BRASIL, 2009b, p. 3).

Não podemos deixar de destacar a lógica de desmonte dos serviços socioassistenciais posta ao SUAS desde 2016, com a redução dos investimentos nos serviços, criação de programas de cunho fiscalizador, como o Programa Criança Feliz⁶¹, do atual Ministério da Cidadania, os atrasos nos repasses financeiros para estados e municípios e o retorno à filantropia e à moralização da questão social.

Apesar do consenso sobre a principal demanda ser a busca pelo Cadastro Único, foi percebido no cotidiano de trabalho dos CRAS, tanto pelos profissionais da gestão quanto da equipe técnica, não só o aumento das demandas, mas também uma alteração no perfil das famílias acompanhadas e suas preocupações no momento da acolhida.

[...] não só um aumento de atendimentos individuais, mas a observação dos técnicos é de um agravamento na situação de

⁶¹ Esse programa foi lançado em outubro de 2016 por meio de decreto (nº 8.869), concebido e coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), cuja responsabilidade de execução é da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que nomeou a então primeira-dama, Marcela Temer, como sua embaixadora. Entre as críticas apontadas pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), estão o retorno do “primeiro-damismo” na política de Assistência Social, a falta de diálogo do governo federal com a sociedade civil e com os conselhos das políticas da intersetorialidade do Programa (como Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Direitos Humanos, Direitos das Crianças e Adolescentes, entre outros), e a priorização do “terceiro setor”, indo na contramão da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ver: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/2017-NotaPublicaCFESS-NaoAoProgramaCriancaFeliz.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2019.

vulnerabilidade das famílias que acessam o CRAS regularmente. Não só vulnerabilidade socioeconômica, mas entre as famílias e crianças. Aumento significativo de uso abusivo de álcool e outras drogas, número muito grande de jovens no tráfico e um aumento da violência na família, principalmente contra idosos. situações de negligência, provocadas pela falta de acesso. Famílias que estão sendo acompanhadas, perdendo sua capacidade de cuidar dos seus membros porque estão todos desempregados. O PBF não é suficiente, o acesso ao BPC tem se tornado muito mais burocrático e de difícil acesso (SSAS).

A fala dos trabalhadores do SUAS coloca como a principal alteração do perfil das famílias acompanhadas o aumento do desemprego, com a predominância de pessoas que vão ao CRAS atrás de vagas de emprego e de benefícios emergenciais. A crise econômica e política posta à sociedade brasileira, juntamente com a reforma nos mecanismos de acesso a políticas de proteção social e o congelamento de gastos públicos alteraram a configuração das famílias em situação de desproteção social.

No âmbito dos serviços de convivência⁶², O CRAS Barreto realizou o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos voltado para idosos e adolescentes; o CRAS Vila Ipiranga também ofertou o serviço para idosos, além disso, ampliou para gestantes e mães com até três anos de idade; já o CRAS Centro afirmou que não realizou o SCFV.

Em parceria com instituições locais, mais especificamente com o Centro de Integração Empresa-Escola⁶³ (CIEE) e o Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Adolescente (CRIAAD)⁶⁴, localizado no bairro do Barreto, foram ofertadas atividades ligadas ao SCFV para adolescentes. Porém o SCFV com maior público e que teve continuidade ao longo de 2018 foi voltado para idosos.

Segundo o “Relatório de gestão” (NITERÓI, 2018), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de Idosos, executado no ano de 2018, contou com a média de 25 participantes no CRAS Barreto. Nesse período, foram promovidos diversos passeios culturais e atividades que contribuíram para o acesso dos idosos

⁶² Ressaltamos que não iremos avaliar se o projeto está de acordo com as normativas dos SCFV e se alcança as seguranças acolhida e convívio familiar às quais os usuários têm direito.

⁶³ O projeto, denominado Jovem Alerta, teve como objetivo a preparação de adolescentes e jovens para o mundo do trabalho e ao final os adolescentes e jovens receberam o certificado de participação além do cadastro no Programa Jovem Aprendiz e Estágio da instituição parceira.

⁶⁴ O CRIAAD é uma instituição socioeducativa que compõe os equipamentos do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE), o qual é um órgão vinculado à Secretaria de Estado de Educação, que tem a responsabilidade de promover socio educação no Estado do Rio de Janeiro. O serviço teve como objetivo levar o projeto Jovem Alerta para dentro da instituição.

a momentos de lazer e manifestações culturais bem como para a ampliação do universo informacional e cultural dos mesmos.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo oferecido pelo CRAS Vila Ipiranga teve como objetivo contribuir para um processo de envelhecimento ativo, saudável e autônomo, assegurar espaço de encontro para os idosos e encontros intergeracionais, de modo a promover a convivência familiar e comunitária. Já o Projeto Mulheres de Luz⁶⁵ foi desenvolvido em parceria com o IFEC (Instituto Interamericano de Fomento à Educação, Cultura e Ciência) e a Biblioteca Popular Municipal Aguinaldo Pereira de Macedo.

Sobre esse aspecto, o coordenador da PSB do município identificou a necessidade de conhecimento do território e seus atores, assim como da participação da população usuária no planejamento dos serviços prestados. “[...]Os idosos do Barreto não gostam de trabalhos manuais, gostam de festas, e precisamos ouvi-los para pensar o nosso SCFV, senão acabamos por executar um serviço para ninguém” (coordenador da PSB).

A realização do SCFV nos CRAS analisados em conjunto com outras instituições localizadas no território (para além do território de abrangência) pressupõe a interlocução com outros setores de proteção social, porém, o aspecto da intersetorialidade e da interlocução com as demais políticas públicas aparece de maneira superficial no “Relatório de gestão”.

Quadro 14 – Interface com as demais políticas setoriais

CRAS Barreto	CRAS Centro	CRAS Vila Ipiranga
A articulação com a rede socioassistencial é de grande relevância para viabilizar o acesso efetivo da população. Cabe ressaltar os seguintes: - CRIAAD; - Rede Comunitária Intersetorial da Zona Norte (RECIZON); - Policlínica Regional do	Priorizando a articulação em rede, a equipe técnica estabeleceu fluxo de atendimento em parceria com o Hospital Henrique Roxo para atendimentos prioritários e <i>in loco</i> aos pacientes em internação e com demandas para realização de Cadastro Único e atualização do mesmo, o que fortaleceu a	Em 2018 foram executadas ações em parcerias com: - Secretaria Municipal Saúde (Médico de Família e DESUN); - Secretaria de Educação (Escolas e Biblioteca); - Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (Conselho da Criança e do Adolescente, Conselho

⁶⁵ O projeto teve como objetivo oferecer vivências musicais para gestantes e mães com criança de até 3 anos de idade, visando o fortalecimento do vínculo afetivo entre a gestante/mãe e seu bebê/criança.

CRAS Barreto	CRAS Centro	CRAS Vila Ipiranga
Barreto Dr. João da Silva Vizella; - Projeto Turismo Social da UFF; - Escola Técnica Estadual Henrique Lage; - Curso de Psicologia da Universidade Salgado de Oliveira; - Instituto Estadual de Doenças do Tórax Ary Parreiras; - ENEL; - Policlínica Regional da Engenhoca.	garantia de direitos para esse público-alvo.	Tutelar, CREAS); - Ministério Público; - CAPS AD Alameda; - IFEC (ONG); - Legião da Boa Vontade (LBV); - Sagrada Família e outros templos religiosos.

Fonte: NITERÓI, 2018b

Foi possível percebermos a diferença no trabalho ofertado pelos CRAS também a partir do relato sobre ações de intersetorialidade realizadas durante o ano de 2018. O CRAS Centro apresenta somente a articulação com um hospital, e, novamente, para fins de Cadastro Único, enquanto os outros dois CRAS conseguem ter uma integração maior com a rede do município, ultrapassando, inclusive, o território de abrangência.

Na fala dos técnicos, durante a oficina sobre território, também observamos a dificuldade da intersetorialidade e do trabalho em rede no território. “Acho que a rede é uma questão fundamental e todas as regiões deveriam ter, mas a gente sabe que não tem” (trabalhadora do SUAS – oficina). Assim como da iniciativa de sair do CRAS e conhecer os serviços públicos do entorno – o posto de saúde, as escolas – e pensar em desenvolver atividades conjuntas.

No âmbito da gestão, a subsecretária de Assistência Social e a coordenação da Proteção Social Básica apresentaram, durante as entrevistas, um posicionamento bastante pessimista quanto à construção da intersetorialidade no município, como podemos verificar no Quadro 15:

Quadro 15 – Território e intersectorialidade

Coordenação PSB	Coordenação Vigilância Socioassistencial	SSAS
Essas questões da intersectorialidade são muito difíceis de lidar. Nem parece que estamos na prefeitura, e nem que o público é o mesmo. O indivíduo, a pessoa que está ali tem o adolescente na escola, a mãe no CRAS, recebe visita do Médico de Família. São as mesmas pessoas e as mesmas famílias. Entrar nos espaços setoriais demanda muito trabalho.	Sim, a relação intersectorial tem sido preservada. O trabalho em rede é uma potencialidade do conceito de território. Conhecer os serviços públicos e privados e principalmente manter a articulação ativa e permanente é fundamental para a efetivação do SUAS, e isso perpassa considerar o território um elemento que não pode ser desconsiderado.	A articulação de rede é quase inexistente, por conta de uma sobrecarga nos CRAS que não permitem um trabalho prévio. Essa questão da intersectorialidade, ela ainda não se consolidou. Tem razões objetivas de falta de carro, de falta de tempo, inclusive das outras políticas públicas, mas, além disso, tem a dificuldade das políticas de proteção conseguirem enxergar as famílias como famílias do território que precisa de proteção social de todas as políticas públicas.

Fonte: Entrevistas concedidas à autora

Partimos do posicionamento de que o trabalho conjunto realizado de forma articulada e integrada, além de contribuir para a troca de saberes, proporciona a perspectiva da totalidade das vulnerabilidades dos usuários, ou seja, da complexidade da realidade social, de modo que seus problemas não sejam tratados de forma fragmentada, através de ações desarticuladas que não identificam o usuário como sujeito ativo da construção da produção e reprodução social.

Ou seja, ao mesmo tempo que a intersectorialidade incorpora a ideia de equidade, integração e territorialidade na execução dos serviços, perpassa também pelas diferentes políticas setoriais como uma lógica de gestão, rompendo com modelos fragmentados de gestão, buscando a superação da pulverização mediante a articulação entre as políticas públicas, ofertando ações conjuntas com outras políticas setoriais destinadas à proteção social, enfrentando as expressões da questão social, com a participação de todos os atores envolvidos para a

consolidação dos direitos sociais.

A intersectorialidade deve expressar a articulação entre as políticas públicas, por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social básica ou especial e ao enfrentamento das desigualdades sociais identificadas nas distintas áreas. Supõe a implementação de programas e serviços integrados e a superação da fragmentação da atenção pública às necessidades sociais da população. Envolve a agregação de diferentes políticas sociais em torno de objetivos comuns e deve ser princípio orientador da construção das redes municipais (COUTO et al., 2010, p. 39).

Assim, haveria a transcendência do caráter específico de determinadas políticas públicas que poderia potencializar os resultados das ações por elas desenvolvidas. Nesse caso, a articulação entre sujeitos sociais e agentes públicos é preconizada como dimensão complementar e articulada à territorialização da política, tal como preconizado em diversos documentos oficiais:

A Política Pública de Assistência Social realiza-se *de forma integrada às políticas setoriais*, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. (BRASIL, 2005a, p. 33, grifo nosso).

Apesar do reconhecimento da importância do trabalho em rede e da intersectorialidade no campo da proteção social a fim de conquistar a superação das vulnerabilidades sociais vivenciadas pelas famílias atendidas, como podemos observar na fala da coordenadora da Vigilância Socioassistencial, houve o consenso sobre as dificuldades dessa articulação em diferentes escalas, intra e intermunicipais.

A PNAS afirma como um dos objetivos dos CRAS o mapeamento e a organização da rede socioassistencial, porém, as equipes dos CRAS pesquisados, durante as entrevistas falaram sobre – e a nossa participação na oficina confirmou – os desafios postos para esse processo, assim como a necessidade de ampliar a interlocução com a rede socioassistencial para além dos limites do município:

Essa rede precisa ser articulada para além do território do município. A mobilidade dos usuários nos obriga a avançar o contato também com São Gonçalo, Itaboraí, Maricá, Rio de Janeiro. Principalmente porque aumentou muito a demanda vinda desses municípios (trabalhadora do SUAS – oficina).

Essa integração ainda não existe. Quando conseguimos reunir a rede, fica muito pontual, normalmente por intervenção do Ministério Público (trabalhadora do SUAS – oficina).

Tal afirmação nos indica a necessidade da participação do estado, enquanto ente federado, na cogestão dessa política pública. Há aspectos, principalmente da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, que demandam a intervenção do ente estadual na gestão territorial em escala regional. Ao considerarmos Niterói também como um município polo da região em que se encontra, encontramos claramente na fala da subsecretária de Assistência Social essa necessidade:

como participante da gestão municipal eu posso falar o quanto é ausente, em âmbito estadual, a discussão dos territórios regionais. Quando vc vem pra um município como Niterói, que é de grande porte e que tem uma rede bastante potente, você sente falta de uma discussão que deve ser provocada pelo estado, da rede dos municípios do entorno, que têm porte similar, mas não têm os serviços. Aí você acaba se vendo como o município que atende outros municípios, sem necessariamente ter um retorno desses municípios ou mesmo uma provocação do estado. Para os gestores estaduais, falta essa perspectiva, não do município X ou Y, mas enquanto região, e as potencialidades que essa região oferece. A gente não conseguiu nem avançar na discussão dos serviços regionalizados, que são necessários, da alta complexidade (SSAS).

A ausência do estado na gestão do território também decorre da falta de definição das responsabilidades do ente estadual no Sistema Único da Assistência Social, já discorrido no primeiro capítulo deste trabalho. Porém, a configuração do estado do Rio de Janeiro permitiria uma maior presença na cogestão da Assistência Social, considerando sua pequena extensão geográfica – apenas 92 municípios – e seu PIB – o segundo maior do país, conforme indicado no capítulo 3. Nesse sentido, a omissão do estado se conforma para além da configuração do sistema nacional, indicando falta de vontade política⁶⁶ ou mesmo uma direção política de omissão.

4.3 Os CRAS e os territórios de abrangência

Considerando o território em seu sentido de totalidade, de vida, de produção e reprodução social, o município de Niterói é composto e compõe diferentes escalas. Uma delas é o território de abrangência dos CRAS, o qual trabalharemos mais profundamente neste item, especificamente os territórios respectivos aos CRAS

⁶⁶ Nos últimos anos, a secretaria de estado responsável pela assistência social no estado do Rio de Janeiro sofreu com o desmonte da gestão e as diversas alterações pelas quais passou. Entre 2007 e 2016, era denominada Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro. Em 2017, a pasta é suprimida, e a organização da gestão estadual do SUAS passa para a Secretaria de Ciência e Tecnologia, apesar da mobilização contrária de diferentes atores e instituições.

pesquisados.

Como vimos no capítulo 2, a partir dos condicionantes da formulação da PNAS, reestruturou-se também a maneira de implementação da política de Assistência Social. A norma deixa explícito que a política deve ser implementada em “territórios” cujas pessoas estejam em situações de risco ou vulnerabilidades social. Por isso, há o caráter da descentralização como meio de intervenção na realidade para minimizar as desigualdades sociais e dos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS) como meios de relacionar a política de Assistência Social ao território.

Segundo Melazzo e Magaldi, o CRAS deve ser o ponto de convergência da população referenciada; ponto difusor de ações para emancipação e promoção da cidadania e articulador de outros agentes que atuam no território. “Compreende, assim, uma área de abrangência – território zonal – mas também território em rede – coordenação e ligação entre pontos” (MELAZZO; MAGALDI, 2017, p. 26). Além dessas funções, o CRAS também capta, armazena e envia informações para outras escalas (nacional), como também as recebe, interpreta e implementa em um ciclo das políticas públicas.

Nesse sentido, salienta-se que as áreas onde os CRAS são instalados devem ser compreendidas como espaços dinâmicos, nas quais a questão social assume feições e se manifesta de maneira particular, sem desconsiderar, entretanto, os condicionantes de ordem geral que ali são encontrados. Ou seja, a localização do CRAS é um dos desafios para que a PNAS materialize sua concepção e metodologia territorial.

O CRAS pode ser compreendido como um objeto geográfico implantado intencionalmente pelo Estado em territórios previamente identificados. A localização dos CRAS, portanto, nada deve ter de aleatória ou neutra. Ela depende da identificação de territórios que se enquadram como de vulnerabilidades e riscos, que são produzidos por processos permanentes de exclusão/inclusão social (MELAZZO; MAGALDI, 2014, p. 26).

Pensar então a construção da territorialidade do SUAS na escala local envolve assumir a delimitação de uma área de referência, que se transforma em unidade geográfica para análise e interpretação da realidade, e que também se constitui como estratégia de planejamento e ação. Trata-se, portanto, de elaborar os passos fundamentais que permitam à política pública da Assistência Social contar

com instrumento concreto e operacional para sua organização e, ao mesmo tempo, contar com uma base a partir da qual possa, também, problematizar as várias territorialidades presentes em uma mesma área, com elas interagindo. Nesse sentido, é importante identificar como essa área de abrangência foi determinada, qual o processo histórico que conduziu para que determinado equipamento se tornasse referência em determinada localidade.

Sobre esse aspecto, os profissionais da gestão entrevistados não souberam responder como a divisão espacial foi definida. Tanto o coordenador da Proteção Social Básica quanto a subsecretária de Assistência Social alegaram que, quando iniciaram seu trabalho na secretaria, já a encontraram dessa forma. E a coordenadora da Vigilância Socioassistencial se ateve à necessidade de alteração da espacialidade dos CRAS, como podemos ver no Quadro 16.

Quadro 16 – Histórico da divisão territorial dos CRAS de Niterói

Coordenação PSB	Coordenação Vigilância Socioassistencial	SSAS
Não soube responder, alegando que já estava assim quando começou a trabalhar na secretaria.	A divisão territorial da PSB precisa ser revista. Esta é uma demanda que a gestão precisa considerar no planejamento da política de Assistência Social em Niterói. Ressalto que os técnicos sinalizam nos relatórios descritivos e relatórios de gestão a necessidade de revisão das áreas de abrangências dos equipamentos.	Essa divisão já existia, e lendo o relatório de gestões anteriores não fica muito claro. Existe a intenção de rever essa divisão territorial, mas temos uma limitação muito concreta da divisão dos serviços. Que é a ausência ou o pouco recurso disponível para implantação de equipamento próprio, em locais e com estrutura adequada para a realização daquele serviço.

Fonte: Entrevistas concedidas à autora

A fala da subsecretária especifica a ausência do histórico da divisão, o que pode expressar a naturalização do território de abrangência, reduzindo-o a espaço administrativo, no sentido de cobrir todo o território municipal a partir de uma perspectiva cartográfica.

Outro aspecto não identificado é a justificativa da localização específica de cada equipamento, tanto da Proteção Social Básica quanto da Proteção Social

Especial. Porém, a subsecretária trouxe uma reflexão sobre as possibilidades de determinação de um endereço, muito mais no sentido da praticidade para a gestão municipal do que da compreensão do território e suas variáveis. “A divisão se deu mais numa perspectiva de onde havia imóveis disponíveis do que necessariamente onde estavam as maiores situações de vulnerabilidade mapeadas” (SSAS).

Essa afirmação é recorrente entre gestores municipais de diferentes estados, conforme observamos historicamente em reuniões da CIB e da CIT, nas conferências municipais e em outras experiências de trabalho, como a docência no Capacita SUAS⁶⁷. A dificuldade dos municípios em conseguir espaços próprios para a implantação de serviços e a falta de investimentos em imóveis adequados resultam em más condições de atendimento, compartilhamento de espaços, e localização em endereços que não condizem com a demanda real do território, conforme veremos a seguir.

A NOB/SUAS recomenda que os CRAS sejam instalados, prioritariamente, em territórios com maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social. Consideramos os critérios quantitativos relevantes, pois permitem ao poder público uma primeira aproximação das condições objetivas da realidade social de determinadas áreas. Entretanto, é necessária a consciência de que tal método “aproxima-se aqui da concepção de instituir um território pela força da norma, reduzindo o ato político de identificação de situações diversas à delimitação de uma área” (LINDO, 2015, p. 107). Reduz-se os atores locais a números, dificultando a compreensão de território vivido, das características qualitativas das desigualdades, bem como das relações de poder ali territorializadas que reproduzem as múltiplas desproteções.

Podemos inferir, a partir dos dados oficiais e da perspectiva dos trabalhadores dos CRAS entrevistados, que os três territórios de abrangência analisados se apresentam de forma distinta em sua conformação territorial, cartográfica, e em suas demandas.

Apesar de o território do CRAS Centro conter as áreas de maior poder aquisitivo e com maior contração de serviços (Região Praias da Baía), conforme vimos no capítulo 3, também é composto pela maior densidade populacional do

⁶⁷ CapacitaSUAS é o Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social, que visa qualificar os trabalhadores e conselheiros do SUAS para aprimorar a prestação de serviços socioassistenciais no âmbito dos estados e municípios. Foi instituído pela Resolução CNAS nº 8, de 16 de março de 2012.

município e por amplo espaço geográfico como abrangência de atuação. O CRAS Barreto está localizado dentro do Horto do Barreto, um parque na Zona Norte do município, no limite com São Gonçalo. Já o CRAS Vila Ipiranga possui seu endereço na favela homônima, também na Zona Norte, em área de grande conflito.

O Quadro 17 coloca as principais características de cada CRAS a partir da fala dos trabalhadores:

Quadro 17 – Principais características do território de abrangência

CRAS Barreto	CRAS Centro	CRAS Vila Ipiranga
O território é muito extenso, não temos tempo pra conhecer o território. Em alguns lugares, não é permitido entrar por conta da violência. Esse é o único CRAS que tem maior facilidade para transitar, está em “área neutra”. Possui bastante serviços, escolas, saúde, creches.	Como a gente é centro e do lado da Prefeitura, aqui vira um balcão de informações, sem contar que tudo encaminham para cá. Caiu uma árvore? Buraco na rua? Carro parado na porta da garagem? Vai pro CRAS. Vem gente de São Gonçalo, de Maricá, que trabalham aqui no centro de Niterói. Muito extenso, pega a zona sul ⁶⁸ toda de Niterói.	Índice enorme de desemprego, adolescentes grávidas, muita violência e presença do tráfico de drogas. Acaba atendendo uma localidade muito específica que é aqui o entorno.

Fonte: Entrevistas concedidas à autora

Tanto os profissionais do CRAS Barreto quanto os do equipamento de Vila Ipiranga falaram repetidamente sobre a violência do território de abrangência, porém de formas diferentes. O CRAS Barreto, por estar dentro do Horto do Barreto, um parque que possui diferentes atividades e outros equipamentos da prefeitura, é considerado por sua equipe como localizado em “uma área neutra, de fácil circulação”, mas os lugares em que atuam possuem forte presença do tráfico e precisam de permissão para entrar.

Pra fazer a visita domiciliar nas comunidades, a gente procura a associação dos moradores, as lideranças. Já pediram pra gente levantar a blusa, revistaram a gente. Usuário chega e fala “desculpa,

⁶⁸ Apesar de, administrativamente, não existir uma região denominada Zona Sul, os residentes de Niterói assim identificam, de maneira informal, a região que compreende as Praias da Baía e o Centro da cidade.

não consegui vir na reunião porque tava com tiro, não consegui sair (CRAS Barreto).

Já o CRAS Vila Ipiranga, cuja localização é dentro de uma favela, com grande presença do poder do tráfico e disputa do território, acaba por alcançar uma população bastante vulnerável, mas fica restrito em relação aos demais bairros que compõem a área de abrangência, principalmente quando há guerras de facções. A assistente social entrevistada também discorreu sobre a “falsa banalização” da violência. “Eles não naturalizam, também sentem medo diariamente. A gente vê na cara deles quando o tiro começa e estamos aqui em alguma atividade” (CRAS Vila Ipiranga). Outro aspecto apresentado pelo equipamento foi o grande número de adolescentes grávidas, o que incentivou o planejamento de novos grupos de SCFV voltados para adolescentes, na perspectiva da prevenção.

A configuração do CRAS Centro se apresenta de outra forma. Durante a entrevista, a coordenadora, por diversas vezes, falou da dificuldade de construir um trabalho contínuo, que a localização do CRAS dificulta. Apesar de ser uma área central, acaba se tornando um espaço de passagem, de acesso a informações de todos os outros bairros e regiões e até mesmo de outros municípios.

Podemos afirmar que o CRAS Centro apresenta a característica de município passagem que Niterói possui, mas também de município polo. Tais definições podem ser observadas a partir do capítulo anterior. Pessoas vindas de Maricá e São Gonçalo, que trabalham em Niterói ou que estão a caminho do Rio de Janeiro, buscam o equipamento para acessar serviços que, ou são insuficientes em seus municípios de origem ou, devido ao horário de funcionamento, não contemplam as demandas dos trabalhadores.

acontece muito de as pessoas usarem de estratégias para conseguir o atendimento em Niterói, falando que o serviço aqui é melhor, de maior acesso. Conseguem via parente que moram aqui, conseguem um comprovante de residência (CRAS Barreto).

A subsecretária de Assistência Social também fez observações quanto à construção de uma rede consolidada em Niterói, o que acaba por atrair a população de outros municípios. Tanto a equipe do CRAS Centro quanto a do CRAS Barreto afirmam a presença de serviços de outras políticas públicas, como saúde e educação, na área de abrangência em que atuam, o que possibilitaria um trabalho com maior amplitude no âmbito da proteção social das famílias.

Conforme observamos, os territórios estudados possuem formações históricas e socioespaciais distintas, o que interfere diretamente na oferta dos serviços e na gestão do território. Assim como a coordenadora da Vigilância Socioassistencial, o coordenador da PSB explicita a demanda por um novo reordenamento do território, a partir da análise dos dados informados pelos equipamentos, principalmente por meio do RMA.

A gente faz um investimento naquele território, e o retorno em forma de números não alcançava. O RMA vinha com um número tão reduzido, enquanto eu tinha um local com o mesmo tipo de investimento que era abarrotado de trabalho, as pessoas viviam esgotadas, tipo CRAS Centro, Barreto, Cafubá e Badu. E era o mesmo investimento que a gente tinha em Jurujuba, que só atende as pessoas da comunidade ali (coordenador da PSB).

Ao serem questionados sobre a abrangência da cobertura dos CRAS para o município de Niterói, todos os profissionais afirmaram a necessidade de alteração, alguns com maior profundidade de conhecimento das mudanças que devem ser feitas, outros apenas como conclusão à concentração de demanda em alguns CRAS específicos. O Quadro 18 descreve a síntese da fala da gestão sobre o assunto.

Quadro 18 – Cobertura dos CRAS em Niterói

Coordenação PSB	Coordenação Vigilância Socioassistencial	SSAS
Comecei a problematizar isso com a gestão. Temos 7 CRAS cofinanciados e mais três próprios, a ideia não seria aumentar, mas redistribuir no território. O CRAS VIIa Ipiranga acaba atendendo só a Vila porque ele está no pé do morro.	As equipes têm dificuldade para dar conta da área de abrangência, seja por limitações na quantidade de profissionais, grande extensão territorial e interferências da violência urbana na cidade (que não devem ser desconsideradas).	É executado numa divisão territorial, mas não é a divisão ideal de território, porque a cobertura de serviços hoje, não só de assistência, está concentrada na área central, em detrimento de outras áreas que também têm demanda pra assistência, mas não apresenta nenhum serviço, aí o usuário acaba tendo que se deslocar para outra área da cidade.

Fonte: Entrevistas concedidas à autora

A subsecretária identifica com clareza que dividir espacialmente as áreas de abrangência dos CRAS não significa ofertar os serviços públicos de Proteção Social Básica da Assistência Social em todo o município. Não é porque se constrói uma lógica de atendimento à população usuária a partir de seus endereços, com referência em CRAS específicos, que essa população de fato conseguirá acessar tais serviços.

Trata-se, assim, de uma divisão formal, que não traduz a realidade do território vivido, aspectos de sua mobilidade, concentração de demanda, acesso a serviços públicos, construção social. Nesse sentido, a afirmação do coordenador do CRAS Centro sobre a alteração de atendimento de determinada área em decorrência da falta de acesso advinda da guerra entre facções rivais permite a compreensão de que a busca pela incorporação do conceito *território vivido* é presente no cotidiano de trabalho da gestão municipal. Porém, a demanda de alteração das áreas de abrangência continua a se fazer presente para os profissionais que atendem diretamente as famílias.

[...] os profissionais sinalizam e inclusive ressaltam que, quando atuei enquanto técnico na equipe de referência no CRAS, sempre pontuei quanto à necessidade de repensar o planejamento da divisão territorial de atuação dos equipamentos da proteção social básica. Quanto à procura de usuários da política que residem em outros municípios e principalmente de bairros não pertencentes à área de abrangência do equipamento, sim, tem sido uma demanda presente que, por diversos fatores, permanece presente nos registros de atendimento (coordenadora da Vigilância Socioassistencial).

Desta forma, os relatos das equipes dos CRAS sobre o tema da territorialização revelam a necessidade, por parte da gestão, de melhor distribuição territorial dos equipamentos, mas, para tanto, torna-se premente a implantação de outras unidades, com infraestrutura física e recursos humanos condizentes com a prestação de serviços de qualidade. Constatamos que a forma de organização territorial dos equipamentos não contempla a totalidade da população demandante da Assistência Social no município. Conforme apresentado no capítulo anterior, não há nenhum equipamento público da Assistência Social na Região Leste do município, por exemplo. E a localização atual dos CRAS no município dificulta muitas vezes o acesso da população aos serviços.

Como foi observado nas entrevistas, a gestão municipal incorporou em suas metas o reordenamento das áreas de abrangência dos CRAS e apresentou uma

proposta que, segundo o coordenador da PSB, indica uma nova estruturação da distribuição dos dez CRAS existentes no município, com novas divisões de abrangência, na tentativa de suprir o excesso de demanda em determinados equipamentos e a baixa oferta em outros. Para isso, foram considerados aspectos quantitativos e qualitativos, como informações do RMA, mobilidade urbana (deslocamento e rotas comuns dos usuários), relações de poder no território. Contudo, essa modificação não foi realizada ainda, pois “demandas mais urgentes acabam sempre aparecendo e isso é deixado de lado” (coordenador da PSB).

Na construção social do território, que influencia diretamente no cotidiano de trabalho dos profissionais da assistência social, diferentes esferas de poder aparecem nas falas da gestão, da equipe do CRAS Barreto e da técnica do CRAS Vila Ipiranga, identificando o Estado e o tráfico de drogas como as principais. Esses atores constroem o território juntamente com as lideranças comunitárias, os moradores, as pessoas que lá circulam. As falas das equipes e da gestão traduzem que o tráfico de drogas é uma realidade que condiciona não só a vida dos usuários, mas também os processos de trabalho e as decisões no âmbito da gestão.

O CRAS Vila acaba atendendo só a comunidade Vila Ipiranga porque ele tá no pé do morro. E outras áreas, por exemplo, o pessoal do Santo Cristo não consegue chegar lá de jeito nenhum. Agora que parece que tá tendo um novo acordo com o pessoal do tráfico que está menos agressiva a situação (coordenador PSB).

Quando o serviço se localiza numa área que, pela configuração de violência, impede o acesso dos usuários, que é o caso do CRAS Morro do Céu e o Vila Ipiranga. Que, apesar de atender uma grande demanda desses territórios, fica restrito àqueles espaços onde estão inseridos (SSAS).

Sob esse aspecto, a oscilação entre o ideal e o possível é constante. A proximidade com as condições mais vulneráveis da reprodução social possibilita um acompanhamento com maior profundidade e proximidade das famílias usuárias. Porém, ao mesmo tempo, torna-se limitado o acesso por parte significativa da população, também demandante de serviços da política de Assistência Social, que se encontra localizada nas áreas de abrangência de determinado equipamento, mas não consegue alcançá-lo devido à força do poder paralelo em detrimento do poder do Estado. Essa relação é exposta no Quadro 19.

Quadro 19 – Dinâmica do trabalho do CRAS com os atores do território

Coordenação PSB	Coordenação Vigilância Socioassistencial	SSAS
Temos muito essa questão da política. Como ela é vivenciada e acaba virando guetos de determinados políticos. Então, se a gente trabalhar isso de uma forma em que eu não precise ficar atendendo a pedidos e indicações, não deixe interferir em nossos serviços, direcionando ao CRAS, ao técnico que estará ali. As pessoas entenderem que o CRAS está ali para atender aquela região, independente da liderança A ou B, é nosso maior desafio. Não é um favor que estamos fazendo, é um direito, e isso precisa ser reconhecido. A gente precisa manter contato com as lideranças para poder acompanhar as famílias, até pela segurança dos trabalhadores.	As equipes têm criado estratégias para atuarem em parceria com as políticas setoriais presentes no território e assim ampliando o campo de intervenção desses profissionais. Para exemplificar essa dinâmica, destaco a articulação realizada pela área da vigilância entre as equipes das proteções sociais e as entidades que compõem o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS).	É uma relação muito delicada. A gente observa uma mudança nessa relação. Se alguns anos atrás, os equipamentos públicos eram vistos, inclusive pelo pessoal do tráfico, como um espaço neutro, que estava ali pra prestar um serviço, hoje não mais. As equipes vêm sofrendo como qualquer outra atividade daquele território. Às vezes tem que fechar mais cedo, ficam na linha de fogo de um tiroteio, alguns sofrem ameaças quando as famílias têm seu recurso do Bolsa Família bloqueado ou suspenso. Essa relação não se dá mais no nível de respeito ou reconhecimento como espaço neutro. Com relação às outras redes, temos trabalhado na perspectiva de não incentivar algumas delas, principalmente aquelas com caráter religioso ou partidário político.

Fonte: Entrevistas concedidas à autora

Nesse sentido, é no território que a ausência estatal aparece, é sentida pelos trabalhadores e pelos moradores, e a operacionalização das políticas públicas se perde em meio às demandas emergenciais. Em detrimento da consolidação da política pública, ainda identificamos a presença do uso político-partidário da Assistência Social, o qual os profissionais precisam enfrentar cotidianamente. “A gente reconhece a rede não governamental e até não institucional, mas alguns

equipamentos se tornaram reféns dessa rede, e o quanto isso coloca os técnicos e os coordenadores numa situação de risco” (SSAS).

O aspecto não institucional da rede socioassistencial não é, *a priori*, um empecilho para a construção de um trabalho conjunto. Entretanto, a gestão pública deve se preocupar com as diretrizes e os princípios que conduzem a política de Assistência Social e não podem ficar à mercê da ausência de critérios claros de acesso, vontades político-partidárias, ou até mesmo troca de favores, como a realidade histórica dessa política social traz ainda para o presente.

Os documentos oficiais e as normativas da Assistência Social afirmam a construção da rede socioassistencial, com participação da rede pública e privada. Ambas estão submetidas às normas e à legislação referente à Assistência Social, porém, ao pensar no território de atuação de maneira ampla, percebemos que a partir da sua construção social existe uma rede informal que influencia diretamente no cotidiano profissional. Essa rede de apoio não pode ser ignorada, pois ela pode se constituir em uma importante parceira na condução do serviço de acompanhamento familiar. Afinal, a realidade objetiva das famílias ultrapassa a formalidade e apresenta uma complexidade maior do que a contraposição do formal com o informal, do legal com o ilegal.

A alteração da relação do poder paralelo com os serviços públicos e com o próprio território é identificada na fala da subsecretária, assim como de outros técnicos dos serviços e da gestão. “Se antes o tráfico prestava um apoio às famílias, hoje ele traz ameaça. Houve uma mudança nessa relação” (trabalhadora do SUAS – oficina). O serviço público perde cada vez mais espaço. Se em algum momento os equipamentos e funcionários da Prefeitura eram considerados como agentes neutros e podiam circular, atualmente precisam andar acompanhados, passar por “revista”, como “ter que levantar a camisa”, ou até mesmo são proibidos de acessar determinados locais.

A percepção da vida cotidiana desses atores que constroem o território e são construídos por ele se faz necessária para aproximação da gestão das políticas sociais com o lugar. Os atores precisam participar coletivamente da tomada de decisões e ser reconhecidos pela gestão para que de fato se tenha uma política territorializada.

Todas essas variáveis devem ser consideradas no momento de implantação dos serviços de proteção social, assim como na divisão do território de abrangência,

a fim de ampliar concretamente sua cobertura, ultrapassando os limites da divisão cartográfica e da lógica político-administrativa.

4.4 A perspectiva territorial no cotidiano de trabalho

A compreensão de território varia nas falas dos entrevistados. Ao serem questionados sobre o significado da categoria, percebemos que a perspectiva mais ampla, composta não só pelo espaço físico, em seus fixos, mas também pela construção da identidade, do reconhecimento da vida ativa, está presente em sua análise.

Os quadros 20 e 21 apresentam a síntese do entendimento que os profissionais têm sobre o conceito:

Quadro 20 – Entendimento do conceito território – CRAS

CRAS Barreto	CRAS Centro	CRAS Vila Ipiranga
Entendemos o território a partir daquilo que os usuários trazem, as configurações que eles têm. Pensar o território a partir do usuário, como ele pode acessar. Temos muita dificuldade de sair daqui, ir até em algumas localidades mais difíceis.	Conhecer o território e entender o território é de suma importância para o nosso trabalho. Conhecer as dinâmicas, o que você tem de recurso, acaba fazendo uma diferença enorme no seu trabalho. Aqui a gente não consegue fazer muito isso. Precisávamos explorar mais esse território.	É o espaço onde as pessoas ocupam, moram, é a referência da pessoa enquanto morada e lugar onde ela está.

Fonte: Entrevistas concedidas à autora

Quadro 21 – Entendimento do conceito território – Gestão

Coordenação PSB	Coordenação Vigilância Socioassistencial	SSAS
Meu entendimento de território é o espaço onde o cidadão, o munícipe se reconhece enquanto ator daquele local, eu consigo ter um olhar mais amplo do que um espaço geográfico. É o local onde a pessoa se reconhece, onde a vida acontece.	A categoria território compreende um alcance além do espaço geográfico. Sem dúvida, representa um elemento fundamental no planejamento de políticas públicas. Identificar a rede, o perfil da população atendida, as demandas e	Local de vivência das pessoas, dos profissionais. Ideia do território como vida. Mais do que o território geográfico.

Coordenação PSB	Coordenação Vigilância Socioassistencial	SSAS
	as especificidades que mapeiam o território são questões que precisam ser consideradas para que a política pública seja efetiva.	

Fonte: Entrevistas concedidas à autora

Apesar de ainda, por muitas vezes durante suas falas, a gestão municipal reduzir o território à área de abrangência dos CRAS, a coordenação local da PSB busca pensar a oferta de serviços para além do espaço administrativo em que eles estão localizados.

Como o Barreto é dentro do Horto, é uma área mais neutra e consegue ter um atendimento mais amplo, atende qualquer favela. Ao mesmo tempo que pensamos os equipamentos nas áreas mais vulneráveis, tem essa questão do tráfico que implica bastante. Lá é uma área mais neutra. Então, o pessoal da comunidade Coronel Leôncio e Nova Brasília, teve que transferir para o CRAS Barreto (coordenador PSB).

A fala apresenta o entendimento do território para além do limite físico, incorporando a disputa de poder existente, as relações formais e informações que constroem o uso desse território. Pensar a perspectiva da territorialidade, do território vivido, possibilita um alcance maior da cobertura da proteção social.

O questionamento sobre o conceito leva muitas vezes os entrevistados a responderem sobre sua importância, seu uso e sua funcionalidade para a execução dos serviços, e não sobre a apreensão de qual território estamos falando, o que o compõe e qual o seu significado, como podemos observar nas falas da coordenadora da Vigilância Socioassistencial (Quadro 21) e da coordenadora do CRAS Centro (Quadro 20).

A importância da definição do conceito para a atuação dos profissionais se dá no âmbito de reconhecer a expressão da totalidade e das contradições do local. O uso corriqueiro do conceito território sem a reflexão sobre os seus sentidos, sobre os seus usos, torna-o vazio, passando a constituí-lo como um elemento da pragmática, ou seja, da ação prática dos profissionais da assistência social. O conceito precisa externalizar a compreensão do contexto, a produção das relações sociais e as expressões da questão social, oriundas da relação capital X trabalho.

O território, enquanto conceito na política de Assistência Social, é um elemento que carrega um conjunto de sentidos e abordagens, podendo ser usado tanto para favorecer o seu entendimento na ótica da classe dominante, quanto como estratégia de intervenção nas relações sociais na perspectiva de mudança da realidade local.

Como podemos observar, a compreensão do conceito território, por parte dos trabalhadores do SUAS de Niterói, muitas vezes é colocada de maneira híbrida, como território vivido mas também como espaço administrativo. Ou seja, encontramos, no processo de execução da política de Assistência Social, lacunas de compreensão por parte dos profissionais sobre o real significado do território, do conceito do território usado/vivido/praticado. Nos deparamos também com a falta de conhecimento sobre o território no qual está localizado determinado serviço. “Esse CRAS fica distante de locais vulneráveis, eles não chegam aqui a pé. Temos dificuldade de busca ativa, porque nunca tem carro. Quanto mais para visita institucional” (coordenadora CRAS Centro).

Neste contexto, importa reportar às reflexões de Ana Clara Torres Ribeiro ao tratar do conceito de *território usado* em Milton Santos, associado a outras referências do autor para a dimensão territorial inscrita no cotidiano da vida de relações:

Daí a necessidade de valorizar o conceito de território usado proposto por Milton Santos (1994; Santos et al., 2000), que dialoga com os conceitos de homem lento, espaço opaco e rugosidade. O território da ação estratégica, da forma dominante de exercício do poder, que cola a sociedade ao imediatamente visível, é o antagônico do território usado, que valoriza a vida de relações. O território usado aproxima-se teoricamente do espaço banal, o espaço que é de todos e de todas as práticas, incluindo as solidariedades e o agir comunicativo (RIBEIRO, 2012, p. 64).

Lindo, em 2015, já identificava os desafios teóricos e metodológicos que a utilização do conceito colocava aos gestores, pesquisadores e trabalhadores da Assistência Social:

i) na busca por uma leitura renovada do território usado que dialogue com mais intensidade com as questões do cotidiano, dos territórios de vivência e construa aportes metodológicos que permita o avanço das pesquisas e dos diagnósticos para a vigilância, e ii) não se perca de vista que os territórios são produtos das relações de poder, das dinâmicas de apropriação social do espaço, portanto, são constitutivos das conflitualidades (LINDO, 2015, p. 120).

Nesse sentido, a falta de estrutura, já apresentada anteriormente neste capítulo, influencia diretamente na possibilidade da execução do serviço, de acordo com a perspectiva da territorialidade em sua complexidade, para além dos dados advindos dos institutos oficiais de pesquisa. Conhecer o funcionamento do território, como este se reflete no cotidiano de seus atores e como os atores se correlacionam no espaço possibilitaria a construção de novos caminhos no âmbito da oferta da proteção social.

Ao dialogarmos com os entrevistados sobre a incorporação teórico-metodológica do conceito território na Política Nacional de Assistência Social, percebemos um distanciamento das normativas em relação à gestão e à execução dos serviços, conforme podemos observar no Quadro 22.

Quadro 22 – Incorporação teórico-metodológica do conceito território na PNAS

Coordenação PSB	Coordenação Vigilância Socioassistencial	SSAS
É um esforço nosso, enquanto equipe técnica, para experimentar de fato para que o serviço possa acontecer. Precisamos conhecer o território, as demandas que ele tem para pensar o serviço. A gente vem experimentando essa forma de trabalho	A dimensão territorial é um componente fundamental na efetividade da Política de Assistência Social, tanto no planejamento quanto na execução. Identificar e conhecer as demandas e possibilidades no espaço de atuação qualificam as ações desenvolvidas.	Teoricamente, na PNAS isso tá muito claro, mas a política em âmbito municipal nem tanto. Apesar de ela incorporar a visão territorial, essa incorporação não se dá numa prática que compreende o território. É falada pelos trabalhadores e gestores, mas ainda não é utilizada para a organização dos serviços da Assistência Social.

Fonte: Entrevistas concedidas à autora

Fica explícito o esforço que existe na gestão municipal em construir a Assistência Social de maneira territorializada, em buscar compreender o espaço de atuação para planejar a política pública e ofertar os serviços. Entretanto, a equipe ressalta a dificuldade posta para a efetivação da perspectiva na visão dos gestores municipais, muitas vezes pelo fato de a Assistência Social não aparecer como prioridade dos diferentes governos.

Na definição, por exemplo, de implantação de serviços em locais que seriam realmente necessários e acessados, existe a discussão do

território, mas ainda no âmbito da academia. Os gestores não têm utilizado essa intenção que foi colocada na PNAS para o território na realização dos serviços (SSAS).

Todavia, apesar da reconhecida dificuldade de se concretizar a perspectiva territorial aqui trabalhada, é consenso o entendimento de sua importância para a qualificação da oferta dos serviços socioassistenciais, das potencialidades que essa visão traz para avançar na garantia de direitos e na construção da proteção social e para a superação das vulnerabilidades apresentadas pelas famílias acompanhadas, como podemos observar no Quadro 23:

Quadro 23 – Potencialidades da perspectiva territorial da Assistência Social

Coordenação PSB	Coordenação Vigilância Socioassistencial	SSAS
A gente tem que continuar com a perspectiva da territorialidade, ainda falta para alcançar de fato. Podemos superar a lógica da politicagem. Se deixar, vamos atender só as lideranças e os conhecidos delas. A perspectiva do território traz essa possibilidade.	O trabalho em rede é uma potencialidade do conceito de território. Conhecer os serviços públicos e privados e principalmente manter a articulação ativa e permanente é fundamental para a efetivação do SUAS, e isso perpassa considerar o território um elemento que não pode ser desconsiderado.	É a questão do pertencimento e da lógica histórica de cada território. A gente tem exemplos muito positivos de CRAS que consegue realizar um trabalho focado na dinâmica daquele território e tem reconhecimento dos usuários e da comunidade. A gente consegue visualizar diferentes trabalhos dos CRAS exatamente pelo reconhecimento dos técnicos das diferenças e especificidades daquele território, das dificuldades e das potencialidades daquele território.

Fonte: Entrevistas concedidas à autora

A efetivação de uma política pública territorializada possibilita a superação do uso político-partidário da Assistência Social, assim como a articulação da rede e a efetivação da intersetorialidade no alcance das famílias. Entender a importância da história do território, de seus fixos e fluxos, da sua cartografia da ação social para o planejamento da assistência social, da oferta dos serviços, benefícios, programa e

projetos socioassistenciais traduz o reconhecimento dos atores do território como sujeitos ativos, a busca por uma política de fato democrática e participativa.

Destacamos que, para isso, não basta localizar os sujeitos e identificar um conjunto de características para enquadrá-los em um programa. Assim como é necessário superar a lógica quantitativa das áreas de abrangência, a ênfase no sujeito e na família pobres reduz o território à área de intervenção onde estão localizadas as pessoas mais intensamente “vulnerabilizadas”, onde manifestam, com maior contundência, os indicadores de pobreza e risco social. É imprescindível considerar as características espaciais das desigualdades.

A perspectiva territorial na gestão da assistência social permite o aprofundamento da dimensão política que compõe a gestão, vinculada à capacidade de integração das ofertas das diferentes políticas e a democratização da gestão (SOUZA; RIZZOTTI; MUSTAFÁ, 2017). Significa reconhecer o território, em toda sua complexidade, como ator na construção da política de Assistência Social.

4.5 Território, Vigilância Socioassistencial e Proteção Social Básica em Niterói

No âmbito da efetivação da territorialidade na política de Assistência Social de Niterói, questionamos os entrevistados sobre o papel que a relação espaço-temporal ocupa no planejamento, na organização e na execução dos serviços socioassistenciais.

Como podemos analisar pelas falas dos trabalhadores, sintetizadas no Quadro 24, existe, no campo do ideário, o reconhecimento da importância do território para o planejamento, porém a dificuldade maior se apresenta na execução daquilo que foi planejado, na gestão e implementação da política pública a partir da análise do diagnóstico socioterritorial, de acordo com as reais demandas da sociedade, com a participação dos usuários, de maneira organizada e com o intuito de agir preventivamente.

Quadro 24 – O território no planejamento da Assistência Social em Niterói

Coordenação PSB	Coordenação Vigilância Socioassistencial	SSAS
Minimamente a gente consegue. O que ainda não conseguimos fazer é o planejamento junto com	Historicamente não, mas conhecer o território e considerá-lo como componente indispensável	Planejamento na assistência ainda é um desejo. Ainda que se tenha profissionais

Coordenação PSB	Coordenação Vigilância Socioassistencial	SSAS
os usuários. É importante a participação para planejar o serviço que vai ser executado no território deles. A participação deles que a gente não consegue fazer ainda, mas o planejamento que a Subsecretaria de Assistência Social faz consegue abarcar o território. Mas falta a presença dos atores desse território. Não dá pra planejar o serviço de convivência sem os usuários. Cada um gosta de uma coisa.	nas estratégias de planejamento faz diferença na efetividade da política pública, principalmente quando se refere à saúde e assistência.	capacitados, que compreendem como fazer um planejamento, isso ainda é muito na lógica do desejo, porque não conseguimos implementar aquilo que é percebido pelo diagnóstico. A gente ainda trabalha no emergencial, no pontual, com aquilo que temos. Ainda que eu diga que consideremos o território no planejamento, dizer que aquilo se efetiva a partir dessa perspectiva no território não é verdade.

Fonte: Entrevistas concedidas à autora

Ao mesmo tempo que reconhece a importância do diagnóstico socioterritorial, do conhecimento da realidade para o planejamento, a subsecretária de Assistência Social afirma também que isso fica somente no campo da vontade, já que conseguir alcançar esse planejamento depende de condições objetivas, de vontade política e do reconhecimento da Assistência Social como uma política pública no âmbito do direito social, cujas seguranças a serem afiançadas ultrapassam os limites dos programas de transferência de renda e das demandas emergenciais postas para uma gestão municipal. Nas palavras da subsecretária, a execução da política de Assistência Social “vai ser sempre a partir do que tem disponível de recursos humanos, financeiros e de vontade política” (SSAS).

A preocupação com o conhecimento do território pode ser observada no PMAS de Niterói (NITERÓI, 2018a), o qual pressupõe o diagnóstico socioterritorial como ponto de partida, entretanto, os aspectos considerados para a sua construção se balizam pelos dados dos institutos de pesquisas nacionais. Tais dados são de grande relevância para a leitura da realidade local, porém esta não se resume a números. O item “diagnóstico socioterritorial do PMAS” alcança a escala das regiões do município de Niterói, mas não avança no conhecimento da escala local, dos territórios de abrangência do CRAS, não identifica sequer a rede socioassistencial

em que cada serviço da Assistência Social poderia desenvolver a referência e contrarreferência. Ou seja, ressaltamos a ênfase dada ao uso de dados quantitativos e qualitativos, de modo que seja possível revelar a dinâmica dos lugares e as necessidades cotidianas de proteção social das famílias, dos cidadãos da cidade. É necessário que sejam construídas informações que permitam uma consistente descrição da realidade, bem como possibilite leituras, interpretações e análises da realidade diagnosticada.

Ao pensar a implantação dos CRAS apenas a partir da localização de grupos em situação de risco e vulnerabilidade social em determinadas áreas, cujos indicadores apontam demandas sociais, corre-se o risco de estar recorrendo a uma análise quantitativa da reprodução social, reduzindo a concepção de território a uma perspectiva exclusivamente localista, focalizada e pontual, pautada na ação que os CRAS deverão desenvolver. O endereço de oferta de um serviço de proteção social deve considerar aspectos para além dos dados frios postos pelos institutos de pesquisa.

Leituras parcas, módicas e/ou desconexas pouco ou quase nada auxiliam na compreensão da realidade, ao contrário, podem escamotear e ofuscar as reais determinações por não conseguirem sintetizar a totalidade das questões presentes no território, o que compromete a intervenção e o resultado produzido (SOUZA, RIZZOTTI; MUSTAFÁ, 2017, p. 89).

Nesse sentido, como foi identificado pela coordenadora de vigilância socioassistencial, a política de Assistência Social em Niterói não possui um histórico de planejamento com base no território. A gestora aponta ainda para a necessidade da incorporação da lógica estratégica que o território possui para a implantação dessa política. Ela também destaca o esforço da gestão municipal na agregação da vigilância socioassistencial como uma das funções do SUAS, conforme preconiza a LOAS, e na construção de fluxos de informações, com o objetivo de permitir o aprofundamento do conhecimento do território de atuação, tanto por parte das equipes técnicas dos CRAS quanto da gestão da SASDH.

A vigilância, dentre outras atribuições, sistematiza os dados obtidos por meio do Sistema de Informação do SUAS (Rede SUAS) e os transforma em informação para que, junto aos gestores e às proteções sociais, sejam construídos os planos de ação e todos os planejamentos no âmbito da Assistência Social no município. Destaco como um dos principais pontos de atuação da vigilância a orientação quanto aos procedimentos de registros das informações, principalmente no que se refere aos atendimentos realizados, e

dessa forma qualificar os dados preenchidos.

Os equipamentos fornecem os dados do RMA, SISC, Censo SUAS e Relatório de Gestão, que são fontes de dados estabelecidas pelo Ministério da Cidadania e o Relatório Descritivo construído pela equipe da Vigilância. Os dados são compilados e transformados em informação que serve de subsídios para o planejamento de ações por parte dos gestores e técnicos. Destaco como uma experiência positiva a apresentação destas tabulações nos encontros temáticos e, dessa forma, as análises são publicizadas e principalmente discutidas com os profissionais (coordenadora da Vigilância Socioassistencial).

A gestão municipal utiliza, para além das informações prestadas ao governo federal, de cunho quantitativo, instrumentos próprios, que permitem o avanço do reconhecimento do território enquanto relações, enquanto *território vivido*. Desta forma, a organização do sistema de “vigilância”, de maneira estruturada, colabora para que o SUAS se efetive enquanto política social. A concepção de que a política pública deve monitorar e prevenir riscos a partir da leitura territorial possibilita a gestão e execução dos serviços, programas e projetos de acordo com as demandas e potencialidades da população local, e a busca por essa concepção se faz presente na fala dos profissionais que compõem a gestão municipal.

A *Vigilância Socioassistencial* torna-se um instrumento primordial, de grande potencial para o planejamento das ações, se colocado em prática, pois trata-se da construção de conhecimento via produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas. O artigo 87 da NOB 2012 destaca a alteração feita na LOAS que passa a incorporar a vigilância enquanto uma função da política de Assistência Social:

A Vigilância Socioassistencial é caracterizada como uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata:

- I – das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios;
- II – do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial (BRASIL, 2012b, p. 40).

Como afirmam Melazzo e Magaldi (2014), nos territórios de referência da atenção e da proteção social básica, a informação social georreferenciada não pode estar dissociada dos relevantes conhecimentos que conformam a multidimensionalidade e a singularidade de histórias e situações de vida dos

indivíduos, famílias, grupos e comunidades. É importante ressaltar que a apropriação desse universo multidimensional pautado pela vivência no território, associada à captura e à leitura sistematizada da informação social georreferenciada direcionada e intencionada para a proteção social e a defesa de direitos, são elementos constitutivos para a proposição de uma concepção dinâmica e menos abstrata de “territórios de vivência”.

Já o coordenador da PSB afirma que a gestão municipal conseguiu incorporar o território em seus processos de trabalho, porém, para de fato construir o planejamento com base em um território vivido, é necessário alcançar os usuários nessas etapas. “O planejamento só vai ser completo quando essas pessoas forem incorporadas” (coordenador PSB).

Sob esse aspecto, questionamos: como de fato incorporar o conceito território em sua totalidade, como expressão da produção e reprodução social, sem considerar os atores que ali vivem, circulam, trabalham? Não é possível desassociar os sujeitos históricos que constroem o território do território em si, pois este ficaria vazio de sentido e se reduziria ao espaço administrativo. O reconhecimento dos usuários enquanto sujeitos que são referenciados em serviços públicos de livre acesso faz com que ganhem dimensão de cidadãos, reconheçam a cidade como seu território, e o seu território como cidade (COUTO et al., 2010, p. 53). Trata-se da democratização do acesso à cidade e consequentemente à cidadania, muitas vezes posta de maneira naturalizada.

Nesse sentido, as decisões políticas devem se fundamentar em processos de decisão coletiva, que, para Tenório (2005), devem seguir os princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Trata-se de um processo democrático e descentralizado, que se difere de uma lógica centralizadora e técnico-burocrática. A esfera pública, portanto, incorpora a busca de socialização do poder, a fim de que se estabeleça o diálogo, a busca de consenso em função de objetivos comuns, portanto, a existência de conflito é indefectível.

A democratização e a participação popular no processo decisório e no planejamento da Assistência Social demanda a incorporação não só dos usuários, mas também dos trabalhadores, entendendo os prestadores dos serviços como coautores da política pública.

Buscando compreender como os usuários se percebem nesse movimento, perguntamos às equipes dos CRAS como eles identificam a relação do usuário que

atendem com o território, e podemos observar que essa associação se dá de maneira distinta nos diferentes espaços de atuação, conforme o Quadro 25.

Quadro 25 – A relação do usuário com o território

CRAS Barreto	CRAS Centro	CRAS Vila Ipiranga
Se está dentro de Niterói, a gente atende. Não se reconhece enquanto Niterói algumas vezes. Não identificamos a relação do usuário no sentido da construção de identidade.	Eu não percebia uma relação de pertencimento do usuário com o território, com o CRAS. É muito de passagem.	As pessoas aqui da comunidade se sentem pertencentes, mas é diferente do pessoal da Engenhoca. As pessoas da Vila estão mais íntimas do que as outras localidades de abrangência. Fica mais o pessoal daqui da comunidade mesmo.

Fonte: Entrevistas concedidas à autora

A relação do usuário com o território não fica claro para os trabalhadores do CRAS Barreto, incluindo a relação deles próprios com o espaço em que atuam. Apesar de estarem em um endereço descrito como neutro, tanto pela equipe técnica quanto pelo coordenador da PSB, os profissionais não se identificam como parte integrante das constantes mudanças no território. Não existe o desenvolvimento de uma identidade coletiva.

A fala da técnica do CRAS Vila Ipiranga reforça as afirmações sobre a cobertura dos serviços para uma pequena parcela da área de abrangência, ao mesmo tempo que esta possui forte relação com o equipamento e se sente sujeito ativo da política de Assistência Social e do CRAS. Enquanto no CRAS Centro temos novamente a dificuldade na lógica do pertencimento, decorrente das características de onde está localizado, como um espaço de passagem e de acesso à informação apenas.

Vale ressaltar que os indivíduos, grupos e famílias atendidos nos respectivos serviços socioassistenciais devem ser considerados como sujeitos históricos e produtores de territórios através de suas territorialidades cotidianas. Suas ações, portanto, constituem o elemento “vivo” do território. Reforçamos que, ao considerar os *usuários* da política, é necessário levar em consideração, além de suas vivências, a situação de suas territorialidades.

Ao falarem sobre a concretização do território como base fundamental para a execução dos serviços, todos indicaram a vontade de trabalhar dessa forma, porém alguns apresentaram a falta de compreensão inferida na prática do cotidiano. Se perguntados institucionalmente o que pensam sobre o território, teremos respostas positivas no aspecto de sua importância, mas a execução e a oferta dos serviços acabam se distanciando na rotina de trabalho.

[...] a visão territorial existe, mas está longe de ser a adequada na perspectiva do acesso. Acaba sendo apenas a divisão do espaço (SSAS).

Toda essa discussão de que o território não pode ser só geográfico, precisa ser o território vivido, na hora do serviço, isso nem sempre é compreendido. A gente recebe muito usuário na hora do almoço, final da tarde, horários que ele pode chegar, e muitas vezes é só para uma orientação. Quando o CRAS é muito engessado, falou o endereço, o técnico já responde “não é aqui”, ao não considerar isso, essa mobilidade do usuário, ele não vai acessar o serviço (trabalhador do SUAS – oficina).

Nesse sentido, no âmbito da efetividade da territorialização da política da Assistência Social, a coordenação municipal da Proteção Social Básica afirma o esforço da equipe técnica e o olhar da gestão para o conhecimento do território, porém existem desafios de cunho objetivo para a sua efetivação, decorrente tanto da necessidade de reordenamento das áreas de abrangência quanto da estrutura de trabalho que a política de Assistência Social possui hoje no município de Niterói, já analisada neste capítulo.

Quando pensamos o reordenamento, é conhecer as demandas que o território tem para pensar o serviço, como eu vou executar um serviço naquele local, a gente precisa muito conhecer o território, fazer a busca ativa da população demandante (coordenador da PSB).

A tomada de decisão para a localização dos serviços socioassistenciais pressupõe assimilar os vínculos entre território e desigualdades sociais, tendo como cenário as condições objetivas e subjetivas das exclusões sociais. Conforme apontado por Melazzo e Magaldi (2014), as imbricações entre as exclusões sociais e a dinâmica territorial podem ser apreendidas por variados caminhos, desde aqueles que tratam de definir os diferentes lugares onde se materializam situações específicas de exclusão, até aqueles 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.

Ainda sobre essa dinâmica, os autores indicam a necessidade de se ativar os aglomerados de exclusão, de territorializá-los, ou, em outras palavras, de criar protagonismos:

A consideração de que a ação é levada a cabo por agentes sociais que delimitam, constroem, destroem, alteram os territórios sempre em função de alguma intenção faz emergir a questão do poder nas disputas dos meios materiais e simbólicos de produzir e se apropriar do território (MELAZZO; MAGALDI, 2014, p. 21).

Como já observado, entre os principais desafios descritos pelos trabalhadores do SUAS, é recorrente na fala da equipe a fragilidade da política de Assistência Social em Niterói, como pode ser visto no Quadro 26:

Quadro 26 – Desafios para apropriação crítica do território

Coordenação PSB	Coordenação Vigilância Socioassistencial	SSAS
Quando se pensa a equipe mínima, acaba se concretizando nisso. Temos demanda para ampliar o número de CRAS. Mas é uma política que, por ser para pobre, é tratada como menor. Nós não temos a capilaridade do programa Médico de Família, então temos que fazer escolhas para não deixar de atender as pessoas. Muitas vezes falta iniciativa para conhecer, entender melhor o funcionamento do território.	O principal desafio é reconhecê-la como uma categoria importante a ser considerada na execução dos planejamentos. O grande desafio é considerar, por parte de todos os atores envolvidos na execução da política de assistência, o território um elemento fundamental no planejamento das ações. Discutir território perpassa todos os aspectos do Sistema Único de Assistência Social: planejamento, monitoramento, avaliação e o controle social. Vale lembrar ainda que o território sofre constantes mudanças e por isso se faz necessário a preocupação com a atualização das informações.	O desafio real está nas condições que essa política tem de se manter e se qualificar. Nas condições de financiamento mesmo. Falando dos poucos recursos que chegam e de forma não permanente, com muitos atrasos do governo federal. E do pouco recurso disponibilizado pelo município. O desafio é esse, não ter recursos suficientes para implantar uma estrutura adequada. Então, é falta de vontade política também.

Fonte: Entrevistas concedidas à autora

Outro aspecto apresentado como obstáculo no reconhecimento do território como parte central da construção das políticas públicas é a ausência de percepção de que os sujeitos que vivem nesses espaços compõem o público de diferentes políticas e demandam intersectorialidade. A escola, por exemplo, atende alunos cujas famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família, público prioritário da política de Assistência Social. Ao não localizar esses alunos no seu contexto familiar e no território em que se insere, a instituição ignora o carácter de totalidade que é intrínseco ao território.

As relações de poder são explicitadas no cotidiano profissional da equipe técnica por meio das demandas da gestão municipal, do poder paralelo do tráfico, das lideranças comunitárias e das políticas partidárias, que tentam se sobrepor à qualidade de serviço público. Territorializar a política de Assistência Social significa muitas vezes superar a lógica personalista de sua história e da disputa pelo poder de oferta daquilo que é direito do cidadão.

A desvinculação da oferta dos serviços das lideranças comunitárias, relacionando-a ao território, é fundamental para o avanço da política de Assistência Social. Esse obstáculo, de origem cultural, gera problemas quanto à relação dos investimentos em Assistência Social em um público usuário da política com dificuldades de se constituir, paulatinamente, em cidadãos de direito e de práticas ativas de cidadania, capazes de dialogar, questionar e incidir sobre os rumos das políticas públicas de uma forma geral e, em particular, as de proteção social.

É necessária a identificação da equipe técnica dos CRAS como articuladores institucionais das políticas sociais no território, mobilizadores de diálogos intersectoriais e interinstitucionais e propositores de agendas positivas, de carácter preventivo. Esse posicionamento tem como objetivo integrar ações de desenvolvimento social no território, democratizando não só o acesso a serviços, mas também o próprio território.

[...] a implementação do CRAS, como espaço territorializado de proteção social básica, agiliza a organização e coordenação da rede local de serviços socioassistenciais. Responsável pelo desenvolvimento da atenção integral às famílias, principalmente na direção do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários – o CRAS deve ser responsável pela articulação da rede de proteção social local no que se refere ao acesso aos serviços enquanto direitos de cidadania, mantendo ativos os mecanismos de vigilância da exclusão social por meio da produção, sistematização e

divulgação de indicadores da área de sua abrangência (BRASIL, 2008b, p. 43).

A compreensão da dinâmica de ocupação do território pela população residente, pelos trabalhadores e pelas instituições requer reconhecer a trama de relações, de interesses e de poder que dão forma e sentido à vida no território. Os fenômenos de caráter local a cada tempo e lugar exige compreender os processos estabelecidos pela realidade social, uma vez que, segundo Haesbaert (2015), esses fenômenos têm repercussão local, inter-regional, regional, nacional e internacional influenciada pelo padrão de acumulação do capital e pelas estratégias de sobrevivência da população.

Koga (2017) faz contribuições sobre o aspecto de compreensão da realidade concreta, afirmando que “ainda predomina na gestão das políticas sociais brasileiras uma lógica urbana, elitista e colonialista do modo de operar e estabelecer padrões de acesso e atendimento dos serviços sociais” (KOGA, 2017, p. 185). A autora ressalta ainda a importância do estabelecimento de diálogo, da combinação de saberes para o (re)conhecimento da realidade vivida, sendo perfeitamente possível a composição do saber científico, acadêmico com o conhecimento daqueles que vivenciam essa realidade no cotidiano. Valoriza também a importância de exercícios de vivência coletiva, nos quais se agregam diversos sujeitos, como usuários, trabalhadores e gestores locais num diálogo permanente (KOGA, 2017).

Desta forma, vemos o CRAS como um espaço que, ao mesmo tempo em que é resultado de ações intencionais, construídas a partir de uma escala nacional de formulação e implementação da Política Nacional da Assistência Social, também deve desenvolver certas ações, na escala intraurbana, a partir de uma dada localização e com uma área de referência para sua atuação.

A perspectiva que se abre, então, implica reconhecer o território como resultado de um uso intencional de múltiplos agentes, com suas intencionalidades específicas, na lógica da proximidade, por ser a porta de acesso mais direta a direitos universais. Significa partir do pressuposto de reconhecer que os cidadãos de uma cidade, independentemente de seu local de residência, têm direito de igual acesso aos serviços de proteção social.

5 O LUGAR DO TERRITÓRIO E DA AÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL

O presente capítulo tem como objetivo analisar a proposta de descentralização para Portugal, e de que forma essa proposta integra um plano para a política de Ação Social no país e em que medida o território constitui ou não o pano de fundo para esse debate. Este estudo resulta da experiência de doutorado sanduíche realizada no período de 2018-2019, em que buscamos desenvolver um diálogo com as preocupações desta tese, em especial no que concerne ao lugar do território nas políticas sociais. No caso em tela, trata-se da política de Ação Social⁶⁹ no processo de descentralização administrativa em Portugal.

Considerando as especificidades do território lusitano, faz-se necessário introduzirmos a realidade demográfica e geográfica que compõe a República Portuguesa. Localizado no sudoeste da Europa, cujo território se situa na zona ocidental da Península Ibérica e em arquipélagos no Atlântico Norte, Portugal tem uma área total de 92.090 km², sendo delimitado a norte e leste por Espanha e a sul e oeste pelo oceano Atlântico, compreendendo uma parte continental e duas regiões autônomas: os arquipélagos dos Açores e da Madeira.

Com mais de 10,2 milhões de habitantes⁷⁰, a população portuguesa é composta por 16,4 % de pessoas com idade compreendida entre 0 e 14 anos, 66,2 % entre 15 e 64 anos e 17,4 % com mais de 65 anos, indicando um processo de envelhecimento em curso. A esperança média de vida é de 78 anos. Mais da metade da população vive no litoral, com destaque para os distritos de Lisboa, Porto e Setúbal. A densidade populacional de Lisboa (capital) é muito superior à média nacional⁷¹.

Em Portugal, constituíram-se formas híbridas de Estado-providência, por força do seu surgimento tardio e num contexto de menor prosperidade econômica e fiscal. O caso português tem-se caracterizado por um modelo particular e por um conjunto de especificidades que o diferenciam do restante dos países europeus. Trata-se de um modelo de proteção social que é frequentemente dualista: à proteção de certos

⁶⁹ A política pública de Assistência Social é denominada, em Portugal, de Ação Social, tanto pelas instituições governamentais quanto pela academia.

⁷⁰ Estimativa 2018. Disponível em:

<https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE&xlang=pt>. Acesso em: 17 dez. 2019.

⁷¹ Fonte: <<https://www.publico.pt/2012/11/24/ecosfera/noticia/freguesias-junto-ao-mar-tem-cada-vez-mais-habitantes-1574828>>. Acesso em: 17 dez. 2019.

núcleos da força de trabalho (aqueles que são melhor pagos e têm uma relação salarial estabilizada) contrapõem-se níveis rudimentares de proteção social a algumas camadas da população (RODRIGUES, 2010).

Portugal é visto como um dos países da União Europeia cujo perfil administrativo centralizador mais se destaca. Porém, nas últimas décadas, o panorama nacional conduz a intenção de descentralizar, e o projeto de criação das Regiões Administrativas encontra-se consagrado na Constituição da República Portuguesa. Tais esforços culminaram na aprovação da Lei nº 50/2018 de 16 de agosto – Lei-quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, cujas intercorrências dialogavam com parte dos questionamentos desta tese. Ao mesmo tempo, convém salientar, o diálogo propiciado pelo estágio de doutorado sanduíche não objetivou construir um estudo comparativo entre Brasil e Portugal sobre a questão territorial nas políticas de proteção social.

Porém, consideramos relevante trazer para o debate a realidade vivenciada no contexto do sistema de proteção social português enquanto contribuição para futuros estudos nesse campo, bem como trazer elementos que propiciaram o aprofundamento nas reflexões em torno da questão territorial envolvendo a política de Assistência Social no Brasil.

Dessa forma, para tal análise conduziremos um diálogo entre documentos oficiais do governo português, referências bibliográficas para o suporte teórico e entrevistas com assistentes sociais que trabalham na área da Ação Social em diferentes escalas (Instituto da Segurança Social, autarquia municipal e instituição executora da Ação Social).

5.1 Especificidades da Assistência Social em Portugal

Podemos afirmar que existe uma carência histórica na definição do conceito da Assistência Social, qual o seu *ethos*, no âmbito da pesquisa em Portugal. Sendo caracterizada principalmente pela sua área de intervenção ou público-alvo, muitas vezes perde seu caráter de política pública de direito.

Para refletirmos sobre essa definição e sobre a constituição da Ação Social em Portugal, utilizaremos principalmente a autora Fernanda Rodrigues em sua obra *Assistência Social e políticas sociais em Portugal*, de 1999. Apesar de a obra já ter vinte anos de publicação, não encontramos outra referências bibliográficas mais

atual que conduzisse de maneira tão assertiva a conceituação da Assistência Social.

A autora parte da premissa de que a política se concentra à margem do Estado de bem-estar social, e que existe um desinteresse analítico sobre a Assistência Social, que acaba sendo definida pela sua descrição como fenômeno ou por sua função e forma de organização, ou seja, pelo que faz, e não pelo que é. Tal proposição não é exclusiva do contexto português, como podemos ver em Pereira:

[...] a maioria das noções correntes sobre a assistência social pauta-se por um nominalismo abstrato, preso à imagem aparente da atividade assistencial e não por um esforço de apreensão de seus nexos internos, que estão na base da sua real explicação. Assim, é comum restringir a assistência social – como, de resto, a própria política social – à órbita operacional do planejamento indicativo (PEREIRA, 1995, p. 26).

Nesse sentido, a definição de Assistência Social é constantemente pautada em como se organiza, na sua forma de execução ou no público que atinge, ou seja, na sua prática. Mas é preciso pensar na Assistência Social inserida na estrutura das relações sociais, a partir da sua emergência, e a relação com os problemas estruturais, tais como se configuram em diversas conjunturas, excluindo conceituações atemporais, já que a Assistência Social se modifica de acordo com o seu contexto.

A Assistência Social em Portugal possui vinculação com a filantropia, semelhante ao histórico brasileiro. E assim, na busca por sua conceituação como política pública, considerando seu caráter assistencialista na história recente, a Ação Social portuguesa tornou-se alvo de críticas e constrangimentos, já que sua intervenção está diretamente relacionada ao enfrentamento das desigualdades sociais e faz exigência de medidas de inclusão real ou de extensão da chamada cidadania social – cujas possibilidades vislumbram o acesso a outras formas de cidadania – inclusive aos setores progressistas da sociedade. O grande potencial eleitoral das “ações sociais” e a pouca regulação estatal sobre o tema favoreceram a permanência de estruturas precárias, desqualificadas e não continuadas para a prestação de serviços.

A assistência sempre se apresentou aos segmentos progressistas da sociedade como uma prática não como uma política. Uma prática arcaica sem capacidade de modernização e inovação. Uma prática fadada à condição de ação marginal (SPOSATI, 2014, p. 29).

Para definir o caráter de política social da Assistência Social, Rodrigues

(1999, p. 73) recorre em seus estudos a algumas demarcações:

- a) vinculação jurídico-legal através dos direitos sociais;
- b) reconhecimento de pertença a um grupo diversificado de áreas de investimento que comporiam a totalidade das condições necessárias e aceitáveis para a garantia de concisões e qualidade de vida;
- c) a intervenção do Estado traduzido num programa de ação orientado pela leitura das necessidades e pelo desempenho de funções mais ou menos diretas de regulamentação, financiamento e promoção de medidas e atividades;
- d) uma representação de interesses tradutora da unidade e diversidade das necessidades sociais a cobrir.

Nesse sentido, o reconhecimento de uma política está intrinsicamente relacionado à intervenção do Estado na execução, planejamento e regulação da mesma.

No caso de Portugal, a Assistência Social, a partir da década de 1990, passou a ser acompanhada pelo Estado, porém de maneira insuficiente, principalmente no que tange à provisão e ao financiamento. Já na área da regulação, segundo Fernanda Rodrigues,

tem sido relativamente trabalhada pelo Estado, facto que no contexto português pode estar ligado à natureza centralizadora do Estado e à eventual tentativa de compensar através do enquadramento legal aquilo que se não tem proporcionado em matéria de afectação de recursos (financeiros ou pelo fornecimento de directo de bens e serviços) (RODRIGUES, 1999, p. 74).

A autora afirma também que esse afastamento da responsabilidade do Estado com a política de Assistência Social a desloca do “núcleo duro” das políticas sociais estatais, comparativamente com as demais políticas, como educação, saúde, previdência, ocupando um espaço de política de segunda linha, como “rede de segurança” de carácter excepcional, aquela que deve ter sua execução voltada para situações de ausência de outras políticas. Ou seja, quando a educação, a previdência ou até mesmo as instituições privadas, como o mercado e a família, falham, a Assistência Social deve intervir para garantir o mínimo de dignidade de vida de seus usuários.

Em contexto da provisão social a assistência social tem estado sujeita a uma ambiguidade que oscila entre a afirmação da sua indispensabilidade (associada à atenção a problemas entre os mais

interpeladores dos valores de justiça social na sociedade, como a pobreza e exclusão social) e os constrangimentos impostos à sua concepção e implementação como medida de política social (RODRIGUES, 1999, p. 77).

Tal perspectiva apresenta uma culpabilização do indivíduo que acessa a política. Há uma falha na sua construção enquanto cidadão e na sua possibilidade de autonomia sem a “dependência” do Estado. Essa indicação se assemelha com a perspectiva de alguns setores da sociedade brasileira, principalmente no que se refere ao contexto de estigmatização do usuário e da política em si.

A proteção social em Portugal foi concebida e incorporada legalmente de forma tardia, em comparação com outros países europeus e mesmo latino-americanos, pois ocorreu somente após a revolução de 1974, com a redemocratização do país.

A constitucionalidade do Estado-providência em Portugal é garantida na Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP), que, em seu artigo 9º, imputa ao Estado a tarefa fundamental de

promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais (PORTUGAL, 1976).

Afirma-se o princípio de que a Segurança Social é uma área de intervenção estatal, na qual deverão prevalecer os princípios da unificação, descentralização e participação. Ao Estado competiria organizar, coordenar e subsidiar o sistema de Segurança Social e, ao mesmo tempo, reconhecer o direito de participação das associações sindicais na definição de uma política de ação social. A importância das Instituições Particulares de Solidariedade Social é oficialmente reconhecida, ficando estas sujeitas a uma regulamentação legal, à realização de protocolos de copartilhação financeira e à fiscalização do Estado.

A universalidade, em Portugal, é princípio fundador da proteção social, à partida, segundo a CRP, em seu artigo 63, que trata da Segurança Social e da solidariedade, “todos têm direito à segurança social” (PORTUGAL, 1976), que é composta pelo sistema previdenciário, pelo sistema complementar e pelo sistema de proteção social de cidadania.

No entanto, os incisos subsequentes, que articulam o Sistema de Segurança

Social, afirmam que o mesmo

3. [...] protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho;
4. Todo o tempo de trabalho contribui, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez, independentemente do sector de atividade em que tiver sido prestado;
5. O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social consignados (PORTUGAL, 1976).

Desta forma, observamos as contradições postas ao sistema português já no proposto pela legislação, indicando uma relação híbrida na oferta de proteção social, de carácter público e privado, universalista e restritivo.

O Sistema de Segurança Social português (composto pelos sistemas de proteção social de cidadania e previdenciário), regulamentado somente em 2007, por meio da Lei nº 4, de 16 de janeiro, é financiado por transferências do Orçamento do Estado, por consignação de receitas fiscais e receitas provenientes de jogos sociais, como é o caso do Subsistema de Ação Social, e, no caso específico do Sistema Previdenciário, por quotizações dos trabalhadores e por contribuições das entidades empregadoras.

Os princípios gerais norteadores do Sistema de Segurança Social são:

[...] o princípio da universalidade, da igualdade, da solidariedade, da equidade social, da diferenciação positiva, da subsidiariedade, da inserção social, da coesão intergeracional, do primado da responsabilidade pública, da complementaridade, da unidade, da descentralização, da participação, da eficácia, da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação, da garantia judiciária e da informação (PORTUGAL, 2007).

Apesar de a Constituição almejar que o Estado democrático e de direito português viabilize a construção de uma sociedade de carácter social-democrata, o conteúdo legal relativo à proteção social do país apresenta um paradigma conservador. O sistema de proteção social português foi desenhado para a proteção do homem trabalhador, com emprego e taxas de participação elevadas.

Rodrigues destaca que o período de formulação da CRP constitui também o momento de renovação da Assistência Social no país, abordando:

- I) Os seus critérios de administração (discutindo-se a

discrecionalidade e a origem filantrópica das acções assistenciais; II) o necessário aperfeiçoamento dos seus instrumentos de análise (que, designadamente, possibilitassem orientações prospectivas); e, III) o papel das instituições particulares de assistência (que, prosseguindo acções em domínios específicos de assistência social, eram dotadas de pessoal e financiamentos produto de recursos nacionais) (RODRIGUES, 1999, p. 121).

A despeito do reconhecimento do alargamento do Estado no que tange à proteção social de Portugal, posto na CRP de 1976, é possível observar a coexistência de concepções nas quais a titularidade por direito aparece reinterpretada em ofertas personalistas e fragmentadas.

Englobando o Subsistema de Ação Social, o Subsistema de Solidariedade e o Subsistema de Proteção Familiar, compete ao Sistema de Proteção Social de Cidadania:

- a) A efectivação do direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica;
- b) A prevenção e a erradicação de situações de pobreza e de exclusão;
- c) A compensação por encargos familiares; e
- d) A compensação por encargos nos domínios da deficiência e da dependência (PORTUGAL, 2007).

Para a análise aqui proposta, nos aprofundaremos no Subsistema de Ação Social, que tem por objetivos:

- a) a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respectivas capacidades;
- b) assegura ainda especial proteção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência económica ou social;
- c) deve ainda ser conjugada com outras políticas sociais públicas, bem como ser articulada com a atividade de instituições não públicas.

Em Portugal, cabe à Assistência Social prover serviços e equipamentos sociais, programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais; prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de excepionalidade; e prestações em espécie. Para tal, a legislação pertinente recorre

diversas vezes à iniciativa das instituições privadas, ou seja, atualmente ainda encontramos a permanência da forte presença da iniciativa privada na execução das atividades, dando-lhes um caráter não político.

A pouca legislação que normatiza o Subsistema de Ação Social em Portugal nos indica a incipiência desta enquanto política pública de direito, sendo apontada como um último recurso a ser ofertado ao cidadão em situação de vulnerabilidade. A lógica de proteção social portuguesa é fundamentalmente pautada no sistema previdenciário, posteriormente no apoio de grupos específicos, a partir de um olhar fragmentado e focalizado sobre a sociedade.

A segurança social não evoluiu de um sistema assistencialista (para as franjas de miseráveis e enfermos ou setores restritos dos ofícios e operariado) no século XIX para um sistema universal (e não restrito ou focado). O nascimento da segurança social em Portugal dá-se através de um processo revolucionário, processo que modificou as relações laborais, nomeadamente aumentando o valor salarial para níveis que permitiam uma cobertura universal da proteção social (VARELA, 2013, p. 23).

Ou seja, a Segurança Social está diretamente ligada à possibilidade de proteção social a partir do mundo do trabalho, das relações laborais, enquanto a Ação Social permanece com o foco em grupos específicos, de maneira setorial (crianças, mulheres, idosos), sem a perspectiva relacional que compõe os sujeitos históricos da sociedade.

A concepção conservadora, associada no passado a políticas de cariz assistencialista e levada a cabo pelas misericórdias e outras instituições eclesiais, tem tido, mesmo sem ignorar os efeitos positivos no alívio da pobreza, um caráter restaurador e reproduzidor das relações paternalistas e patrocinais dos protetores beneméritos face aos pobres beneficiários (SILVA, 2013, p. 266).

A busca pela erradicação da pobreza não encontra meios, por parte dos governantes, de gestão e execução de maneira integrada, de responsabilidade do Estado. Segundo o autor, permanece no ideário português a perspectiva das políticas sociais do Estado-providência como incitadoras à preguiça, à marginalidade, e, nesse sentido, a Ação Social teria efeitos perversos junto aos usuários, no sentido de manter círculos viciosos de subsídio e dependência (SILVA, 2013).

Um aspecto específico do Subsistema de Ação Social de Portugal é a possibilidade de cobrança para o seu acesso, segundo a lei de regulamentação do

Sistema de Seguridade Social, em seu artigo 31: “A utilização de serviços e equipamentos sociais pode ser condicionada ao pagamento de participações pelos respectivos destinatários, tendo em conta os seus rendimentos e os dos respectivos agregados familiares” (PORTUGAL, 2007). Nesse sentido, existe abertura legal para a mercantilização da Assistência Social, a partir das *possibilidades* de cada família, contradizendo a lógica do princípio da universalidade posta pela CRP e pela própria lei citada.

A definição das prestações assenta num critério de diferenciação das situações socioeconômicas, a partir do qual são definidos os seus valores e as suas contrapartidas. Trata-se da passagem da proteção social geral (regime geral) para os grupos sociais vulneráveis (regime diferenciado).

Assim como no Brasil, o principal programa ofertado nacionalmente no âmbito da Assistência Social constitui-se em programa de transferência de renda, denominado Rendimento Social de Inserção. Com o intuito de operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, conforme artigos 73 e 81 da CRP, e para concretizar esse objetivo, foi implantada em Portugal a medida de política do Rendimento Social de Inserção (HILÁRIO, 2013, p. 2)⁷². O programa estabelece condução direta à demanda de trabalho por parte de seus beneficiários, os quais assinam um contrato de inserção⁷³ que prevê a inscrição em centro de emprego local.

A sua celebração e cumprimento, no caso de reunir as condições para o trabalho, exige a disponibilidade ativa para o emprego conveniente, trabalho socialmente necessário, atividade socialmente útil, formação profissional ou outras formas de inserção que se revelem adequadas (PORTUGAL, 2019, p. 22).

O guia prático do programa não determina claramente o que seria “condições para o trabalho”, ficando a cargo das equipes avaliadoras dos Institutos de Segurança Social e do acompanhamento das instituições da rede social que

⁷² De acordo com o “Guia prático – Rendimento Social de Inserção” (PORTUGAL, 2019), trata-se de um apoio destinado a proteger as pessoas que se encontrem em situação de pobreza extrema, sendo constituído por: uma prestação em dinheiro para assegurar a satisfação das suas necessidades mínimas; e um programa de inserção que integra um contrato.

⁷³ É um conjunto de ações, estabelecidas de acordo com as características e condições do requerente e dos membros do agregado familiar, que tem como objetivo incentivar a autonomia das famílias, através do trabalho e de outras formas de integração social. Contempla: ações de inserção definidas de acordo com as características e condições dos beneficiários; apoios e medidas de inserção; direitos e deveres do titular e dos membros do seu agregado familiar que a ele devem ficar vinculados; medidas de acompanhamento do cumprimento do contrato de inserção a ser realizado pelos serviços competentes.

compõem o sistema em âmbito local. Tal condição abre caminhos para interpretações de cunho moralizador de responsabilização individual sobre as demandas sociais apresentadas pelas famílias beneficiárias. Juntamente com as contrapartidas citadas anteriormente, as novas modalidades de inserção em contexto laboral ou de formação incorporam a lógica de *workfare*, e o contrato de inserção passa a ser encarado como instrumento de facilitação da relação com o mercado de trabalho (RODRIGUES, 2010). Avalia-se o beneficiário e atenta-se fortemente ao percurso de vida do próprio, que pode perder o direito à prestação se não cumprir o programa de inserção que lhe é proposto.

[...] ocorrem dois fenómenos complementares: por um lado, um modelo de *workfare*, em que a prestação assenta no recebimento em função do que auferia na relação com o trabalho (aqui radica a justificação para a exclusão dos jovens à procura do primeiro emprego do benefício do subsídio de desemprego); por outro lado, um modelo mais assente na contrapartida directa, em que o indivíduo recebe a prestação se aceitar trabalhar naquilo que lhe ofereçam (RODRIGUES, 2010, p. 213).

Observamos, assim, que o modelo de Sistema de Segurança Social de Portugal se restringe àqueles inseridos no mundo do trabalho, oferecendo-lhes proteção previdenciária, e àqueles que estão à margem da sociedade, ditos grupos vulneráveis, que não possuem condições de trabalho. Existe uma mudança de um paradigma de responsabilidade coletiva para outro de responsabilidade individual, típico da ideologia neoliberal.

Caso o beneficiário recuse, de forma injustificada, uma oferta de emprego considerado “conveniente”, um trabalho dito “socialmente necessário”, ou a frequência de uma formação profissional, o benefício não lhe é concedido. Esse processo é legitimado pelo ideário de que “não existem direitos sociais sem deveres”, o que significa que o acesso a uma prestação social acarreta um conjunto de obrigações que o Estado exige ao beneficiário.

No âmbito da territorialização das políticas sociais em Portugal, Rodrigues (1999) aponta para perspectiva descentralizada que permeou a Constituição no período de reabertura democrática do país.

A concepção descentralizada da segurança social prevista, em contexto da alteração política de 1974, anunciava uma versão de política social ligada com os territórios. [...] combinando factores tão determinantes nesse período de transição política:

- o reforço (que melhor se diria recriação) do poder local;
- a dinâmica dos movimentos populares de base local;

- os objetivos de um sistema integrado e descentralizado de segurança social;
- as políticas territoriais configuram-se como a dimensão ajustada à função de uma nova concepção de políticas, emergindo o território enquanto local de lutas (RODRIGUES, 1999, p. 125).

Do ponto de vista da intervenção institucional, a territorialização e a intersectorialidade adquirem um papel central no envolvimento das diferentes instituições no projeto de integração social. O centralismo cede lugar à lógica territorial e descentralizada como instrumento de adaptação das intervenções e de participação das instituições locais numa estrutura de efetiva parceria.

No âmbito da segurança social, foi constituído o Programa Rede Social⁷⁴. Constitui-se em um programa que incentiva os organismos do setor público (serviços desconcentrados e autarquias locais), instituições solidárias e outras entidades que trabalham na área da Ação Social a conjugarem os seus esforços para prevenir, atenuar ou erradicar situações de pobreza e exclusão social, e promover o desenvolvimento social local através de um trabalho em parceria. Materializa-se em nível local através da criação das Comissões Sociais de Freguesia e/ou Interfreguesia (CSF/CSIF) e dos Conselhos Locais de Ação Social (CLAS), constituindo plataformas de planeamento e coordenação da intervenção social.

No entanto, ao considerarmos a letra da lei, a territorialidade da política pública se resume à proximidade aos cidadãos:

- 2 - A concretização da acção social obedece aos seguintes princípios e linhas de orientação:
- a) Intervenção prioritária das entidades **mais próximas dos cidadãos**;
 - b) Desenvolvimento social através da qualificação e integração comunitária dos indivíduos;
 - c) Contratualização das respostas numa óptica de envolvimento e de responsabilização dos destinatários;
 - d) Personalização, selectividade e flexibilidade das prestações e dos apoios sociais, de modo a permitir a sua adequação e eficácia;
 - e) Utilização eficiente dos serviços e equipamentos sociais, com eliminação de sobreposições, lacunas de actuação e assimetrias na disposição geográfica dos recursos envolvidos;
 - f) Valorização das parcerias, constituídas por entidades públicas e particulares, para uma actuação integrada junto das pessoas e das famílias;

⁷⁴ Foi criado através da Resolução do Conselho de Ministros nº 197/1997, de 18 de novembro, e da Declaração de Retificação nº 10-O/1998. Posteriormente, foram publicados o Despacho Normativo nº 8/2002, de 12 de fevereiro, e o Decreto-Lei nº 115/2006, de 14 de junho. A gestão, dinamização, acompanhamento e avaliação do Programa Rede Social é da competência do Instituto da Segurança Social (ISS).

- g) Estímulo do voluntariado social, tendo em vista assegurar uma maior participação e envolvimento da sociedade civil na promoção do bem-estar e uma maior harmonização das respostas sociais; e
- h) Desenvolvimento de uma articulação eficiente entre as entidades com responsabilidades sociais e os serviços, nomeadamente de saúde e de educação (PORTUGAL, 2007, grifo nosso).

Pouco se fala, nas normativas legais da Ação Social em Portugal, sobre a centralidade da territorialidade para a proteção social, tão pouco sobre a participação dos sujeitos de direitos dos serviços prestados pelo Estado, como princípio de fortalecimento da democracia no âmbito das políticas públicas.

5.2 A construção da descentralização em Portugal

O chamado Estado Novo em Portugal foi um regime ditatorial, que perdurou por 41 anos e reforçou a centralização do poder político. Efetivamente, o poder tutelar do governo traduzia-se na possibilidade de dissolução dos órgãos das autarquias locais e na obrigatoriedade de aprovação de certas deliberações municipais (DUARTE, 2016).

Foi nesse contexto jurídico e histórico português, de forte centralismo político, no qual se verificava uma clara predominância do centro sobre a periferia, que se deu a revolução de 25 de abril de 1974 e com ela o surgimento do poder local democrático.

Assim como na realidade brasileira, após a queda do regime ditatorial, fortalecem-se as defesas do reforço do municipalismo por via da descentralização do Estado como forma de garantia de maior participação dos cidadãos na governança local. A expressão da busca pelo poder local vai culminar na Constituição de 1976, a qual reserva um título específico para a descentralização e a autonomia das autarquias locais⁷⁵.

Do ponto de vista social, os primeiros anos de construção do poder local democrático são marcados pelo surgimento de novos actores locais, as associações de base popular que não só tomaram a iniciativa da organização de respostas de natureza social, como funcionaram como grupos de pressão e de reivindicação junto das autoridades locais para a resolução de algumas das necessidades sociais com que se debatiam e que vieram a suscitar a tomada de medidas por parte quer do Estado, quer das autarquias (CARDOSO, 2012, p. 47).

⁷⁵ Para melhor compreensão do processo histórico da formação dos municípios e das autarquias locais em Portugal, ver: CARDOSO, 2012.

Duarte (2016) e Cardoso (2012) identificam uma clara ruptura com a ditadura e a adoção de um sistema de repartição do exercício do poder por diferentes instituições políticas, estabelecendo as regiões autónomas e o poder local como níveis políticos de contenção do poder centralizador do Estado. Nesse sentido, retoma-se a tradição secular de articulação entre o poder central e um poder local igualmente forte, sem estruturas intermédias de igual robustez (à exceção da realidade específica das regiões autónomas).

A autarquia local, componente do Estado democrático, definido no artigo 235 da Constituição da República Portuguesa (CRP) como pessoa coletiva territorial dotada de órgãos representativos, visa a prossecução de interesses próprios das respectivas populações. Sendo parte integrante do Estado, exerce a sua atividade em diversos níveis, seja de acordo com orientações e recursos provenientes do Estado central, seja em resposta às necessidades das comunidades locais através de recursos próprios. Constituem elementos principais das autarquias locais o território, a população, os interesses comuns e os órgãos representativos democraticamente eleitos.

Segundo Cardoso (2012), após 1976, para além da consignação da importância da autarquia local no texto constitucional, ao longo dos anos seguintes não só foram sendo estabelecidas as bases da sua legitimidade e organização, como os municípios foram dotados de um conjunto de competências.

Em 1982, por meio do Decreto-Lei nº 494, de 21 de dezembro, houve a tentativa de efetivar a descentralização e a coordenação de ações no território, com o objetivo de criar condições para um apoio real aos municípios, preparando o caminho para uma gradual descentralização de funções da administração central em direção a estes e uma coordenação de ações de forma a garantir o interesse geral.

Porém, passados mais de trinta anos do primeiro ato legislativo em matéria de descentralização, no que diz respeito a assuntos sociais, esse objetivo só se efetivou na área da Educação, tendo os municípios assumido responsabilidades na esfera do ensino básico. No campo da Ação Social, apesar das tentativas de negociação entre o Estado e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), não foram transferidas competências para as autarquias (CARDOSO, 2012, p. 67).

Nesse sentido, a descentralização político-administrativa de Portugal foi protelada até 2018, quando finalmente é promulgada a Lei nº 50, de 16 de agosto de

2018, que dispõe sobre a transferência de competências para as autarquias locais e para entidades intermunicipais, cujos princípios e garantias são:

- a) A transferência efetua-se para a autarquia local ou entidade intermunicipal que, de acordo com a sua natureza, se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa;
- b) A preservação da autonomia administrativa, financeira, patrimonial, e organizativa das autarquias locais;
- c) A garantia de qualidade no acesso aos serviços públicos;
- d) A coesão territorial e a garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público;
- e) A eficiência e eficácia da gestão pública;
- f) A garantia da transferência para as autarquias locais dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados, considerando os atualmente aplicados nos serviços e competências descentralizados;
- g) A estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas (PORTUGAL, 2018a).

A lei propõe um processo gradual de descentralização, com prazo até 1º de janeiro de 2021 para sua efetivação, e dispõe sobre as transferências de recursos financeiros e patrimoniais, assim como de recursos humanos, a fim de que as autarquias tenham possibilidade de executar as novas competências.

A descentralização administrativa nas autarquias locais consiste na entrega às populações locais da gestão, por parte dos órgãos por elas eleitos, dos respectivos interesses públicos. Pressupõe, portanto, a entrega pelo Estado às autarquias locais de atribuições próprias destas, e da consequente entrega de competência aos respectivos órgãos na medida necessária à satisfação dessas atribuições. A descentralização não se confunde, portanto, nem com a desconcentração de competência dentro das hierarquias do Estado – que a Constituição trata como conceito diferente do da descentralização – nem com a transferência de órgãos ou serviços estatais de Lisboa para o interior do país – a chamada deslocalização (DUARTE, 2016).

No âmbito da Ação Social, a lei descreve:

É da competência dos órgãos municipais:

- a) Assegurar o serviço de atendimento e de acompanhamento social;
- b) Elaborar as Cartas Sociais Municipais, incluindo o mapeamento de respostas existentes ao nível dos equipamentos sociais;
- c) Assegurar a articulação entre as Cartas Sociais Municipais e as prioridades definidas a nível nacional e regional;
- d) Implementar atividades de animação e apoio à família para as crianças que frequentam o ensino pré-escolar, que correspondam à componente de apoio à família, nos termos do n.º 4 do artigo anterior;
- e) Elaborar os relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento e

- de atribuição de prestações pecuniárias de caráter eventual em situações de carência económica e de risco social;
- f) Celebrar e acompanhar os contratos de inserção dos beneficiários do rendimento social de inserção;
- g) Desenvolver programas nas áreas de conforto habitacional para pessoas idosas, designadamente em articulação com entidades públicas, instituições particulares de solidariedade social ou com as estruturas de gestão dos programas temáticos;
- h) Coordenar a execução do Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social, em articulação com os conselhos locais de Ação Social;
- i) Emitir parecer, vinculativo quando desfavorável, sobre a criação de serviços e equipamentos sociais com apoios públicos (PORTUGAL, 2018a).

A vertente social da gestão municipal pode ser identificada no âmbito das competências relacionadas com o apoio a atividades de interesse municipal, que se traduzem na capacidade das câmaras municipais para deliberarem sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, participar na prestação de serviços aos setores mais vulneráveis da população, em parceria com as entidades competentes da administração central e prestar apoio aos referidos estratos sociais pelos meios adequados e nas condições constantes de regulamento municipal (CARDOSO, 2012).

O processo de descentralização das competências em direção às autarquias locais em Portugal conta também com leis complementares para a regulação de cada área de gestão, sendo que, até o presente momento, a legislação referente à Ação Social ainda não foi aprovada.

5.3 A descentralização e o papel do território na execução da Ação Social a partir do olhar de diferentes escalas

Apesar de a Constituição da República Portuguesa prever que a administração pública, na sua estrutura, deve observar o princípio da descentralização, importa ter noção de que, ainda que se concretize uma forma de organização administrativa descentralizada, há decisões que cabem à administração central, não podendo ser transferidas para domínios regionais, e não se devendo permitir que a administração central se exclua das suas competências simplesmente porque tem a possibilidade de as transferir para órgãos descentralizados.

Na oportunidade aqui apresentada, entrevistamos três profissionais da área da Ação Social de Portugal que atuam em diferentes níveis de gestão, em diferentes

escalas do território. São elas: Instituto da Segurança Social, Câmara Municipal de Matosinhos e uma instituição privada de ação direta, ASAS de Ramalde. Como metodologia, elaboramos um roteiro-base (incluído no Apêndice D) para todas as entrevistas, porém, a cada conversa houve a necessidade de modificá-lo, tanto pela escala de atuação, quanto pelas novas informações que apareciam no decorrer dos encontros.

5.3.1 Apresentação das instituições

Apresentaremos a seguir as três instituições nas quais as profissionais entrevistadas atuavam no momento em que a descentralização administrativa foi aprovada em Portugal. Buscamos a oportunidade de dialogar com elas a fim de compreender o impacto desse processo para a política de Assistência Social no país a partir dos trabalhadores da área.

O **Instituto da Segurança Social** (ISS/I.P.) é o órgão governamental responsável pela Segurança Social de Portugal. Segundo as fontes oficiais do governo⁷⁶, o sistema pretende assegurar direitos básicos dos cidadãos e igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão social para todos os cidadãos portugueses ou estrangeiros que exerçam atividade profissional ou residam no território. A lei que regulamenta o Sistema de Segurança Social (PORTUGAL, 2007) define as bases gerais em que se assenta o sistema, e nela encontramos seus objetivos e princípios, descritos abaixo:

São objetivos prioritários do Sistema de Segurança Social:

- a) garantir a concretização do direito à Segurança Social;
- b) promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da respetiva equidade;
- c) promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão.

Os princípios gerais do sistema são:

- a) princípio da universalidade: consiste no acesso a todas as pessoas à proteção social assegurada pelo sistema, nos termos definidos por lei;

⁷⁶ Disponível em: <<http://www.seg-social.pt/iss-ip-instituto-da-seguranca-social-ip>>. Acesso em: 21 dez. 2019.

- b) princípio da igualdade: consiste na não discriminação dos beneficiários, designadamente em razão do sexo e da nacionalidade, sem prejuízo, quanto a esta, de condições de residência e de reciprocidade;
- c) princípio da solidariedade: consiste na responsabilidade coletiva das pessoas entre si na realização das finalidades do sistema e envolve o concurso do Estado no seu financiamento.
Esse princípio concretiza-se em três planos:
 - nacional, através da transferência de recursos entre os cidadãos, de forma a permitir a todos uma efetiva igualdade de oportunidades e a garantia de rendimentos sociais mínimos para os mais desfavorecidos;
 - laboral, através do funcionamento de mecanismos redistributivos no âmbito da proteção de base profissional; e
 - intergeracional, através da combinação de métodos de financiamento em regime de repartição e de capitalização.
- d) princípio da equidade social: consiste no tratamento igual de situações iguais e no tratamento diferenciado de situações desiguais;
- e) princípio da diferenciação positiva: consiste na flexibilização e modulação das prestações em função dos rendimentos, das eventualidades sociais e de outros fatores, nomeadamente de natureza familiar, social, laboral e demográfica;
- f) princípio da subsidiariedade: assenta no reconhecimento do papel essencial das pessoas, das famílias e de outras instituições não públicas na prossecução dos objetivos da Segurança Social, designadamente no desenvolvimento da Ação Social;
- g) princípio da inserção social: caracteriza-se pela natureza ativa, preventiva e personalizada das ações desenvolvidas no âmbito do sistema, com vista a eliminar as causas de marginalização e exclusão social e a promover a dignificação humana;
- h) princípio da coesão intergeracional: implica um ajustado equilíbrio e equidade geracionais na assunção das responsabilidades do sistema;
- i) princípio do primado da responsabilidade pública: consiste no dever do Estado de criar as condições necessárias à efetivação do direito à

Segurança Social e de organizar, coordenar e subsidiar o sistema de Segurança Social;

- j) princípio da complementaridade: consiste na articulação das várias formas de proteção social públicas, sociais, cooperativas, mutualistas e privadas com o objetivo de melhorar a cobertura das situações abrangidas e promover a partilha das responsabilidades nos diferentes patamares da proteção social;
- k) princípio da unidade: pressupõe uma atuação articulada dos diferentes sistemas, subsistemas e regimes de Segurança Social no sentido da sua harmonização e complementaridade;
- l) princípio da descentralização: manifesta-se pela autonomia das instituições, tendo em vista uma maior aproximação às populações, no quadro da organização e planeamento do sistema e das normas e orientações de âmbito nacional, bem como das funções de supervisão e fiscalização das autoridades públicas;
- m) princípio da participação: envolve a responsabilização dos interessados na definição, no planeamento e gestão do sistema e no acompanhamento e avaliação do seu funcionamento;
- n) princípio da eficácia: consiste na concessão oportuna das prestações legalmente previstas para uma adequada prevenção e reparação das eventualidades e promoção de condições dignas de vida;
- o) princípio da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação: visa assegurar o respeito por esses direitos;
- p) princípio da garantia judiciária: assegura aos interessados o acesso aos tribunais em tempo útil para fazer valer o seu direito às prestações;
- q) princípio da informação: consiste na divulgação a todas as pessoas, quer dos seus direitos e deveres, quer da sua situação perante o sistema, e no seu atendimento personalizado.

A profissional entrevistada do Instituto da Segurança Social é assistente social, professora do Instituto de Serviço Social de Portugal e atua na área da Assistência Social há quarenta anos; atualmente é diretora do escritório do ISS, I.P. da cidade do Porto.

A Câmara de Matosinhos – câmara, nos termos da administração pública

brasileira, corresponde à prefeitura – administra o município de 175.478 habitantes, localizado à divisa da cidade do Porto.

Ao dividir suas áreas de atuação, a Câmara apresenta conjuntamente as áreas da Ação Social e da Saúde. Segundo as fontes oficiais da autarquia⁷⁷, as respostas sociais organizadas pela Câmara Municipal são determinantes na definição do nível de qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs. E, para tal, é necessário constituir a transversalidade nas políticas sociais, abrangendo áreas como: infância e juventude, terceira idade, emprego e formação, precariedade económica, saúde, deficiência e incapacidades, e ainda risco e perigo.

Sua atuação se dá por meio da rede social, especificada anteriormente, e é a resposta que surge na linha da frente, que está próxima dos cidadãos. Articula entidades públicas, privadas e outras formas de ajuda⁷⁸ que trabalham para a melhoria das condições de vida e bem-estar da população (MATOSINHOS, 2018).

Essa rede partilha esforços, recursos e ações para executar políticas de intervenção solidária em face às diversas demandas de proteção social e estímulo ao desenvolvimento social local. Cabe ao município organizar, monitorar e orientar a rede pública e privada – esta última concentra a maior parte da oferta direta de serviços aos cidadãos beneficiários da Ação Social.

Está organizada da seguinte forma:

Conselho Local de Ação Social (CLAS): define e aprova as linhas de intervenção social do concelho.

Núcleo Executivo: núcleo operativo, organiza e coordena a intervenção social no concelho e operacionaliza as decisões do CLAS.

Comissões Sociais de Freguesia⁷⁹: organiza e coordena a intervenção social na freguesia.

A trabalhadora que nos forneceu a entrevista – e que possibilitou o aprofundamento do conhecimento das responsabilidades da câmara municipal, e

⁷⁷ Disponível em: <<https://www.cm-matosinhos.pt/pages/406>>. Acesso em: 21 dez. 2019.

⁷⁸ É importante destacar que a palavra “ajuda”, utilizada no site oficial da Câmara de Matosinhos, é carregada de significados. O trabalho com os setores mais vulneráveis da sociedade permanece à margem das políticas públicas, com caráter caritativo e benemerente. Não está posto como direito do cidadão e dever do Estado.

⁷⁹ Freguesia é a menor divisão administrativa em Portugal. Tratam-se de subdivisões obrigatórias dos concelhos/municípios, os quais têm pelo menos uma freguesia (cujo território, no caso de ser apenas uma, coincide com o do concelho). É aos municípios que cabe propor a criação de novas freguesias no seu território, que devem obedecer a um conjunto de critérios fixados em lei. Cf. <www.conexaoportugal.com> 2011/03 › entenda-divisao-do-estado-portugues>. Acesso em: 21 dez. 2019.

seus espaços de atuação – é assistente social, profissional da prefeitura há vinte e seis anos e há três anos ocupa o cargo de diretora de Intervenção Social, que, além da Ação Social e da Saúde, é responsável também pela divisão social da educação, do desporto, do voluntariado e da juventude.

A **Associação de Solidariedade e Ação Social de Ramalde** (ASAS de Ramalde) é uma instituição particular de solidariedade social e, segundo seu estatuto, tem por objetivos:

- a) apoio às crianças e jovens, à família, à integração social e comunitária;
- b) proteção dos cidadãos na diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho;
- c) promoção e proteção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação;
- d) educação e formação profissional dos cidadãos;
- e) resolução dos problemas habitacionais da população e outros compatíveis na freguesia de Ramalde.

Desta forma, percebemos que a abrangência de atuação da instituição vai para além do exercício da Assistência Social, contemplando principalmente saúde, educação e esporte. Inicialmente criada com financiamento da União Europeia para o auxílio e acompanhamento de jovens em situação de rua e condições de vulnerabilidade e risco social, atualmente, dentre as atividades prestadas, encontramos creches, jardins de infância, centros de atividades dos tempos livres, centro de convívio para a terceira idade, colônia de férias, centros de apoio à reinserção social de jovens e deficientes, acompanhamento de 210 famílias beneficiárias do Rendimento Social de Inserção, atuação no tratamento de pessoas com uso abusivo de álcool e outras drogas, oferta de acolhimento de pessoas idosas, entre outros.

Outro ponto importante a ser destacado trata da gratuidade do serviço prestado. Esta se dá apenas em casos de comprovada carência financeira do usuário e sua família. Para aqueles que podem contribuir com o serviço, devem fazê-lo em regime de proporção, de acordo com a situação econômica dos usuários, apurada em entrevista.

Também assistente social, a profissional entrevistada da ASAS de Remalde atua há onze anos na política de Ação Social, sendo nove na instituição. Desde os últimos quatro anos, ocupa o cargo de diretora técnica.

5.3.2 A compreensão da Assistência Social enquanto política pública de direito

As abordagens apresentadas pelas três profissionais entrevistadas no que diz respeito à Assistência Social, descentralização e território foram consideravelmente distintas entre si. Enquanto a diretora do Instituto da Segurança Social identifica a Ação Social como “política pública, como área de direito dentro da Segurança Social, uma área protecional”, a diretora de Intervenção Social da Câmara de Matosinhos discorre sobre a perspectiva do desenvolvimento social, associada à resolatividade dos “problemas sociais”:

Não gosto de falar de Ação Social, mas de desenvolvimento social, que trata de incentivar uma intervenção holística que tem que ter em conta todas as dimensões da vida das pessoas e resolver os problemas de forma articulada, sistêmica e integrada. Face a identificação dos problemas da população, com base no diagnóstico, encontrar soluções para os problemas da população, que podem ser operacionalizadas pela autarquia e pelo conjunto de entidades que fazem parte da rede. Ter também uma perspectiva de ir criando as respostas necessárias, na perspectiva do planeamento e criando as condições para superação desses problemas e inclusive dos emergentes, de maneira estratégica.

Já a diretora técnica da instituição ASAS de Ramalde define a Ação Social como uma política pública, que deveria ser dever do Estado, inclusive em sua execução. Apesar de não responder diretamente sobre o conceito dessa política social, defende sua oferta de maneira pública estatal, de maneira integral com garantias económicas, considerando que “é muito difícil trabalhar os domínios da inserção social, quando não alcançamos a dimensão económica, e somente o Estado é capaz de solucionar essa questão”.

É possível identificar, como já apontado por Rodrigues (1999), que a definição da política de Assistência Social ainda é incipiente para seus profissionais. A compreensão de qual a sua especificidade, em que ela consiste, ainda é nebulosa, se confundindo com as suas atividades ou até mesmo com um campo mais amplo de proteção social, como o desenvolvimento social, ou seja, não é colocada no campo da política pública, do direito do cidadão português.

Quando questionadas sobre quem tem direito à Ação Social em Portugal e como se dá o acesso aos programas e serviços ofertados, as respostas também foram distintas nos três níveis de atuação, como podemos ver no Quadro 27:

Quadro 27 – A universalidade da Ação Social em Portugal

Instituto da Segurança Social	Câmara de Matosinhos	ASAS de Ramalde
Deveria ser universal, mas a aplicação é subjetiva, discricionária e meritocrática. Desde 2012 o Estado, na segurança social, definiu-se um conjunto de procedimentos e de regras que permitem uniformizar a prestação.	É e deve ser universal no âmbito da prevenção. Já no que diz respeito a determinadas ações, temos que fazer uma discriminação. Existem projetos que são direcionados a setores específicos da população (idosos, crianças, vulnerabilidade económica etc.). Aqueles que têm condições de pagar devem pagar, tanto os idosos por remédios, quanto os pais dos miúdos ⁸⁰ por escolas.	Teoricamente, todos aqueles que não têm recursos, mas na prática muitos não conseguem alcançar a Ação Social. Se exige que, pra se ter apoios, precisa-se dar alguma coisa. E pessoas que estão em situações extremas não conseguem ter esse comprometimento.

Fonte: Entrevistas concedidas à autora

Tanto na fala da profissional da ASAS quanto da do ISS/I.P., observamos uma discrepância entre a legislação e a teoria sobre a oferta da Ação Social e o que acontece na prática.

Existe uma tensão entre aquilo que está legislado e aquilo o que é na realidade efetivamente. Dentro da Ação Social, nada se configura como direito. Ou seja, é tudo muito condicionado. Implica a aceitação e a disponibilidade e o cumprimento do plano de inserção, que, se não for cumprido, poderá levar à cessão da prestação. É um direito, mas condicionado (diretora ISS/I.P.).

Apesar da perspectiva universal apontada nas normativas do Subsistema de Ação Social e da CRP, a execução se dá de maneira insuficiente. Ambas identificam a necessidade de interpretação técnica das necessidades, das demandas e das possibilidades de acesso por parte dos usuários. No que diz respeito ao ente central, “existe um manual do atendimento e acompanhamento social, e com esse manual são definidos os procedimentos e os critérios pra atribuições das prestações, o que não elimina o caráter subjetivo, mas diminui” (diretora ISS/I.P.).

No âmbito da normativa, o manual relaciona diretamente o atendimento social à situação de pobreza.

⁸⁰ Como os portugueses costumam se referir a crianças.

Quais as condições para ter acesso a este apoio?

1. A pessoa ou família tem de estar em situação de carência (pobreza) ou vulnerabilidade.
2. A pessoa/família não tem direito a outros apoios da Segurança Social (para além dos que já recebe) que possa resolver a situação de carência;
3. Os técnicos da Segurança Social têm de fazer um relatório sobre a situação da pessoa/família que justifique a necessidade de lhe ser dado esse dinheiro;
4. A pessoa que recebe o dinheiro tem de se comprometer a:
 - Usá-lo para os fins combinados;
 - Seguir o plano de inserção social (por exemplo, inscrevendo-se no Centro de Emprego se tiver entre 16 e 65 anos e não for estudante).

Como se sabe se a pessoa ou família está em situação de carência?

Se a diferença entre os rendimentos e as despesas for menor que € 189,52 x número de pessoas do agregado familiar, há situação de carência (PORTUGAL, 2014, p. 2).

O manual define especificamente a renda per capita como critério de situação de carência, ignorando, assim, qualquer flexibilidade na atenção às famílias no âmbito das vulnerabilidades sociais e das expressões da questão social como inerente à relação capital-trabalho da sociedade capitalista. A partir dessa referência, a Ação Social pode ser definida pelo seu público-alvo, por quem possui o direito de alcançá-la, ou seja, não possui um *ethos* de atuação.

Nesse sentido, a perspectiva do direito universal se perde, o que é reforçado pela fala da representante da Câmara de Matosinhos, que destaca, além da mercantilização da proteção social, reduzindo-a à possibilidade de pagar ou não, o cumprimento de deveres dos usuários e dos beneficiários para continuidade da oferta dos serviços prestados:

[...] tem que ser de direito do cidadão, mas também dever do próprio cidadão de trabalhar a si próprio e disponibilizar-se para obter o desenvolvimento em conjunto das instituições da sociedade civil que, podendo, porque podem efetivamente, ajudar a resolver os problemas e planear suas respostas. Teríamos uma intervenção partilhada.

Em âmbito local, identificamos a crítica da necessidade desse contrato de inserção, já mencionado neste capítulo, que responsabiliza o usuário por apresentar respostas para a superação da situação em que se encontra. Tal contrapartida do usuário é delimitada em diferentes normativas da Ação Social de Portugal.

O atendimento social é uma forma de ajudar as pessoas ou as famílias em situação de carência (pobreza) ou vulnerabilidade a

resolver os seus problemas. Passa normalmente por:

- Um **plano de inserção social** – com ações concretas que a pessoa se compromete a realizar, como inscrever-se no Centro de Emprego, encontrar uma creche para os filhos, fazer formação, etc.
- Um **apoio em dinheiro** – para despesas de habitação, alimentação, medicamentos, etc. (PORTUGAL, 2014, p. 4, grifos do autor).

Encontramos de maneira recorrente o caráter caritativo, de ajuda, na resolutividade individual de “problemas sociais”, nos documentos oficiais, tanto em âmbito nacional, como os Guias Práticos, quanto municipal.

O ideário no qual prevalece a perspectiva de resposta por parte do usuário e de moralização de suas ações se expressa de forma bastante forte no reconhecimento do compromisso dos deveres em oposição ao direito universal ao acesso da Ação Social. O plano de inserção social elaborado pelas instituições que atendem as famílias aponta as responsabilidades de seus membros na busca por solucionar as questões que levaram à sua condição de vulnerabilidade, individualizando tais expressões e, conseqüentemente, culpabilizando os indivíduos. Porém, a proximidade com o cidadão faz com que a diretora da instituição, que atua diretamente com essas famílias, perceba que nem sempre é possível tal comprometimento, devido ao processo de exclusão social vivenciado por elas.

No que diz respeito à intersectorialidade, pouco mencionada pelas entrevistadas, a profissional do Instituto da Segurança Social relatou que a Ação Social propôs um instrumento técnico, denominado ficha social, cujo acesso é *online*, que é utilizado por todos os serviços da solidariedade social, incluindo os privados – que têm legitimidade para fazer o acompanhamento da Ação Social dessas famílias, já que as instituições privadas pactuam um protocolo com a Segurança Social e, à luz desse protocolo, lhes é dado acesso a esse instrumento, que servirá de base para o diagnóstico social dessa família, assim como ao seu acompanhamento.

E basicamente, para além de uniformizar e tornar mais legível, permitir trabalhar estatisticamente a nível nacional aquela informação, tem uma outra vantagem, que é a informação fica ali registrada e quando aquela pessoa muda de localidade de residência, o outro técnico não esquece seu passado, não precisa começar do início do atendimento (diretora - ISS/I.P.).

Tal instrumento permite maior interlocução entre as políticas sociais e também o atendimento básico para além da perspectiva da residência momentânea,

podendo de fato acompanhar a trajetória do beneficiário, ou seja, manter a continuidade do acompanhamento.

Os acordos de cooperação técnica entre as instituições prestadoras de serviço e o Estado são oriundos dos fóruns da rede social, com o objetivo de construir um atendimento integrado, com partilha de responsabilidades entre as políticas setoriais.

Na Câmara de Matosinhos estrutura-se o atendimento integrado, reunindo diferentes setores da sociedade, como saúde, educação, Cruz Vermelha, uniões de freguesia. Atualmente está mais focalizado nos territórios e, segundo a diretora, falta a supervisão do atendimento técnico, pois ainda existem algumas lacunas. O trabalho na rede social é organizado de maneira territorializada, com base nas divisões administrativas das freguesias.

Quanto ao financiamento da Ação Social em Portugal, é realizado por meio da receita do governo central, o qual repassa às instituições prestadoras de serviços para a execução junto à população. Ou seja, seu financiamento é estatal, mas sua execução se dá por intermédio das instituições privadas. O Instituto da Segurança Social realiza um protocolo com determinadas instituições – escolhidas por meio de submissão de projetos a editais do governo – que apresentam respostas relativas à Ação Social.

As instituições IPSS (instituições particulares de Solidariedade Social) são financiadas – tem respostas tipo de Ação Social (creche, centro-dia, lar de idosos etc.), tem acordo com a Segurança Social e são financiadas. E tem copartilha dos utentes, das famílias. E também recebe apoio da Câmara, com a compra de equipamentos, na realização de uma atividade (Câmara de Matosinhos).

Conforme a fala da diretora de Intervenção Social da Câmara de Matosinhos, o orçamento municipal executado na Ação Social também é realizado em parcerias com as instituições, porém na forma pecuniária, de apoio às demandas e necessidades específicas, ou por meio de “projetos que são financiados por nós, por meio de candidatura e recursos próprios” (Câmara de Matosinhos). Na escala do município, foi apontado também que o recurso repassado não é suficiente para manutenção dos serviços, e as instituições cobram contrapartida de seus usuários, sendo que o valor é determinado por cada instituição, de acordo com sua realidade.

A forma da transferência de recurso por parte do governo nacional para as instituições também é criticada pela diretora técnica da ASAS de Ramalde, que

pontua novamente o distanciamento entre o governo central e a execução da Ação Social no território local. “Não podemos cobrar mensalidade no valor de outros bairros. A situação da nossa localidade é bastante precária, temos mensalidade de 10 a 45 euros, enquanto outros bairros cobram 100 euros (ASAS de Ramalde).

Nesse sentido, é possível identificar a centralização da política de Ação Social em Portugal e a ausência da perspectiva territorial no que se refere à elaboração de protocolos, critérios de financiamento e de intervenção social. Segundo a diretora da ASAS, “o acompanhamento do protocolo de Rendimento de Inserção Social é encaminhado à Segurança Social. Os critérios são definidos pela Segurança Social e é de cunho económico” (ASAS de Ramalde). Esse procedimento indica a distância entre a política de Ação Social, centrada no ISS, e a população usuária, sendo que o território é o elemento que nos permite de forma mais adequada e ajustada à realidade circunscrever uma delimitação da atuação das entidades descentralizadas.

O distanciamento é percebido também na fala das entrevistadas quando questionadas sobre a participação dos usuários no processo de implementação da política de Ação Social, conforme observamos no Quadro 28:

Quadro 28 – A participação dos usuários da Ação Social em Portugal

Instituto da Segurança Social	Câmara de Matosinhos	ASAS de Ramalde
Não existe essa participação. Se resume à sociedade civil organizada, às instituições. Participação social é qualquer coisa que ainda há de vir. Existe um fórum formal, que não existe na prática (Associação dos Utentes da Ação Social), mesmo em termos da reivindicação, é praticamente nula.	Já se fez o esforço para fazer um conselho de cidadãos, mas não conseguimos. Quando temos projetos em territórios mais específicos, como os conjuntos habitacionais, as pessoas são mais chamadas a participar. Essa ideia é uma lacuna cultural do princípio de cidadania. Essa é uma dimensão que tem que ser trabalhada com toda população, o exercício da cidadania.	Temos todo interesse da parte institucional em criar sentimento de pertença ` comunidade, desde o espaço ao planeamento. Incorporamos a comunidade, para a participação ativa da comunidade nas atividades. No planeamento, temos a participação da representação de familiares, para que eles sintam que fazem parte e que também são responsáveis pela execução e pelo sucesso da ação. Somos uma instituição de portas abertas em todas as etapas da execução.

Fonte: Entrevistas concedidas à autora

A participação aparece de formas distintas e, podemos dizer, até escalonadas. Quanto mais central o nível de atuação, menor a percepção da participação dos usuários. Enquanto a diretora do ISS afirma não existir participação, até mesmo pela relação do “caráter pouco definido do que é o direito na Ação Social”, a entrevistada da Câmara de Matosinhos afirma que a participação ocorre somente quando se oferta projetos em locais específicos. Mas ela também expressa o distanciamento da população usuária quando afirma que “mesmo quando são convidadas, as pessoas não vêm com tanta facilidade”, indicando que predomina a relação de convidados, de maneira passiva, e não de atores ativos na formulação, planejamento, execução e monitoramento das atividades.

Já na escala local, a ASAS se coloca de “portas abertas” à população para todo o ciclo dos programas e projetos executados, no intuito de criar o sentimento de pertencimento, de atores ativos. Na entrevista, foi apontado também que, se não houvesse essa relação com a comunidade, a instituição não conseguiria permanecer no território, pois “não seriam aceitos, sofreriam com depredações e roubos”. Desta forma, podemos analisar a importância da incorporação do local, da perspectiva territorial, na elaboração da política, em suas diferentes frentes.

Esta perspectiva justifica a definição clara de competências locais na área da acção social, seja ao nível municipal, seja ao nível de freguesia. Trata-se de fazer integrar na avaliação do trabalho autárquico a vertente social, como aspecto central e factor de qualidade do desempenho autárquico. Torna-se fundamental deslocar o eixo de avaliação (eleitoral) do trabalho institucional (sobretudo do trabalho autárquico), enfim, transferir o eixo das avaliações das obras públicas para a inclusão social. Mobiliza-se também, desta forma, um dos recursos remanescentes das classes mais despojadas, ou seja, a sua capacidade de decisão (eleitoral), que se torna uma efectiva capacidade de mobilização política e de mudança social (local e nacional) (RODRIGUES, 2010, p. 2013).

A descentralização administrativa em Portugal é uma realidade ainda nebulosa para os atores da Ação Social, apesar de ser percebida como necessária, considerando sua potencialidade para aproximação do contexto local e da percepção das relações sociais produzidas no território, como veremos a seguir.

5.3.3 O processo de descentralização e a perspectiva territorial na Ação Social em Portugal

Partiremos das definições já apresentadas nesta tese para analisar a

perspectiva territorial e o processo de descentralização da Ação Social em Portugal a partir do olhar dos trabalhadores da política.

A compreensão da importância do território está posta claramente na fala da diretora do ISS, no que concerne à concepção da Ação Social: “[...] pensar globalmente e agir no local. Está no espírito da lei, mas a forma como é implementada nem sempre está no melhor sentido, considerando as especificidades de cada território”. Porém, ela traz também a forma como o território pode estabelecer a violação de direitos, quando seus moradores são estigmatizados pela população e pelos técnicos trabalhadores da Ação Social.

Pessoas de determinados bairros podem ser taxadas de vulneráveis, mas também podem pensar que “com estes não vale a pena fazer nada”, pois são taxadas de preguiçosas e acomodadas, dependendo de sua origem. Assim como a pessoa pode precisar vencer interpretações de ausência de necessidade porque são oriundas de bairros mais bem vistos pela população (diretora ISS).

Sob esse aspecto, a preocupação de que a proximidade do território pode levar a interpretações subjetivas acerca da realidade da população, e até mesmo balizadas pelo senso comum, podem estar carregadas de preconceitos. Aponta, assim, que o acompanhamento do trabalho pelos órgãos centrais se faz necessário para que se evite a rotulação de determinados bairros e suas respectivas populações.

A diretora técnica da instituição ASAS de Ramalde explicita a importância do território para o planejamento das atividades, assim como a necessidade de investigação constante, considerando seu caráter mutável, seu aspecto vivido, de reprodução social:

[...] bairros vizinhos podem ser completamente diferentes, e precisamos nos adaptar para realizar um bom trabalho, é a dificuldade que eu tenho, pois os técnicos muitas vezes não entendem que o território é mais do que um espaço geográfico. Procuramos compreender de fato o que é contexto para nos aproximar da realidade. Precisamos pensar em determinado contexto, independente de encaixar nas gavetas já elaboradas.
[...] conhecer o território é um trabalho diário, pois está em constante mudança, o local transforma-se todos os dias. O trabalho no território é um trabalho diário, que demanda reflexão constante para pensar em potencialidades e fragilidades, para conseguir colocar em prática um plano de ação que vá ao encontro dessas características.

Identificamos, a partir das falas, a dificuldade de compreensão do território em sua totalidade por parte dos técnicos e trabalhadores da Ação Social, que propõem atividades prontas para que os usuários se enquadrem, e não o processo contrário,

que poderia considerar o território para definir estratégias que sejam relacionadas diretamente às possibilidades daquele local, em suas potencialidades e vulnerabilidades. Koga (2002), com base nas reflexões de Michel Autès, apresenta a distinção entre políticas territoriais e políticas territorializadas:

Autès (1991) denomina *políticas territorializadas* essencialmente aquelas em que o território passa a ser palco das velhas políticas existentes. Elas passam a ser administradas descentralizadamente, mas não mudam sua lógica ou desenho em função do lugar onde passam a atuar. Seguem as regras gerais já conhecidas de sua gestão, transferindo o modelo centralizado para o nível mais local [...] Na perspectiva de Autès, as *políticas territoriais* são aquelas capazes de elaborar fórmulas inéditas de gestão do vínculo social. Aqui, o lugar realmente faz diferença, sendo o agente motor da engrenagem das políticas. A partir da inter-relação entre políticas e território é que novas forma de gestão são introduzidas (KOGA, 2002, p. 30, grifo da autora).

O fato de a execução da Ação Social em Portugal ocorrer por meio das instituições privadas dificulta a perspectiva de totalidade, de reconhecer as vulnerabilidades como expressões da questão social, que é inerente ao modo de produção vigente. A ausência da gestão municipal na coordenação do conjunto da política que é implementada no município reforça o atendimento fragmentado por setores da sociedade em suas respectivas localidades, reproduzindo a continuidade dos riscos. Nesse sentido, a descentralização traria um papel fundamental para as câmaras municipais.

A descentralização traduz-se na ideia de que existem necessidades coletivas que se enquadram em comunidades de substrato local ou territorial ou entidades diversas do Estado. Contudo, não pode ter o efeito restritivo de ser considerada simples princípio instrumental em relação à participação dos interessados na função administrativa do setor público da sociedade. A descentralização aproxima a administração pública dos cidadãos, pelo seu potencial de favorecer iniciativas locais, incrementar os vínculos sociais e fomentar a sensibilidade daquela aos problemas dos cidadãos e às necessidades destes, concretizando políticas territoriais, e não apenas territorializadas.

Apesar do consenso sobre a importância do tema para a execução das políticas sociais em Portugal, houve também o consenso de que a forma como está ocorrendo esse processo não contemplou os diferentes atores envolvidos.

Não houve a discussão, existe a cúpula e os centros distritais e a autonomia desses centros não existe. Não chegou nas regiões (ISS).

Que eu tenho o conhecimento, Matosinhos não participou da elaboração do processo de descentralização (Câmara de Matosinhos).

As IPSS têm essa reclamação. Em nenhum momento fomos escutadas. Nossa opinião sequer foi solicitada (ASAS de Ramalde).

A não participação dos envolvidos gerou insegurança quanto à descentralização, o que fez com que a maioria dos municípios não aderisse *a priori* à transferência de competências – considerando que o prazo para tal é até 2021. Existe também a falta de informação de como ocorrerá a descentralização no âmbito do financiamento e da execução da Ação Social.

É necessário entender o que será passado de responsabilidade e o que será passado de recursos (ISS).

Ainda não saiu o normativo para a Ação Social, então ainda não sei qual é a posição. Até agora tudo que saiu não vem acompanhado do financiamento (Câmara de Matosinhos).

Ao passo que reconhecidamente a câmara municipal é o organismo que está mais próximo da população, e já faz de fato algum trabalho de Ação Social, ela terá que assumir maior responsabilidade em relação a olhar para a população como um todo e não como fragmentados localizados, advindos de determinados bairros. Será possível ampliar a efetividade do diagnóstico socioterritorial em um contexto que valorize as especificidades, mas que também considere a relação com o modo de reprodução social existente.

No que tange aos desafios postos à descentralização administrativa em Portugal, existe a preocupação com o uso político-partidário que se pode fazer da proximidade com o local, como podemos observar no Quadro 29:

Quadro 29 – Desafios da descentralização em Portugal

Instituto da Segurança Social	Câmara de Matosinhos	ASAS de Ramalde
[...] o uso político-partidário que se pode fazer dessa proximidade. Atualmente existe um sistema de financiamento das instituições que é muito mais democrático e transparente de uns anos pra cá, e não sabemos como essa relação vai ficar com a descentralização.	O que nos passar, se for passado com os recursos, acredito que faremos melhor, com qualidade, pois hoje são muitos processos para as técnicas que existem. A população ganha.	Nosso receio é que se torne mais um agente político, trazendo mais exclusão.

Fonte: Entrevistas concedidas à autora

A fala da diretora da Câmara de Matosinhos difere das demais por colocar como cerne de sua preocupação a transferência dos recursos para que se tenha uma estrutura que possibilite a execução dos serviços de maneira mais qualificada, pois acredita que as câmaras, de fato, possuem maiores condições para tal. Já as representantes do ISS e do ASAS de Ramalde apontam o fator do uso político-partidário que a transferência para as câmaras municipais pode trazer, como ressaltado pela diretora do ISS: “As vontades partidárias são mais incipientes nos organismos centrais e é muito forte nas autarquias.”

Apesar das distinções entre o Brasil (um país de escala continental, com mais de 5 mil municípios) e Portugal (com suas dimensões diminutas e apenas 308 municípios), identificamos a semelhança da preocupação quanto à vinculação da Assistência Social com objetivos eleitorais, o que prejudica diretamente o acesso aos serviços.

Se considerados os aspectos apontados, a descentralização administrativa de Portugal poderá funcionar como mecanismo de desenvolvimento e promoção de igualdade. Efetivamente, Portugal, apesar das suas pequenas dimensões, é um país assimétrico relativamente aos fenômenos demográficos, aos fatores produtivos, aos mecanismos de industrialização e de integração das economias locais, além de possuir poucos centros urbanos e uma considerável área agrícola e rural. Deste modo, a descentralização pode ser um instrumento para que se potencialize o desenvolvimento de cada território enquanto área diferenciada dos demais,

permitindo amenizar as desigualdades regionais e aproveitar os recursos endógenos e as potencialidades de cada região tendo como referência suas características específicas.

Nesse processo, há que se considerar ainda a possibilidade de que a descentralização se configure como o início de um novo modo de gestão da política de Ação Social em Portugal, no qual o território seja considerado de fato um ator social, e não simplesmente um aparato político-administrativo de velhas práticas calcadas na matriz verticalizada de subsidiariedade e de participação baseada na lógica do *workfare*, ao invés da lógica do direito social.

CONCLUSÃO

É chegado o tempo da síntese de quatro anos de pesquisa bibliográfica, documental e de campo na busca por respostas aos nossos questionamentos. Nesse processo reflexões foram aprofundadas, o objeto redesenhado, roteiros de entrevistas revistos, novas questões apontadas, desafios foram postos durante todo o percurso. A partir desse caminho conseguimos trazer algumas indicações nesse momento de conclusão.

Partimos da premissa de que o processo de descentralização, quando superada a mera desconcentração de responsabilidades, traz a possibilidade e avança no caminho do aprofundamento democrático das políticas públicas. A Constituição federal de 1988 traz os primeiros fundamentos nesse sentido, e podemos encontrar em seu texto a abertura para o fortalecimento dos municípios, tanto em suas responsabilidades, quanto em sua autonomia, assim como a expectativa de uma maior participação popular. Ou seja, o texto constitucional foi pródigo na criação de mecanismos de participação em alguns fóruns decisórios e no controle dos resultados de certas políticas públicas locais, buscando, ao mesmo tempo, garantir o fortalecimento do poder popular e a autonomia dos gestores públicos. Dessa forma, o processo de descentralização pode fortalecer as liberdades locais, servindo de base a um sistema pluralista de administração pública, proporcionando a participação dos cidadãos na tomada das decisões públicas em matérias que concernem aos seus interesses, permitindo incorporar o conhecimento das populações locais relativamente às suas demandas e possíveis respostas na forma de provimentos públicos.

A municipalização de alguns serviços universais gerou novas institucionalidades no âmbito da governança local, porém, não deve se limitar à transferência de gestão para sua viabilidade, e sim buscar o seu significado no envolvimento das populações locais no processo decisório e de controle da implementação de políticas sociais. O desenvolvimento metodológico para a efetivação da descentralização político-administrativa dar-se-á nos anos subsequentes, em um contexto socioeconômico determinante para as reais possibilidades da construção de políticas sociais democráticas e territoriais, e, principalmente, para seus limites.

A proposta para a mudança na lógica de gestão do Estado brasileiro alcança

status jurídico-normativo, estabelece-se critérios de repasses financeiros, com base na lógica da cogestão das políticas sociais pelos diferentes entes federados, - união, estados, municípios e Distrito Federal. Os mecanismos legais necessários à construção de um sistema descentralizado e participativo já existem. É preciso, agora, investir na sua efetivação.

Ao analisarmos a efetivação da lógica territorial, se torna fundamental considerar a dimensão continental do país, bem como sua diversidade cultural, social, política e econômica, e sua contribuição para a complexidade do pacto federativo brasileiro. Se, por um lado, podemos dizer que foi superada a fase da desconcentração de responsabilidades da gestão federal para os municípios, a dimensão territorial encontra-se ainda bastante subsumida pela lógica de municipalização, isto é, do aprimoramento e dotação de capacidades técnico-administrativas de gestão municipal. Nesse sentido, a descentralização envolve uma redefinição de cultura de gestão e da estrutura de poder no sistema governamental, que se realiza por meio do remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como dos recursos necessários para financiá-las.

Outro aspecto que nos deparamos é que a dimensão da territorialidade e o princípio da descentralização (administrativa e política) são indissociáveis. O cumprimento das exigências já formalizadas e institucionalizadas previstas desde a PNAS e demais peças regulatórias da política, que orientam o trabalho dos CRAS visando a sua articulação à realidade específica do seu território, exige a construção de processos continuados de aprimoramento técnico a partir de investimentos em educação permanente de trabalhadores e gestores do SUAS, bem como de conselheiros.

Identificamos assim, que quando adentramos no âmbito da política pública de Assistência Social observamos mais claramente o enredamento da descentralização político administrativa. A descentralização, como forma de deslocamento de poder para instâncias mais permeáveis à influência do cidadão, traz a possibilidade de gerir as políticas sociais no sentido da garantia dos direitos de cidadania, incluindo o acesso a serviços de qualidade e resolutivos. Mas, por si só, não muda o tipo de dominação, de clientelismo, que tem marcado as relações entre Estado e sociedade.

Constatamos que existe uma sobrecarga nas responsabilidades municipais sobre a política de Assistência Social, que não é acompanhada pelo repasse financeiro. A cogestão proposta pelo SUAS, em diferentes aspectos trata da relação

governo federal e município, deslocando o estado da participação efetiva no Sistema Único.

De uma forma geral, de acordo com Arretche (2009), observa-se que as políticas são formuladas e financiadas pelo governo federal e, prioritariamente, implementadas pelos municípios, cabendo até os dias atuais poucas atribuições específicas para os estados. A partir da análise dos documentos oficiais, observamos a ambiguidade e imprecisão das responsabilidades do estado, enquanto ente federado. A indicação desse fato nos é presente também por meio das entrevistas realizadas, como pudemos apreender no capítulo 4. O estado do Rio de Janeiro, se exime de processos de coordenação e organização regional, desde a PSB até a PSE, impossibilitando assim, a gestão de serviços de maneira a aproximar a Assistência Social da população, mas também lidando com a ausência de estruturas, de oferta de serviços públicos e monitorando-os, com a finalidade de qualifica-los.

Ao se localizar na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, o município de Niterói demanda ações do ente estadual que caminham ao encontro das necessidades que ultrapassam os limites geográficos. Conforme observamos no capítulo 3, Niterói possui características específicas de uma cidade de grande porte, mas que superam a limitação dessa distinção pelo quantitativo populacional que a PNAS e a NOB/SUAS trazem para a gestão da do SUAS.

Encontramos na cidade os principais serviços da chamada Região Metropolitana II, como hospitais, universidades (incluindo a Universidade Federal Fluminense), uma rede socioassistencial de grande complexidade, o que faz com que o município oferte serviços para população advindas das cidades do entorno, aumentando significativamente a demanda de atendimento dos trabalhadores do SUAS em Niterói. A cidade também, ao se localizar de maneira limítrofe com a capital Rio de Janeiro, pode ser caracterizada como cidade-dormitório, pois grande parte do rendimento econômico de seus munícipes vem de trabalhos exercidos na capital. Niterói comporta diariamente milhares de trabalhadores que passam por ali para chegar na capital, evidenciando a característica de cidade de passagem.

Essas características, juntamente com a composição dos demais municípios da região trazem a necessidade de uma atuação mais afirmativa da gestão estadual, na busca pelo objetivo de potencializar as gestões municipais, organizar as ofertas e demandas dos serviços socioassistenciais também em âmbito regional. Não há de

fato, a perspectiva de enfrentamento das questões sociais postas em sua dimensão territorial para além das fronteiras do município, como a adoção de modelos de gestão da Assistência Social que integre manifestações regionais da questão social, especialmente em espaços metropolitanos, por parte da ação estadual.

Atentamos assim para a relevância de intervir sobre a pactuação federativa e sobre políticas que fundamentam as relações de poder entre os entes federados, como a política tributária. Há, evidentemente, a necessidade de se construir a política e a própria análise de seu impacto no território a partir da integração e do diálogo intermunicipal com as demais políticas setoriais, em especial as que diretamente se realizam no território.

Sob esse olhar guiamos nossa pesquisa no sentido de conhecer e reconhecer o conceito de território. Tanto no arcabouço normativo do SUAS, quanto na perspectiva dos trabalhadores da assistência social e da gestão municipal em Niterói, pois a forma de compreensão do território está intrinsicamente relacionada à execução das políticas públicas.

Assim, a partir das análises dos autores de referência nos campos da geografia, da ciência política e do serviço social, podemos afirmar que as conceituações e abordagens do termo “território” que predominam nos documentos oficiais, e que dão materialidade à política de Assistência Social possuem caráter híbrido. Pois, ora se observa a aproximação com o conceito trabalhado nesta tese, de espaço vivido, ora carregam um forte caráter funcional, tornando a referência ao território muitas vezes reduzida à sua importância em termos de administração das ações vinculadas à política de Assistência Social. Ao orientar repetidamente que os serviços socioassistenciais prestados precisam considerar o território como base de planejamento, a população como sujeitos ativos, avança na perspectiva de políticas territoriais indicada por Autes (1991 apud KOGA, 2012). Por sua vez, as considerações e os usos do conceito território e de seus termos derivados (territorialidade, territorialização etc.) são reduzidos à utilização para organização administrativa da implementação desta política social, no âmbito dos territórios de abrangência, de localização dos equipamentos públicos da assistência social, principalmente os CRAS.

Nesse sentido, pensar a tarefa de gestão do território posta nas principais normativas que regulamentam os serviços e as responsabilidades dos CRAS e suas respectivas equipes, pressupõe o reconhecimento da dimensão da totalidade que

constitui o espaço, em sua correlação de forças e luta de classes. A adoção da lógica territorial das políticas sociais visa reconhecer a obrigação do Estado em prover direitos e proteção a partir das especificidades locais e territoriais, incluindo as ausências e as potencialidades da vida cotidiana, do poder local, das organizações e lideranças locais. À luz da perspectiva de território usado trabalhada por Milton Santos, uma visão prospectiva deve levar em conta diversas dimensões da realidade social, que configuram o todo da complexidade, como fixos e fluxos; sistemas de engenharia; configurações do espaço, da vida urbana; regimes, continuidades e rupturas; processos políticos, econômicos e culturais (SANTOS, 2014, p. 93).

Assim, como vimos na análise da centralidade do território para a Proteção Social, a dimensão espacial expressa a luta de classes, em toda sua complexidade, assim como os antagonismos e contradições das proposições da ação do Estado e de diferentes sujeitos coletivos que integram a esfera pública. Pudemos também refletir sobre as lacunas entre a universalidade proposta pela Constituição federal e a própria incorporação da dinâmica de reprodução social e estrutura para produção da política setorial no momento de avanço do ideário neoliberal.

A perspectiva do caráter relacional do território das distintas dimensões, como sua dimensão concreta e a sua dimensão simbólica (Haesbaert 2015), possibilitou a conclusão de que é impossível apreender a complexidade do processo de territorialização da sociedade sem procurarmos conhecer esta múltipla interação, pois o espaço nunca é transformado a partir de uma intenção perfeitamente determinável, estática e pragmática.

Identificada a categoria território que configura a base desta tese, como espaço vivido, como o chão mais os sujeitos e suas relações, como expressão da questão social, pudemos observar que a construção desse arcabouço jurídico-institucional da Assistência Social como política pública não encontrou ainda elementos teórico-metodológicos e administrativo-institucionais para sua implementação. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, passa a considerar a dimensão territorial como relevante e apresenta experimentos nesse sentido, com vistas ao enfrentamento da incorporação dos sujeitos sociais como atores da política pública, no fortalecimento da democratização.

Ressaltamos na análise da centralidade do território para a construção de um sistema de proteção social o cuidado com a perspectiva mítica do “local”, bastante

presente desde os anos 1980 na valorização da comunidade, de lideranças, do indivíduo, uma vez que essa leitura reforça uma compreensão estagnada sobre o lugar e a moralização das vulnerabilidades sociais. Assim, se coloca como a responsabilização de determinados atores localizados no espaço para o sucesso de ações realizadas pela esfera pública, reconhecidas como exemplos para todo o espaço nacional, sem considerar as especificidades de cada território. Quando o espaço é focado dessa forma, não pode ser apreendido na pluralidade necessária à política pública, mas apenas pela pluralidade de sujeitos e lugares isolados.

É necessário contextualizar historicamente a produção e reprodução do espaço no âmbito da complexa lógica de reprodução da acumulação do capital, a partir da sua forma hegemônica e considerando a sua internacionalização (PEREIRA, 2009). Esses elementos são fundamentais para compreensão dos determinantes, do aprofundamento e do enfrentamento das manifestações da questão social brasileira contemporânea por parte das políticas sociais brasileiras. Ou seja, incorporando a relação das vulnerabilidades sociais com a totalidade da estrutura de desigualdade da sociedade capitalista, consideramos a maior potencialidade em introduzir mudanças sociais em escala local. Essa é espaço privilegiado de representações imediatas da relação capital – trabalho, assim como possíveis transformações.

Ao analisarmos os documentos elencados no capítulo 2 e as falas dos entrevistados, percorridas no capítulo 4, é possível considerar que há, de fato, avanços, talvez até rupturas nas concepções formuladas sobre territorialização das ações da assistência social e sua relação no processo de reprodução social no sistema capitalista. Porém, ressaltamos o caráter não linear da política, que está em constante disputa de significados e de efetivação.

A pesquisa mostrou que o conceito território é tratado de forma diferenciada conforme a temática a ser abordada nas orientações técnicas e nas normativas analisadas. Esse fato indica uma indefinição no uso do conceito território, que pode ser entendido nas relações sociais e nas relações de poder existentes no interior da política de Assistência Social de forma diferenciada. Assim, a abordagem de difusão do conceito é fragmentada conforme a temática e dificultando a compreensão em sua totalidade.

Destarte, podemos considerar que ainda hoje existem desafios em torno da consolidação de uma metodologia que, de fato considere a dimensão territorial como

uma das referências propositivas para formulação, análise, controle social e monitoramento da política pública de Assistência Social, visando romper com o que denominamos de um uso “funcional” dessa categoria.

Apesar da PNAS 2004 avançar, na nossa avaliação, quando reconhece as “singularidades dos territórios”, ou seja, as diferenças como fundamentais nas distintas lógicas de organização do espaço, quando associa a Proteção Social a questões de processos de desigualdade geograficamente distintos, o reconhecimento pela política das questões qualitativas atinentes às distintas condições de vulnerabilidades precisa ser mais bem explorado. A redução de parâmetros para equipe de referência, quantitativo de famílias referenciadas e transferência de recursos, nas condições de porte populacional, limita, na prática, a incorporação do território na execução da Assistência Social.

A partir do momento em que os aspectos quantitativos dos dados oficiais passarem a ser associados aos indicadores qualitativos poderemos potencializar sua efetividade, elevando sua capacidade de diferenciar, social e geograficamente, as desigualdades. Para além dos aspectos qualitativos mais aparentes (urbano e rural, padrões de qualidade, serviços ofertados), a análise das distintas relações de poder e os processos de reprodução social é imprescindível para o reconhecimento mais completo das territorialidades que conduzem a situações de vulnerabilidade e risco social.

É preciso ainda que as gestões municipais expressem a relevância da categoria território na determinação da alocação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especial de Assistência Social (CREAS), para além da palavra, do planejamento e criem mecanismos de integração setorial permanente com as demais políticas públicas desenvolvidas nos territórios. Tais mecanismos precisam ser permanentes e conscientes de suas possibilidades e suas limitações no enfrentamento das expressões da questão social.

A localização dos CRAS, como observamos no capítulo 4, influencia diretamente na atuação e no cotidiano profissional dos trabalhadores. Faz-se necessário que a gestão supere as limitações estruturais de implantação dos serviços e dos equipamentos públicos, no sentido da busca pela vontade política que costumamos a localizar por parte das prefeituras e do estado no âmbito da Assistência Social. Reafirmamos assim, a relevância do reconhecimento político da

territorialidade como dimensão da política social por parte dos principais núcleos e setores tomadores de decisão dos governos locais.

É necessário o reconhecimento do caráter político do território, como construção histórica em constante alteração, assim como não pode ser compreendido em sua essência através de delimitações “frias”, respaldada por um conjunto de indicadores os quais estabelecerão uma área de atuação/abrangência para os CRAS. É preciso que a gestão municipal, em conjunto com a estadual busquem o conhecimento do território em toda sua complexidade. Apesar dos avanços na letra de lei, é necessário que agentes públicos, nas diversas escalas de ação, interpretem as informações georreferenciadas de modo que não estejam dissociadas dos relevantes conhecimentos que correspondem à multidimensionalidade e à particularidade das histórias e situações de vida dos indivíduos, famílias e/ou grupos sociais, isto é, das múltiplas territorialidades. Outro desafio é trabalhar com informações qualitativas e ultrapassar o nível da descrição.

As colocações postas pelos diferentes trabalhadores do SUAS de Niterói ilustram a diversidade presente no território, sinalizando o desafio posto à gestão municipal na incorporação da complexidade da realidade, a fim de ofertar serviços na perspectiva do direito e propor respostas que realmente atendam às necessidades da população.

Os CRAS poderiam contribuir mais efetivamente com a garantia dos direitos sociais, através da atuação intersetorial com as demais políticas públicas, da organização e mobilização dos usuários na luta em prol destes direitos, do tensionamento junto à gestão municipal para o fortalecimento do SUAS e de uma gestão pública mais democrática.

Na nossa leitura sobre a efetivação da assistência social no município de Niterói, algumas questões metodológicas se mostram como lacunas à efetiva utilização da categoria território como instrumento de superação do caráter residual da política de Assistência Social, já que no aspecto do planejamento o retorno ao território se faz de maneira constante.

Por fim, o desafio da efetivação da perspectiva territorial na Assistência Social se encontra aprofundado na atual conjuntura, e ao mesmo tempo é cada vez mais atual a importância dessa perspectiva para a resistência da democracia do Brasil, fortalecendo o poder local, disputando o ideário social no território, na defesa dos direitos sociais.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maria Helena Elpidio. **Território, política social e Serviço Social**. Campinas: Papel Social, 2016.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **RAP**, Rio de Janeiro v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr. 2005.

_____. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. **Desigualdade & Diversidade**, p. 119-142, 2º sem. 2011. Dossiê Especial.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria Fátima Infante; BEIRA, Lúcia (Org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007. v. 1, p. 13-31. Disponível em: <<http://igepp.com.br/uploads/arquivos/tc-aula04-a-federalismo-abrucio-cibele-fls02-16.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2019.

ALMEIDA, Maria Hermínia Brandão Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 51, p. 13-34, 2001.

_____. Recentralizando a federação? **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002, p. 25-48. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2019.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRANDÃO, Carlos. **Território & desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. 2. ed. São Paulo: Editora Unicamp, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 ago. 2017.

_____. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Cria a Lei Orgânica da Assistência Social. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Conferência Nacional de Assistência Social, 2., Brasília, 1997. **Anais...** Brasília: MPAS, 1997.

_____. Presidência da República. **Plano Brasil de Todos: Participação e Inclusão**. Brasília, maio 2003. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/gesta/PPA.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2005a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica/SUAS**: construindo as bases para a implementação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: MDS, 2005b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da dimensão territorial do PPA**. Resumo executivo. Brasília: MPOG, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Desafios da gestão do SUAS nos municípios e estados**. Brasília: MDS, 2008. (Caderno Suas, v. 2).

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2009a.

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

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

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **NOB-RH/SUAS**: anotada e comentada. Brasília: MDS, 2011b.

_____. Lei 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 2011c.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas sobre o PAIF**. Brasília: MDS, 2012a. 2 v.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica/SUAS**. Brasília: MDS, 2012b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília: MDS, [2013?]. Versão preliminar.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Vigilância socioassistencial**: garantia do caráter público da política de Assistência Social. Brasília: MDS, 2013. (Capacita SUAS, caderno 3).

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **SUAS 10 – Diversidade no SUAS**: realidade, respostas, perspectivas. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/Suas10Anos_2015.pdf>. Acesso em: 8 out. 2017.

_____. Ministério da Cidadania. **Relatório de Informações Sociais**. Brasília, 2019.

CARDOSO, Maria Julia. **Ação Social nos municípios portugueses**: potencialidades e limitações. Tese (Doutorado em Ciência Política e Políticas Públicas) – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2012.

CORDEIRO, Sandra; RIZZOTTI, Maria Luiza; PASTOR Márcia (Org.). **Gestão de políticas sociais**: território usado, intersetorialidade e participação. Londrina: Eduel, 2017.

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **RAP**, RIO DE JANEIRO, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

COUTO, Berenice Rojas et al. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

DRAIBE, Sonia. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 32, 1998.

DUARTE, Bruna. Descentralização administrativa: novos caminhos, novas realidades. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016.

FLEURY, Sonia. Dilemas da coesão social. **Nueva Sociedad**, out. 2007. Especial em português. Disponível em: <https://peep.ebape.fgv.br/sites/peep.ebape.fgv.br/files/dilemas_coesao_social.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2019.

GUTIERRES, Kellen Alves. **Sistema Único de Assistência Social – SUAS**: caminhos de uma construção. São Paulo: Cortez: Veras, 2019.

HAESBAERT, Rogério. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: OLIVEIRA, Márcio; HAESBART, Rogerio; MOREIRA, Ruy (Org.). **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

_____. **Territórios alternativos**. São Paulo: Contexto, 2015.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

_____. A liberdade da cidade. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 26, p. 9-17, 2009. Tradução: Anselmo Alfredo, Tatiana Schor e Cássio Arruda Boechat.

_____. **Condição pós-moderna**. 19. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

_____. O direito à cidade. **Piauí**, edição 82, jul. 2013. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

HILÁRIO, Gloriete. O rendimento social de inserção promovendo a dignidade da pessoa humana. In: Colóquio Internacional de Doutorandos/as do CES, 4., 2013. **Cabo dos Trabalhos**, Coimbra, 6-7 dez. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2000**. 2000. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/pt/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=783>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 28 dez. 2019.

_____. MUNIC 2013: Número de Centros de Referência em Assistência Social aumenta 44,9% de 2009 a 2013. **Agência IBGE Notícias**, 14 maio 2014. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14609-asi-munic-2013-numero-de-centros-de-referencia-em-assistencia-social-aumenta-449-de-2009-a-2013>>. Acesso em: 28 dez. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **IDEB – Resultado e metas**. 2011. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em: 8 jan. 2020.

ISMAEL, Ricardo. Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 1907, 2013. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

KOGA, Dirce. **Relatório de consultoria para revisão bibliográfica da literatura sobre território e estudo sobre a concepção de território para a política de assistência social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. No prelo.

_____. Cidades entre territórios de vida e territórios vividos. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 72, p. 22-52, nov. 2002.

_____. Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 16, n.1, p. 30-42, jul./dez. 2013.

_____. Territórios de vivência em um país continental. **Serviço Social & Saúde**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 9-26, jan./jun. 2015.

_____. Sentidos territoriais e os trabalhadores da política de Assistência Social: dinâmicas e práticas entre chãos e gestão. In: CORDEIRO, Sandra; RIZZOTTI, Maria Luiza; PASTOR Márcia (Org.). **Gestão de políticas sociais: território usado, intersectorialidade e participação**. Londrina: Eduel, 2017.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. 9ª edição. Editora Paz e Terra: São Paulo, 2011.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. 4^e éd. Paris: Anthropos, 2000. Utilizamos a tradução feita em 2006 por Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins.

_____. **Espaço e política**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LINDO, Paula Vanessa de Faria. Uma crítica geográfica ao conceito de território na PNAS: por um diálogo entre Geografia e Serviço Social. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2015.

LOPES, Marcia Helena de Carvalho. O tempo do SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 87, 2006. Número especial.

LOPES, Marcia; RIZZOTTI, Maria Luiza. Gestão compartilhada no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: COLIN, Denise et al. (Org.). **20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013.

MATOSINHOS. Ação Social e saúde. [2018]. Disponível em: <<https://www.cm-matosinhos.pt/pages/406>>. Acesso em: 28 dez. 2019.

MEDICI, André Cezar. Políticas sociais e federalismo. In: AFFONSO, Rui de Britto; SILVA, Pedro Luiz (Org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

MELAZZO, Everaldo; MAGALDI, Sergio. Metodologias, procedimentos e instrumentos para identificação, análise e ação em áreas de riscos e vulnerabilidades: construindo territorialidades no âmbito do suas na escala local. In: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome. **Avaliação de políticas públicas: contribuições acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à**

fome. Brasília: MDS, 2014.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Território na geografia de Milton Santos**. São Paulo: Annablume, 2013.

MOREIRA, Ruy. **Pensar e ser em Geografia**: ensaios de História, Epistemologia e Ontologia do Espaço. São Paulo: Contexto, 2007.

_____. **Geografia e práxis**. São Paulo: Contexto, 2012.

NASCIMENTO, Paula e MELAZZO, Everaldo. Território: conceito estratégico na Assistência Social. **Serviço Social em revista**. Londrina, v. 16, n.1, p. 66-88, jul./dez. 2013

NETO, Aristides Monteiro. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 1984, 2013. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/biblioteca-federativa/estudos/td_1894-capacidades-e-limitacoes-dos-gov-estaduais-no-federalismo.pdf>. Acesso em: jan. 2018.

NETTO, José Paulo. Construindo a inclusão e universalizando direitos. In: BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Conferência Nacional de Assistência Social, 2., Brasília, 1997. **Anais...** Brasília: MPAS, 1998. Disponível em: <www.mds.gov.br > anais > anais-da-ii-conferencia-nacional.doc > download>. Acesso em: 27 dez. 2019.

NIT NEWS. 2006. Disponível em: <<http://nitnews.com/caracteristicas.html>>. Acesso em: 8 jan. 2020.

NITERÓI. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano municipal de Assistência Social**: exercício 2018-2021. Niterói: SMAS, 2018a.

_____. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório anual de gestão da SASDH**: exercício 2018. Niterói: SMAS, 2018b.

OLIVEIRA, Francisco de. Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISES, Álvaro et al. **Contradições urbanas e movimentos sociais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra: CEDEC, 1978. p. 65-76.

PAIVA, Andrea et al. **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília: IPEA, 2016.

PEREIRA, Julia. **O papel reservado aos estados na gestão descentralizada do Programa Bolsa Família**: desafios e oportunidades. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento do Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

PEREIRA, Potyara. A Assistência Social como garantia de direitos. **Série Política Social em Debate**, Brasília, n. 1, 1989. UnB.

_____. **A assistência social na era dos direitos**: crítica ao padrão dominante de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Tatiana Dhamer. Política Nacional de Assistência Social e Território: um estudo à luz de David Harvey. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. 1976. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 11 dez. 2018.

_____. Lei nº 4, de 16 de janeiro de 2007. Aprova as bases gerais do sistema de segurança social. **Diário da República**, n. 11, p. 345-356, 2007. Série I de 16 jan. 2007.

_____. Instituto da Segurança Social. **Guia Prático – Atendimento Ação Social**. [Lisboa]: ISS, I.P., 2014.

_____. Lei nº 50, de 16 de agosto de 2018. Lei-quadro das transferências de competências para as autarquias locais para entidades intermunicipais. **Diário da República**, n. 157, p. 4102-4108, 2018a. Série I de 16 ago. 2018.

_____. Instituto da Segurança Social. **Instituto da Segurança Social, I.P.** 2018b. Disponível em: <<http://www.seg-social.pt/iss-ip-instituto-da-seguranca-social-ip>>. Acesso em: 28 dez. 2019.

_____. Instituto da Segurança Social, I.P. **Guia Prático – Rendimento Social de Inserção**. [Lisboa]: ISS, I.P., 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>>. Acesso em: 7 jan. 2020.

RAICHELIS, Raquel. Processos de articulação na perspectiva socioterritorial. In: ARREGUI, Carola Carbajal; LANES, Denise Neri (Org.). **Metodologias de trabalho social**. São Paulo: PUC-SP: IEE, 2008.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Territórios da sociedade, impulsos globais e pensamento analítico: por uma cartografia da ação. **Revista Tamoios**, São Gonçalo (RJ), ano 8, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2012.

_____. Homens lentos, opacidades e rugosidades. **Revista Redobra**, Salvador, n. 9, p. 61-74, 2012. FAUFBA.

RODRIGUES, Fernanda. **Assistência Social e políticas sociais em Portugal**. Lisboa: ISSS, 1999.

RODRIGUES, Eduardo Vítor. O Estado e as políticas sociais em Portugal.

Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP, v. 20, p. 191-230, 2010.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2013.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **A natureza do espaço**: técnica, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2002.

_____. **Pensando o espaço do homem**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2012a.

_____. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Edusp, 2012b.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2014.

SEBRAE. Como vai a economia no Rio de Janeiro? **Nota Temática**, dez. 2018.

Disponível em:

<<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Anexos/Sebrae%20Relato%CC%81rio%20Digital%20-%20Nota%20Tema%CC%81tica%2049%2025JAN19.pdf>>. Acesso em 24 out. 2019.

SILVA, Jailson de Souza e. **Por que uns e não outros?**: caminhada de jovens pobres para a universidade. 2. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2011.

SILVA, Manuel Carlos. Pobreza, exclusão social e desigualdade. In: VARELA, Raquel (Coord.). **A segurança social é sustentável**: trabalho, Estado e segurança social em Portugal. Lisboa: Bertrand, 2013.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

_____. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB: Revista Brasileira Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 65, p. 27-48, jan./jul. 2008.

SOUZA, Edsonia; RIZZOTTI, Maria Luiza; MUSTAFÁ, Samia. Gestão e território: um caminho para o aprimoramento das políticas sociais. In: CORDEIRO, Sandra; RIZZOTTI, Maria Luiza; PASTOR, Márcia. **Gestão de políticas sociais**: território usado, intersectorialidade e participação. Londrina: Eduel, 2017.

SOUZA, Edsonia. Pacto federativo no SUAS: sob a lente da dimensão política da gestão. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

SPOSATI, Aldaíza; KOGA, Dirce. **São Paulo: sentidos territoriais e políticas sociais**. São Paulo: SENAC, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. Congresso

Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 7., Lisboa, 2002. **Anais...** Disponível em: http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_assistencia/pdf/Regulacao_social_tardia_Aldaisa.pdf. Acesso em: 27 dez. 2019.

_____. Território e gestão de políticas sociais. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 16, n. 1, p. 30-42, jul./dez. 2013

_____. Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 50-61, jan./jun. 2015.

SPOSATI, Aldaíza (Org.). **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re)visitando o conceito de gestão social. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, ano 3, n. 5, jan./jun. 2005. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/108/65>. Acesso em: maio 2019.

TORRES, Abigail Silvestre. **Convívio, convivência e proteção social**: entre relações, reconhecimentos e políticas públicas. São Paulo: Veras, 2016.

VARELA, Raquel. A eugeniação da força de trabalho e o fim do pacto social. Notas para a história do trabalho, da segurança social e do Estado em Portugal. In: VARELA, Raquel (Coord.). **A segurança social é sustentável**: trabalho, Estado e segurança social em Portugal. Lisboa: Bertrand, 2013.

YAZBEK, M. C. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 25, n. 77, p. 11-29, mar. 2004.

ANEXOS

Anexo A – Nota referente ao déficit orçamentário da política de Assistência Social.....	281
Anexo B – Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2019.....	285
Anexo C – Formulário para autorização de pesquisa.....	287

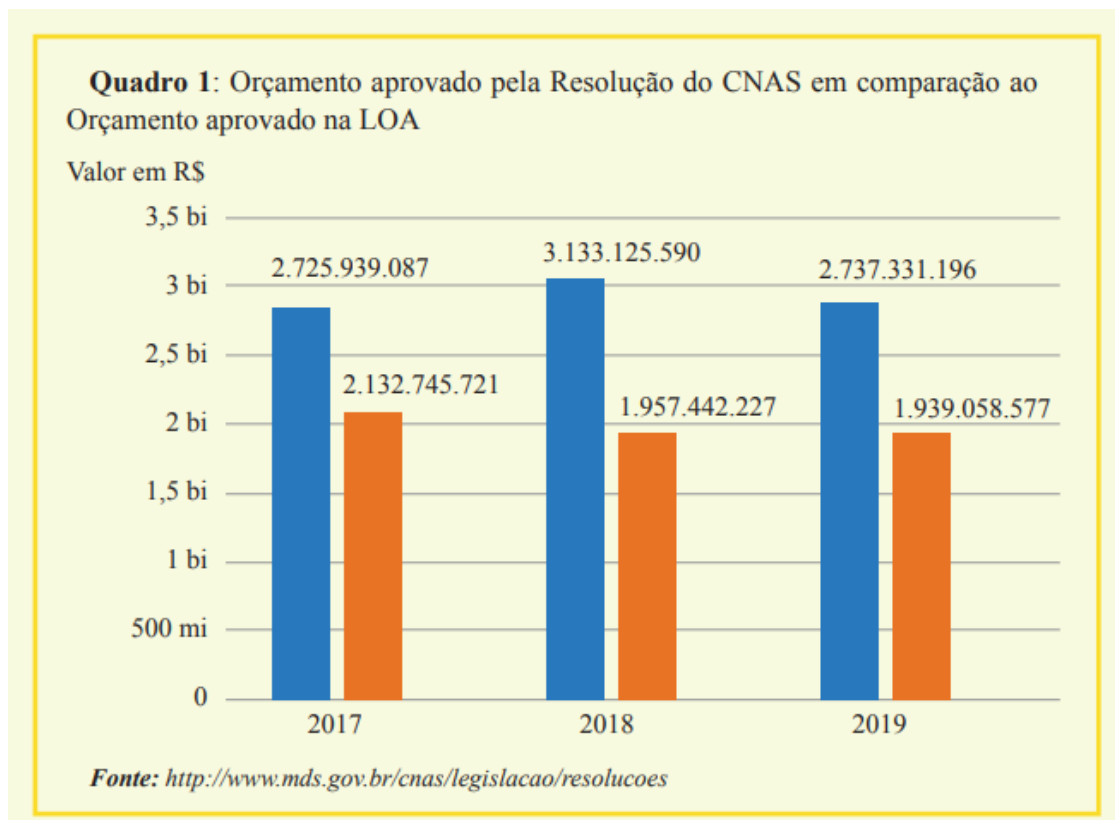
ANEXO A

NOTA REFERENTE AO DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS disciplina que a gestão das ações na área de Assistência Social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, o Sistema Único de Assistência Social - SUAS. O financiamento desse sistema ocorre por meio de transferências automáticas na modalidade fundo a fundo, numa lógica de gestão compartilhada envolvendo União, estados, Distrito Federal e municípios para o aprimoramento da gestão e execução de serviços, programas e projetos.

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, composto por representação governamental e da sociedade civil, no uso das competências que lhe atribui a Lei nº 8.742/1993, aprecia e aprova, por meio de Resoluções, as Propostas Orçamentárias apresentadas pela Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS para a Política de Assistência Social.

Nos anos de 2017, 2018 e 2019 a Lei Orçamentária Anual - LOA não tem contemplado na plenitude os valores aprovados pelo Conselho para as Ações destinadas ao apoio à gestão e a execução dos serviços, programas e projetos ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS.



Em 2017 esse déficit foi de 21,76%, em 2018 foi de 37,52% e em 2019, de 29,16%. As reduções orçamentárias dos últimos anos afetam diretamente os valores repassados para o aprimoramento da gestão e execução dos serviços, programas e projetos cofinanciados pela União e transferidos aos estados e municípios.

No SUAS os serviços são ofertados de forma continuada e planejada sendo seu financiamento imprescindível à efetivação dos direitos constitucionalmente garantidos à população em situação de vulnerabilidade social. Assim o déficit orçamentário prejudica diretamente o atendimento dos usuários da Assistência Social. Da mesma forma dificulta a manutenção dos equipamentos e permanência dos trabalhadores no sistema.

A AUSÊNCIA DE RECURSO nas ações de proteção social básica equivale a:

- Diminuição dos atendimentos nos Centros de Referência da Assistência Social de cerca de 10 milhões de pessoas e famílias por ano em situação de desemprego, fome e eminência de violência doméstica, entre outras. Destacando a necessidade de proteção a públicos específicos como: idosos, pessoas com deficiência e crianças.

A AUSÊNCIA DE RECURSO nas ações de proteção social especial equivale a:

- Diminuição dos atendimentos nos Centros de Referência Especializado da Assistência Social de cerca de 50% dos atendimentos às pessoas e famílias em situação de violência doméstica ou comunitária;
- Diminuição dos atendimentos às pessoas em situação de rua em aproximadamente 280 mil por mês e possibilidade de fechamento de equipamentos de acolhimento e fechamento de centros POP em cenário de aumento deste grupo populacional frente à crise econômica;
- Diminuição das equipes que atendem e identificam pessoas na rua incluindo crianças e adolescentes em trabalho infantil ou exploração sexual que impacta na redução por cerca de 700 mil atendimentos;
- Diminuição de 133 mil vagas em serviços de acolhimento institucional (abrigos, casas lares, casas de passagens e residências inclusivas) que impacta na redução de 39 mil vagas para crianças e adolescentes, 58 mil vagas para idosos e 27 mil para adultos desabrigados ou em situação de rua.

O SUAS atua como uma política setorial que garante o sistema de proteção social. A fragilização desse sistema impacta no baixo desenvolvimento social e econômico local constituindo círculo vicioso de difícil ruptura.

Nesse sentido, o baixo investimento na política pública de assistência social impacta diretamente no empobrecimento da população com o aumento do índice de violência familiar e social.

Brasília/DF, 11 de abril de 2019.

Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS

ANEXO B

ANEXO DA RESOLUÇÃO CNAS Nº 20, DE 13 DE SETEMBRO DE 2018.
PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – PLOA 2019

PROGRAMA/ AÇÃO	PROGRAMA/ATIVIDADE	PROPOSTA APROVADA RESOLUÇÃO CNAS 16/2018	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	PLOA 2019	DIFERENÇA	DIFERENÇA EM %
00H5	Benefícios BPC/RMV à Pessoa Idosa	25.277.332.721	55901 - Fundo Nacional de Assistência Social	10.770.663.941	-14.506.668.780	-57,39%
			93103 - Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Assistência Social	15.000.000.000	Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição	
00IN	Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia por Invalidez	33.093.353.031	55901 - Fundo Nacional de Assistência Social	18.441.380.389	-14.651.972.642	-44%
			93103 - Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Assistência Social	15.000.000.000	Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição	
Subtotal (A)		58.370.685.752	-	29.212.044.330	-29.158.641.422	-49,95%
2583	Serviços de Processamento de Dados do BPC e RMV	53.011.302	55901 - Fundo Nacional de Assistência Social	53.000.000	-11.302	-0,02%
2589	Avaliação e operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia	7.000.000	55901 - Fundo Nacional de Assistência Social	7.000.000	0	0,00%
219E	Ações de Proteção Social Básica	1.706.183.200	55901 - Fundo Nacional de Assistência Social	1.134.846.000	-571.337.200	-33,49%
219F	Ações de Proteção Social Especial	845.136.694	55901 - Fundo Nacional de Assistência Social	362.080.233	-483.056.461	-57,16%

PROGRAMA/ AÇÃO	PROGRAMA/ATIVIDADE	PROPOSTA APROVADA RESOLUÇÃO CNAS 16/2018	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	PLOA 2019	DIFERENÇA	DIFERENÇA EM %
219G	Estruturação da Rede de Serviços do SUAS	2.000.000	55901 - Fundo Nacional de Assistência Social	22.000.000	20.000.000	1000,00%
8893	Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS (FNAS)	124.000.000	55901 - Fundo Nacional de Assistência Social	80.000.000	-44.000.000	-35,48%
Subtotal (B)		2.737.331.196	-	1.658.926.233	-1.078.404.963	-39,40%
FNAS (A+B)		61.108.016.948	-	30.870.970.563	-30.237.046.385	-49,48%
8893	Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS (SNAS+DTI)	20.082.000	55101 – Ministério do Desenvolvimento Social – Administração Direta	20.082.000	0	0,00%
8249	Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social	8.189.133	55101 – Ministério do Desenvolvimento Social – Administração Direta	8.144.349	-44.784	-0,55%
Subtotal (Direta)		28.271.133	-	28.226.349	-44.784	-0,16%
TOTAL GERAL		61.136.288.081	-	30.899.196.912	-30.237.091.169	-49,46%

Fonte: Resolução CNAS n° 16 de 2018

Volume I e Volume II da PLOA 2019

<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/orcamento-anual-de-2019>

ANEXO C



FORMULÁRIO PARA AUTORIZAÇÃO DE PESQUISA

DADOS PESSOAIS

Nome do Titular da Pesquisa:
ISADORA DE SOUZA MODESTO PEREIRA
 Instituição:
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA – SP
 Área de Atuação:
SERVIÇO SOCIAL
 Endereço:
RUA GABIBALDI 56 AP 301
 Telefone:
21 994474318
 E-mail:
isadoasmnperera@gmail.com

DADOS DO COORDENADOR/ORIENTADOR

Nome do Coordenador/Orientador da Pesquisa:
DIRCE KOGA
 Área de Atuação:
Ciências Sociais Aplicadas
 Departamento e Disciplina:
SERVIÇO SOCIAL
 Telefone:
11 997584349
 E-mail:
dircekoga@gmail.com

DADOS SOBRE A PESQUISA

Título do Projeto:
AS RELAÇÕES INTERFUNDATIVAS NO COTIDIANO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DE MÚLTIPLAS ESCALAS SOCIOTERRITORIAIS: O CASO DE NITERÓI
 Finalidade do Projeto:
☐ Monografia de Graduação ☐ Pós-graduação ☐ Mestrado ☒ Doutorado
☐ Outras
 População Alvo:
PROFISSIONAIS DO SUAS
 Local da Pesquisa:
CRAS, CREAS, GESTÃO E CENTROPOP

Observações: SERÃO NECESSÁRIOS DIVERSOS ENCONTROS, EM GRUPO E INDIVIDUAIS COM AS EQUIPES DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA, ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE E DA GESTÃO

Niterói, 11 de abril de 2018.

Assinatura:

Isadora de Souza Modesto Pereira

☒ Defendido ☐ Indeferido

Em 18/04/2018

Por:



APÊNDICES

Apêndice A – Roteiros de entrevistas.....	291
Apêndice B – Solicitação de autorização para pesquisa.....	299
Apêndice C – Termo de consentimento livre e esclarecido.....	301
Apêndice D – Roteiro básico de entrevista com profissionais da Assistência Social em Portugal.....	305

APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social

ROTEIRO DE PESQUISA - CRAS

Rio de Janeiro, 25 de julho de 2018

Metodologia: Roda de conversa com diferentes integrantes da equipe do CRAS

EIXO I – IDENTIFICAÇÃO DA EQUIPE

1. Função,
2. tempo de atuação na Assistência Social
3. tempo de atuação no CRAS:
4. Participação do CapacitaSuas PSB:
5. Participação em alguma iniciativa de qualificação profissional?

EIXO II – IDENTIFICAÇÃO DO CRAS

6. Como se deu a implantação do CRAS naquele território?
7. Quais as principais demandas atendidas no CRAS?
8. Os usuários que acessam o CRAS vêm de que bairros (do entorno próximo, distante);
9. Como os usuários ficam sabendo do CRAS?
10. Os usuários quando chegam pela primeira vez já são cadastrados no Cad. Único, ou beneficiário de algum programa de transferência de renda ou BPC

EIXO III - PERSPECTIVA TERRITORIAL

- 11.** O que é entendido como território?
- 12.** Quais as principais características do território?
- 13.** Como a equipe percebe a influência do território no trabalho cotidiano?
- 14.** É possível perceber se as alterações no território influenciam nas demandas do trabalho?
- 15.** Como é percebida a relação do usuário com território?
- 16.** O conhecimento do território influencia no planejamento das ações do CRAS?



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social

ROTEIRO DE PESQUISA – COORDENAÇÃO PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

Rio de Janeiro, 28 de outubro de 2019

Metodologia: Entrevista Proteção Social Básica

EIXO I – IDENTIFICAÇÃO

1. Profissão
2. Tempo de atuação na Assistência Social:
3. Tempo de atuação na PSB

EIXO II - PERSPECTIVA TERRITORIAL

4. Compreensão sobre a categoria território
5. Como você avalia a incorporação teórico-metodológica do conceito de Território na PNAS?
6. Qual a relação entre território e intersectorialidade?

EIXO III – TERRITÓRIO E ASSISTÊNCIA SOCIAL BÁSICA EM NITERÓI

7. Quais aspectos devem ser considerados no processo de territorialização da PSB?
8. Como se deu a construção da divisão territorial da PSB no município? Quais elementos foram levados em consideração?
9. Os CRAS existentes são suficientes para a demanda da Assistência Social? Cobrem o município todo?
10. Quais os desafios para o processo de consolidação da perspectiva territorial na gestão política de Assistência Social em Niterói?
11. Você percebe alguma dificuldade da gestão municipal em incorporar o conceito de território para as ações da assistência?

12. Quais as potencialidades que o conceito de território trouxe/ou pode trazer para otimizar a ação da Assistência Social?
13. O território é base fundante para o planejamento da Assistência Social em Niterói?
14. Quais os desafios relativos à apropriação crítica do território como conceito e estratégia de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e controle social?



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social

ROTEIRO DE PESQUISA – SUBSECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Rio de Janeiro, 28 de outubro de 2019

Metodologia: Entrevista com a Subsecretária de Assistência Social de Niterói.

EIXO I – IDENTIFICAÇÃO

- 15. Profissão
- 16. Tempo de atuação na Assistência Social:
- 17. Tempo de atuação no cargo

EIXO II - PERSPECTIVA TERRITORIAL

- 18. Qual a sua compreensão sobre a categoria território?
- 19. Como você avalia a incorporação teórico-metodológica do conceito de Território na PNAS?
- 20. Como você identifica a categoria território na gestão municipal?

EIXO III – TERRITÓRIO E ASSISTÊNCIA SOCIAL EM NITERÓI

- 21. Você acredita que a execução da política de assistência social é realizada de maneira territorializada?
- 22. Como se deu a construção da divisão territorial da PSB no município? Quais elementos foram levados em consideração?
- 23. Como se dá o circuito de produção/ sistematização/ análise/ retroalimentação das informações entre CRAS e serviços/benefícios da PSB e a gestão?
- 24. A partir da análise das informações produzidas/ sistematizadas pela equipe, os CRAS existentes são suficientes para as demandas de proteção social observadas nos territórios de Niterói, em suas regiões? Cobrem o município todo?

25. Os trabalhadores dos CRAS têm sinalizado alguma crítica em relação às áreas de abrangência dos CRAS de Niterói? É recorrente a procura por cidadãos de outros bairros não pertencentes à área de abrangência dos CRAS ou mesmo de outros municípios?
26. Tem se observado alteração nas demandas/ ofertas de proteção social nos territórios de atuação dos CRAS diante do cenário de aumento da desigualdade social e retrocesso no campo dos direitos sociais?
27. Neste cenário, como tem se dado a dinâmica de trabalho entre CRAS e outros agentes presentes nos territórios, tanto institucionais como não institucionais, legais, ilegais e mesmo do campo do ilícito?
28. Quais os desafios para o processo de consolidação da perspectiva territorial na gestão da política de Assistência Social em Niterói?
29. Você percebe alguma dificuldade da gestão municipal em incorporar a abordagem territorial para o conjunto de provimentos da assistência social?
30. Quais as potencialidades que o conceito de território trouxe/ou pode trazer para aprimorar o SUAS em Niterói?
31. A perspectiva territorial tem contribuído na relação intersetorial do SUAS de Niterói com serviços, programas das outras políticas sociais presentes nos mesmos territórios de atuação da assistência social?
32. O território é base fundante para o planejamento da Assistência Social em Niterói?
33. Quais os desafios relativos à apropriação crítica do território como conceito e estratégia de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e controle social?



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social

ROTEIRO DE PESQUISA – COORDENAÇÃO DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Rio de Janeiro, 28 de outubro de 2019

Metodologia: Entrevista com a Coordenação da Vigilância Socioassistencial do Município.

EIXO I – IDENTIFICAÇÃO

1. Profissão
2. Tempo de atuação na Assistência Social:
3. Tempo de atuação no cargo

EIXO II - PERSPECTIVA TERRITORIAL

4. Qual a sua compreensão sobre a categoria território?
5. Como você avalia a incorporação teórico-metodológica do conceito de Território na PNAS?
6. A partir de seu trabalho, como tem se operacionalizada a relação entre território e vigilância socioassistencial?

EIXO III – TERRITÓRIO E ASSISTÊNCIA SOCIAL EM NITERÓI

7. A área de vigilância socioassistencial no cotidiano da gestão tem observado/monitorado a execução da política de assistência social de maneira territorializada?
8. Como se deu a construção da divisão territorial da PSB no município? Quais elementos foram levados em consideração?
9. Como se dá o circuito de produção/ sistematização/ análise/ retroalimentação das informações entre CRAS e área de vigilância socioassistencial e ou entre serviços/benefícios da PSB e a área de vigilância socioassistencial?

10. A partir da análise das informações produzidas/ sistematizadas pela vigilância, os CRAS existentes são suficientes para as demandas de proteção social observadas nos territórios de Niterói, em suas regiões? Cobrem o município todo?
11. Os trabalhadores dos CRAS têm sinalizado alguma crítica em relação às áreas de abrangência dos CRAS de Niterói? É recorrente a procura por cidadãos de outros bairros não pertencentes à área de abrangência dos CRAS ou mesmo de outros municípios?
12. Tem se observado alteração nas demandas/ ofertas de proteção social nos territórios de atuação dos CRAS diante do cenário de aumento da desigualdade social e retrocesso no campo dos direitos sociais?
13. Neste cenário, como tem se dado a dinâmica de trabalho entre CRAS e outros agentes presentes nos territórios, tanto institucionais como não institucionais, legais, ilegais e mesmo do campo do ilícito?
14. Quais os desafios para o processo de consolidação da perspectiva territorial na gestão da política de Assistência Social em Niterói?
15. Você percebe alguma dificuldade da gestão municipal em incorporar a abordagem territorial para o conjunto de provimentos da assistência social?
16. Quais as potencialidades que o conceito de território trouxe/ou pode trazer para aprimorar o SUAS em Niterói?
17. A perspectiva territorial tem contribuído na relação intersetorial do SUAS de Niterói com serviços, programas das outras políticas sociais presentes nos mesmos territórios de atuação da assistência social?
18. O território é base fundante para o planejamento da Assistência Social em Niterói?
19. Quais os desafios relativos à apropriação crítica do território como conceito e estratégia de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e controle social?

APÊNDICE B – SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social

SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA

Rio de Janeiro, 15/03/2018

Eu, ISADORA DE SOUZA MODESTO PEREIRA, aluna de doutorado do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, venho pelo presente, solicitar autorização da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos de Niterói, para realização da coleta de dados através do banco de dados, entrevistas com profissionais da Proteção Social Básica e Especial de Média Complexidade, assim como análise de documentos, no período de abril de 2018 a junho de 2019 para a elaboração de tese, previamente intitulada *As Relações Interfederativas no Cotidiano da Política de Assistência Social a Partir de Múltiplas Escalas Socioterritoriais: O Caso de Niterói*, com o objetivo conhecer a realidade do território, construindo uma cartografia da ação social a partir dos relatórios de gestão e da vivência dos profissionais. Esta pesquisa está sob orientação da Profa. Dra. Dirce Harue Ueno Koga.

Anexo, encaminho Projeto, Metodologia, Roteiro e Modelo do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Contando com a autorização desta instituição, colocamo-nos à disposição para qualquer esclarecimento.


Isadora de Souza Modesto Pereira


Dirce Harue Ueno Koga
PUC/SP

APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa: AS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NO COTIDIANO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DE MÚLTIPLAS ESCALAS SOCIOTERRITORIAIS: O CASO DE NITERÓI

A JUSTIFICATIVA, OS OBJETIVOS E OS PROCEDIMENTOS: O motivo que nos leva a estudar o problema da gestão territorial no Sistema Único de Assistência Social, a partir de suas múltiplas escalas e das suas relações interfederativas é a necessidade de buscar novas formas de gestão e entender o município a partir das suas diferentes configurações, como município polo, passagem e dormitório ao mesmo tempo, a pesquisa se justifica a partir da necessidade de compreender, na perspectiva dos profissionais da Assistência Social, como essas configurações aparecem no campo da política pública, como se apresenta no mapa da cidade. O objetivo desse projeto é identificar como a gestão territorial é influenciada pelas múltiplas escalas que envolvem o planejamento e a execução da política pública. O(os) procedimento(s) de coleta de material e dados serão da seguinte forma:

- Análise de documentos de gestão, como relatórios e planos;
- Entrevistas coletivas com profissionais da Proteção Social Básica e Especial de Média Complexidade, da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos;
- Entrevista individual com a Subsecretária de Assistência Social;
- Aplicação de questionários abertos para a equipe da Proteção Social Básica e Especial de Médica Complexidade;
- Realização de cartografias coletivas.

DESCONFORTOS E RISCOS E BENEFÍCIOS: a pesquisa não trará prejuízos para os entrevistados, considerando que todas as informações serão protegidas por sigilo. Tais informações trarão o benefício de qualificar a gestão, na perspectiva de troca com a Secretaria.

FORMA DE ACOMPANHAMENTO E ASSISTÊNCIA: Todo o processo será construído conjuntamente com a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos de Niterói, considerando se tratar de construção de dados subjetivos.

GARANTIA DE ESCLARECIMENTO, LIBERDADE DE RECUSA E GARANTIA DE SIGILO: Você será esclarecido(a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios.

A pesquisadora irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da pesquisa serão enviados para você e permanecerão confidenciais. Seu nome ou o material que indique a sua participação não será liberado sem a sua permissão. Você não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo. Uma cópia deste consentimento informado será arquivada no Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e outra será fornecida a você.

CUSTOS DA PARTICIPAÇÃO, RESSARCIMENTO E INDENIZAÇÃO POR EVENTUAIS DANOS: A participação no estudo não acarretará custos para você e não será disponível nenhuma compensação financeira adicional.

DECLARAÇÃO DO PARTICIPANTE: Eu, _____ fui informada (o) dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e motivar minha decisão se assim o desejar. A pesquisadora ISADORA DE SOUZA MODESTO PEREIRA e a professora orientadora Dirce Koga certificaram-me de que todos os dados desta pesquisa serão confidenciais.

Também sei que caso existam gastos adicionais, estes serão absorvidos pelo orçamento da pesquisa. Em caso de dúvidas poderei chamar pesquisadora ISADORA DE SOUZA MODESTO PEREIRA no telefone (21) 994474318

Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste

termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Nome	Assinatura do Participante	Data
		

Pesquisadora Isadora de Souza Modesto Pereira

APÊNDICE D – ROTEIRO BÁSICO DE ENTREVISTA COM PROFISSIONAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PORTUGAL

EIXO I – IDENTIFICAÇÃO

1. Instituição:
2. Função:
3. Há quanto tempo atua na Ação Social
4. Há quanto tempo atua na instituição
5. Participação em alguma iniciativa de qualificação profissional?

EIXO II – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PORTUGAL

6. Como você define a Ação Social?
7. Vê política pública de direito?
8. Quem tem direito?
9. Como se dá acesso?
10. Como é e como deveria ser a participação da sociedade civil?
11. Você sabe como a política é financiada?

EIXO III – A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA

12. Você teve conhecimento do processo de descentralização em Portugal?
13. O que entende por descentralização?
14. O que poderia ter sido feito de outra forma e como?

EIXO IV – O TERRITÓRIO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PORTUGAL

15. O que você entende por território?
16. É possível perceber se as alterações no território influenciam nas demandas do trabalho?
17. Como é percebida a relação do usuário com território?
18. Você percebe que o território influencia no seu cotidiano profissional? Se sim, como?
19. Você percebe que o seu trabalho influencia no território? Se sim, como?