Paula Vanessa de Faria Lindo

Uma Crítica Geográfica ao Conceito de Território na PNAS: Por um diálogo entre Geografia e Serviço Social

Tese de Doutorado
PPGG - FCT/UNESP
2015

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
CAMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE

Programa de Pós-Graduação em Geografia
Área de Concentração: Produção do Espaço Geográfico
Linha de Pesquisa: Produção do Espaço Urbano

Uma Crítica Geográfica ao Conceito de Território na PNAS: por um diálogo entre Geografia e Serviço Social

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutorado em Geografia.

.

PAULA VANESSA DE FARIA LINDO

Presidente Prudente, agosto de 2015.

Banca examinadora:
1. Everaldo Santos Melazzo - Orientador
UNESP, Presidente Prudente, SP

2. Prof.ª Dra. Maria Encarnação Beltrão Sposito
UNESP, Presidente Prudente, SP

3. Prof.ª Dra. Eda Maria Góes
UNESP, Presidente Prudente, SP

4. Profª Dra. Anita Burth Kurka
UNIFESP, Santos, SP

5. Profª Dra. Dirce Harue Ueno Koga
UNICSUL, São Paulo, SP

FICHA CATALOGRÁFICA

Lindo, Paula Vanessa de Faria.
L724c Uma Crítica Geográfica ao Conceito de Território na PNAS: por um diálogo entre Geografia e Serviço Social / Paula Vanessa de Faria Lindo. - Presidente Prudente : [s.n], 2015
xv, 221 f. : il.

Orientador: Everaldo Santos Melazzo
Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia
Inclui bibliografia

1. PNAS. 2. Território. 3. Geografia. 4. Serviço Social. I. Lindo, Paula. II. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia. III. Título.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Presidente Prudente

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. **EVERALDO SANTOS MELAZZO**
ORIENTADOR

Profa. Dra. **MARIA ENCARNAÇÃO B. SPOSITO**
(FCT/UNESP)

Prof. Dr. **EDA MARIA GOES**
(FCT/UNESP)

Profa. Dra. **DIRCE HARUE UENO KOGA**
(UNICSUL)

Profa. Dra. **ANITA BURTH KURKA**
(UNIFESP)

PAULA VANESSA DE FARIA LINDO

Presidente Prudente (SP), 11 de agosto de 2015.

RESULTADO: APROVADA

Faculdade de Ciências e Tecnologia
Seção Técnica de Pós-Graduação
Rua Roberto Simonsen, 305 CEP 19060-900 Presidente Prudente SP
Tel 18 3229-5417 fax 18 3223-4519 posgrad@fct.unesp.br

À minha grande família:

Luzia Lindo, José Lindo, Fernando Lindo* e avó *Maria do Carmo,
Pelo apoio e amor incondicional

Pedro Lindo* e *Márcio Eduardo
Pela oportunidade de com vocês aprender e compartilhar os desafios do cotidiano

Igor Catalão, Reginaldo Souza* e *Maria Angélica Magrini
Pela cumplicidade, irmandade e por vencermos as distâncias geográficas

Pedro Lindo Eduardo

"Deixo a tristeza e trago a esperança em seu lugar
Que o nosso amor pra sempre viva, minha dádiva"

Agradecimentos

Impossível finalizar este ciclo sem mencionar a maternidade. Sinto-me obrigada, mesmo que de maneira breve, a registrar as dificuldades de se conciliar vida acadêmica e maternidade.

Não, não é uma tarefa fácil ser cientista em início de construção de carreira e ser mãe. E eu posso dizer com o conhecimento de causa de quem já foi estudante de mestrado “livre, leve e solta”, sem filho e que agora foi estudante de doutorado com um filho (Pedro) desejado e muito querido. A diferença entre as duas situações é algo que mal posso colocar em palavras. E que facilmente se identifica quando o quesito de avaliação for participação da vida acadêmica e resultado dos trabalhos produzidos... O nosso atual modelo de universidade tem construído uma lógica perversa da qual nós, estudantes e professores, não conseguimos nos desvencilhar. Uma lógica que nos pressiona o tempo todo e a “sensação” é sempre a de falta de tempo. Estamos adoecendo. Precisamos dialogar, sensibilizar-nos e reagir.

A minha primeira reação será o apelo aos programas de pós-graduação do Brasil, para que garantam em seus regimentos medidas para evitar que as discentes/mães interrompam suas atividades acadêmicas e respeite a especificidade feminina. Não interrompi o meu doutorado, mas sempre haverá mães disputando e revindicando seus direitos de ser uma pós-graduanda e de concluir tal jornada sem adoecer. É preciso que sejam criadas “normas” para garantir direitos. Seria uma maneira de nos proteger, de protegê-las, de incentivar o aumento da participação das mulheres no campo científico. Afinal de contas, se é preciso promover a equidade de gênero no campo científico, é necessário inserir as mulheres de maneira mais ampla no processo acadêmico. Então, também é preciso inserir as mulheres mães e as que serão mães. Principalmente as que estão construindo suas carreiras profissionais/acadêmicas entre noites mal dormidas, fraldas, primeiros passinhos, primeiras palavras e frases como "Mamãe, tá estudando? Pedro vai estudar com você?"; "Não chora mamãe, Pedro te protege"; “Pedro vai fazer tese”.

Escrevo esses agradecimentos porque finalizei uma batalha importantíssima na minha vida. E consegui finalizar porque, ao longo da graduação, mestrado e doutorado, eu construi amizades sinceras, generosas e presentes que me ajudaram a dar conta da

tese e dar ter consciência de mim mesma. Igor Catalão, Reginaldo José de Souza, Maria Angélica de Oliveira, obrigada pelas correções, críticas, sugestões e construções.

Venci porque tenho pais, que mesmo a mais de 800 km de distância, sempre estiveram auxiliando com a maternidade e com os momentos em que eu precisei me afastar do Pedro. Mãe (Luzia) e Pai (José), sem vocês essa conclusão seria impossível.

Venci porque tenho um companheiro com quem compartilho sonhos e lutas. Que se tornou um pai dedicado, participativo e engajado, além de ser um grande geógrafo e que mergulhou comigo nos meus desafios. Márcio Eduardo, obrigada pela parceria, pelos diálogos, sugestões e pelas correções. Juntos fazemos dar certo.

Queridos Igor, Régis, Maria, Marcinho, Man e Paizão obrigada por me acolherem, apoiarem e por não tratarem a minha maternidade como um problema ou mera opção. Serei eternamente grata a vocês!

Também agradeço:

Ao professor Everaldo Santos Melazzo pela longa jornada de orientação, pelas idas e vindas, por todas as conversas e por me respeitar mesmo não concordando com algumas das minhas escolhas.

Às professoras Eda Maria Góes e Maria Encarnação Beltrão Sposito pelas preciosas contribuições no exame de qualificação, por terem acompanhado minha caminhada durante esses anos de UNESP e por serem professoras/pesquisadoras que admiro.

Aos professores da FCT/UNESP que, em algum momento durante esses 13 anos de casa, marcaram minha vida acadêmica e me inspiram a continuar essa caminhada.

Às professoras/pesquisadoras Andrea Almeida, Aldaíza Sposati, Anita Kurka, Dirce Koga e ao professor/pesquisador Rodrigo Diniz, obrigada pelas experiências trocadas, generosidade e pelo incentivo. Aprendi muito com todos vocês.

Ao Robson Paim, por seu companheirismo cotidiano na UFFS, bom humor e por me fazer sentir que a vida em Erechim poderia ser divertida como era em Prudente. Também agradeço pelo carinho e passeios com o Pedrinho para minha concentração.

Ao Pedro Murara, por sua chegada em Erechim, por sua amizade, incentivo, energia, parcerias e por ser tão querido e carinhoso com o nosso Pepinho.

À Luci Modtkowski (ex-aluna do curso de Geografia da UFFS-Erechim) e Gessica Steffens (aluna do curso de Arquitetura da UFFS-Erechim) pelas transcrições das entrevistas e por serem tão queridas.

À Rossana Gazoni por nossas conversas sobre o Serviço Social, pelas dicas e revisão de algumas leis da Política de Assistência Social.

Ao amigo - parceiro de pesquisa e vida Oséias Martinuci e sua atenciosa e gentil esposa Drielly Martinuci por serem tão presentes, carinhosos e generosos.

Ao Rafael de Castro Catão por nossas conversas geográficas/cartográficas e pelo apoio emocional.

Ao amigo e professor Márcio Catelan por termos compartilhado sonhos, preocupações e conquistas. Obrigada também pelo apoio logístico.

Aos amigos e colegas de longo tempo e aos recém-chegados que, de algum modo, marcaram dias entre pesquisa, discussões calorosas, alegrias e tantas histórias... Leni Gaspar, Wagner Batella, Raquel Arruda, Aline Sulzbach, Antonio Bernardes, Ronaldo Araújo, Raphael Vila Real, Sandra Engel, Bethânia Menezes e Paula Nascimento.

Aos discentes, técnicos e docentes da UFFS que dividiram comigo a dificuldade de escrever uma tese, ser mãe e ser professora. Obrigada pela generosidade e apoio!

Aos colegas do Colegiado de Geografia da UFFS, *Campus* Erechim, Pedro Murara, Robson Paim, Juçara Spinelli, Éverton Kozenieski, Ana Maria Pereira, Dilermando Cataneo, Márcio Eduardo e José Mario por compartilharmos sonhos, angústias e lutas.

À UFFS, pelos seis meses de afastamento das atividades para a capacitação docente.

Ao CNPq, pela bolsa de doutorado durante o período que morei em Presidente Prudente.

Muito Obrigada!

Resumo

É preciso ter claro que a sociedade capitalista reproduz de forma reiterada a precarização do homem, via exploração da força de trabalho e exclusão, tendo a desigualdade socioespacial como um de seus produtos que se materializa por meio da violação das necessidades sociais básicas. Desse ponto de vista, uma das possibilidades de promover a rede de atenções para que a dignidade humana seja assegurada e respeitada é a construção democrática da responsabilidade governamental sobre a assistência social como política de Estado. No caso brasileiro, a Assistência Social foi inscrita na Constituição Federal de 1988 como um dos pilares do sistema de seguridade social e, posteriormente, ficou marcada na história desta política a luta pela construção da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993. Após 2003, ela é fortalecida institucionalmente com a elaboração da Política Nacional de Assistencial Social (PNAS), aprovada em 2004, e com a implementação da Norma de Operação Básica/Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), em 2005. Com a Constituição de 1988 e a reforma do Estado na década de 1990, com destaque para as políticas dos anos 2000, o conceito de território bem como as temáticas que o envolvem ganham significado e relevância no âmbito das políticas públicas brasileiras. O território, na lei, passa a ser a unidade de referência para o desenvolvimento e combate à pobreza. A Geografia brasileira, por outro lado, já acumula duas décadas de densos debates sobre este conceito. É na esteira do movimento de renovação da Geografia, especialmente no final do século XX em diante, que a abordagem territorial adquire substância teórico-metodológica nos estudos sobre o papel das relações sociais e de poder nos processos de produção do espaço. Nessa leitura, o exclusivismo outrora outorgado ao Estado no estudo das questões que dizem respeito à relação sociedade-território tem dado lugar a uma abordagem mais complexa, dando visibilidade às lutas sociais, às territorialidades cotidianas da vida e do trabalho e às estratégias de produção da existência baseadas no aumento da autonomia relativa dos sujeitos. Nesse sentido, a presente tese busca compreender como o território é concebido pela Política de Assistência Social e pelo campo acadêmico do Serviço Social. Os procedimentos de pesquisa se detiveram no levantamento e análise de documentos oficiais, pós-LOAS 1993, periódicos do Serviço Social e entrevistas com professores/pesquisadores com produção relevante na área. Isto para entender como o conceito de território é construído, interpretado e aplicado no âmbito da PNAS. Trata-se de tema atual, presente na agenda das políticas públicas, nos debates do Serviço Social e também em pesquisas geográficas. Procuramos demonstrar, com esta tese, que a incorporação do conceito de território na PNAS, embora contenha significativos avanços para a política social no Brasil, se caracterizou pela sua redução crítica e teórico-metodológica, considerando a evolução das distintas abordagens e concepções de território na Geografia. O conceito de território, ao servir de base para a implementação da PNAS, é reduzido apenas a um simples instrumento de planejamento, muito embora apresente grande potencial para a estruturação de uma política com maior efetividade. Portanto, a proposição geral desta tese é contribuir com uma reflexão que caminha entre dois desafios interconectados, mas que guardam particularidades em si: de um lado, interpretar o processo de formulação de política pública em todas as suas contradições, potencialidades e limites, historicamente determinado e politicamente referenciado em uma concepção política de transformação social que incorpora os conflitos e as disputas pelo fundo público; e, de outro, propor um diálogo interdisciplinar capaz de produzir condições para o avanço do conceito de território na Política de Assistência Social, como condição necessária da produção dos direitos *no território* e *com o território*.

Palavras-chave: PNAS, Território, Serviço Social, Geografia.

Abstract

It is necessary to clarify that the capitalist society reproduces repeatedly the human being precariousness, through workforce exploitation and exclusion, having the socio-spatial inequality as one of its results which is materialized through the violation of the social basic needs. From this point of view, one of the possibilities to draw the attention of different networks so that human dignity can be ensured and respected is the democratic construction of the government responsibility for the social assistance as a State policy. In Brazil, Social Assistance was included in the Federal Constitution of 1988 as one of the pillars of the social security system and subsequently, the struggle for the construction of the Organic Law of Social Assistance (LOAS) was marked in the history of this policy, approved in 1993. After 2003, it is institutionally strengthened with the establishment of the National Policy of Social Assistance (PNAS), approved in 2004, and the implementation of the Basic Operating Standard/ Unified Social Assistance System (NOB / SUAS), in 2005. With the 1988 Constitution and the reform of the State in the 1990s, especially the 2000s policies, the concept of territory as well as the themes that involve it gain meaning and relevance within the Brazilian public policies. The territory, according to the law, becomes the reference unit for the development and combating of poverty. The Brazilian Geography, on the other hand, has already accumulated two decades of dense discussion on this concept. In the wake of the Geography movement renewal, especially in the late twentieth century onwards, the territorial approach acquires theoretical and methodological substance in studies on the role of social relations and power in the space production processes. In this reading, the exclusivity once granted to the State in the study of issues concerning the relationship between society and territory has given way to a more complex approach, giving visibility to the social struggles, the everyday life and work territorialities and the existence production strategies based on the increase of the relative autonomy of the subjects. Thus, the aim of this thesis is to understand how the territory is conceived by the Social Assistance Policy and the Social Work academic field. The research procedures focused on the survey and analysis of official documents, post-LOAS 1993, Social Work journals and interviews with teachers / researchers with relevant production in the area. This in order to understand how the concept of territory is built, interpreted and applied in the PNAS. It is a current theme in the agenda of public policies, in the discussions of Social Work and also in geographic researches. The present study sought to demonstrate that the incorporation of the concept of territory in the PNAS, although it contains significant advances for the social policy in Brazil, was characterized by its critical and theoretical-methodological reduction, considering the evolution of different approaches and concepts of territory in Geography. The concept of territory, when used as the basis for the implementation of the PNAS, is reduced as a simple planning tool, even though it presents great potential for the structuring of a more effective policy. Therefore, the general proposition of this thesis is to contribute to a reflection that goes between two interconnected challenges, but which have particularities between them: on one hand, interpreting the public policy formulation process in all its contradictions, potentials and limits, historically determined and politically referenced in a political conception of social transformation that incorporates the conflicts and disputes by public funds; and on the other hand, offering an interdisciplinary dialogue capable of producing conditions for the territory concept enhancement in the Social Assistance Policy, as a necessary condition for the production of rights in the territory and with the territory.

Key-words: PNAS, Territory, Social Work, Geography.

Sumário

Dedicatória i

Agradecimentos iii

Resumo vi

Abstract vii

Sumário viii

Índice xi

Índice de Quadros xii

Índice de Figuras e Fotos xiii

Lista de Siglas xv

Introdução 17

Capítulo 1 – Espaço e políticas públicas: aproximações iniciais 33

Capítulo 2 – A Política de Assistência Social: processo, rupturas e continuidades 51

Capítulo 3 – Território na PNAS e no Serviço Social: sistematizando entendimentos para um diálogo necessário 87

Capítulo 4 – Abordagens e Concepções do Território na Geografia Brasileira: subsídios para o diálogo com o Serviço Social 165

Considerações Finais 195

Referências Bibliográficas 204

Apêndice 217

Índice

Introdução 16

Procedimentos metodológicos e estrutura da tese 24

Capítulo 1 – Espaço e Políticas Públicas: aproximações iniciais **33**

1.1 - As desigualdades sociais no espaço geográfico: o Estado como interventor e a introdução do território na Política Social 35

Capítulo 2 – A Política de Assistência Social: processo, rupturas e continuidades **51**

2.1 - Lei Orgânica de Assistência Social e seu contexto histórico 52

2.2 - A Política de Assistência Social: da "solidariedade" à conquista de Direitos 65

2.3 - Fortalecimento institucional da Política de Assistência Social 77

Capítulo 3 – Território na PNAS e no Serviço Social: sistematizando entendimentos para um diálogo necessário **87**

3.1 - O Território na/da PNAS 93

3.2 - Pesquisadoras do Serviço Social e o conceito de território 123

3.2.1 - Antecedentes do território na PNAS 128

3.2.2 - Referencial teórico do território na Assistência Social: sistematizando entendimentos a partir das professores/pesquisadores do Serviço Social 133

3.2.3 - Abordagens e concepções do território no Serviço Social 141

3.2.4 - O conceito de território e os desafios da PNAS pelo ponto de vista dos entrevistados 157

Capítulo 4 – Abordagens e Concepções do Território na Geografia Brasileira: subsídios para o diálogo com o Serviço Social **165**

4.1 – Abordagens geográficas sobre o conceito de território no Brasil 167

4.2 **-** Concepções do território na Geografia: elementos para o debate com o Serviço Social. 168

4.3 - Território e Relações de Poder; Diversidade de Arranjos Territoriais e Território e Autonomia; 171

4.4 – Multidimensionalidade, Multiescalaridade e a Perspectiva Integradora do território; 176

4.5 - Território e a Tríade Relacional: território-territorialização-territorialidade 187

Considerações Finais 195

Referência Bibliográfica 204

Apêndice **217**

Pesquisa em Periódicos do Serviço Social 218

Roteiro de Entrevista 232

Índice de Quadros

Quadro 1 - Ocorrência da palavra território e suas variações na LOAS atualizada 63

Quadro 2 - Ocorrência da palavra território e suas variações nos documentos oficiais do MDS 122

Quadro 3 - Entrevistada: Dirce Koga – Síntese da trajetória acadêmica e profissional relacionada ao conceito de território. 144

Quadro 4 – Entrevistada: Aldaíza Sposati – Síntese da trajetória acadêmica e profissional relacionada ao conceito de território 145

Quadro 5 – Tatiana Dahmer Pereira – Síntese da trajetória acadêmica e profissional relacionada ao conceito de território. 147

Quadro 6 – Entrevistada: Anita Kurka – Síntese da trajetória acadêmica e profissional relacionada ao conceito de território. 148

Quadro 7 – Entrevistada: Andreia Cristina da Silva Almeida – Síntese da trajetória acadêmica e profissional relacionada ao conceito de território. 149

Quadro 8 – Entrevistado Rodrigo Aparecido Diniz – Síntese da trajetória acadêmica e profissional relacionada ao conceito de território. 149

Quadro 9 – Síntese das revistas analisadas 218

Quadro 10 – Publicações de 2004 a 2014 da Revista Katálysis 219

Quadro 11 – Trabalho publicado na Revista Katálysis, do Programa de Pós- 220

Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), cujas temáticas abordam o território

Quadro 12 – Publicações de 2004 a 2014 da Revista Serviço Social & Sociedade 221

Quadro 13 – Trabalhos publicados na Revista Serviços Social & Sociedade, da Editora Cortez, cujas temáticas abordam o território 223

Quadro 14 – Publicações de 2004 a 2014 da Revista de Políticas Públicas 224

Quadro 15 – Trabalhos publicados na Revista de Políticas Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, cujas temáticas abordam o território 226

Quadro 16 – Publicações de 2004 a 2014 da Revista SER Social 227

Quadro 17 – Trabalhos publicados na Revista SER Social, do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB, cujas temáticas abordam o território. 228

Quadro 18 – Publicações de 2004 a 2014 da Revista Libertas 229

Quadro 19 – Trabalho publicado na Revista Libertas, da Faculdade de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, cuja temática aborda o território 229

Quadro 20 – Publicações de 2004 a 2014 da Revista Praia Vermelha 230

Quadro 21 - Trabalho publicado na Revista Praia Vermelha, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, cuja temática aborda o território 231

Índice de Figuras e Fotos

Figura 1 - Capa do documento LOAS anotada, organizada pela SNAS, publicada em março 2009 63

Figura 2 - Capa do documento Loas atualizada em 2011. 63

Figura 3 - Capa do “Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo” publicado em agosto 1996. 76

Figura 4 - Capa do Documento oficial “Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais” publicado em 2009. 110

Foto 1 - Aldaíza Sposati homenageia prof. Milton Santos. “Medalha Anchieta” 123

Foto 2 - Aldaíza Sposati homenageia prof. Milton Santos. “Diploma de Gratidão da Cidade de São Paulo” 123

Figura 5 - Folder do evento promovido pelo NEPSAS 140

Figura 6 – Capa da publicação da Revista Katálysis de 2004 220

Figura 7 – Capa da publicação da Revista Katálysis de 2014 220

Figura 8 – Capa da Revista Serviço Social & Sociedade, n. 79, de 2004 223

Figura 9 – Capa da Revista Serviço Social & Sociedade, n. 110, de 2012, com novo *layout* 223

Figura 10 – Capa da Revista Serviço Social & Sociedade, n. 118, de 2014 223

Figura 11 – Capa da Revista de Políticas Públicas, v. 8, n. 1 de 2004 226

Figura 12 – Capa da Revista de Políticas Públicas, v. 18, n. 2 de 2014. 226

Figura 13 – Capa da Revista SER Social, n. 14 de 2004. 228

Figura 14 – Capa da Revista SER Social, v. 13, n. 28 de 2011 228

Figura 15 – Capa da Revista SER Social, v. 16, n. 34 de 2014. 228

Figura 16 – Capa da Revista Libertas, v. 4 e 5, de 2004, 2005. 229

Figura 17 – Capa da Revista Libertas, v. 10, n. 2 de 2010. 229

Figura 18 – Capa da Revista Praia Vermelha, n. 10 de 2004. 231

Figura 19 – Capa da Revista Praia Vermelha, v. 22, n. 2 de 2014. 231

Lista de Siglas

CEMESPP = Centro de Estudo e Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas

CNAS = Conselho Nacional de Assistência Social

CRAM = Centro de Referência de Atendimento a Mulher Vítima de Violência

CRAS = Centro de Referência de Assistência Social

CREAS = Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DF = Distrito Federal

ENG = Encontro Nacional de Geógrafos Brasileiros

FHC = Fernando Henrique Cardoso

FMI = Fundo Monetário Internacional

IBGE = Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH = Índice de Desenvolvimento Humano

LBA = Legião Brasileira de Assistência

IPEA = Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOAS = Lei Orgânica de Assistência Social

MDS = Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB = Norma Operacional Básica

PNAS = Política Nacional de Assistência Social

PNAD = Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNUD = Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PAIF = Programa de Atenção Integral à Família

PCS = Programa Comunidade Solidária

PSB = Proteção Social Básica

PSE = Proteção Social Especial

SUAS = Sistema Único de Assistência Social

Introdução

Aprovada no ano de 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) incorpora explicitamente a preocupação com as desigualdades *socioterritoriais* em sua formulação, tendo em vista a necessidade ali explícita de elaboração de estratégias para seu enfrentamento, o estabelecimento e a garantia de mínimos sociais ao provimento de condições para atender à sociedade e a busca pela universalização dos direitos sociais. A partir deste momento, sem descuidar dos esforços, marchas e contramarchas que o antecederam, pretendeu-se inaugurar uma nova forma e um novo conteúdo para a gestão das questões sociais que se direcionam para o enfrentamento das desigualdades sociais e não apenas para a gestão da pobreza, como historicamente se fez no Brasil.

A partir da revisão, leitura e análise de documentos oficiais do MDS, como efetivamos ao longo da pesquisa, dois aspectos de interesse geográfico, intimamente articulados, mereceram destaque: i) a constituição e a territorialização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); e ii) o desenvolvimento do conceito de território.

No decorrer da última década, ocorreram mudanças significativas no padrão de *Proteção Social* no Brasil, por isso nosso foco consiste em compreender a construção da Política Social como direito (a partir da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, 1993) e, mais detidamente, como a PNAS (2004) se apoia no conceito de território para implementar suas ações socioassistenciais.

O objetivo central desta tese é, portanto, problematizar o processo de elaboração da denominada "perspectiva territorial" no âmbito da ação pública em sua gestão do social por parte do Estado brasileiro. A construção de uma política nacional de assistência social, assim, é colocada sob análise em sua dimensão processual e uma ênfase especial será dada às maneiras e concepções e ao sentido operacional que vêm sendo conferidos ao território no âmbito desta política.

Como desdobramento desse objetivo, analisaremos o processo de formulação da Política de Assistência Social atentando para a progressiva inserção e as concepções sobre o território constantes na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e no campo acadêmico do Serviço Social.

Mais especificamente, propomos uma reflexão que caminha entre dois desafios interconectados, mas que guardam particularidades em si mesmos: de um lado,

interpretar o processo de formulação de política pública em todas as suas contradições, potencialidades e limites, historicamente determinado e politicamente referenciado em uma concepção política de transformação social que incorpora os conflitos e as disputas pelo fundo público; e, de outro, propor um diálogo interdisciplinar capaz de produzir condições para o avanço do conceito de território na Política de Assistência Social, como condição necessária da produção dos direitos *no território e com o território* (STEINBERGER, 2013). Ou, de outra maneira, aventamos que se concebam os direitos sociais como condição *sine qua non* para a cidadania, para a redução e o combate às desigualdades socioespaciais. Gostaríamos de deixar claro, desde o início, que são reconhecidas aqui as rupturas propostas e as dificuldades e limites que representam sua implementação, mas que ao mesmo tempo possibilita identificarmos um caminho em construção a respeito do modo de intervenção pública sobre as questões sociais.

Tal análise, portanto, parte da constatação e reafirma que quaisquer propostas de mudanças não podem ser interpretadas sem o reconhecimento dos conflitos que elas geram, isto na medida em que processo de desenvolvimento e mudança provocam rupturas, desmanchando consensos e produzindo outros, destruindo velhas relações sociais e produzindo novas, reorganizando ações e implantando outras perspectivas.

É pertinente lembrar que a Política de Assistência Social está em movimento, constituindo-se historicamente como política pública em busca dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. Trata-se de uma modalidade de intervenção do Estado, historicamente marcada por avanços, rupturas e continuidades. A Assistência Social foi inscrita na Constituição Federal de 1988 como um dos pilares do sistema de seguridade social. Posteriormente, fica marcado na história desta política o processo de luta para construção da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993, porém sua implementação, entre 1995 e 2002, não foi tão orgânica assim. Após 2003, ela é fortalecida institucionalmente com a elaboração da Política Nacional de Assistencial Social (PNAS), aprovada em 2004 e com a implementação da Norma de Operação Básica/Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), em 2005. Mas é interessante rememorar, como fez Yazbek, que:

> [...] por sua vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário, a Assistência Social brasileira carrega uma pesada herança assistencialista que se consubstanciou a partir da "matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas". (Yazbek, 2007, 6ª ed.) Isso significa que, apesar dos inegáveis avanços, permanecem

> na Assistência Social brasileira, concepções e práticas assistencialistas, clientelistas, primeiro damistas e patrimonialistas. Décadas de clientelismo consolidaram neste país uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das Políticas Sociais e especialmente da Assistência Social aos mais pobres em nossa sociedade (YAZBEK, 2008, p. 74).

Portanto, uma pergunta possível para iniciar nosso debate pode ser formulada da seguinte maneira: em que medida, ao propor o território como condição da operação da Política de Assistência Social, podem ser produzidas rupturas com as velhas práticas representadas, por exemplo, pelo clientelismo e pelo primeiro-damismo e inauguradas novas concepções da política? Ao mesmo tempo, e como consequência da ênfase atribuída ao território como estratégia de operação da gestão social, a PNAS não estaria resumindo o território a simples área de atuação? Não reduz assim seu campo de ação a um localismo e a uma focalização que desconsidera os vínculos e as articulações escalares dos processos de produção e reprodução das desigualdades sociais e, portanto, socioespaciais?

As questões formuladas conduzem à análise aqui proposta. De um lado, ao reconhecer os avanços representados pela própria produção de uma política pública que enfrenta o padrão histórico de assistencialismo que, ao mesmo tempo, naturalizava as desigualdades sociais e mantinha um tratamento assistencial à pobreza e, de outro lado, ao alertar para os riscos de uma concepção reducionista de gestão da pobreza localizada e focalizada em áreas específicas, vai em busca de conectá-las aos processos mais profundos e estruturais de produção e reprodução das próprias desigualdades, sem reduzir as desigualdades sociais às espaciais e sem fazer deslizar a luta contra as desigualdades para uma gestão territorializada da pobreza.

Na busca de nossos objetivos, fixando as questões formuladas, a escolha dos procedimentos, que serão detalhados adiante, centrou-se, como ponto de partida, em compreender o processo de construção da política via recuperação de sua trajetória ao longo dos últimos 22 anos, analisando seus principais documentos de formulação, que resultaram no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em vigor hoje.

O SUAS é concebido como sistema descentralizado, participativo e não contributivo, que organiza e regula as responsabilidades das esferas federal, estaduais, municipais, do Distrito Federal e da sociedade civil em relação à PNAS, representando um avanço na longa trajetória histórica da gestão social brasileira. Logo, passa a caber a

cada esfera de governo, em seu âmbito de atuação, respeitando os princípios e diretrizes estabelecidas na PNAS, coordenar, formular e cofinanciar, além de monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações e ações que, em conjunto e de maneira articulada, passam a determinar os rumos do enfrentamento das desigualdades sociais e não meramente reproduzir padrões anteriores de gestão da pobreza.

Nessa trajetória, ganha destaque a constante elaboração de uma concepção que confere significativo papel ao território e às ações territoriais como condição, como estratégia e como instrumento de suas ações. Há uma nítida trajetória de busca de aprimoramento e busca de termos, acepções e formulações, nos diversos documentos representativos da citada política, em torno da concepção de território, que ganha concretude ao longo do tempo. Assim, são várias as noções e conceitos que vão sendo incorporados e explicitados e que fazem referência ou podem ser interpretados como fazendo referência ao território como condição, estratégia e instrumento da política. Em decorrência desta construção, portanto em processo, é preciso avaliar o rumo, a direção, o horizonte desta concepção em andamento. Ou seja, saber para onde ela pode levar a política é necessário para a avaliação de suas potencialidades ou de seus limites, de um lado, e, de outro, necessário para que sejam evitados e contornados os riscos e limitações que poderiam ser impostos por uma visão que aqui denominaremos como localista e uniescalar, centrada na ação dos CRAS, que reduz a perspectiva territorial da política a delimitação de áreas de abrangências onde são ofertados serviços socioassistenciais.

A respeito da face mais visível dos resultados desta construção, já sistematizamos alguns entendimentos em Lindo (2011). Porém, sentimos a necessidade de avançar. O processo de aprendizado vivenciado no decorrer da pesquisa anterior aproximou-nos da Política de Assistência Social, de novos conhecimentos e questionamentos. Estudamos e produzimos reflexões sobre os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) de Presidente Prudente, SP. O diálogo com as assistentes sociais, mais especificamente com aquelas que atuavam nos CRAS, somado aos resultados obtidos ao finalizar a pesquisa, suscitou-nos a necessidade de outra pesquisa. Percebemos que seria importante compreender o processo de incorporação do conceito de território pela PNAS e estreitar o diálogo com outros atores envolvidos direta ou indiretamente com a política, atores que influenciam a formulação da Política de Assistência Social, que trabalham para expandi-la, divulgá-la e, ainda, trabalham como

educadores e formadores de profissionais que passarão a atuar neste campo de intervenção, o social.

Aqui cabe um parênteses para ressaltarmos a existência de posições teóricas que diferenciam atores, agentes e sujeitos sociais no uso que as ciências sociais fazem de tais conceitos em suas análises. Neste trabalho utilizaremos agentes para nos referirmos a indivíduos diretamente ligados a esfera do poder público, "agentes públicos". Em outros momentos, nos apropriamos do termo "ator" para abordarmos genericamente os distintos indivíduos das políticas públicas, como os beneficiários e os professores/pesquisadores do Serviço Social. Utilizamos "ator" nos referenciando no conceito de "ator sintagmático" de Raffestin (1993), que significa todos os sujeitos que realizam determinadas ações, programas com base no território.

Para nós, a política pública não se restringe a um simples instrumento "frio" e burocrático do planejamento e gestão. Ela sintetiza as contradições de sua época e, por detrás de sua fisionomia fria, há pessoas e grupos que a disputam e a fazem evoluir gradualmente. É por essa compreensão que acreditamos que estreitar o diálogo entre Geografia e Serviço Social seja também uma maneira de ampliar a arena de disputas por uma política pública com mais potencialidade para enfrentar as desigualdades socioespaciais. Consideramos que esta aproximação, além de ser possível, é essencial. Isto porque nós geógrafos não podemos nos furtar de direcionarmos nossos conhecimentos para as questões relacionadas às Políticas de Assistência Social, assim como os profissionais do Serviço Social não podem deixar de lado o fato de lidar diretamente com dinâmicas e problemas que não ocorrem meramente num espaço neutro, vazio, areal, mas em espaços divididos e disputados por diferentes interesses e grupos sociais.

Seguindo as orientações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2006), cada município deve identificar seus "territórios de risco e vulnerabilidade social", sejam eles urbanos ou rurais, e neles implantar um Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) com o objetivo, antes de mais nada, de aproximar os serviços dos usuários. O CRAS, enquanto estrutura física, de base municipal e sustentação do sistema, é previsto para ser o responsável pela proteção social básica às famílias e aos indivíduos, cujo objetivo é agir localmente, em uma política de proximidade, a partir dos valores universais da política social. Depreende-se, de imediato, um primeiro "recorte territorial" específico para a implantação da política,

o território administrativo do município e, mais além, a partir desta unidade administrativa do Estado brasileiro, em seus territórios de risco e vulnerabilidade social, ou seja, com a identificação de outros recortes, a implantação de um equipamento de prestação de serviços que adquire uma localização específica.

Em Lindo (2011), chegamos à conclusão de que a incorporação do conceito de território, apesar de ser considerado como um avanço no âmbito da política nacional, ainda não vem sendo interpretado a partir de seus múltiplos significados, sobretudo aqueles que oferecem possibilidades à efetivação de ações que vão de encontro aos distintos conteúdos geográficos das desigualdades. As desigualdades podem ser identificadas pela análise da territorialização-territorialidade das relações de poder e, desta maneira, é possível traçar estratégias políticas e metodológicas mais apropriadas para o enfrentamento das desigualdades desde as realidades dos territórios, considerando seus *atores sintagmáticos* (RAFFESTIN, 1993) e os recursos potenciais territorializados (materiais e imateriais).

Naquele trabalho (LINDO, 2011), identificamos que as assistentes sociais reconheciam os limites de suas áreas de atuação na área de abrangência do CRAS e na localização de equipamentos e/ou ações institucionais que complementam suas práticas. Contudo, não se apropriaram de conhecimentos (conceitos, métodos, técnicas, uso de ferramentas etc.) necessários para compreender as possibilidades da proposta e o sentido da territorialização da PNAS. Nesta tese, reformulamos nossa questão quanto a tal conclusão: as assistentes não compreendem a ideia de território da política nacional ou a assimilação de território como área de abrangência estaria sinalizando uma tendência de mudança da gestão social que, ao abandonar os vínculos e ligações entre as diferentes escalas que conformam a "questão social", a reduziria a uma gestão local dos assistidos pela política?

A incorporação do conceito de território na PNAS, embora contenha significativos avanços em âmbito da política social no Brasil, tem apresentado riscos concretos de caracterizar-se pela sua redução crítica e teórico-metodológica, considerando a evolução das distintas abordagens e concepções do território na Geografia. O conceito de território, ao servir de base para a implementação da PNAS, é reduzido apenas a um simples instrumento de planejamento, muito embora apresente grande potencial para a estruturação de uma política que seja capaz de realizar uma

análise social da realidade e por consequência construir conhecimento para alcançar uma maior efetividade de suas ações.

A efetividade, junto com a eficácia e a eficiência são as três dimensões operacionais de avaliação da política pública. De acordo com Marinho e Façanha (2001):

> Avaliação pressupõe comparação, e os resultados costumam ser antecedidos por procedimentos, normas, estratégias, inclusive e principalmente emergentes, que permitem antever novos resultados, e realizações básicas a serem levadas em conta pela avaliação, em adição aos produtos finais e aos recursos iniciais. Como já se notou, ser efetivo, antes de ser eficiente e eficaz, também significa possuir competência para desenhar e implementar boas estratégias, „fazendo bem e melhorando as coisas" [ver Radner (1992)]. A efetividade do programa social diria respeito, portanto, à implementação e ao aprimoramento de objetivos, independentemente das insuficiências de orientação e das falhas de especificação rigorosa dos objetivos iniciais declarados do programa. Organizações são efetivas quando seus critérios decisórios e suas realizações apontam para a permanência, estruturam objetivos verdadeiros e constroem regras de conduta confiáveis e dotadas de credibilidade para quem integra a organização e para seu ambiente de atuação. A dimensão da eficiência, por sua vez, remete a avaliação para considerações de benefício e custo dos programas sociais, e há notórias complexidades a respeito que devem e serão levadas em conta. De imediato, deve-se reconhecer, organizações só estariam sendo eficientes se demonstrassem antes ser efetivas, no sentido já mencionado. De outra forma, recursos escassos poderiam estar associados a resultados passíveis de ser aprimorados. No entendimento de Kreps (1990a) [ver também Milgrom e Roberts (1992, Cap. 8)] a eficiência seria equivalente à efetividade organizacional, pois ambas são dimensões organizacionais amplas, e porque ela somente estaria sendo alcançada na medida em que as organizações e programas se mostrassem efetivos e suas regras de conduta dotadas de reputação e confiabilidade, no sentido exposto. Programas sociais regem-se, também, por objetivos de eficácia, uma vez que, esperadamente, os investimentos que mobilizam devem produzir os efeitos desejados (MARINHO e FAÇANHA, 2001, p. 6-7).

Sendo assim, defendemos a importância do diálogo entre a Geografia, os formuladores, os grupos-comunidades de interesse, os gestores da Política de Assistência Social (nas várias escalas) e o campo acadêmico do Serviço Social como estratégia de problematização do conceito de território, seus usos no plano da formulação da política pública e de sua operacionalização que possam construir um caminho, cada vez mais politizado, para fixar o enfrentamento das desigualdades por meio do Estado e da política pública e como estratégia de apreensão dos desafios e das

potencialidades desta política. Em síntese, ao longo da análise crítica da Política de Assistência Social, três aspectos são observados na presente tese:

1) Ainda está presente uma visão que leva à interpretação simplificada do território presente na Política de Assistência Social: o conceito, ao servir de base para a implementação da PNAS, é reduzido a ferramenta de planejamento, cujo objetivo visa otimizar a gestão pública do acesso a equipamentos e serviços pelas populações situadas em áreas de vulnerabilidade. A própria forma de territorialização da política revela essa simplificação de uma abordagem rica em possibilidades na Geografia e em outras ciências humanas, que poderia contribuir, inclusive, evitando o reducionismo e o localismo exacerbados.

2) Isso nos leva a indagar sobre os limites das ideias de descentralização e participação que compõem a vestimenta dessa nova abordagem quando, de fato, há fortes ações de controle social e centralização da política pela esfera federal (na qual se definem abordagens, normatizações e ações), processando-se um tipo de descentralização operativa a partir, e pelo território, pois o governo federal formula e o município implementa. Assim sendo, em que medida essa descentralização potencializa uma participação ativa retroalimentando a política nacional a partir da diversidade de situações de pobreza e combate às desigualdades?

3) Há um problema de ordem escalar situado nas contradições entre a formulação/estruturação e a implementação/operacionalização da política pública de assistência social. A formulação da política efetiva-se no âmbito do governo federal. Já sua implementação ocorre via governo municipal, mais especificamente operado no CRAS. Eis, portanto, nosso esforço em elaborar uma crítica à concepção de território na perspectiva localista, com ênfase restrita ao sujeito e às famílias pobres, reduzindo o território às áreas de intervenção onde se localizam as pessoas vulnerabilizadas nas várias condições e reduzindo, também, a identificação das múltiplas escalas em que são produzidas as desigualdades sociais.

Esta tese comporta uma preocupação, sobretudo, teórica. Portanto, focamo-nos em problematizar os limites e potencialidades do conceito de território na Política de Assistência Social. O caminho escolhido para atingir nosso objetivo perpassou a análise crítica da recente incorporação do conceito de território pela PNAS, suas potencialidades, suas contradições e seus limites, que se dão entre o processo de formulação e implementação das políticas de combate à desigualdade, à pobreza e à

exclusão social. Por isso, consideramos que o aprofundamento do diálogo entre a Geografia e o Serviço Social pode contribuir fortemente com o maior refinamento teórico-metodológico do conceito de território, com vistas à otimização da efetividade da Política de Assistência Social.

Alertamos para o fato de que nossa intenção não consistiu em construir um instrumento metodológico particular, utilizando o território como ferramenta para sinalizar um ou mais caminhos para a Política de Assistência Social. Não se trata, aqui, de desenhar instrumentos operativos, de propugnar técnicas ou de refinar ações já existentes e em andamento, até porque não se parte do principio que uma área de conhecimento possa impor a outras seus objetos e sua capacidade de análise da realidade. Acreditamos que não há um caminho simples, disciplinar e unilinear capaz de dar conta de um desafio por demais complexo. Concentramo-nos em sistematizar elementos da Geografia sobre as abordagens e concepções do território para efetivar a necessária crítica à Política Pública e propor o debate, apostando que as experiências e a criatividade dos atores envolvidos com a Política de Assistência Social e o Serviço Social possam somar esforços para o enfrentamento das situações de vulnerabilidades socioespaciais.

Procedimentos metodológicos e estrutura da tese

A ideia inicial da tese, mas pouco elaborada então, foi gestada a partir dos resultados de uma pesquisa de mestrado (LINDO, 2011). Após um intenso movimento de continuidades e rupturas, que permearam a pesquisa, optamos por abordar teoricamente o problema de constituição de uma leitura e intervenção sobre a realidade social que coloca o território como elemento central.

Trabalhamos com procedimentos de pesquisa qualitativa, abarcando desde a ordem mais distante do processo geral de formulação da política, expresso na evolução das leis aprovadas, a uma ordem mais próxima dos processos de sua efetivação a partir da concepção de *atores sintagmáticos*, mais precisamente professores/pesquisadores do Serviço Social, cujas ideias compuseram a formulação das leis.

Procuramos apreender as distintas acepções, formulações, elaborações que comparecem ao se conceber o território nas leis, normas, orientações técnicas (documentos oficias da Política de Assistência Social), de um lado, e na produção acadêmica de assistentes sociais que pesquisam e ensinam sobre a referida política, de

outro. Preliminarmente, é possível constatar duas concepções diferentes e nem sempre articuladas: um conceito de "território" apropriado pela legislação, nos documentos oficiais da PNAS (que, como já afirmamos, se reformula com o tempo) e outro que se aproxima do "território usado", presente na produção intelectual e acadêmica dos professores/pesquisadores. A estes, por fim, poderíamos acrescentar um conjunto amplo de contribuições produzidas a partir do conhecimento geográfico que, também, precisam desvendadas, constituindo-se, assim, um terceiro polo de contribuições para o debate a ser realizado nesta tese.

Para analisar a trajetória de inserção, e suas reformulações nos últimos anos, do conceito de território, assumida pela referida política, procedemos da maneira como segue.

1º - Identificamos os documentos oficias, que são:

- Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;
- Política Nacional de Assistência Social (PNAS)[1] de 2004, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº145, de 15 de outubro de 2004;
- Norma de Operação Básica (NOB/SUAS), publicada pelo MDS e pela Secretaria de Assistência Social em novembro de 2005;
- Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, Texto da resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009;
- Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social, publicado pelo MDS em 2009;
- Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), atualizada pela lei nº 12.435/2011;
- Norma de Operação Básica (NOB/SUAS), publicada pelo MDS e pela Secretaria de Assistência Social em dezembro de 2012;

[11] Segundo o Ministério de Desenvolvimentos Social e Combate à Fome, a PNAS é uma política que, junto com as polìticas setoriais, considera as desigualdades "sócio-territoriais", visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender à sociedade e à universalização dos direitos sociais. O público dessa política são os cidadãos e grupos que se encontram em situações de risco. Ela significa garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia, a provisão dessa proteção. A Política de Assistência Social vai permitir a padronização, melhoria e ampliação dos serviços de assistência no país, respeitando as diferenças locais.

- Caderno 3 Capacita SUAS – Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social. Publicações do MDS em dezembro de 2013;

A escolha destes documentos baseia-se não apenas por se constituírem em marcos referenciais da construção legal e da institucionalidade da política social brasileira, mas também pelo tratamento que o território veio adquirindo, a partir do momento em que a Política de Assistência Social passou a ser encarada como direito da sociedade brasileira, com o Estado assumindo-a como uma Política Pública.

2º - Analisamos, especificamente, a presença/ausência e aplicação do conceito de território, a partir de sua identificação direta e, muitas vezes, a partir da referência a termos, noções e palavras que a ele se remetem.

3º - Detectamos e/ou, muitas vezes, procuramos as principais referências teóricas ou mesmo autorais da área do Serviço Social e também da Geografia, expressas nos documentos.

4º - Interpretamos cada um destes elementos, no sentido de problematizar a incorporação do conceito, considerando as contradições, potencialidades e limites que, como já afirmado, são historicamente determinados e politicamente referenciados em uma determinada concepção geral sobre as questões sociais e, mais especificamente, em direção a uma política de transformação social, tal como expresso nos mesmos documentos.

Os procedimentos descritos nos levaram a constatar que são poucas quantitativamente as referências acadêmicas da área do Serviço Social em que se apoia a Política Pública, da mesma maneira que são poucos os autores da Geografia que aparecem como referências citadas. Tão importante quanto esta primeira constatação, que será analisada, é possível observar os vínculos e as ligações entre eles, ou seja, as influências (principalmente as aqui detectadas e exploradas) do segundo sobre o primeiro. Dirce Koga e Aldaíza Sposati, no âmbito do Serviço Social, são as referências mais citadas e, no âmbito da Geografia, Milton Santos aparece como o autor de maior destaque quando os assuntos remetem ao território. Também verificamos que tanto Koga quanto Sposati se apoiam na conceituação de território de Milton Santos.

A partir desta identificação, foram elaborados roteiros de entrevistas cuja finalidade seria não apenas aprofundar e conhecer melhor estas influências e ligações,

mas também investigar o início do interesse da Assistência Social e da Política da Assistência Social pela questão do território, suas trajetórias ao longo do tempo e, fundamentalmente, a preocupação em elaborar sínteses que permitam contribuir com o diálogo entre os dois campos do conhecimento e, por conseguinte, com a própria política. As entrevistas semidirigidas, gravadas e transcritas, foram muito relevantes no sentido de oferecer uma dimensão sobre o atual estado do diálogo entre as áreas do conhecimento e sobre como necessitamos estreitar e aprofundar mais os conhecimentos entre a Geografia e o Serviço Social.

Foram cinco as entrevistas realizadas com assistentes sociais cuja produção tem alguma relevância na interface que estamos analisando. O procedimento básico apoiou-se na metodologia de indicações sucessivas (onde o pesquisador pergunta ao respondente indicações de outros sujeitos que poderiam contribuir com o tema em questão), tendo como ponto de partida os contatos com as assistentes sociais mantidos durante nossa trajetória acadêmica.

Uma observação importante quanto a este procedimento metodológico diz respeito ao fato de a pesquisa doutoral ser uma continuidade da pesquisa de mestrado e, a partir dos contatos já estabelecidos, as assistentes sociais Paula Nascimento e Andreia Almeida foram os pontos de partida. A primeira ingressou na pós-graduação em Geografia na UNESP de Presidente Prudente e também tem buscado esta aproximação dos conhecimentos entre as duas áreas. A segunda, além de professora no curso de Serviço Social das Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente, trabalhou diretamente na implementação dos CRAS nessa cidade no ano de 2007 e, atualmente, trabalha como coordenadora do CREAS.

As indicações sucessivas ocorreram da seguinte forma:

- Andreia Almeida: indicou duas pesquisadoras que não colaboraram;
- Paula Nascimento → indicou Anita Kurka e Dirce Koga;
- Anita Kurka → indicou Dirce Koga e outra pesquisadora que não colaborou;
- Dirce Koga → indicou Aldaíza Sposati e Rodrigo Diniz;
- Rodrigo Diniz → indicou Dirce Koga e Aldaíza Sposati.

Dessa forma, entrevistamos os professores/pesquisadores Dirce Koga, Aldaíza Sposati, Anita Kurka, Andreia Almeida e Rodrigo Diniz. Todas as entrevistas, baseadas em roteiros semiestruturados, foram gravadas e transcritas, com exceção de Rodrigo

Diniz e de Andréia Almeida que responderam por escrito o roteiro em função de dificuldades de compatibilizar agendas e deslocamentos.

Além das entrevistas, realizamos levantamentos da produção acadêmica na área do Serviço Social. Compilamos e sistematizados em quadros (como consta no apêndice 1) resultados de consultas a seis periódicos em busca de artigos que versam, de maneira abrangente, a respeito de questões relativas ao uso da palavra/conceito de território. Entre 2004 e 2010 conferimos 1.605 artigos e constatamos (como apresentado no capítulo 3) que a incorporação e uso do conceito território ainda é extremamente reduzido na produção especializada.

Para ampliar o debate e construir possibilidades de interlocução entre as duas áreas, selecionamos a produção de um conjunto de geógrafos que tem contribuído, em nossa avaliação, para fazer avançar o debate conceitual sobre território. Milton Santos, Marcelo Lopes de Souza, Rogério Haesbaert, Marcos Saquet e Claude Raffestin tiveram suas obras relidas e reinterpretadas em busca de suas contribuições para este debate.

De maneira sintética, tais autores tratam de apreender e abordar o conceito de território a partir das seguintes ideias-chave: i) o "território usado", a totalidade e a relação "espaço" e "território", de Milton Santos; ii) a multidimensionalidade, (i)materialidade, temporalidade e Geografia da Cooperação, de Marcos Saquet; iii) a dimensão cultural e o diálogo com a escala, de Rogério Haesbaert; iv) as relações sociais de poder projetadas no espaço, a autonomia e a ação de movimentos sociais, de Marcelo Lopes de Souza; e v) as relações de poder e os *atores sintagmáticos*, de Raffestin.

Cada autor, com diferenças entre o que se refere a interesses temáticos de pesquisa, experiências diversas do ponto de vista dos objetos empíricos que analisam e mesmo distinções mais ou menos visíveis no que se refere ao método e a procedimentos metodológicos assinalam a necessidade da compreensão integrada das dinâmicas territoriais operadas pela sociedade e por seus sistemas econômico, político e cultural em suas mediações com a natureza. Percebemos que a apreensão da tríade território-territorialização-territorialidade tem também firmado leituras mais complexas do território como produto relacional, processual, histórico e multiescalar. Da mesma forma, o conceito de territorialidade tem avançado de uma simples descrição das relações das sociedades com seus espaços para a compreensão das formas com que são construídos tais comportamentos sob a égide do conflito capital-trabalho-território em

diferentes clivagens, do ressurgimento das identidades, das disputas por projetos de desenvolvimento etc.

Desta forma, os procedimentos de pesquisa adotados possibilitaram organizar as análises documentais (incluindo as entrevistas) e bibliográficas para compreendermos a atual forma do tratamento do território na PNAS, identificarmos lacunas e problemas a partir da comparação entre as diferentes perspectivas de autores da Geografia com a conceituação que comparece nos textos legais e enxergarmos no diálogo com o Serviço Social uma possibilidade para enriquecer os debates e construir um conhecimento integrado entre duas áreas que lidam diretamente com as questões de sociedade. Permitiu, ainda, formular de maneira mais clara o potencial que se apresenta para a continuidade desta política pública em particular o uso desta "perspectiva territorial", principalmente ao serem evitados os riscos de uma visão localista, mas que consiga, ao articular escalas, apoderar-se de um conceito analítico potencialmente relevante para a interpretação e a ação sobre as questões sociais, em particular a das desigualdades em suas múltiplas dimensões, pluriescalaridade e diversas manifestações concretas.

Esta tese também pretende ainda, subsidiariamente, contribuir para despertar o interesse dos geógrafos para as pesquisas referentes às Políticas de Assistência Social e instigar a inserção mais sistemática destes profissionais nas equipes de pesquisa e gestão da política pública mencionada. Assim, para demonstrar nossas análises e os argumentos que vão de acordo com os objetivos propostos, estruturamos a exposição da tese da seguinte forma.

No primeiro capítulo, "Espaço e políticas públicas: aproximações iniciais", apresentaremos uma discussão introdutória sobre espaço e políticas públicas para instigar o debate sobre a dimensão espacial deste tema. Atentaremos para a questão das desigualdades e suas relações com Estado, espaço e sociedade, com o intuito de expor as nossas concepções sobre política pública no âmbito das relações entre estas três esferas. Trata-se, portanto, de uma exposição inicial, algo como uma provocação no sentido de evidenciar a necessidade de a política pública contemplar a geograficidade do social, bem como aproximar o debate da política pública no campo acadêmico da Geografia.

Quando colocamos em destaque a geograficidade do social frente aos projetos de intervenção para com as desigualdades através da política pública, estamos pensando na forma com que cada porção do espaço se erige como um recurso para a territorialização

das intencionalidades dos atores hegemônicos da economia e da política. Essas formas hegemônicas de apropriação do espaço constroem uma geograficidade onde predomina sua reprodução segundo a lógica do "espaço-mercadoria" (CARLOS, 2004), seletivo e excludente por natureza. Por outro lado, mesmo que subalternizados, o espaço não deixa de conter, contraditoriamente, os germes, as pulsões e as virtualidades do vir a ser, as quais podem ser reconhecidas, estudadas e valorizadas com o objetivo de fortalecer, por meio da política pública, as identidades e arranjos que possam promover a inclusão social, a "territorialidade ativa" (DEMATTEIS, 2008) e o "desenvolvimento territorial com preservação do meio ambiente" (SAQUET, 2011).

No segundo capítulo, "A Política de Assistência Social: processos, rupturas e continuidades", trabalharemos com a construção histórica da Política de Assistência, que é uma política fundamentalmente espacial, em nossa concepção. Consideraremos os avanços e rupturas com atenção à inovação que representa a inserção do conceito de território na PNAS e a análise será contextualizada no quadro da implementação da Lei Orgânica de Assistência Social no início dos anos 1990 e como este fato provocou uma mudança na concepção da assistência, que gradualmente deixa de ser vista sob a perspectiva do assistencialismo ou primeiro-damismo para ser entendida como direito social.

O terceiro capítulo, "Território na PNAS e no Serviço Social: sistematizando entendimentos para um diálogo necessário", foi elaborado com a intenção de identificar a direção assumida pela referida política e para analisar a inserção do conceito de território nos documentos oficiais e como é interpretado e concebido por professores/pesquisadores do Serviço Social. Assim, construiremos um debate acerca dos limites da "perspectiva territorial" na PNAS.

No quarto capítulo, "Abordagens e concepções do Território na Geografia brasileira: subsídios para o diálogo com a Assistência Social", buscaremos ampliar o debate sobre o território presente nesta política a partir do enfoque de geógrafos brasileiros, que sistematizam a discussão internacional sobre o conceito e o reelaboram a partir da nossa realidade. Também buscaremos uma síntese conclusiva sobre como tal debate na Geografia pode repercutir no Serviço Social. O objetivo é, além de apontar concretamente a relevância de uma perspectiva ampla sobre o território e que ultrapasse a identificação de áreas, a definição de limites e áreas de abrangência, sistematizar a

compreensão sobre o conceito de território para aumentar as possibilidades de diálogo com os profissionais daquela área e, assim, contribuir com a efetividade da PNAS.

Esperamos, com esta tese, atender aos objetivos propostos e, com isso, atingir as expectativas do leitor.

Essa configuração de "contra-espaços" dentro das ordens sociais majoritárias precisa ser analisada, seja na escala mínima das relações cotidianas, seja em escalas mais amplas, pois é neste jogo de contraposições que pode ser divisado e incentivado um novo arranjo espacial, capitaneado por uma base democrática que permita o confronto de identidades, com o florescimento permanente de uma diversidade liberadora (Rogério Haesbaert, 2002, p.15).

Capítulo 1

Espaço e políticas públicas: aproximações iniciais

As desigualdades sociais e a pobreza são os resultados de processos que diferenciam e hierarquizam grupos sociais. Tais processos são passíveis de mensuração e classificação via renda e outros indicadores, por exemplo. Todavia, os dados quantitativos, por si, não são suficientes para apreendermos as múltiplas contradições presentes nas variadas realidades socioespaciais. As desigualdades possuem formas complexas de se territorializar. Porém, se são resultado dos contraditórios processos capitalistas são, também, condicionantes do movimento espaço-temporal, o que enseja sua reprodução permanente.

No presente capítulo, abordaremos a problemática das desigualdades por intermédio das mediações entre o Estado, o espaço e a sociedade, possibilitada pelo mecanismo da Política Pública. Para compreender tais mediações, é necessário ter claro, inicialmente, qual a nossa concepção de Política, a qual partilhamos com Melazzo (2010) quando afirma que:

> Política é um conceito abrangente, que pode ser compreendido enquanto ciência dos fenômenos referentes ao Estado ou governo; sistema de regras respeitantes à direção dos negócios e à administração pública; arte de governar os povos ou ainda e, mais genericamente, refere-se ao poder, resolução de conflitos ou mecanismos de tomadas de decisão. Outra linha de análise nos remete ao ato de pessoas ou grupos de pessoas se fazerem presentes e participantes de atividades que visem transformar ou manter uma certa realidade, sempre localizadas em um espaço geográfico e histórico, que pressupõe movimento e constante renovação.
>
> Já a atividade política de um Estado é a forma de responder a um conjunto de necessidades da vida social de uma determinada comunidade, localidade, cidade, estado, país. Ela visa antes de tudo, atender a uma série de objetivos da vida coletiva de um povo ou de um determinado segmento social (Outhwaire; Bottomore, 1996) (MELAZZO, 2010, p. 25).

São, assim, vários os campos de análise que podemos conceber como Política Pública, mas ficam claros dois elementos centrais: de um lado, o caráter sempre renovado e em movimento das ações e, por outro, a devida consideração que deve ser dada ao tempo e ao espaço para sua análise. Portanto, direcionamos nossa análise à produção de uma política que possui um espaço-tempo, uma forma-conteúdo e

movimentos concretos em constante construção. Procuraremos identificar espaços de lutas na construção das "necessidades da vida social", tomadas como a construção de direitos e, para tanto, focalizaremos em uma política pública concreta: a Política de Assistência Social (PNAS) que, como todas, integra vários *atores sintagmáticos* (RAFFESTIN, 1993) em disputa: do Estado às entidades, passando pela academia, pela sociedade civil organizada, até seus demandantes, como veremos na sequência e também nos próximos capítulos.

A Política Social no Brasil, especialmente após a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal, pode ser considerada como assumindo a tarefa de enfrentar ou mesmo combater as desigualdades sociais, historicamente produzidas e partir das quais surgem novas formas e conteúdos de desigualdade.

> Desde 2003, o governo optou por um caminho que parece estar, ao mesmo tempo, na mão e contramão do contexto mundial contemporâneo. Na mão, porque não se abandonou totalmente o receituário neoliberal, haja vista as privatizações. Na contramão, porque o modelo adotado, que alguns chamam de „desenvolvimentismo social", outros de „pós-neoliberal" ou de „liberal periférico", está em grande parte ancorado no mercado interno dirigido para saldar antigas dívidas sociais. No bojo desse modelo híbrido, privilegia-se a atuação do Estado nacional voltada para dentro do país e do subcontinente sul-americano, apesar de não se deixar de lado as relações internacionais de mais longa distância (STEINBERGER, 2013, p. 31-32).

Nessa esteira, pesquisadores e intelectuais são instigados a auxiliar os gestores e a sociedade civil a melhor compreender e agir frente à complexidade de tamanho fenômeno.

Do ponto de vista do nosso interesse analítico, sublinhamos o fato de que as desigualdades sociais têm seus fundamentos geográficos. Não apenas pela sua espacialidade mais aparente (onde as desigualdades se localizam e como, aparentemente, se manifestam nas diferentes porções do espaço?), mas, já de partida, consideramos o espaço como uma instância ativa socialmente, como nos ensinou Milton Santos (2002 e 1997).

Assim, o espaço, que deve ser tomado como uma *forma-conteúdo* é tanto o produto material do agir social acumulado historicamente como condição para a ação sempre renovada dos atores. Em cada momento histórico, os atores elegem os usos que farão do espaço. Apropriando-se do espaço, produzem seus territórios e suas

territorialidades[2], atribuindo maior ou menor valor aos recursos espacializados, dependendo dos projetos e intencionalidades hegemônicas de cada período.

Se os usos, as ações, os projetos e as intencionalidades estão sempre em transformação, a espacialidade das desigualdades sociais também está. Se, na sua apreensão, os indicadores quantitativos podem auxiliar no seu reconhecimento, mapeamento e aproximação, não tem, entretanto, condições de nos precisar sobre como determinada forma de desigualdade social assume característica particular a depender das diferentes relações espaciais em que se encontra imersa. Não é capaz de remeter-se às suas raízes, isto é, às relações de poder que as forjam e as reproduzem nas distintas formas de apropriação social do espaço.

Eis porque advogamos que o estudo geográfico das desigualdades nos permite identificar os usos contraditórios do espaço – onde a riqueza é produzida paralelo à reprodução das vulnerabilidades sociais – e seus usos potenciais nas próprias territorialidades dos atores para a superação das condições de miséria, opressão e devastação. No entanto, a luta contra as desigualdades necessita de esforços coletivos, para dentro e para fora da academia. Interessa-nos, pois, o estreitamento do diálogo com o Serviço Social. A abordagem territorial tem nos parecido um ponto de encontro privilegiado, já que progressivamente diversas referências do Serviço Social têm atentado para o que designamos, genericamente e neste momento inicial da análise, como "questão territorial". Como indicador claro da emergência desta questão territorial, é possível apontar que a própria PNAS incorporou explicitamente o conceito de território como condição e como estratégia das ações socioassistenciais, como veremos.

1.1 - As desigualdades sociais no espaço geográfico: a ação do Estado e a introdução do território na Política Social

Depois de algum tempo pesquisando o tema das desigualdades socioespaciais, estudando a Política de Assistência Social e dialogando com assistentes sociais e agentes do setor público, parece-nos adequado partir do entendimento de que são intrínsecas às desigualdades socioespaciais a dimensão tempo e espaço: 1) como

[2] A territorialidade é formada pelas relações sociais que se estabelecem no interior dos territórios. Claude Raffestin (1987) trabalhou com a definição de "territorialidade humana" como "o conjunto das relações mantidas pelo homem; como ele pertence a uma sociedade, com exterioridade e alteridade através de mediadores ou instrumentos" (p. 267).

historicamente foram se conformando os distintos usos do território brasileiro e como o Estado exerceu um papel ativo, no sentido de permitir e possibilitar esses usos; 2) como os usos produzem distintas desigualdades no território.

No ano de 2007, iniciamos nosso diálogo com assistentes e educadores sociais nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), na cidade de Presidente Prudente, SP. Por meio de oficinas de trabalho coletivo, conseguimos dar voz e escutar o que estes profissionais tinham a nos dizer/ensinar a respeito de seus papéis/ações dentro das políticas públicas de cunho social. Do diálogo entre geógrafos e profissionais da assistência, elaboramos a dissertação de mestrado (LINDO, 2010) que, posteriormente, foi publicada como livro: "Geografia e Política de Assistência Social: territórios, escalas e representações cartográficas para políticas públicas" (LINDO, 2011).

Melazzo (2011) contextualizou o momento em que o livro foi publicado, enfatizando o lançamento do Plano "Brasil Sem Miséria[3]" e relembrando o resultado de grande acúmulo, positivo, das políticas sociais do início do século XXI, porém reconhecendo a necessidade de avançar em estratégias para que fosse possível continuar o processo de redução das desigualdades. O mesmo autor chamava, naquele momento, atenção dos leitores para ações diferenciadas que conseguissem dar visibilidade e reconhecer as desigualdades sociais a partir do território.

> É ao encontro dos esforços requeridos para esse salto na ampliação quantitativa e qualitativa da política social que este livro deve ser lido, na medida em que nos remete diretamente a estratégias necessárias à chamada busca ativa daqueles que ainda se encontram fora do sistema de segurança social. Incorporar às políticas públicas de inclusão produtiva e de acesso a serviços públicos a uma grande parcela da população detentora de direitos, todavia não realizados, constitui-se um esforço a ser assumido pelos diferentes entes da federação. Particularmente no nível municipal, com conhecimento aprofundado das desigualdades socioespaciais que marcam a vida cotidiana de áreas urbanas e rurais e exigem instrumentos adequados para as ações sobre diferentes segmentos sociais, articuladas a partir do foco da família no território (MELAZZO, 2011, p. 12).

[3] O programa "Brasil Sem Miséria" foi criado na primeira gestão da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), lançado em junho de 2011 tinha como objetivo inicial retirar da situação de pobreza extrema 16,2 milhões brasileiros, ou seja, quase 8,5% da população total que sobreviviam com menos de R$ 70 por mês. O "Brasil Sem Miséria" consistia na ampliação do programa anterior de combate à pobreza "Bolsa Famìlia", do governo Lula.

Em Lindo (2011), buscamos problematizar o modo como o conceito de território era concebido pelos agentes públicos e na Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Naquele momento, levantamos a hipótese de que a ciência geográfica teria um papel relevante no que diz respeito "à abertura de seus pressupostos teórico-metodológicos a outras áreas do conhecimento. Isso porque pensamos e apostamos na construção de relações interdisciplinares entre Serviço Social e Geografia. Na ocasião, também afirmamos que o uso de ferramentas cartográficas poderia servir para o "reconhecimento de dinâmicas territoriais e difusão de informações que orientem políticas realmente capazes de transformar territórios, ou melhor, transformar as realidades das pessoas" (p. 190), principalmente daquelas que se encontram em situações de vulnerabilidade social.

Atualmente, retomamos o conceito de território, visto que ele convida profissionais de diversas áreas e perspectivas para o diálogo. Partimos do pressuposto de que se a produção do território pressupõe processos de apropriação do espaço a partir de relações de poder inerentes à multidimensionalidade da vida social (portanto, nas dimensões da economia, da política e da cultura, em suas mediações com a natureza), tais processos são qualitativamente melhor apreendidos na medida em que a interdisciplinaridade é valorizada e expandida.

As ciências, em geral, por exemplo, têm muito a contribuir quando o desafio consiste em desvendar o território, isto é, a vida de relações que consubstanciam os processos territoriais, a interação dos sujeitos com seus entornos geográficos. Por conta disso, não faria sentido nós, na condição de geógrafos, empreendermos uma crítica meramente teórica ou mesmo em relação ao método e a seus procedimentos aos profissionais do Serviço Social ou de qualquer outro domínio do conhecimento pelos usos que fazem do conceito de território. Ao acentuarmos as contribuições da Geografia no debate sobre o território e a política pública social, objetivamos sistematizar chaves interpretativas da realidade capazes de instigar os múltiplos sujeitos envolvidos nas políticas públicas sociais a voltarem suas lentes para o complexo desafio de entender as relações entre as desigualdades e o espaço geográfico.

Sob diferentes perspectivas teóricas, certamente há especificidades disciplinares no conhecimento geográfico que devem ser consideradas quando se investigam as políticas públicas e as desigualdades sociais: trata-se do espaço e de seus processos de produção e apropriação, orientados a partir de uma certa tradição do pensamento

geográfico. O estudo sistemático desses processos, por sua vez, demanda uma série de outros conceitos e categorias geográficas de análise como, por exemplo, o território, o lugar, a paisagem e a escala, capazes de potencializar o entendimento das complexas relações da sociedade com seu espaço.

Seguindo os passos de Gomes (2009), podemos vincular sua proposta de análise do espaço com as preocupações presentes nesta tese a respeito do território:

> [...] há um arranjo físico das coisas, pessoas e fenômenos que é orientado seguindo um plano de dispersão sobre o espaço. Há coerência, lógicas, razões, que presidem essa distribuição. Há uma trama locacional que é parte essencial de alguns fenômenos. A análise dessa trama locacional é a especificidade da ciência geográfica. Ela é relevante, pois o ordenamento espacial de alguns fenômenos lhe é essencial (GOMES, 2009, p. 25).

O ordenamento espacial, resultado e indutor dos próprios processos de produção e apropriação do território, apresenta-se em seus conteúdos material e simbólico nas políticas públicas, está presente e caracteriza as decisões políticas, o processo de sua construção, as ações, as intencionalidades e as respostas a um problema público. Ou seja, há um arranjo espacial coerente e explicativo que é intrínseco ao ciclo de políticas públicas (*policy cycle*)[4] e que, deste ponto de vista, deve ser considerado.

Portanto, para uma análise coerente das políticas públicas, em que seja possível responder, por exemplo, a) o que levou o problema público a surgir, b) qual a relevância da política pública, c) quais propostas e alternativas são possíveis para solução ou mitigação do problema, d) por que tais soluções não foram implementadas, e) quais os obstáculos para tomada de decisão e f) como avaliar os impactos destas políticas é necessário situar-se e compreender o espaço como um dado ativo na configuração de territórios. E, para tal, ultrapassar inadequadas comparações de espaço como sinônimo de área, distância, vizinhança, distribuição, limites ou fronteiras.

Faz-se necessário, então, estudar a complexidade dos arranjos espaciais e reconhecer que o "percurso para a construção de um conhecimento demanda esforço, dedicação e muito trabalho de reflexão. A constatação da complexidade é tão somente o reconhecimento de que nosso entendimento, apesar de todo esforço, é sempre parcial e

[4] Leonardo Secchi (2010) define o *policy cycle* como "esquema interpretativo derivado da teoria dos sistemas que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção da polìtica pública" (p. 120).

representacional" (GOMES, 2009, p. 26). Portanto, devemos ter a clareza que nunca chegaremos a envolver todos os aspectos da miríade de elementos que compõem a organização espacial, assim como as desigualdades, dadas hoje suas dinamicidades.

O espaço comparece, com maior ou menor efetividade, nas discussões e estudos de diferentes campos do conhecimento, como a Geografia, o Serviço Social, a Arquitetura, a Sociologia, a Saúde Pública. Neste sentido, temos observado pontos de vista bem diversos, o que nos faz questionar se as áreas supracitadas dissertam sobre um mesmo espaço. Certamente não. O "espaço" ora é considerado categoria de análise, sendo concebido por diferentes abordagens teóricas e metodológicas, ora simples instrumento de análise. Reconhecemos a diversidade e as distintas possibilidades de apreensão, no entanto, nesta tese, tratamos do "espaço geográfico", numa perspectiva crítica.

Tomando como ponto de partida Souza (2013) que, ao responder o que é o espaço geográfico, em uma primeira aproximação, diz que ele corresponde à superfície terrestre, contudo, só isso não é suficiente para perceber a diversidade e as "sutilezas cruciais" de tal definição. O autor acredita ser frutífero conceber o espaço geográfico, incluindo as facetas da "primeira natureza" e da "segunda natureza" como conceito-matriz[5].

> *Pragmaticamente*, porém, é possível entender a "natureza primeira" como correspondendo aos processos e ambientes do "estado natural": bacia hidrográfica, ecótopo, ecótono... – que podem ser e são, muito frequentemente, estudados sem a preocupação primária de se levar em conta, ao menos aprofundadamente, a sua relação com a sociedade (impactos, apropriações), sendo o estudo conduzido com base em métodos e técnicas inerentes às ciências naturais. Já o espaço da "natureza segunda" abrange desde a materialidade transformada pela sociedade (campos de cultivo, infraestrutura, cidades etc.) até os espaços simbólicos e as projeções espaciais do poder, que representam o entrelaçamento dos aspectos imaterial da espacialidade social (SOUZA, 2013, p. 31, grifo do autor).

[5] Marcelo Lopes de Souza (2013, p. 30-31) escreve: "Marx utilizava, como é sabido, as expressões „natureza primeira" e „natureza segunda" para designar, respectivamente, a „natureza natural", intocada pelo homem, [...] e a natureza já transformada pela sociedade. O espaço da „natureza primeira", a rigor, se refere à natureza completamente exterior ao homem e não captada por sua consciência. Ora, o simples fato de se observar e estudar a natureza, mesmo dentro de um enfoque „laboratorial", tìpico das ciências naturais, já implica uma concepção (e até uma valoração) da natureza; ou seja, até essa forma „laboratorial" de lidar com a natureza, na qual esta não é diretamente investigada como uma „natureza-para-a-sociedade", é, também, expressão do fato inarredável de que, para o homem, a relação com a natureza sempre é mediada pela cultura e pela história".

Isto posto, a natureza que importa é a "natureza-para-a-sociedade". O espaço geográfico é, portanto, "um espaço verdadeira e densamente *social*, e as dinâmicas a serem ressaltadas são as dinâmicas das relações sociais (ainda que sem perder de vista as dinâmicas naturais e seus condicionamentos relativos)" (SOUZA, 2013, p. 31).

Saquet (2005, p. 35) expressa de modo muito claro a relação e o movimento homem-espaço-homem na/para a organização do espaço.

> O homem, vivendo em sociedade, ocupa, localiza-se, apropria-se e molda seu *habitat*, seu lugar de vida. Movimenta-se, perde este lugar, esta referência. Porém, irá se re-colocar, re-localizar, inscrevendo-se em um novo lugar, moldando-o social e espacialmente. Ou seja, [...] produz seu espaço, des-territorializando-se, como já afirmaram, cada um ao seu modo, Raffestin (1984), Haesbaert (1997) e Saquet (2003).

Como destaca Saquet (2005), o espaço não se apresenta apenas como simples concretude, produto das ações sociais decantadas ao longo do tempo. Além de sua importante dimensão concreta, o espaço também contém as contradições de cada época pelo que permite ou não à ação em sociedade. Os processos de produção do espaço, conforme aponta o autor, também moldam o *habitat*, o lugar onde acontece a vida. A reprodução da vida e do *habitat* apoiam-se nas condições espaciais preexistentes assim como produzem um espaço novo. Território, territorialização e territorialidade, portanto, são fragmentos, momentos desse movimento contraditório mais amplo de produção do espaço geográfico.

Nesta tese, o espaço geográfico é concebido como produto do processo histórico, social e, ao mesmo tempo, condição para o *devir*. A produção do espaço está diretamente ligada ao estudo das relações, das combinações, das interações, das localizações que se processam de forma dinâmica no espaço para atender às intencionalidades dos distintos grupos sociais.

> O espaço por suas características e por seu funcionamento, pelo que ele oferece a alguns e recusa a outros, pela seleção de localização feita entre as atividades e entre os homens, é o resultado de uma práxis coletiva que reproduz as relações sociais. [...] O espaço evolui pelo movimento da sociedade total (SANTOS, 2002, p. 95-96).

Em outras palavras, a organização do espaço reflete a lógica de reprodução da sociedade, de sua técnica e das relações sociais de poder em cada momento histórico. E sob a guarda do sistema econômico-social capitalista, há uma série de contradições e

conflitos de interesses entre os grupos sociais, os quais, paulatinamente, se diferenciam, estratificam-se e, nesse movimento, produzem e reproduzem as desigualdades e as projetam no espaço geográfico, o espaço de todos nós.

Manuel Correia de Andrade[6] (1988) salienta o fato de o espaço jamais estar organizado de forma definitiva. Ele não é uma instância estática, mas sim é profundamente dinâmico e se modifica dialeticamente. "O que hoje aparece como resultado é também um processo; um resultado hoje é também um processo que amanhã vai tornar-se uma outra situação. O processo é o permanente devir" (SANTOS, 1997, p. 95).

Queremos dizer que a organização espacial, ao passo que se constitui como produto de ações passadas (incluindo aquelas promovidas pelo Estado), como a "história congelada nas formas e objetos geográficos" (SANTOS e SILVEIRA, 2001), exerce, em um momento posterior, influência ativa na elaboração e implementação das ações, dentre elas as Políticas Públicas.

Por conseguinte, a política sempre esteve vinculada ao espaço, em cada momento histórico influindo em sua organização e em sua organicidade, pois o espaço é dotado de concretude e intencionalidades, como nos lembra Santos (1996), tratando-se de um "conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações".

Com a Política de Assistência Social, nosso objeto de análise não é diferente, já que todas as suas ações, no plano mais imediato, se projetam espacialmente por meio da presença/ausência de serviços sociais executados por agentes públicos para o atendimento às populações em situação de risco e vulnerabilidade social, em distintos contextos geográficos de desigualdades.

> A assistência social, como toda política social, é um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas, tradições. Seu processo de efetivação como política de direitos não escapa do movimento histórico entre as relações de forças sociais. Portanto, é fundamental a compreensão do conteúdo possível dessa área e de suas implicações no processo civilizatório da sociedade brasileira (SPOSATI, 2009a, p. 15).

[6] Manuel Correia de Andrade (1922-2007): grande intelectual, geógrafo, historiador e economista, uma das principais referências sobre a formação econômica do complexo nordestino. Adotou um enfoque predominantemente territorialista na abordagem das questões ligadas a seus estudos, ou seja, partindo de aspectos ligados à constituição do território.

Sposati (2009) relembra que a política de assistência social é uma das partes na tripartição do sistema brasileiro de proteção social que, também, conta com a saúde e a previdência social. A autora ressalta que a assistência social foi a última, dentre as políticas citadas, a ser regulamentada e passa a ganhar *status* de direito apenas no ano 2004, com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), pela qual é proposta a ação no território e a territorialização dos serviços ofertados, de maneira a viabilizar as proteções básica e especial, a vigilância social e a defesa dos direitos aos serviços e benefícios.

Ademais, partindo da premissa de que as Políticas Públicas devem representar a capacidade da ação governamental em oferecer alternativas aos mecanismos de mercado, pela transferência de bens sociais para grupos em territórios nos quais as necessidades são mais evidentes, assim como a exiguidade dos direitos sociais, concordamos com Pereira (2009a) quando afirma que:

> Embora no modo de produção capitalista as políticas sociais tenham o contraditório papel de, por um lado, expressar conquistas no campo dos direitos e, ao mesmo tempo, amenizar conflitos oriundos das contradições de classe, a partir de concessões, em particular a política de assistência desempenha papel importante para o enfrentamento da chamada questão social do capitalismo, amenizando seus impactos e assegurando a reprodução das condições materiais necessárias à acumulação capitalista (PEREIRA, 2009a, p. 15).

As políticas públicas de cunho social surgem de maneira gradual e diferenciada nos diversos países ocidentais, dependendo das características espaciais, do desenvolvimento das forças produtivas, da composição de forças no âmbito do Estado, bem como da articulação e pressão da classe trabalhadora. Behring e Boschetti (2011, p. 64) situam "o final do século XIX como período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade".

Ao nosso ver, não podemos avançar neste diálogo interdisciplinar e nas problematizações propostas nesta tese sem ter bem claro que a sociedade capitalista reproduz de forma reiterada a precarização do homem, via exploração da força de trabalho e a exclusão de parcelas significativas de cada sociedade onde se instala, de alguns ou do conjunto do que podemos denominar como direitos. A desigualdade socioespacial, um dos frutos do modo de produção capitalista, materializa-se através da

violação das necessidades sociais básicas. E, deste ponto de vista, compete ao Estado promover a rede de atenções para que a dignidade humana seja assegurada e respeitada.

> Nesta perspectiva a Política Social será abordada como modalidade de intervenção do Estado no âmbito do atendimento das necessidades sociais básicas dos cidadãos, respondendo a interesses diversos, ou seja, a Política Social expressa relações, conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo. Interesses que *não são neutros ou igualitários* e que reproduzem desigual e contraditoriamente relações sociais, na medida em que o Estado não pode ser autonomizado em relação à sociedade e às políticas sociais *são intervenções* condicionadas pelo contexto histórico em que emergem (YAZBEK, 2008, p. 76, destaque nosso).

O ponto a ser aqui enfatizado é a instituição Estado. O Estado como um agente produtor do espaço. Um agente concreto, histórico e dotado de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portador de contradição e gerador de conflito entre ele e outros segmentos da sociedade, bem como afirma Roberto Lobato Corrêa[7] (2014).

Compartilhamos da concepção de Melazzo (2010) quando aponta que o Estado não é tão somente "um braço operacional da burguesia ou do capital", sendo necessário realizar uma leitura da sociedade e do Estado a partir das contradições e conflitos que são permanentes, sempre datados historicamente em suas particularidades, que permeiam a construção da realidade. Dessa maneira, evitamos uma leitura maniqueísta e empobrecedora do Estado.

> Daí ser possível perceber e operacionalizar uma concepção do Estado como campo de contradições e conflitos que em momentos específicos e sob determinadas contradições abre-se a uma ação não apenas reforçadora da dominação, mas sim para uma ação que aponte para mudanças mais ou menos profundas (MELAZZO, 2010, p.46).

Nesta perspectiva, abordamos a Política da Assistência Social como modalidade de intervenção do Estado no âmbito do atendimento das necessidades sociais básicas dos cidadãos. São condicionadas pelo contexto histórico em que emergem, enquanto direito social. Ela responde a interesses diversos. Interesses que não são neutros ou necessariamente igualitários e que reproduzem desigual e contraditoriamente relações

[7] Roberto Lobato Corrêa é geógrafo e um dos principais estudiosos das questões urbanas no Brasil. Atualmente, professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

sociais. Expressa, assim, relações, conflitos e contradições que estão na essência da desigualdade estrutural do capitalismo.

O Estado desempenha um duplo papel no interior das relações entre as classes sociais. Nesse sentido, como pondera Galbraith (1982, p. 275), "somente o reformista inocente e o conservador obtuso é que imaginam ser o Estado um instrumento de mudança, separado dos interesses e aspirações daqueles que o formam". Trata-se de uma instituição que congrega relações de forças, fundamentando-se como genuína arena de conflitos, cuja relação assimétrica e desigual interfere tanto, e principalmente, na viabilização da acumulação capitalista (cuja dinâmica contraditória reproduz ampliadamente as desigualdades socioespaciais), bem como em situação de enfrentamento de processos geradores de vulnerabilidade social, via elaboração de programas sociais, desdobrados de uma determinada política.

Dito de outro modo, o Estado, respaldado por formas legitimadas de poder político, importante agente regulador das relações entre os homens e os objetos geográficos, historicamente tem providenciado medidas para garantir sustentação aos projetos de desenvolvimento proeminentemente econômico, cujos efeitos têm se repercutido em impactos diversos sobre as pessoas e os lugares onde se instala. Concomitantemente ao "investimento" nas políticas macroeconômicas, nas primeiras décadas do século XXI, o Estado brasileiro tem apostado na política social como medida mitigatória ao profundo quadro de desigualdades sociais internas.

Alguns autores como Nelson Barbosa[8] (2013) afirmam que os últimos dez anos de política econômica foram marcados por um modelo de desenvolvimento que se diferenciou de outros, por apostar na expansão do mercado interno e ao mesmo tempo na forte atuação do Estado para reduzir as desigualdades investindo na distribuição de renda. Na mesma linha, Jorge Mattoso[9] (2013) assegura que, além do crescimento do PIB, outros fatores garantiram o "sucesso" da economia brasileira, como: a elevação das reservas internacionais, a menor vulnerabilidade externa, o reconhecimento de que o agronegócio e a mineração tinham vantagens competitivas, o controle inflacionário, a ampliação de crédito às pessoas física e jurídica, a expansão do financiamento, a relação dívida/PIB habitacional, o controle fiscal e a redução da pobreza, da desigualdade e do

[8] Nelson Henrique Barbosa Filho, economista, professor do Instituto de Economia da UFRJ e secretário executivo do Ministério da Fazenda.
[9] Jorge Mattoso, economista, foi presidente da Caixa Econômica Federal (2003-2006), professor aposentado do Instituto de Economia da UNICAMP.

desemprego, a maior flexibilidade cambial e a defesa da indústria nacional. E em concomitância às políticas econômicas, foi introduzido um conjunto de outras políticas e ações públicas no campo social.

> A política econômica dos governos Lula e Dilma priorizou, pela primeira vez em nossa história, o crescimento econômico com a distribuição de renda e permitiu a redução da pobreza, da desigualdade, do desemprego. E isso com a inflação há dez anos dentro dos limites da meta, com queda da dívida pública líquida e estabilidade da bruta e com a ampliação dos investimentos e das reservas internacionais (MATTOSO e ROSSI, 2014).

Neste ponto, voltamos ao foco desta tese e à ideia apresentada no início deste capítulo: a análise da "perspectiva territorial" da Política Nacional de Assistência Social. Os autores, que acabamos de citar acima, fornecem-nos elementos para afirmamos que a política pública surge dentro do quadro de uma formação socioecônomica, com o intuito de dirigir ações e conformar a divisão do trabalho. Independente do tipo de política pública (social, econômica, ambiental, de saúde, educacional etc.), ela encontra-se dentro de uma formação socioespacial já existente. No Brasil, a correlação de forças estabelecida no início do século XXI exigiu do Estado uma postura política contundente face ao exacerbado quadro de desigualdades socioespaciais acumuladas ao longo de muitos anos. O Brasil, mais notadamente durante os governos Lula da Silva e posteriormente no governo Dilma Rousseff, consolidou-se como "economia emergente" e projetou com força uma imagem internacional de "nação em desenvolvimento". Boaventura de Sousa Santos (2003), quando fala sobre o início deste novo período de governo, salienta que, beneficiando-se de uma boa imagem pública internacional granjeada pelo presidente Lula e pelas suas políticas de inclusão social, este Brasil desenvolvimentista se impôs ao mundo como uma potência de tipo novo, benévola e inclusiva.

Guerra, Pochmann e Silva (2014, p. 10 e 16) assim analisam o contexto das desigualdades sociais pós-anos 2000:

> No Brasil, assim como na América Latina, a primeira década do século XXI trouxe consigo o retorno do crescimento econômico combinado com a redução da pobreza e desigualdade social, após o abandono [sic] das políticas de corte neoliberal (p. 10).
>
> A partir de 2004, quando o processo de acumulação do capital voltou a se recuperar com base na ativação do mercado interno por força de políticas de distribuição de renda, as condições de enfrentamento da exclusão tornaram-

> se mais robustas. Com resultados positivos das ações de Estado e maior legitimidade da luta social, o Brasil reduziu significativamente o desemprego, a pobreza e a desigualdade. Entretanto, a economia nacional segue inserida entre os 15 países mais desiguais do mundo, com pobreza absoluta acima do aceitável e distante do pleno emprego de sua mão de obra (p. 16).

As desigualdades sociais possuem uma expressão geográfica não somente pela forma com que se distribuem diferenciadamente no espaço, mas pela maneira com que as distintas formas de apropriação do espaço garantem privilégios a determinados grupos em detrimento de importantes camadas da sociedade, privadas e restringidas "pelo espaço". "O espaço é um verdadeiro campo de forças cuja formação é desigual. Eis a razão pela qual a organização espacial não se apresenta de igual forma em todos os lugares" (SANTOS, 1978, p. 122).

Théry e Mello (2008) consideram que a história do Brasil pós-colonial, ao ser em grande medida forjada pelo peso das características e formas de distribuição das atividades econômicas, foi responsável pela produção de diferenças e desequilíbrios na divisão territorial do trabalho e que hoje se repercutem nos quadros de desigualdades sociais. Conforme os autores, para compreender essas disparidades, a primeira chave é, evidentemente, o peso da história: ocupadas e estruturadas em função das atividades econômicas diversas, durante "ciclos" distintos, as regiões brasileiras foram, por muito tempo, organizadas em bacias de exportação quase autônomas. As disparidades que existem entre elas refletem, portanto, o desigual sucesso de sua história econômica específica, e, enquanto o Nordeste nunca pôde realmente superar o declínio das plantações de cana-de-açúcar, o Sudeste se beneficiou, após o ciclo do café, do essencial do desenvolvimento industrial.

> Com a indústria, a história econômica brasileira mudou de ritmo. Aos ciclos sucessivos substitui-se a constituição de uma economia nacional nova, cujas bases estão situadas em uma só região, o Sudeste, e mais particularmente no eixo Rio de Janeiro-São Paulo. O grande contraste que aparece opõe um centro e uma periferia, o núcleo desenvolvido e o resto do País. Ora, as relações entre centro e periferia tendem, no mundo inteiro, a se perpetuarem e se agravarem, porque o centro se beneficia da maior parte dos investimentos. É onde há uma melhor rentabilidade, graças à melhor qualidade de infraestrutura, à melhor qualificação de mão de obra, à concentração de fornecedores e clientes. Desenvolvendo-se mais rapidamente, reclama e obtém maior atenção dos poderes públicos, atrai os elementos mais dinâmicos das outras regiões, seus capitais e seus recursos de qualquer tipo.

> Instaura-se, por conseguinte, uma série de mecanismos auto-alimentados, sempre em benefício do centro, neste caso da região Sudeste, e em detrimento das outras regiões. As consequências geográficas desses mecanismos econômicos são muito importantes: as disparidades de nível de desenvolvimento mantêm-se, com efeitos significativos sobre a demografia, as formas de atividades rurais e urbanas, assistindo-se a uma integração nacional em benefício do centro que, em vez de provocar uma diminuição dos desequilíbrios, reforça-os (THÉRY e MELLO, 2008, p. 234-235).

Com o olhar direcionado para este quadro de diferenciação socioespacial, discutido pelos autores anteriormente mencionados, avançamos no pressuposto de que as políticas públicas não surgem de contextos aleatórios, mas decorrem de tentativas de se minimizar e/ou mitigar os problemas sociais originados, em grande monta, pelas dinâmicas econômicas e políticas. Com isso, queremos enfatizar que as políticas públicas surgem dentro de um quadro histórico-geográfico existente. Concebemo-las[10] como diretrizes elaboradas para o enfrentamento de problemas públicos e, dessa forma:

> 1) estão vinculadas às ações do Estado;
>
> 2) ao conjunto de ações promovidas pelos agentes sociais a partir de relações de poder que envolvem disputas e conflitos;
>
> 3) envolvem fluxos de decisões que levam a ações ou "não ações", preventivas e/ou corretivas; direcionadas para gerar e manter o equilíbrio social (no e com o espaço);
>
> 4) objetiva a transformação da realidade por meio da consolidação da democracia;
>
> 5) visa ampliar e efetivar os direitos de cidadania, respondendo às demandas de segmentos sociais em situação de vulnerabilidade e exclusão social (LINDO, 2011, p. 69).

Nesse sentindo, a partir da segunda metade dos anos 1990 no Brasil, algumas políticas públicas na área da saúde, desenvolvimento rural e assistência social ganham uma abordagem explicitamente territorial, visto que foram formuladas com o intuito de melhor intervir em realidades múltiplas e heterogêneas que, em grande medida, escapam às intervenções de orientação setorial. A ideia central era incorporar às elaborações e implementações das novas políticas as especificidades dos territórios, bem como suas potencialidades, carências e relações peculiares.

[10] Consideramos, neste caso, o período que compreende as Políticas Sociais a partir da Gestão Itamar Franco (1993-1994) até a primeira Gestão Dilma Rousseff (2010-2014).

Os artigos de Sandro Pereira da Silva, *A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil (2012) e Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em Políticas Públicas* (2013), contribuem para situar o debate sobre a forma como o *território* comparece no planejamento e implementação de políticas públicas no país.

O conceito de território bem como as temáticas que o envolvem ganham significado e relevância no âmbito das políticas públicas brasileiras com a Constituição de 1988 e com a reforma do Estado na década de 1990, sendo enfatizado significativamente nas políticas dos anos 2000. Assim, observamos que o território passou a ser a unidade de referência para diversas políticas, dentre elas, notadamente as socioassistenciais e de "combate" à pobreza e à miséria extrema.

Silva (2012) afirma que, a partir de 2003, surgiram vários programas elaborados no âmbito do governo federal com base em uma perspectiva territorial. Embora cada política pública tenha enfoque, objetivos, recorte e arranjos institucionais específicos, de maneira geral, eles têm em comum: a definição de um recorte espacial para sua atuação, priorização de áreas de concentração de pobreza, atuação de forma descentralizada e priorização de instâncias coletivas de deliberação e participação social.

Para fins de planejamento de políticas públicas, Perico (2009) enfatiza que a abordagem territorial auxilia no entendimento dos fenômenos sociais, contextos institucionais e cenários ambientais sob os quais ocorrerá a intervenção desejada, de maneira a propiciar meios mais acurados para a definição e alcance de metas, parcerias necessárias e instrumentos de implementação.

Muitos geógrafos[11] têm se dedicado a pesquisar o papel e as ações das políticas públicas sobre as dinâmicas territoriais, seja na área da saúde, habitação, turismo, seja no desenvolvimento rural, meio ambiente, entre outros. Evidência da atualidade e afirmação dessa produção esteve na proposta da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Geografia – ANPEGE, com o X ENANPEGE, ocorrido em Campinas, SP, em outubro de 2013. A temática: "Geografias, Políticas Públicas e Dinâmicas Territoriais" foi pela primeira vez proposta na história do encontro, que

[11] Exemplo: Jan Bitoun (2009), Jorge Montenegro Gomez (2006), Rosangela Hespanhol (2010), Raul Borges Guimarães (2008), Bernardo Fernandes Mançano (2005, 2009,2013), Suellen Fernandes (2013), Wagner Costa Ribeiro (2001, 2008, 2010).

contou com um Grupo de Trabalho (GT) dedicado especificamente: "Geografia e Políticas Públicas[12]".

Deste modo, com a crescente importância dos debates sobre a temática das políticas públicas, especificamente da Política Nacional de Assistência Social, objetivamos demonstrar e defender o relevante papel da Geografia e dos elementos geográficos da abordagem territorial nessa arena. Todavia, ressaltamos que não almejamos estabelecer a forma ideal e absoluta pela qual a Política Pública deva ser concebida e pensada ou tampouco apontar a melhor direção para ser trabalhada exclusivamente de maneira geográfica. Queremos sim demonstrar que há discussões no interior da Geografia, sobre sua natureza, métodos, metodologias e finalidades, que podem ser direcionadas e aplicadas na questão territorial que permeiam a política pública de assistência social.

O conjunto das questões abordadas até o momento, que situam a necessária perspectiva de análise das desigualdades a partir de sua faceta territorial, possibilitam analisar criticamente a abordagem territorial da Política Nacional de Assistência Social. Para tanto, no capítulo seguinte, nosso próximo passo consistirá em contextualizarmos historicamente a evolução da política social no Brasil pós-década de 1990, quando foi instituída a Lei Orgânica de Assistência Social, sinalizando para suas rupturas e continuidades até o momento atual.

[12] O GT foi organizado e coordenado pelos professores Everaldo S. Melazzo (Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente), Ana Luiza Coelho Netto (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Jan Bitoun (Universidade Federal de Pernambuco) e Rosa Moura (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social). Neste GT, foram inscritos 105 trabalhos, dos quais foram selecionados 69 para apresentação oral e 30 para apresentação em pôsteres, representando 33 instituições de ensino superior e pesquisa. Para além da localização e análise da distribuição espacial de programas, planos e projetos públicos, o GT tinha como proposta: discutir as distintas abordagens, teorizações e vertentes analíticas das Políticas Públicas; provocar o debate sobre as complexas e assimétricas interações entre agentes estatais, privados e sociedade civil nos processos de formulação, implementação, gestão e avaliação; questionar e colocar em debate perspectivas territoriais para análise de ações e processos que emanam do Estado (articulado em seus diferentes níveis do pacto federativo), em recortes nacionais, subnacionais ou em análises comparativas internacionais; e promover o debate em relação às contribuições recentes relacionadas ao ordenamento do território e à produção do espaço por meio de conceitos, instrumentos e procedimentos geográficos.

Analisar a especificidade/particularidade da política de assistência social no Brasil significa entender que estamos tratando de um objeto histórico e geograficamente situado e que, portanto, estamos tratando de uma dada relação de forças sociais e políticas que, no caso, constroem o regime brasileiro de assistência social (Aldaíza Sposati, 2004, p. 1).

Capítulo 2

A Política de Assistência Social: processo, rupturas e continuidades

Este capítulo é dedicado à análise documental da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), mais particularmente à análise dos documentos oficiais da Política. Para tanto, seguimos um fio condutor preciso, visando compreender os momentos marcantes na construção da política social no Brasil pós-década de 1990, com a LOAS, e sua evolução até a constituição da PNAS.

O foco é explorar a política social em sua evolução, bem como procurando captar suas estratégias de atuar frente aos graves problemas da desigualdade social em âmbito do território brasileiro: trataremos os avanços a partir do reconhecimento ampliado dos direitos sociais pela Constituição de 1988 e, em período mais recente, com a elaboração da LOAS, a aprovação da PNAS e a construção do SUAS; as rupturas, a partir do modo como os diferentes governos abordaram a Política de Assistência Social como direito; e as continuidades com um olhar específico para as disputas e conquistas políticas dos diferentes *atores sintagmáticos*.

Uma possibilidade, certamente, seria analisar os documentos na sua sequência temporal, governo a governo. De certa maneira, resguardamos a sequência temporal, contudo nossa intenção foi a de recuperar a linha condutora de formulação da política com atenção especifica à inovação que representa a inserção do conceito de território como mote da PNAS (como trataremos em detalhes no capítulo 03), a exemplo de outras políticas que têm se respaldado neste conceito desde os anos 2000.

A abordagem territorial, explicitamente presente nas políticas públicas, é uma construção recente no Brasil. Como tratam Gómez (2006) e Hespanhol (2010), o desafio central dessa nova concepção tem visado oxigenar a política pública como instrumento de intervenção do Estado e, mais especificamente, garantir a superação dos limites impostos por políticas setoriais frente a uma realidade geográfica nacional em que cada vez mais salta aos olhos sua diversidade social e ambiental. A diversidade também é a tônica da forma pela qual se territorializam as novas desigualdades no Brasil, associadas às antigas. Como a diversidade no território brasileiro não pode mais ser menosprezada pelas políticas públicas, progressivamente a questão do território apresenta-se como desafio aos intelectuais e gestores interessados na mudança social.

Conceber a Assistência como direito de cidadania, prevendo ações de combate à pobreza e promoção do bem-estar social, articulada às outras políticas, inclusive a econômica, foi um grande salto na história da Política Social brasileira. Autores do Serviço Social, como Koga (2003 e 2008) e Sposati (2008), afirmam que essa concepção resulta na construção de um novo paradigma de política social. Ele seria novo porque a Assistência Social brasileira tem origem nas concepções e práticas assistencialistas, clientelistas, primeiro-damistas e patrimonialistas, nas quais o doador tutelava ou subordinava aquele que recebia a doação. Afirma-se que, no novo paradigma, há a previsão de construção de direitos dos cidadãos usuários da assistência social por meio do campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, isto é, um avanço na esteira pós-neoliberal. No entanto, ressalta-se que há uma assimetria entre os avanços institucionais e regulatórios, disputados e conquistados politicamente, e a efetiva materialização deles.

2.1 - Lei Orgânica de Assistência Social e seu contexto histórico

A Constituição Federal brasileira de 1988 inovou o campo das Políticas Sociais, particularmente para a Assistência e, sobretudo, no que se refere à sua *organização e gestão*. Ela passa da condição daquela que "presta favor aos pobres incapazes" à proteção social de direito enquanto direitos de cidadania. Entretanto, a realidade da Assistência Social no Brasil é muito heterogênea. Na prática, o compromisso entre o Estado e a sociedade para a criação de condições dignas de vida não se efetiva de modo homogêneo/simultâneo (em todos os municípios[13] com as mesmas ações e ao mesmo tempo), de forma automática (o fato de existir a lei não significa que ela se efetiva imediatamente na prática cotidiana) e a cultura da elite que tutela o carente ainda se mantém em muitos contextos.

Outro elemento significativo para as análises é o lócus onde os direitos civis, políticos e sociais acontecem. Os direitos garantidos por lei e inscritos na Constituição da República são exercidos em territórios disputados e constituídos por profundas desigualdades. Por serem diferenciadas, as lógicas que presidem a má distribuição

[13] Segundo o Censo demográfico do IBGE em 1991 havia 4.491 municípios, em 2000 – 5.507 municípios e em 2010 – 5.565 municípios. Entre 1940 a 2010, em 70 anos, o Brasil criou 3.991 municípios. Interessante associar esses dados ao grande dinamismo político-administrativo municipal no Brasil e saber que a criação de novos municípios envolve intencionalidades, conflitos e interesses de atores sociais e políticos.

espacial de riquezas devem ser consideradas na concepção de qualquer política social que pretende combater as desigualdades.

A década de 1990 ficou marcada pela mobilização popular em torno do *impeachment* do primeiro presidente eleito diretamente após a redemocratização do país, Fernando Collor de Mello (1990-1992). Foram anos caracterizados pela somatória da precarização do trabalho, do desgaste do sistema público de proteção social e da perspectiva privatizadora como produto do reajuste estrutural neoliberal, resultando na retração dos investimentos públicos no campo social, seu reordenamento, sua crescente subordinação às políticas de ajuste da economia e suas restrições aos gastos públicos.

Os anos de 1990 também têm como importante registro histórico a mobilização da sociedade civil em torno da questão da fome e da miséria, cuja expressão maior foi o "Movimento da Ação da Cidadania contra a Fome[14] e a Miséria e pela Vida", um dos seus principais articuladores foi o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho[15] e Wollmann (2005) apresenta uma síntese que abarca a origem e seus principais desdobramentos.

> Criado no interior no Movimento pela Ética na Política (MEP) – movimento que exerceu um importante protagonismo na luta que culminou no *impeachment* presidencial – a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida foi oficialmente criada em 8 de março de 1993, por meio da "Carta da Ação da Cidadania".
>
> Um mês após a sua oficialização, a Ação da Cidadania conseguiu fazer com que a erradicação da fome se transformasse em uma questão prioritária de governo. Por meio do Decreto nº 807, de 26 de abril de 1993, assinado pelo então presidente Itamar Franco, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), composto por nove ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil.
>
> Apesar de contar com uma Secretaria Executiva, composta por representantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Conselho Federal de Economia (Confecom), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), Instituto de Estudos Sócio-

[14] De acordo com o relatório *State of Food Insecurity in the World*, 2014 da FAO, o número de pessoas subnutridas no Brasil reduziu de 23 milhões (1990/92) para 13 milhões (2010/12). Somente nos últimos três anos, houve uma redução de 15 milhões (2007/09) para 13 milhões (2010/12), representando uma queda de 13%. (Disponível em: <https://www.fao.org.br/FAO_Brf2mpu3a.asp>). Em novembro de 2014, o Diretor-Geral da FAO, José Graziano da Silva, parabenizou o governo brasileiro e de outros doze países pelos progressos obtidos na luta contra a fome nos últimos anos. A Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Campello, em nome do governo brasileiro, recebeu diploma que congratula o Brasil por haver cumprido antecipadamente a meta estabelecida pela Cúpula Mundial da Alimentação (1996): reduzir à metade o número absoluto de pessoas famintas até 2015 (Disponível em: <https://www.fao.org.br/gspBo12pccf.asp>).

[15] Betinho e Josué de Castro são os patronos do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). O CONSEA teve a duração de dois anos, em 1993 e 1994, sendo interrompido em 1995 e retomado em 2003.

> Econômicos (Inesc) e Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), a Ação e Cidadania possuía uma estrutura descentralizada, que priorizava a formação de comitês de forma autônoma. [...]. Em 1993, existiam cerca de três mil comitês espalhados por 22 estados da federação.
>
> Em dezembro de 1994, foi criado o Fórum Nacional da Ação e da Cidadania com o objetivo de debater os rumos do movimento. O esgotamento das atividades de doação verificadas naquele ano levou a certa inflexão do mesmo, que passou a se dedicar mais a estratégias de combate ao desemprego. Por outro lado, as campanhas para a arrecadação de alimentos, ainda que apontada pelos críticos como mero assistencialismo, jamais foi abandonada. Para Betinho, era necessário articular o emergencial e o estrutural no combate à erradicação da miséria.
>
> Em 1995, a Ação e Cidadania elegeu como tema para campanha daquele ano a "Democracia da Terra". Em Brasília, Betinho entregou ao presidente recém-eleito, Fernando Henrique Cardoso, a "Carta da Terra", buscando comprometer o novo governo com a resolução do problema da concentração de terra no país. Porém, a adoção de uma política econômica neoliberal e a prevalência de um "Estado-mínimo", levou à extinção do Consea e sua substituição pelo Programa Comunidade Solidária. Ainda que esse programa tenha incorporado alguns dos antigos membros do Consea, além do próprio Betinho, ele mostrou-se ineficaz no cumprimento da agenda da Ação e Cidadania, o que levou ao afastamento de Betinho da Comunidade Solidária em 1996 (WOLLMANN, 2015, p. 8-9).

Nesse período (década de 1990), iniciava-se o debate sobre estratégias de universalização da assistência social como direito. Afinal de contas, a Assistência Social passara a integrar, juntamente com Saúde e Previdência Social, o tripé da Seguridade Social. Desta forma, as iniciativas de atendimento à população, que delas necessitarem, deixam o campo do voluntarismo, do favor e passam a ser paulatinamente concebidas como um direito do cidadão.

A partir de um movimento nacional envolvendo gestores municipais, estaduais, organizações não governamentais, Governo Federal e representantes no Congresso Nacional, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi apresentada e aprovada no ano de 1989. Contudo, em setembro de 1990, Fernando Collor veta integralmente a LOAS através da mensagem n.º 672/85 enviada ao Presidente do Senado. Conforme Sposati (2011, p. 55-56):

> A ansiedade pelo nascimento da menina LOAS gera novas forças na sociedade brasileira. Seus interlocutores já possuíam vida enquanto ela aguardava.

> Os movimentos pró-assistência social passam a ser articulados com a presença de órgãos da categoria dos assistentes sociais que, através do então CNAS e CEFAS – hoje CRESS e CFESS –, vão se movimentar com o ANASSEBLA, Frente Nacional de Gestores Municipais e Estaduais, Movimento pelos Direitos das Pessoas com Deficiência, dos Idosos, das Crianças e adolescentes, pesquisadoras de várias universidades pleiteando a regulamentação da assistência social.

Em 1991, aconteceu o 1º Seminário Nacional de Assistência Social, realizado em Brasília. Após o seminário, o Ministério do Bem-Estar Social promoveu encontros regionais em todo o país para a discussão da LOAS, culminando na Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em junho do ano de 1993, também em Brasília. Porém, tal aprovação exigiu organização e pressão política dos profissionais e entidades do Serviço Social[16], pois:

> O [poder] Executivo apresentou um novo projeto de lei, contrário ao que vinha sendo negociado. Assim, com a pressão de entidades e especialistas na área, a plenária posicionou-se construindo artigo por artigo, tornando-se tal documento conhecido como Conferência Zero da Assistência Social. Posteriormente, foi encaminhado ao Congresso Nacional pela deputada Fátima Pelaes, com o n° 4100/93, sendo, em 7 de dezembro de 1993, sancionada a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, pelo presidente Itamar Franco (LONARDONI, GIMENES, SANTOS e NOZABIELLI, 2006, s/p).

Portanto, apenas em 07 de dezembro do ano de 1993, com a aprovação da Lei nº 8.742/93, é que a LOAS passa a operar sob a estrutura de uma política pública de Estado. Assim, a Assistência Social passa a conhecer um conjunto de normas que possibilitam a universalização do atendimento.

Pereira[17] (2009a) afirma que as diretrizes gerais na LOAS representam uma nova maneira de conceber a política pública. A autora considera que os processos para repensar a assistência e sua descentralização estavam relacionados com o cenário de

[16] Sposati (2011, p. 68) menciona que o Conselho Federal de Assistência Social (CEFSS), a Associação Brasileira de Pesquisa e Ensino em Serviço Social (ABEPESS), com presença dos Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), organizaram-se e constituíram uma comissão interlocutora, em 1993, composta por Laura Lemos Duarte, Carmelita Yazbek, Potyara Pereira, Rosangela Batistoni, Ana Lígia Gomes, Ivone Pereira da Silva, Raquel Raichelis, Dirce Koga e por ela própria, além de outros assistentes sociais.

[17] Tatiana Dahmer Pereira é assistente social, professora da Escola de Serviço Social (ESS) da Universidade Federal Fluminense (UFF) e docente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional (PPGSSDR). Desenvolveu sua carreira profissional na assessoria a movimentos sociais antes de ingressar na academia. É pesquisadora da Rede QUESS – Questão Urbana e Serviço Social e integra o Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Favelas e Espaços Populares.

abertura democrática, com a sedimentação da teoria social crítica e as novas possibilidades asseguradas pela Constituição de 1988. Assim:

> A Constituinte ocorre pós o período de franco crescimento desigual do país, com a experiência da ditadura militar, do modelo do nacional-desenvolvimentismo e tem como alvo central o enfrentamento do autoritarismo da gestão tecnocrática centralizadora do longo período de ditadura militar. O restabelecimento da democracia relacionava-se, portanto, *à quebra do poder centralizado nas mãos do governo federal, levando para os municípios a elaboração e a gestão das políticas públicas*, reconhecendo o valor das instâncias locais na possibilidade de diagnosticar mais de perto e gerir seus problemas, construindo democraticamente soluções.
>
> Nessas esferas também eram consideradas possibilidades concretas de incorporar as contribuições e o olhar da população usuária das políticas públicas. Ainda assim, esse contexto de projeção da importância do poder local ocorria, tendo do outro lado prefeituras extremamente frágeis político-administrativamente, em geral sem cultura e capacidade de gestão de políticas públicas (PEREIRA, 2009a, p. 104, grifo nosso).

A Constituição Federal de 1988 e a LOAS provocaram possibilidades de inovações relevantes no campo das Políticas Sociais e na política de assistência, sobretudo no que se refere à sua organização e gestão, além de torná-la um direito para aqueles que dela necessitassem. A ideia era garantir que os sujeitos viessem a ter acesso a um conjunto de direitos e segurança no sentido de minimizar ou prevenir situações de risco e vulnerabilidades sociais.

Como afirmamos em outra oportunidade (LINDO, 2011), conceber a Assistência Social como direito de cidadania, prevendo ações de combate à pobreza e promoção do bem-estar social, articulada às outras políticas, inclusive a econômica, foi um grande salto na história da Política Social brasileira.

É relevante considerar o contexto histórico-político no qual foi implementada a LOAS. Os anos 1990 foram caracterizados por mudanças profundas no mundo do trabalho (ANTUNES, 2003) com a intensificação do projeto neoliberal, fato este que conduziu à vulnerabilização de importantes contingentes de trabalhadores. Muito embora houvesse restrições no campo social, num cenário caracterizado pela sujeição das políticas sociais às políticas macroeconômicas, a LOAS foi decretada.

Com a LOAS, foi possível inscrever a assistência social no quadro dos direitos sociais, sob responsabilidade estatal e direito de todo cidadão em qualquer estágio de seu ciclo de vida, em trajetória laboral ou não e em situação de renda insuficiente. Seus

princípios são os da universalização, do respeito à cidadania, da igualdade de acesso aos serviços, da transparência, da descentralização, da participação de organizações da sociedade civil na formulação das políticas e do controle das ações e da primazia da responsabilidade do Estado na condução das políticas.

Nos primeiros artigos da LOAS, é definido como a Assistência Social deve ser compreendida e quais seus objetivos:

> Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é *Política de Seguridade Social não contributiva*, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.
>
> Art. 2º A assistência social tem por objetivos:
>
> I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
>
> II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
>
> III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
>
> IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
>
> V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.
>
> Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, *visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais*, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (BRASIL – LOAS, 2009, p. 6, grifo nosso).

É relevante considerar que a LOAS traduz o debate social e político de seu momento histórico. Sposati, uma das principais referencias do Serviço Social no Brasil, que vivenciou esse contexto, em entrevista[18], menciona aspectos do debate sociopolítico da assistência social em São Paulo pós-promulgação da LOAS, deixando evidente as disputas e a organicidade dos atores sociais pela reivindicação dos direitos expressos na respectiva lei.

> Quando você pergunta: como é que foi concebido o território na política? Isso é difícil de eu te dizer sem passar por uma experiência concreta, que foi [no município de] São Paulo. Ela é chave para, digamos, essa "levada" dessa discussão para o debate da política, porque foi uma questão muito interessante. Quando em dezembro de 93 a LOAS é promulgada, nós já

[18] Entrevista concedida no dia 3 de fevereiro de 2015.

> tínhamos começado aqui, em São Paulo, um fórum de assistência social. Daí a gente vai ter toda uma discussão com esse fórum, que juntava interessados, enfim, nesse debate entre [o] território, [o] que era a LOAS [...]. E daí, nós vamos fazer, em Setembro de [19]94, eu lembro que foi lá no Pastoral Belém, o que seria uma primeira conferência, entre aspas, de assistência social, em que nós fomos discutir qual seria a legislação para a criação do conselho do fundo de assistência social na cidade. Aqui nós estávamos no governo Maluf[19], então quem discutia isso era [...] muita gente, não tinha divisão por campo, PT, não sei o quê. Nós éramos uma oposição ao Maluf (Aldaíza Sposati, 3 fev. 2015).

O fragmento acima contém o relato histórico do processo de estruturação da assistência social em São Paulo. Conseguimos, com isso, destacar a diversidade de atores envolvidos (poder público municipal, Assistentes Sociais, a Igreja, Partidos Políticos, entre outros) e suas territorialidades na disputa pela política pública. O debate centrou-se em ações para o enfrentamento da exclusão social.

Palavras-chave como "assistencial", "universalização dos direitos", "igualdade de direitos", entre outras em seus princípios, eram caras àquele contexto em que se efetivava o debate envolvendo as atribuições do Estado enquanto o processo democrático se afirmava gradativamente no Brasil, como podemos verificar no artigo 4º da lei.

> Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:
> I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
> II - *universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas*;
> III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
> IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, *garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais*;
> V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, LOAS, 2009, p.8, grifo nosso).

Percebe-se que tais princípios evidenciam que a assistência social deve ser prestada a todos, sem discriminação, daí seu caráter universalista e sem exigência de qualquer contribuição dos seus usuários (princípio da não contributividade). Cabe um

[19] Paulo Maluf foi prefeito de São Paulo de 1993 a 1997.

destaque para o inciso IV do art. 4º, que assinala a importância de ser assegurada a isonomia da política para as populações urbanas e rurais.

É importante destacar que existem distintas lógicas de organização dos espaços urbanos e rurais e isso implica (ou deveria implicar) na complexificação da política de assistência social. A igualdade de direitos, no que diz respeito ao atendimento das populações no campo e na cidade, só poderia ser de fato assegurada pela política de assistência social caso ela não fosse homogeneizadora em suas ações. Por exemplo, o direcionamento de ações deveria considerar as especificidades de territórios urbanos e rurais, entretanto, isso não é desenvolvido na PNAS para além da referência citada.

Universal e não homogênea: o desafio da Política Nacional de Assistência Social é de captar as desigualdades e diferenças presentes no território brasileiro, nas formas singulares de apropriação social do espaço, para que, de fato, possam estabelecer-se prioridades assistenciais.

Também destacamos o tema da descentralização na Seção II, que versa sobre as Diretrizes:

> Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:
>
> I - *descentralização político-administrativa* para os 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 – LOAS, 2009, p. 9, grifo nosso).

Observamos no inciso I do art. 5º que as diretrizes da LOAS expressam, de modo muito rápido, a questão da *descentralização*[20], apenas anunciando genericamente o papel dos estados, dos municípios, do Distrito Federal e da União. Ou seja, a lei não dispõe sobre as formas de descentralização[21], apenas anunciando sua relevância e

> [...] discriminando os entes federativos responsáveis pela política, com vistas a superar a fragmentação das ações de assistência social ao sinalizar a

[20] Ver trabalho de Arretche (2000).

[21] A Portaria MDS/MPS nº 1, de 5 de maio de 2006, dispõe sobre a descentralização de recursos do orçamento do Fundo Nacional de Assistência Social para as despesas de operacionalização e pagamento do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e da Renda Mensal Vitalícia a ser realizado pelo Ministério da Previdência Social, por intermédio do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e da Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) e dá outras providências.

> relevância de seu comando único em cada instância, bem como a responsabilidade central do Estado em oferecer proteção social. Fortalece também a relação entre descentralização e acessibilidade aos serviços, por parte de seus usuários, bem como a relevância da participação e do controle sociais na gestão da política em cada esfera (PEREIRA, 2009a, p. 115-116).

Na década de 1990, observamos que o conjunto normativo da Política de Assistência Social ainda estava muito distante de qualificar esta política social no território. A intenção de promover uma descentralização de responsabilidades da União para os Estados e Municípios foi, porém, um exercício significativo para o início de uma territorialização da política pública, embora a proposta de descentralização da assistência social não fosse suficiente apenas com a sistematização de um conjunto de leis ou pela simples divisão de papeis dos estados, dos municípios, do Distrito Federal e da União. O processo de descentralização, a nosso ver, ao tratar da divisão de ação das esferas de poder central, dos serviços públicos, da valorização do município no plano da gestão e do governo no território não deveria deixar de lado a importância e relevância de atores sociais e políticos situados em escalas geográficas distintas, bem como suas participações diferenciadas e específicas no processo de descentralização.

No ano de 1977, é relevante relembrar, quando foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, as ações da Assistência Social eram baseadas no princípio da *centralidade*, ou seja, exclusividade da ação federal. Reitera-se que a Constituição Federal promulgada em 1988 e a LOAS de 1993 favoreceram a descentralização político-administrativa. Portanto, isso significa uma divisão de trabalho social entre União, estados e municípios, onde estes dois últimos respondem em algumas situações pela formulação, organização e implementação das ações, mas sem abrir mão do apoio técnico-financeiro do governo federal e/ou estadual, conforme o caso. De acordo com Piana (2009, p. 46-47):

> O processo de descentralização pressupõe a existência da democracia, da autonomia e da participação, entendidas como medidas políticas que passam pela redefinição das relações de poder, como componentes essenciais do desenvolvimento de políticas sociais voltadas às necessidades humanas e à garantia de direitos dos cidadãos.

No entanto, como já havia apontado Pereira (2009a), a dimensão da descentralização na LOAS 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. A questão é que, para além da descentralização da gestão, é necessário compreender as desigualdades que produzem situações de risco e vulnerabilidades, pois estas se manifestam espacialmente de maneiras diferenciadas. Para potencializar o papel da descentralização, bem como valorizar a dimensão geográfica da abordagem territorial, é necessário reconhecer, nas distintas dinâmicas de uso e apropriação social do espaço, as suas contradições, as disputas presentes e os agentes que dela participam.

No artigo 11º da LOAS comparece a consolidação da modalidade adotada de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos de maneira articulada e complementar.

> Art. 11. 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 – LOAS, 2009, p. 12).

Entretanto, fica clara, ainda, a distinção entre "coordenação e normas gerais" como funções federais" e a "coordenação e execução dos programas para os demais entes federativos". Segundo orientações do MDS (2009), "a descentralização político-administrativa das ações governamentais é reforçada com a implementação de instâncias de articulação, negociação, pactuação e deliberação" (BRASIL – LOAS, 2009, p. 13). Nesse caso, as comissões intergestores são as instâncias de negociação e pactuação e estão fundamentadas no princípio da democratização e na diretriz da descentralização. Elas são organizadas no âmbito estadual, no caso as Comissões Intergestores Bipartites (CIB)[22] e, no âmbito federal, as Comissões Intergestores Tripartites (CIT)[23].

---

[22] "As CIB se constituem como espaços de interlocução de gestores, sendo um requisito central em sua constituição a representatividade do Estado e dos municípios em seu âmbito, levando em conta o porte dos municípios e sua distribuição regional. Isto porque os seus membros devem representar as necessidades e interesses coletivos referentes à Política de Assistência Social de um conjunto de municípios ou de todos os municípios, dependendo de a representação ser do gestor estadual ou municipal. As CIB são instâncias com particularidades diferenciadas dos conselhos e não substituem o papel do gestor. Cabem a essas um lugar importante para pactuar procedimentos de gestão a fim de qualificá-la para alcançar o objetivo de ofertar ou de referenciar serviços de qualidade ao usuário" (BRASIL, PNAS - NOB/SUAS, 2004, p.123).

[23] A CIT é um espaço de articulação entre os gestores (federal, estaduais e municipais), objetivando viabilizar a Política de Assistência Social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. É a instância de expressão das demandas dos gestores da Assistência Social nas três esferas de governo.

A partir da leitura e análise dos 42 artigos que compõem a primeira versão da LOAS, observamos que não há menção direta ao conceito de território e de territorialização. Porém, mesmo sem citar explicitamente, é possível identificar distintas referências a diretrizes, operacionalização e princípios a ele identificados, tais como i) a iniciativa da descentralização da política assistencial, ii) a noção de universalidade no acesso e iii) a valorização da participação dos atores da sociedade na gestão da política em cada esfera administrativa. É com base nestes pressupostos que a PNAS propõe e efetiva o que denomina "territorialização da Política de Assistência Social" e busca operacionalizar uma metodologia de descentralização, como veremos adiante.

Ressalta-se, entretanto, que os pressupostos da LOAS dialogam mais intensamente com a *abordagem territorial* geográfica, no sentido de reconhecer a multiescalaridade dos processos de desenvolvimento e das ações de planejamento (social, econômico, rural, urbano etc.) e de identificar as redes locais de sujeitos, bem como fomentar a participação e democratização das decisões, das políticas públicas desde as escalas locais ou, como propõe a PNAS, a partir do "território". A interação desses pressupostos converge para consubstanciar o complexo desafio da descentralização. Complexo, pois implica em mudanças que não se restringem apenas ao reconhecimento das três esferas administrativas de gestão, como anteriormente considerado. Porém, complexo também pelas reiteradas referências ao "local", às "redes locais de sujeitos" e às "escalas locais", sinalizando uma interpretação que, aos poucos, começaria a realizar um deslizamento teórico entre território e localidade.

Após 15 anos, em 6 de julho de 2011, foi aprovada a lei n.12.435 que, ao alterar[24] a LOAS (lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993), dispôs sobre a organização da Assistência Social. Essa lei passou por uma revisão e, dentro das modificações, chama-nos atenção a referência explícita ao território: foram cinco menções na lei atualizada no ano de 2011, ao longo de suas 53 páginas (quadro 1, figuras 1 e 2).

[24] As alterações na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, foram feitas nos seguintes artigos 2º, 3º, 6º, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 28 e 36 e passaram a vigorar em 2011.

Quadro 1 - Ocorrência da palavra território e suas variações na LOAS atualizada

LOAS	Lei nº 8.742/1993 Consolidada com a Lei nº 12.435/2011
Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.	
Termos	**Artigos**
territorialmente	Art. 2° - inciso II
território	Art. 6° - parágrafo 1°
território	Art. 6° A – parágrafo único
territorial	Art. 6° C - parágrafo 1°
território	Art. 6° C - parágrafo 1°

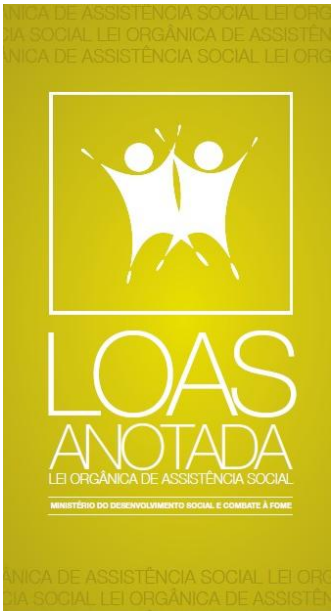


Figura 1 – Capa da LOAS anotada, organizada pela SNAS, publica em março de 2009.



Figura 2 – LOAS atualizada em 2011 (lei nº 12.435/2011)

Esta pequena quantidade de menções pode parecer pouco significativa, mas o conceito de território pode ser interpretado como chave que passaria a embasar a gestão e fundamentar a lógica organizacional da Política Nacional de Assistência Social, especialmente no que concerne às ações estratégicas em âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

No terceiro capítulo da LOAS revisada, o território adquiriu centralidade quanto à Organização e à Gestão da Assistência Social. Em seu artigo 6º, parágrafo I, o território é considerado "base de organização" das ações do SUAS – cuja incumbência é universalizar o serviço social como direito:

> Art. 6. I - 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 (BRASIL – LOAS, 2011, p. 14).

No artigo 6º C do mesmo capítulo, há referência ao CRAS, *nó local* de articulação das ações socioassistenciais, e o território novamente é reivindicado como "base", *lócus* da prestação de serviços, dos programas e dos projetos de proteção social básica:

> Art. 6 C - O CRAS é a unidade pública municipal, *de base territorial*, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu *território de*

> *abrangência* e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (BRASIL – LOAS, 2011, p. 17, grifo nosso).

Aliada, agora, à base territorial aparecem duas novas palavras/expressões: "localizada" para referir-se explicitamente a onde deveriam estar implantados tais equipamentos sociais; e "território de abrangência" remetendo à preocupação com a cobertura espacial, ou de área, dos serviços e ações sociais. Tal alinhamento de território a localização e a área, que serão mais bem debatidos em seguida, sinalizam desde já interpretações possíveis sobre o "uso do território" nesta política pública.

Em síntese, as alterações na LOAS demonstram como a política de assistência social estava e está em construção e constante movimento. Nessa esteira, o conceito de território vem adquirindo relevância, muito embora seu sentido meramente areal e de localização tenha se tornado mais explícito na legislação.

Inclusive, esse é um fator importante a se considerar neste diálogo entre Geografia e Serviço Social, pois a perspectiva areal e de localização faz parte da composição do conceito de território, como será debatido no capítulo 4. Do ponto de vista da localização, bem como da consideração das características areais para a implantação de um CRAS, por exemplo, não se descarta tal leitura. No entanto, para além da perspectiva mais imediata do local, da área onde se materializa um elemento da política assistencial, faz-se necessário compreender a teia de relações socioespaciais que trasladam a área em território. Para isso, algumas questões devem ser valorizadas, por exemplo: quais dinâmicas fizeram com que esta "área" e não outra fosse selecionada para sediar um centro de referência? Como historicamente se desenvolveram os processos de apropriação do espaço urbano ou rural, em sua intrínseca heterogeneidade, sob os diferentes interesses dos atores sociais? Quais atores produzem e reproduzem quais territórios?

Posteriormente, trataremos da perspectiva territorial a partir da análise de definições de pesquisadores da Geografia. Contudo, desde já salientamos que a busca por respostas para as questões acima é uma interessante forma para se pensar o território de maneira mais abrangente, notadamente como um espaço político (material e imaterial) de conflitos e de relações de poder – um como produto e processo do outro –, indefinidamente pelos diferentes momentos da história de uma dada "formação socioespacial" (SANTOS, 1979).

Neste momento, nosso intento não é aprofundar tal discussão, mas apenas registrar a questão para sua retomada no desenvolvimento desta tese. Voltamos, assim, ao objetivo de contextualizar historicamente a LOAS e trataremos de alguns aspectos importantes referentes às estratégias de descentralização no decorrer das décadas de 1990 e 2000.

2.2 - A Política de Assistência Social: da "solidariedade" à conquista de Direitos

No período de 1989 a 1994, nos governos dos presidentes Fernando Collor de Mello e Itamar Franco, cabe destacar a questão da descentralização na política de assistência social. Este período, denominado por T. Pereira (2009a) de momento da *"desconcentração" das responsabilidades federais*, ficou fortemente marcado "como um momento de descentralização sem as necessárias bases políticas, técnicas e administrativas capazes de assegurar a densidade necessária aos municípios para assumirem as responsabilidades de gestores de políticas públicas" (PEREIRA, 2009a, p. 144).

No mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC)[25], após 1995, propagou-se a ideia de que só seria possível superar a crise e retomar o desenvolvimento por meio da continuidade da política econômica que visava à estabilidade da moeda, via Plano Real.

A partir do ano de 1994, o país entrou no Plano Real, fruto de pactuação interna e de negociação de FHC com os organismos internacionais, no período em que ele ainda era o ministro da Fazenda do governo de Itamar Franco. Fiori (1997, p. 14) lembra que o Real integra um conjunto de planos de estabilização que foram debatidos em Washington, além de patrocinado por instituições internacionais, que renegociaram "dívidas velhas" para tornar possíveis novos empréstimos e exigiram em contrapartida a desregulamentação relevante dos mercados nacionais. Isso porque se objetivava a livre circulação dos fluxos financeiros de curto prazo. Em outras palavras, houve o aprofundamento das tendências mundiais à ideologia neoliberal, contempladas no Plano.

Behring[26] (2003) ressalta que as medidas acordadas entre o governo e o FMI resultaram na adoção de políticas que favoreceram a permanência da concentração de

[25] 1º governo de 1995 a 1998 e 2º governo de 1999 a 2002.
[26] Elaine Behring, doutora em Serviço Social, professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), no Departamento de Política Social da Faculdade de Serviço Social, onde coordena o Grupo de

renda, da especulação e privatização do patrimônio público. Portanto, as características dessas políticas contribuíram para intensificar o desmantelamento da proteção social, seja relacionado às políticas sociais, seja relacionado às leis trabalhistas, aprofundando ainda mais a histórica base de desigualdades internas.

Conforme Behring (2003, p. 160):

> O Plano Real, como se viu, colocou a inflação sob controle, diferenciando-se dos choques e planos anteriores. No entanto, a ênfase exclusiva na moeda sobrevalorizada e a política de juros altos para assegurar a presença do capital estrangeiro volátil e em busca dos ativos baratos – o que nos tornou reféns daquele, como ficou claro pela incapacidade das medidas de ajuste fiscal mais recentes e a orientação do Plano Real de 1999 de romperem com o círculo vicioso – vêm gerando uma queda permanente do investimento. Tal fato se combina à reestruturação produtiva, resultando num aumento assustador do desemprego, hoje em torno de 20% (Dieese) nas grandes metrópoles, e da violência endêmica.

Naquele contexto histórico, as consequências do ajuste neoliberal, como bem afirma Telles (1998), são bem negativos, não só porque o aumento do desemprego leva ao empobrecimento e ao aumento da demanda por serviços sociais públicos, mas porque se cortam gastos, flexibilizam-se direitos e é proposta a privatização dos serviços, "promovendo uma verdadeira antinomia entre política econômica e política social ou, como dizem Lessa, Salm, Tavares e Dain (1997)[27], transformando a política social preconizada na Constituição num „nicho incômodo‟" (BEHRING, 2003, p. 162).

Para Pereira[28], foi com o governo FHC que ocorreu a maior incompatibilidade entre a agenda governamental e os direitos sociais previstos na Constituição de 1988.

> Ao privilegiar políticas monetárias, cambiais e fiscais implícitas no seu Plano Real, em detrimento de uma política econômica socialmente referenciada, cedo o Brasil voltou a ostentar elevados índices de desemprego formal, de achatamento dos salários, de aumento da carga tributária, de privatização do patrimônio público, de desfinanciamento das políticas sociais, de repúdio à política de assistência social, cujas funções passaram a ser transferidas para o setor voluntário da sociedade, reeditando-se, assim, o

---

Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social, (GOPSS) e ex-presidente do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS, gestão 1999-2002).

[27] Aqui a autora faz referência ao estudo "Pobreza e Polìtica Social: a exclusão nos anos 90" de Carlos Lessa, Claudio Salm, Laura Tavares e Sulamis Dain, publicado em 1997 na Revista Praga – Estudos Marxistas, n. 3, São Paulo, Hucitec.

[28] Potyara Amazoneida P. Pereira é doutora em Sociologia, professora da Universidade de Brasília (UnB), Líder do Grupo de Estudos Politiza do PPGPS/SER/IH/UnB e pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS) da Universidade de Brasília. Segundo Sposati (2011, p. 59) Potyara Pereira foi uma das pessoas que elaborou os princípios e diretrizes da assistência social, até hoje vigentes em texto legal.

> velho assistencialismo. E uma prática desse governo que mais penalizou as políticas de Seguridade foi a transferência de receitas dessa área, constitucionalmente garantidas, para o setor econômico, por meio da DRU (Desvinculação dos Recursos da União) associada ao intento de reduzir a Seguridade Social a mero seguro. Que o diga a Emenda Constitucional n. 20/98 (EC n. 20/98), a qual, em nome do ajuste fiscal, concebeu uma "reforma" na Previdência Social que praticamente destruiu os preceitos constitucionais sobre a aposentadoria. De acordo com essa EC, a comprovação do tempo de serviço foi substituída pelo tempo de contribuição; a aposentadoria proporcional foi eliminada; os benefícios previdenciários (situados acima do piso) foram desvinculados do salário mínimo; e o teto nominal dos benefícios foi rebaixado (Fagnani, 2007). Enfim, "manipulando o fetiche da moeda estável, Fernando Henrique retirou do Estado brasileiro a capacidade de fazer política econômica" (Oliveira, 2010, p. 373) e, vale acrescentar, também social. Em decorrência disso, pode-se dizer que nesse governo prevaleceu uma política monetária aliada a uma ousada e desastrosa prática de privatização das empresas estatais, mediante a qual o setor privado da economia foi agraciado com renda, riqueza e patrimônio em detrimento do bem-estar social da população (Oliveira, Idem). (PEREIRA, 2012, p. 743).

No mesmo sentido, Sposati chama atenção para os desdobramentos sobre a política social:

> É ele [FHC] quem cuidará da primeira infância e da alfabetização da menina LOAS e de sua Bolsa Escola através do Ministério da Educação. À partida já se pode dizer que não foi uma infância sadia, protegida, com as garantias de um ser de direitos como propõe o ECA a toda criança (SPOSATI, 2011, p. 77).
>
> O seu tutor, em 1995, resolveu substituir a desejada regulação do dever de Estado e direito do cidadão na assistência social por uma "nova relação solidária", que manteve a opção reforçadora do neoliberalismo pela subsidiariedade. O mix de conservadorismo e modernidade neoliberal tiveram influência decisória no precário e anêmico desenvolvimento da infância da menina LOAS (SPOSATI, 2011, p. 77).

Behring (2003) ainda lembra que a LOAS nasce no âmbito do ajuste fiscal, no qual se definiu o corte de renda da família em um quarto do salário mínimo *per capita*, incluindo portadores de necessidades especiais ou idosos acima de setenta anos, foi a maior expressão. Portanto, foi no contexto de cortes e de estabelecimento de uma política econômica que subsumia a política social que a Lei Orgânica da Assistência Social foi implementada.

Reconhecemos, portanto, que o propósito da descentralização vem na esteira de medidas favoráveis à diluição de responsabilidades, notadamente no seio de um governo federal fortemente vinculado aos interesses do capital e dos organismos internacionais de controle econômico e, se nossa investigação vai em busca de elementos para uma abordagem territorial que fortaleça a elaboração de uma crítica ao conceito de território na Política Nacional de Assistência Social, é importante trazer para a discussão os desdobramentos do processo de municipalização da Política de Assistência, como forma de pensar a questão do território no âmbito deste tema.

Pereira (2009, p. 145) aponta a existência de uma perspectiva "[...] da *municipalização*, com a estruturação das bases formais necessárias aos municípios para assunção das responsabilidades de gestão". No entanto, a autora afirma que o governo federal, via investimentos e gestão do Programa Comunidade Solidária[29] (PCS), volta a reconcentrar as ações assistenciais. Inclusive a concentração de poder nas mãos do Governo Federal foi objeto de debate na II Conferência Nacional da Assistência Social:

> A II Conferência Nacional da Assistência Social, repudia as políticas neoliberais e anti-sociais do Governo FHC, que têm gerado o aumento do desemprego e de exclusão social, além da forma autoritária pela qual o Presidente governa através de MPs [Medidas Provisórias] tirando autonomia do Congresso Nacional.
>
> Os cidadãos brasileiros presentes a II Conferência Nacional da Assistência Social vêm, através desta, manifestar sua inconformidade com o processo de renúncia de receitas imposto aos municípios pelos Governos Federal e Estadual. Vemos que tal imposição impede o cumprimento de responsabilidades e encargos assumidos pelos Municípios por conta do processo de municipalização e desmonte de serviços antes executados pela União e Estados, o que gera demandas praticamente impossíveis de serem atendidas uma vez que as receitas Municipais para enfrentá-las estão sendo aniquiladas pela fúria fiscal imposta aos Municípios (BRASIL – MPAS/CNAS, 1997, p. 149).

No ano de 1995 o governo federal encerrou as atividades da Legião Brasileira de Assistência (LBA)[30] e também do Ministério do Bem-Estar Social. No seu lugar foram

[29] O Programa Comunidade Solidária trata-se de uma construção que exigiria outras discussões e muito mais espaço do que seria possível nos limites desta tese, apesar de sua evidente relação com a questão que aqui nos interessa.

[30] A LBA foi um órgão assistencial público brasileiro, fundado em 28 de agosto de 1942, pela então primeira-dama Darcy Vargas, com o objetivo de ajudar as famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial. Em 1991, sob a gestão de Rosane Collor, foram feitas diversas denúncias de esquemas de desvios de verbas da LBA, como uma compra fraudulenta de 1,6 milhão de quilos de leite em pó. Ela foi extinta através do art. 19, inciso I, da Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, publicada no primeiro dia em que assumiu o governo o Presidente Fernando Henrique Cardoso.

criados: o Programa Comunidade Solidária e a Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS). O Programa Comunidade Solidária foi instituído pela medida provisória n. 813 em 1º de janeiro de 1995 e posteriormente pelo Decreto n. 1.366 de 12 de janeiro do mesmo ano. Para ser administrado, "foi criada uma Secretaria Executiva e um Conselho Consultivo vinculado à Casa Civil, composto pelos ministros das áreas sociais e econômicas e 21 membros da sociedade civil" (SUPLICY e MARGARIDO NETO, 1995, p. 41). Foi presidido pela primeira-dama do país, Ruth Cardoso, e composto por conselheiros escolhidos pelo próprio governo. De acordo com Art. 2º do Decreto:

> Art. 2º O Programa terá um conselho, *com finalidade consultiva, integrado*:
>
> I - pelos Ministros de Estado:
>
> a) Chefe da Casa Civil da Presidência da República;
>
> b) da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária;
>
> c) da Educação e do Desporto;
>
> d) Extraordinário dos Esportes;
>
> e) da Fazenda;
>
> f) da Justiça;
>
> g) do Planejamento e Orçamento;
>
> h) da Previdência e Assistência Social;
>
> i) da Saúde;
>
> j) do Trabalho.
>
> II - pelo Secretário Executivo do Programa Comunidade Solidária;
>
> III - por 21 membros da sociedade, vinculados ou não a entidades representativas da sociedade civil, designados pelo Presidente da República (BRASIL, Decreto n. 1.366, 1995, s/p).

Portanto, de fato constata-se um modelo de gestão concentrado nas atribuições federais. Mais que isso, o fato de ser presidido pela Primeira Dama e com conselheiros escolhidos pelo próprio governo (leia-se Presidência da República) revela uma faceta de retrocesso naquele momento. O Programa Comunidade Solidária foi conduzido principalmente pelo Gabinete Civil da Presidência da República e pela Secretaria Executiva, cujo principal papel era coordenar e promover a articulação com todos os setores envolvidos nesse plano de "combate à fome e à pobreza". Também foi muito marcado pelos esforços em fortalecer a ação direta dos atores sociais que se baseavam

na solidariedade e responsabilidade social privada, diminuindo o peso de Conselhos e da participação social, tal como observado no estudo do ano de 2005 realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

> Na década de 90, estavam presentes dois entendimentos sobre a participação da sociedade na política pública de assistência social. De um lado, a participação popular que havia lutado e conquistado os espaços dos conselhos como uma força capaz de interferir nos rumos da política pública; de outro lado, a participação social mais ligada à solidariedade social, voltada para a realização das políticas públicas ou ações organizadas pela própria sociedade e menos ligadas ao debate sobre os rumos da política pública. Esta visão da participação da sociedade é bastante marcada pela atuação de fundações empresariais e centros de voluntariado. Ela é "ancorada na ideia de gestão eficaz dos recursos sociais, sejam públicos ou privados. Esta vertente passou a construir um projeto alternativo no qual defende a intervenção estatal limitada no espaço da proteção social (IPEA, 2005)" (CNAS, 2013, p. 34-35).

Trata-se de duas concepções de *participação* na política pública da assistência social que geraram debates nas Conferências Nacionais de Assistência Social[31]. Em 7 de julho de 1995 é convocada a I Conferência Nacional, que aconteceu em novembro do mesmo ano.

> Em 1995, I Conferência Nacional de Assistência Social deliberou o encerramento do Programa Comunidade Solidária e de outros projetos porque eles representavam a existência de "duplo comando" em nível federal e dificultavam o controle social por parte dos conselhos. Em 1997, foi realizada a II Conferência Nacional de Assistência Social com o tema "Sistema Descentralizado e Participativo: construindo a inclusão e a universalização de direitos". Mais uma vez foi deliberada na Conferência a extinção do Programa Comunidade Solidária (CNAS, 2013, p. 34-35).

O Programa Comunidade Solidária (PCS) foi uma proposta que não levou em conta os preceitos da LOAS e enfraqueceu a política pública enquanto um direito universal e dever do Estado, foi criticado por Assistentes Sociais e pesquisadoras do Serviço Social como Yazbek (1995), Telles (1998), M. Silva (2001) e Sposati (2011),

[31] As Conferências constituem, juntamente com os Conselhos, um instrumento de participação da sociedade no âmbito das políticas sociais, em todas as esferas de governo, espaço de debates, proposições e deliberações. No caso da Assistência Social, o Conselho Nacional já realizou, desde sua regulamentação em 1995, nove Conferências, a 10ª está prevista para acontecer em dezembro 2015. Sposati (2011) registra que em 1999 não houve a 3º Conferência Nacional "A crise na gestão da assistência social vai sendo acentuada. Uma das mais graves foi a do impedimento da realização da III Conferência Nacional em 1999, no primeiro ano da reeleição de FHC. Foi derrubada sua realização por ordem presidencial e reprogramada para dezembro de 2001. Rompeu-se o disposto em lei onde as Conferência Nacionais deveriam se realizar de dois em dois anos [...]".

dentre outros. As autoras mencionadas corretamente compreenderam que o Programa se pautou pela agenda neoliberal, culminando na estratégia de focalização, na descaracterização da assistência social enquanto direito, na diminuição do papel do Estado no combate à pobreza e no estímulo ao crescimento do denominado Terceiro Setor.

Segundo Yazbek[32] (1995), o Programa apresentado pelo governo federal como principal estratégia de enfrentamento da pobreza no país foi elaborado e implementado à "margem" da LOAS. Em 1995, a autora fazia a seguinte leitura sobre a medida provisória que instituiu o PCS:

> [...] o Programa [...] reitera a tradição nesta área que é a fragmentação e superposição de ações. Esta pulverização mantém a Assistência Social sem clara definição como política pública e é funcional ao caráter focalista que o neoliberalismo impõe às políticas sociais na contemporaneidade. Ao repartir e obscurecer em vários Ministérios as atribuições constitucionais previstas para a Assistência Social, a MP [medida provisória n. 813 de 1995] contribui para fragilizá-la como direito de cidadania e dever do Estado (YAZBEK, 1995, p. 14).

Segundo Couto, Yazbek e Raicheles (2012, p. 58), o PCS "caracterizou-se por grande apelo simbólico", tratava-se de uma política focalizada[33] em "bolsões de pobreza", direcionadas aos mais pobres entre os pobres, com ações pontuais e localizadas. O PCS não foi fundamentado, assim, a partir de direitos sociais constitucionais, em uma perspectiva universalizante da política pública, sendo extinto no segundo mandato do presidente FHC e substituído pelo Programa Comunidade Ativa[34], em julho do ano de 1999.

---

[32] Mª Carmelita Yazbek é assistente social e atualmente é professora da Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/SP da área de Fundamentos Teórico-Metodológicos do Serviço Social.

[33] Uma das características principais da política focalizada é ser compensatória, emergencial e é implementada para produzir respostas em curto prazo.

[34] Tessarolo e Krohling (2011) realizaram uma interessante análise da passagem do Programa Comunidade Solidária para o Programa Bolsa Família, objetivando apontar as características do Programa Comunidade Solidária, do governo FHC, e do Programa Bolsa Família, do governo Lula. Chegam à conclusão de que, apesar das diferenças entres os governos, houve uma permanência do pensamento neoliberal nas políticas sociais implementadas ao longo dos últimos anos, ainda que alguns avanços na área social tenham sido obtidos no governo Lula. No entanto, queremos destacar a diferença de estratégias que os autores apontaram em relação ao Programa Comunidade Solidária e Programa Comunidade Ativa do governo FHC. "Embora as estratégias desses dois programas sociais fossem semelhantes em vários aspectos, eles diferenciavam-se sobretudo quanto à forma de atendimento das demandas sociais. Enquanto o Comunidade Solidária estabelecia previamente um conjunto de programas que poderiam ser utilizados pelos municípios para satisfazer suas necessidades locais, o Comunidade Ativa invertia essa lógica, permitindo que os municípios estabelecessem primeiramente suas necessidades para que posteriormente essas demandas fossem atendidas pelo poder público" (TESSAROLO e KROHLING, 2011, p. 82). M. Silva (2010, p. 159) diz que a proposta do Programa Comunidade Ativa era "construir uma agenda local integrada por programas indicados pela comunidade com posterior implementação dos programas agendados, com parceria dos governos federal, estadual e

Em 1998, Telles[35] dizia que não poderia deixar de ser registrado que analistas e profissionais do serviço social foram praticamente unânimes em dizer que o PCS:

> Longe de ser fato episódico ou perfumaria de primeira-dama, opera como uma espécie de alicate que desmonta as possibilidades de formulação da Assistência Social como política pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições constitucionais que viabilizariam integrar a Assistência Social em um sistema de Seguridade Social, *passa por cima dos instrumentos previstos na Loas*, desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas construídas (TELLES, 1998, p. 31, grifo nosso).

Concomitante ao fato de a LOAS ser ignorada para implementação de alguns programas, setores do serviço social se organizavam para firmar as insatisfações da categoria e para disputar a política de assistência social. Destaca-se aqui o relevante papel das conferências nacionais cujo objetivo é a avaliação da Política de Assistência Social e um momento de proposição de diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema. Segundo o MDS as conferências devem ser:

> [...] espaços de caráter deliberativo em que é debatida e avaliada a Política de Assistência Social. Também são propostas novas diretrizes, no sentido de consolidar e ampliar os direitos socioassistenciais dos seus usuários. Os debates são coletivos com participação social mais representativa, assegurando momentos para discussão e avaliação das ações governamentais e também para a eleição de prioridades políticas que representam os usuários, trabalhadores e as entidades de assistência social.
>
> Nas Conferências estaduais, participam os delegados, eleitos nas Conferências municipais, observadores e convidados credenciados. Já na etapa municipal, podem participar todos os sujeitos envolvidos na Assistência Social e pessoas interessadas nas questões relativas a essa Política (MDS, 2015, s/p).

Sobre a importância das Conferências e a insatisfação dos assistentes sociais e outros atores com a concepção e atuação governamental no âmbito da Política de

---

municipal e da comunidade. O entendimento dos idealizadores dessa proposta era de que, com a indução do desenvolvimento local, integrado e sustentável de municípios pobres, seria possível superar o assistencialismo na polìtica de enfrentamento à pobreza". Esse programa propunha a formação de consórcios intermunicipais com o apoio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e é possível dizer que nele aparecem alguns elementos da perspectiva territorial.

[35] Vera da Silva Telles é professora livre-docente do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo (2010), Coordenadora do PPGS/USP (2013-2015). Atualmente trabalha nos seguintes projetos: Ilegalismos e gestão (em disputa) da ordem, CNPq, 2012-2015; e Gestão do conflito na produção da cidade contemporânea, Projeto Temático FAPESP (2014-2018).

Assistência, encontramos nos Anais da II Conferência Nacional da Assistência Social vários registros de repúdio à postura do governo federal em relação à LOAS, tais como:

> Os participantes da II Conferência Nacional de Assistência Social repudiam e pedem a revogação da portaria n. º 27 de 22 de outubro de 1997 da SAS, que aprova Norma Operacional Básica disciplinadora do Processo de Descentralização Político-Administrativo, por apresentar sobreposição de funções e ferir competências governamentais previstas na LOAS (BRASIL – MPAS, CNAS, 1997, p. 147).
>
> Os participantes da II Conferência Nacional de Assistência Social repudiam o desrespeito da SAS com o CNAS por não lhe participar as mudanças que foram impostas na área da Assistência Social, descumprindo assim a LOAS (BRASIL – MPAS, CNAS, 1997, p. 147).
>
> Os participantes da II Conferência Nacional de Assistência Social Repudiam veementemente o descompromisso da Secretária Nacional de Assistência Social com a defesa da LOAS e obtenção de mais recursos para a área (BRASIL – MPAS, CNAS, 1997, p. 147).
>
> Os participantes da II Conferência Nacional da Assistência Social repudiam os senhores parlamentares pelo desrespeito ao que dispõe o artigo 30 da LOAS, pois continuam a fazer emendas no orçamento da União, satisfazendo seus interesses político-eleitoreiros, muitas vezes super dimensionando verbas, em prejuízo às reais necessidades da Política Nacional de Assistência Social. Tal prática é uma afronta e anula o esforço que cada município dispensou na elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social (BRASIL – MPAS, CNAS, 1997, p. 148).
>
> Os participantes da II Conferência Nacional da Assistência Social repudiam as subvenções sociais, nos níveis Federal, Estadual e Municipal, que fortalecem ações político partidárias, mantendo o clientelismo e assistencialismo e prejudicando o sistema descentralizado e participativo preconizado na LOAS (BRASIL – MPAS, CNAS, 1997, p. 148).

A fala emblemática de Potyara Pereira, convidada para participar da sessão de abertura da II Conferência Nacional de Assistência Social, também exemplifica bem a postura do Governo Federal frente à LOAS.

> O governo federal continua concentrando significativo poder decisório, nesta área, além de criar programas paralelos de atenção à pobreza, como foi o caso do Programa Comunidade Solidária, e de alterar imperialmente dispositivos-chave da LOAS, tornando-a cada vez mais restrita e perversamente focalizada. E tudo isso tem sido feito não com o objetivo de reformar a assistência social, com base na LOAS, mas de reduzir gastos, aumentar a arrecadação e dar sustentação ao plano de estabilidade econômica (BRASIL – MPAS, CNAS, 1997, p. 31).

Entretanto, no ano de 1998, o governo de FHC definiu, pela primeira vez, uma Política Nacional de Assistência Social, aprovada pelo CNAS em 16/12/1998, sob demanda da II Conferência Nacional[36] realizada no ano de 1997. Dessa Política Nacional, foram derivadas duas Normas Operacionais[37] que pautavam regras e condicionalidades aos estados e municípios e ao Distrito Federal para a formação de Conselhos, Planos de Assistência Social e Fundo para o envio e gestão de recursos públicos, repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social. Ao estabelecer esta condição, o governo federal estimulava as demais esferas de governo a cumprir a determinação da LOAS, ou seja, trazia para a gestão da política pública as dimensões de planejamento, formulação de planos de assistência social, controle social e criação dos conselhos.

Apesar da incorporação de elementos, apontados pela Lei, que passam a incentivar o reordenamento de serviços e da estrutura político-administrativa nos municípios, ainda assim tais incorporações passam a ocorrer no cotidiano de forma bastante diferenciada e descompassada com o processo de normatização federal. Isto porque há uma relação direta com a própria configuração socioespacial e a gestão dos diferentes territórios. Particularidades regionais e locais da cultura política de organização certamente vão influenciar na implementação da lei.

Para Couto, Yazbek e Raichelis (2010), a PNAS/98 se apresentou insuficiente e afrontada pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária. Todavia, mesmo com a pouca visibilidade, esses instrumentos revelavam que havia um grupo insatisfeito com as deliberações do governo federal.

Douglas Mendosa[38] (2012) sintetiza características importantes sobre a manutenção da chamada rede de Serviços e Ações Continuadas entre 1995 e 2012, cujos repasses aos estados e municípios visavam ao financiamento:

---

[36] A II Conferência Nacional de Assistência Social foi convocada em novembro de 1997 e realizada em Brasìlia, DF, no perìodo de 9 a 12 de dezembro de 1997. Teve como tema geral: “O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a Inclusão - Universalizando Direitos”. O presidente do CNAS era Gilson Assis Dayrell (formado em engenharia pela UFMG, assessor da Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho) e o ministro de Estado da Previdência e Assistência Social era o deputado Reinhold Stephanes (economista, deputado federal pelo então PFL do Paraná e ministro 1995 a 1998) (BRASIL – MPAS, CNAS, 1997).

[37] A PNAS e a NOB1 foram aprovadas em 1998 e publicadas no Diário Oficial da União em 1999 e a NOB2 foi publicada em 2000.

[38] Douglas Mendosa é sociólogo e atualmente professor da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), *Campus* Osasco. Defendeu em 2012 doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) com a tese “Gênese da polìtica de assistência social do governo Lula”. É um trabalho primoroso, cuja sistematização nos ajuda a compreender aspectos importantes da reestruturação da Política de Assistência Social, pós-governo do presidente FHC.

> [...] dos serviços de abrigo e educação infantil de crianças de zero a seis anos; dos serviços de acolhida e convívio para idosos; dos serviços de reabilitação para deficientes. Além disso, foram criados vários Programas cuja execução era realizada por estados e municípios como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Agente Jovem, o Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Sentinela) e o Núcleo de Apoio à Família (NAF).
>
> Paralelamente a esse arranjo político e administrativo – pois não estavam sob coordenação e execução da Secretaria de assistência Social (SAS), embora se ocupassem do mesmo público alvo e tivesse objetivos gerais muito semelhantes –, foram criados os programas de transferência de renda, primeiro como garantia de renda mínima (PGRM), sendo em seguida atrelados: à educação, o Bolsa Escola, e à saúde, o Bolsa Alimentação. Destaca-se ainda a existência, nos primeiros quatro anos, do Programa Comunidade Solidária. Estes, embora caracterizados como programas de combate à pobreza, também se desenvolveu fora do âmbito técnico e político da assistência social (MENDOSA, 2012, p. 10).

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a Política de Assistência Social é totalmente redesenhada e ganha uma nova densidade político-administrativa. Em 2004, foi elaborada uma nova versão da Política Nacional, em que se apresenta na perspectiva de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), traduzindo o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social.

Antes, porém, de prosseguirmos com nossas análises da PNAS 2004, destacamos algumas experiências "isoladas". Pereira (2009) aponta, que nesse período, estados e municípios implementavam as políticas públicas de maneira bastante fragmentada, desarticulada de possíveis órgãos públicos de defesa de direitos e focando problemas sociais de modo pontual, a partir de recursos repassados da União.

Nesse período também, algumas experiências de gestão municipal em São Paulo e Belo Horizonte[39] são mencionadas por autoras como Pereira (2009), Koga (2015) e Sposati (2015) como experiências fundamentais que influenciariam a proposição da Política Nacional construída a partir da IV Conferência de Assistência Social (em 2003) com princípios de uma abordagem territorial. Parte das experiências relatadas são

[39] Por exemplo, na gestão do prefeito Patrus Ananias em Belo Horizonte (1993-1996), foram viabilizadas iniciativas de combate à fome e à desnutrição. Foi adotada uma política municipal de segurança alimentar, que se materializou no "Restaurante Popular" e nos programas Safra e Direto da Roça, que reduziram a ação de atravessadores nos produtos rurais. Também cabe destacar o "Mapa de Exclusão Social de Belo Horizonte" de 1999, elaborado a partir da parceria entre a PUC/Minas e Prefeitura Municipal de Belo Horizonte via Secretaria Municipal de Planejamento e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Ver <file:///C:/Users/Dell/Downloads/Revista%20PLANEJAR%20BH_Agosto_2000.pdf>.

referentes à valorização de componentes do território com a elaboração dos "Mapas de Exclusão" como estratégia de reordenamento municipal.

Sobre a experiência de São Paulo, Sposati[40] (2015) relatou em entrevista que, em novembro de 1994, o Fórum da Assistência Social da Cidade de São Paulo, as Equipes Arquidiocesana e Diocesana da Campanha da Fraternidade, a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida/SP, o Núcleo de Estudos de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, o Cedec e a Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos iniciaram as discussões que culminaram na elaboração do "Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo" coordenado pela entrevistada. O objetivo era identificar, qualificar e quantificar as desigualdades sociais na cidade a partir de "96 distritos" e criar uma ferramenta que permitisse conhecer "o lugar" dos dados, isto é, sua posição geográfica na cidade.

O "Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo" utilizou metodologia que combinou informações quantitativas e qualitativas e produziu dois índices territoriais que hierarquizam os distritos da cidade de São Paulo quanto ao grau de exclusão/inclusão social. Trata-se do Índice de Exclusão/Inclusão Social (IEX) e do Índice de Discrepância (IDI). Segundo Sposati (2002), estes índices expressam o grau de exclusão e inclusão das condições de vida das pessoas ao território onde vivem. "De certo modo produz uma medida de vizinhança, pois associa dados individuais ao convívio em um mesmo território" (s/p). Após a primeira experiência, o mapa publicado em 1995[41] como base nos dados do Censo de 1991 e desagregados em 96 distritos da cidade de São Paulo, foi elaborado o segundo produto, que consistiu na análise da dinâmica social da década de 1990, referenciado nos dados do Censo Demográfico do IBGE do ano de 1991 e na



Figura 3 - Capa do "Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo" publicado em agosto 1996.

[40] Aldaiza Sposati foi secretaria municipal na Secretaria das Administrações Regionais (1989-1990) no governo de Luisa Erundina em São Paulo. Depois foi vereadora em 1993/1996, 1997/2000 e 2001/2004. Também foi chefe da Secretaria da Ação Social durante a gestão de Marta Suplicy (2001-2005).

[41] O "Mapa de Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo", de 1991, foi concebido por Aldaiza Sposati (PUC/SP) com a participação de Dirce Koga e Marco Akermann.

Contagem Populacional de 1996. O terceiro mapa do ano 2000 e o quarto de 2002 foram elaborados pela equipe do projeto (PUC, INPE e POLIS)[42].

2.3 - Fortalecimento institucional da Política de Assistência Social

No ano de 2002, a eleição de Luis Inácio Lula da Silva para a Presidência da República marca a história do Brasil. Afinal, pela primeira vez no contexto republicano nacional, um partido de esquerda, com uma liderança oriunda de segmento popular, alcançou o cargo mais importante do sistema político brasileiro (BRAGA e PASQUARELLI, 2011). Nas eleições presidenciais, o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) foi eleito com 52,8 milhões de votos. Em artigo publicado em agosto de 2002, Lula já defendia a intenção de garantir por meio da política externa do seu futuro governo a presença soberana do Brasil no mundo. Também afirmava o compromisso do Brasil com o desenvolvimento, a justiça e a equidade social em nível global.

Lula conquista a presidência da república congregando um forte impasse político: de um lado, como representante do PT, partido em princípio posicionado à esquerda, forjado junto ao movimento operário e sindical, sensível também às pautas dos movimentos sociais do campo, uma das principais oposições à faceta neoliberal do governo precedente, sua imagem congregava os anseios das camadas populares da sociedade que, durante mais de uma década, se mobilizaram e depositaram esforços na ascensão do PT como projeto estratégico; de outro, para chegar ao governo da União, buscou construir maiorias no Congresso, estabelecendo alianças políticas com os mais variados segmentos da sociedade, dos partidos e grupos com inclinação "esquerdista" até representantes da direita reacionária, do empresariado e do agronegócio agroexportador, interessados nas políticas que recuperam pressupostos presentes no *nacional-desenvolvimentismo*, intencionando partilharem das "benesses" da aceleração do crescimento delineadas na plataforma política do governo.

No início do século XXI, mais notadamente no governo Lula e posteriormente no governo Dilma Rousseff, o Brasil consolida-se como "economia emergente" e

[42] A pesquisa coordenada por Aldaíza Sposati, pelo Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e Instituto Pólis, com apoio da FAPESP – linha de pesquisa em Políticas Públicas (2001-2003). Pesquisadores: Anderson Kazuo Nakano, Antônio Miguel Vieira Monteiro, Corina Costa Freitas, Dirce Koga, Frederico Roman Ramos, Gilberto Câmara, Jorge Kayano e Patricia Genovez (SPOSATI, 2002).

projeta com força uma imagem internacional de "nação em desenvolvimento". Boaventura de Souza Santos (2003) salienta que, "beneficiando-se de uma boa imagem pública internacional granjeada pelo Presidente Lula e as suas políticas de inclusão social, este Brasil desenvolvimentista impôs-se ao mundo como uma potência de tipo novo, benévola e inclusiva".

Emir Sader (2013) ao avaliar oito anos de governo Lula (2003-2010) e dois anos de governo Dilma Rousseff (2011-2012), os quais ele caracterizou como pós-neoliberais, afirma que o Brasil mudou para melhor e recorda o que era o país antes de janeiro de 2003.

> A década que teve fim em 2002 combinou várias formas de retrocesso. Entre elas, a prioridade do ajuste fiscal, as correspondentes quebras da economia e as cartas de intenção do FMI, que desembocaram na profunda e prolongada recessão que o governo Lula herdou. Na estrutura social, o desemprego, a precarização das relações de trabalho, a exclusão social e o aumento da desigualdade deram a tônica. No plano internacional, viu-se a subordinação absoluta aos desígnios da política externa dos Estados Unidos. Na cultura, o Estado renunciou ao seu fomento e promoveu a mercantilização (SADER, 2013, p. 7).

Marcio Pochmann (2013, p. 153-156) também faz uma reflexão sobre a situação social na primeira década do século XXI. Ele destaca quatro pressupostos que fundamentaram a estratégia de "mudança social de natureza pós-neoliberal" conduzidas desde 2003: 1º) abandono da perspectiva neoliberal; 2º) ênfase nas políticas sociais; 3º) busca de maior autonomia na governança interna da política econômica nacional; e 4º) reposicionamento nacional frente ao estabelecimento da nova geopolítica mundial. Diante destes pressupostos, Pochmann concluiu, num artigo de avaliação no ano de 2013, que:

> Nos governos Lula e Dilma, o Brasil tem conseguido, pela primeira vez, combinar maior ampliação da renda por habitante com redução do grau de desigualdade na distribuição pessoal da renda do trabalho. Recuperou-se também a participação da renda do trabalho na renda nacional e houve um quadro geral de melhora da situação do exercício do trabalho, com a diminuição do desemprego e o crescimento do emprego formal.
>
> A dinâmica das mudanças sociais encontra-se associada às transformações na estrutura produtiva, com crescente impulso do setor terciário, sobretudo na geração de postos de trabalho (POCHMANN, 2013, p. 156).

Tanto Sader quanto Pochmann demonstraram ao longo de seus artigos a importância do papel do Estado Nacional com relação às ações que o país deve executar para identificar as dificuldades e os desafios que devem ser enfrentados. Ou seja, a importância de um projeto nacional expressa no governo Lula via um modelo complexo, denominado de *desenvolvimentismo social*, após um governo neoliberal.

Potyara Pereira (2012), contudo, não faz uma leitura tão "otimista" quanto Pochmann e Sader sobre o governo Lula. Ela afirma que, após uma década de governo neoliberal, centrado no controle da inflação, mas com uma recessão grave e duradoura e com uma enorme dívida social acumulada, o governo Lula adotou uma postura ambígua, pois, segundo a autora,

> [...] o governo optou pela continuidade da herança recebida, mas sem descurar da „incorporação de parte das reivindicações dos „de baixo" com a bem orquestrada reação ao subversivismo esporádico das massas, representado pelo „transformismo de grupos inteiros" (Braga, 2010, p. 13). (P. PEREIRA, 2012, p. 744).

A autora (2012) afirma que ao optar pelo não rompimento com os fundamentos da política neoliberal, o governo Lula, no seu primeiro mandato (2003-2006), não só continuou com a política de ajuste macroeconômico do governo FHC, como a intensificou.

> [...] ao lado do reforço à estabilização econômica, realizou uma minirreforma tributária para elevar a receita da União e uma nova reforma da Previdência para estabilizar o déficit do regime previdenciário dos servidores públicos em relação ao PIB (Nakatani e Oliveira, 2010), na qual os aposentados voltaram a contribuir com 11%. Isso repercutiu desfavoravelmente nas políticas sociais e nas condições de vida da classe trabalhadora (e dos aposentados) porque, junto com essas medidas, a concentração de riquezas manteve-se intocada; ou melhor, a hegemonia do capital financeiro, o monopólio da terra e os fundos privados de pensão foram preservados e incentivados. E, atendendo pressões transnacionais, o governo adotou políticas de liberação dos transgênicos e de formação de superávit primário para remunerar capitais financeiros (Antunes, 2011, p.129). Com isso, o governo Lula perdeu apoios históricos junto às forças de esquerda que o apoiaram em sua corrida à presidência, após três tentativas consecutivas; mas, em compensação, ganhou um amplo leque de adesões à direita e à esquerda que lhe garantiu suporte político supra e policlassista. Portanto, nesse período, não se pode dizer que o governo Lula tenha realizado políticas sociais significativas, a despeito do seu empenho em acabar com a fome no país, por meio do Programa Fome Zero, cujo carro-chefe se tornou o Programa Bolsa Família, e de ter conseguido expressivo crescimento econômico (P. PEREIRA, 2012, p. 744-745).

Eduardo Fagnani (2011) também enfatiza que o governo entre os anos de 2003 a 2005 ficou marcado pela ambiguidade entre a mudança e a continuidade.

> [...] a continuidade da ortodoxia econômica limitou o crescimento, a melhoria do mercado de trabalho e o financiamento da política social. E continuou a haver antinomia entre a estratégia econômica e o desenvolvimento social.
>
> As tensões entre os paradigmas, presentes desde 1990, mantiveram-se acirradas. Nos primeiros anos do Governo Lula, o principal tema que dominou o debate acerca dos rumos da estratégia social continuava a ser a disputa entre "focalização" e "universalização". O fato novo foi o pronto acolhimento de pontos da agenda liberalizante no campo social por segmentos do núcleo dirigente do governo, com destaque para o Ministério da Fazenda, que defendia claramente a opção pelo "Estado Mínimo" (FAGNANI, 2011, p. 4).

Entre 2006-2010, Fagnani (2011) afirma que as tensões arrefeceram devido a dois fatos principais: 1) o crescimento econômico e 2) a articulação entre políticas econômicas e sociais.

> O crescimento econômico voltou a ter destaque na agenda do governo. Houve articulação mais positiva entre as políticas econômicas e sociais. A melhoria do mundo do trabalho e das contas públicas abriu espaço para ampliação do gasto social. Além disso, a crise financeira internacional (2008) mitigou a hegemonia neoliberal, e a agenda do "Estado Mínimo" perdeu força. A tensão entre os paradigmas arrefeceu. Ações focalizadas e universais passaram a ser vistas como complementares (FAGNANI, 2011, p. 3).

Com o exposto, gostaríamos de deixar claro que reconhecemos as facetas da reconfiguração da posição do Estado na recente fase de desenvolvimento capitalista brasileiro que marcam, inexoravelmente, nossa interpretação da política social: "*neodesenvolvimentismo*"[43], paralelo à atenção com os estratos mais vulneráveis da sociedade via *institucionalização* e *territorialização* da PNAS.

[43] A palavra *neodesenvolvimentismo* passou a ser utilizada de forma corriqueira no Brasil, como uma espécie de modismo. Plínio de Arruda Sampaio Júnior, professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, apresentou em artigo na Revista Serviço Social e Sociedade uma discussão sobre desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo. Ele diz que é fundamental relacionar o significado teórico e as consequências práticas dessas duas expressões do pensamento econômico a seus respectivos contextos históricos. Afirma que "a pretensão do neodesenvolvimentismo de pleitear a continuidade do desenvolvimentismo não encontra nenhum fundamento objetivo. As duas expressões do pensamento econômico correspondem a épocas históricas distintas e representam espectros ideológicos opostos. Ao identificar a realidade da economia brasileira contemporânea com o desenvolvimento capitalista virtuoso, o novo desenvolvimentista revela-se tal qual é – uma apologia do poder. Não passa

Com os *slogans* "Brasil, um País de todos" e, posteriormente, "País rico é País sem pobreza", constroem-se as plataformas políticas e a unidade discursiva necessária (de "brasilidade", de sensação de unidade dos interesses de classes orientadas ao "*desenvolvimento*"[44]) para *conciliar o irreconciliável*: o desenvolvimento, com foco nos mecanismos de aceleração do crescimento (que acirra disparidades e desigualdades no território brasileiro) e a intenção de combater essas mazelas através das políticas públicas sociais.

Longe de ser uma contradição em termos, trata-se de uma ação política muito bem concatenada: a nova onda de desenvolvimento não poderia efetivar-se sob a situação insustentável de desigualdade social atingida no início do século XXI, produzida por séculos de exclusão, inclusão precária e desprezo do Estado pelos pobres: uma das estratégias foi o fortalecimento de políticas sociais.

É notório o fortalecimento institucional da Política de Assistência Social no governo Lula.

> [...] após 25 anos de letargia, Lula expandiu a cobertura do Bolsa Família abarcando mais de 12 milhões de unidades familiares de baixa renda. Destarte, de acordo com documentos oficiais (MDS, 2011), Lula retirou 28 milhões de pessoas da pobreza, levou 36 milhões à classe média e reduziu para 8,5% (16,27 milhões) o número de brasileiros em estado de pobreza absoluta ou de miséria. As estatísticas também mostram que no período compreendido entre 2002 e 2010 o desemprego caiu de 12% para 5,7% e o rendimento das pessoas ocupadas aumentou em 35% em termos reais. Além disso, a partir de 2004, o volume de ocupações formais começou a crescer, atingindo, em 2009, um recorde histórico – 59% dos trabalhadores com carteira assinada – (IBGE/PNAD, 2009); e o salário mínimo teve pequena valorização em termos reais (PEREIRA, 2012a, p. 745).

Potyara Pereira (2012) também reconhece os avanços, porém ressalta com muita clareza o paradoxo das ações deste governo e faz a seguinte reflexão:

---

de um esforço provinciano para dar roupa nova à velha teoria da modernização como solução para os graves problemas das populações que vivem no elo fraco do sistema capitalista mundial" (2012, p. 672).

[44] No livro "Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder" organizado por Wolfgang Sachs, há um artigo de Gustavo Esteva, "Desenvolvimento". A leitura é interessantìssima para desconstruir a ideia de desenvolvimento como sinônimo de evolução, progresso, bem- estar social, pois o autor demonstra como este conceito foi construìdo historicamente e "ocupa o centro de uma constelação semântica incrivelmente poderosa" (p. 61). Longe de representar um conteúdo objetivo, evoluiu para legitimar ações, especialmente por parte do Estado, que respaldaram intencionalidades imediatistas, de ordem predominantemente econômica, travestido de interesse comum. Como destaca Esteva (2000) a palavra tem uma sentindo de mudança favorável, de um passo do simples para o complexo, do inferior para o superior, do pior para o melhor. Indica que estamos progredindo porque estamos avançando segundo uma lei universal necessária e inevitável e na direção de uma meta desejável" (p. 64).

> Contudo, em que pesem esses avanços, vale conferir a seguinte e paradoxal constatação, que põe em xeque a pretensão neodesenvolvimentista do governo Lula: esse governo melhorou, sim, as condições sociais de muitos brasileiros, mas, ao mesmo tempo, melhorou muito mais a remuneração do capital financeiro, industrial e do agronegócio que operam no país. Ou seja, foi no governo Lula que o enfrentamento da pobreza absoluta teve a maior visibilidade política de sua endêmica existência, mas, paradoxalmente, isso foi acompanhado da garantia "de altos lucros, comparáveis com os mais altos da história recente do Brasil" (Antunes, 2011, p. 131) a diversas frações do capital. Portanto, se a pobreza absoluta ou extrema diminuiu a desigualdade, não sofreu decréscimos; e se a pobreza absoluta ou extrema preocupou o governo, o combate à concentração de riqueza não foi alvo dessa preocupação. E o país continua injusto (PEREIRA, 2012a, p. 746).

Embora, a conquista da LOAS no ano de 1993 e sua implementação em 1995, após muitas disputas, sejam marcos importantes na história da Assistência Social no Brasil, é com a construção e aprovação de uma nova PNAS (aprovada em outubro de 2004[45]) e sua Norma Operacional Básica (NOB) (em julho de 2005) que se busca orientar uma nova gestão para o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) com o intuito de materializar as diretrizes estabelecidas na LOAS e que o Estado deixa de ter um papel subsidiário em relação às ações assistenciais desenvolvidas pela sociedade civil organizada e passa assumir uma postura ativa em relação a proteção social[46].

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), instância responsável pela gestão de programas de proteção social e de políticas sociais no atendimento às carências e demandas sociais mais prementes e no combate à pobreza e diminuição das desigualdades, foi criado em 2004[47], integrando três áreas distintas do governo federal, a saber, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), o Ministério da Assistência Social (MAS)[48] e a Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família, ligada à presidência da república.

---

[45] A versão preliminar da PNAS foi apresentada ao CNAS em 23 de junho de 2004. Foi divulgada e discutida em todos os estados brasileiros e aprovada, por unanimidade, na Reunião Descentralizada e Participativa do CNAS realizada entre os dias 20 e 22 de setembro de 2004. E finalmente aprovada via Resolução nº 145, em 15 de outubro de 2004.

[46] De acordo com o NOB/SUAS a Proteção Social de Assistência Social "consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional (BRASIL – PNAS, NOB/SUAS, 2004, p. 90).

[47] Medida Provisória nº 163 de 23 de Janeiro de 2004, que altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

[48] A criação do Ministério da Assistência Social (MAS) deu-se por meio da MP n° 103, de 1/1/2003, como demanda do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O dispositivo também define suas áreas de competência: i) política nacional de Assistência Social; ii) normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução da política de Assistência Social; iii) orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos à área de Assistência Social; iv) articulação, coordenação e avaliação dos programas sociais do governo federal; v) gestão do Fundo Nacional de

O objetivo central deste ministério, comandado pelo ministro Patrus Ananias, foi organizar e integrar políticas sociais e programas de combate às desigualdades com base na Estratégia Fome Zero[49] – prioridade do governo Lula. Assim, o Programa Bolsa Família, o Programa Fome Zero e a Política de Assistência Social passaram a ser articulados e executados por uma estrutura administrativa dividida em secretarias. De acordo com o decreto nº 5.074, de 11 de maio de 2004, mais precisamente no Capítulo II sobre estrutura organizacional, Art. 2º, o MDS passa a ser composto por seis secretarias: 1) Secretaria-Executiva; 2) Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); 3) Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN); 4) Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC); 5) Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP); e 6) Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)[50]. O decreto mencionado foi revogado pelo Decreto n. 5.550, de 2005, sendo posteriormente revogado e substituído pelo Decreto n. 7.079, de 2010 que também foi revogado, dando lugar ao atual Decreto nº 7.493, de 2011.

Assistência Social (FNAS); e vi) aprovação dos orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Social do Comércio (SESC) e Serviço Social do Transporte (SEST). Para o cargo de ministra, foi convidada Benedita da Silva, ex-governadora do Rio de Janeiro. Para mais informações, consultar o caderno do IPEA "Polìticas Sociais − acompanhamento e análise" de ago. 2003. Disponìvel em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ASSISTENCIA_SOCIAL7.pdf>.

[49] A meta inicial era atingir 11 milhões de famílias ou 50 milhões de pessoas carentes até o final de 2006. Havia duas modalidades de bolsa: uma para famílias com até R$ 50 de renda per capta e outra para famílias com renda per capta entre R$ 50 e R$ 100. Receberam o benefício, inicialmente, cerca de 1,2 milhão de famílias como resultado final da unificação dos programas de transferência de renda. Segundo o governo, 53% dessas famìlias estavam no Nordeste. "O Fome Zero pretendia catalisar uma diversidade de ações desenvolvidas por diversos ministérios setoriais. Observa-se que, além da transferência de renda (Cartão Alimentação), atuaria nas seguintes: reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar, programas de desenvolvimento territorial, programas de geração de trabalho e renda, desoneração tributária dos alimentos básicos, distribuição de alimentos, merenda escolar, programa de alimentação do trabalhador; produção para consumo próprio, bancos de alimentos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, construção de cisternas para armazenamento de água (Graziano da Silva et al., 2010). Todavia, a centralidade do Programa Fome Zero teve vida curta. Em outubro de 2003, foi instituído o Programa Bolsa Famìlia, que passou a ser a principal polìtica social de Lula" (FAGNANI, 2011, p. 10).

[50] "A principal função da SENARC estava na gestão e continuidade do processo de unificação dos programas de transferência de renda. Ficou responsável, portanto, pela continuidade de implantação do Bolsa Família e pela gestão das informações disponíveis no Cadastro Único (CadÚnico) das famílias participantes dos programas sociais do governo federal. A SNAS deveria dar continuidade à execução das ações assistenciais do MAS e coordenar a execução da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que seria discutida e elaborada ao longo de 2004. A SESAN encarregou-se dos programas e projetos de combate à fome, estando em seu âmbito o estabelecimento de parcerias para a produção e distribuição de alimentos, conforme proposta do Fome Zero. A SAIP tinha por atribuição principal o estabelecimento de articulações e parcerias entre governos e sociedade civil, com o intuito de garantir oportunidades para os beneficiários dos programas sociais do governo. Seria, portanto, uma espécie de secretaria cuja finalidade era a construção das "portas de saìda" dos programas sociais. Por fim, a SAGI ficou responsável pelo monitoramento e avaliação das ações do MDS, fazendo isso por meio do acompanhamento e avaliação dos programas e projetos executados, bem como pela criação de seus indicadores de avaliação" (MENDOSA, 2012, p. 145).

Logo, a Assistência Social como política de proteção social[51] configurou-se como uma nova situação para o Brasil. Em lei, ela significa garantir, a todos que dela necessitam e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção.

Constituem o *público usuário* da política de Assistência Social cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco, tais como: a) famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; b) identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; c) desvantagem pessoal resultante de deficiências; d) exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; e) uso de substâncias psicoativas; f) diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; g) inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; h) estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 27).

Nota-se que há uma tentativa de agrupar grupos e indivíduos com determinadas características, cujo principal objetivo é operacionalizar a atuação da política pública. No entanto, ainda se faz necessário considerar dois aspectos:

1) "quem são, onde e em que condição estão" os cidadãos do ponto de vista de sua inserção na sociedade de classes? Afinal de contas, a vulnerabilidade e o risco social dos cidadãos são produtos da desigualdade socioespacial. E é sabido que a produção da desigualdade é inerente ao sistema capitalista que, ao reproduzi-la, produz e reproduz vulnerabilidades e riscos sociais.

2) importância do componente espacial. Não é possível identificar grupos e indivíduos sem considerar o espaço. A possibilidade de estar mais ou menos vulnerável ou em situação de risco social depende, em larga proporção, do território onde se localiza o cidadão. "Enquanto *um lugar* vem a ser condição de sua pobreza, *um outro lugar* poderia, no mesmo momento histórico, facilitar o acesso àqueles bens e serviços que lhe são teoricamente devidos, mas que, de fato, lhe faltam" (SANTOS, 2002, p. 107).

---

[51] "O que se espera da proteção social? Em uma sociedade de mercado a resposta mais comum é: ter renda para poder resolver situações em que alguém se sinta fragilizado. O desejo imediato imputado nisso é o de poder pagar/comprar condições que levem à superação da fragilidade e à restauração da automanutenção.
Por mais individualista e simplória que essa resposta possa parecer, ela é a base dos sistemas de proteção social monetaristas, isto é, estruturados com base em uma cadeia de benefícios substitutos ou complementares ao salário e à renda. Duas realidades são ocultadas por esse modo de pensar: primeiro, a de que a proteção social é mais do que um objeto de compra e venda; segundo, que ela ultrapassa o campo individual. Sentir-se seguro diz respeito a todos" (SPOSATI, 2009b, sem página).

Encerramos este capítulo depois de analisar aspectos históricos da evolução da política social até a elaboração da PNAS. Buscamos abordar os avanços, as rupturas e as continuidades dessa construção e pudemos interpretar a partir das mediações e constrangimentos dos processos de constituição da política, mecanismos de decisão legislativa, dinâmicas dos interesses de diversos atores sociais, disputas pela própria política. Chegamos a este ponto, cientes de que a configuração institucional do governo, respaldado por normas, decretos e leis subjacentes às suas ações, influenciam o fazer político, encoraja a organização de grupos e ações coletivas e possibilita que novos interesses e necessidades apareçam na agenda pública. Por isso, nosso próximo passo será analisar, em detalhes, a incorporação da abordagem territorial pela PNAS, valendo-nos da leitura de documentos oficiais e das entrevistas concedidas por professores/pesquisadores do Serviço Social.

Todos os conceitos com que representamos a realidade têm uma contextura espacial, fina e simbólica, que nos tem escapado pelo fato de nossos instrumentos estarem de costas viradas para ela (Boaventura de Souza Santos).

Capítulo 3

Território na PNAS e no Serviço Social: sistematizando entendimentos para um diálogo necessário

No Brasil, os debates concernentes às desigualdades e ao território ganharam impulsos e novos contornos no campo das políticas públicas. Segundo Silva[52] (2012), somente a partir dos anos finais da década de 1990, sobretudo com a emergência de uma maior descentralização administrativa na gestão de políticas públicas nacionais, é que isso acontece. Para o autor, seria o Mistério da Integração Nacional, no ano de 2000, quem inaugura essa forte relação entre Política Pública e Território.

> Em 2000, o Ministério da Integração Nacional (MI) elaborou o documento *Bases para as políticas de integração nacional e desenvolvimento regional*, o qual propunha uma série de objetivos amplos para a gestão do território, tais como: promover a competitividade sistêmica; mobilizar o potencial endógeno de desenvolvimento das regiões; fortalecer a coesão econômica e social; promover o desenvolvimento sustentável; e fortalecer a integração continental. Tais objetivos são amparados socialmente pela CF/1988, que apresenta como princípio a redução das desigualdades regionais (Artigo 170, inciso VII). Em 2003, o governo federal, por meio da Lei n. 10.683, conferiu a responsabilidade sobre o ordenamento territorial aos ministérios da Integração Nacional e da Defesa. Em 2006, o MI apresentou os subsídios para a elaboração da proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial (SILVA, 2012, p. 156).

Silva (2013, p. 562) afirma que, a partir do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 do governo federal, são criados políticas e programas governamentais com base em aspectos da abordagem territorial[53], inclusive com desenhos próprios para a definição de

---

[52] Sandro Pereira Silva é graduado e mestre em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB). Atua como técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

[53] O autor afirma que, a partir de 2003, programas objetivaram incentivar a elaboração e implementação de projetos territoriais mediante um conjunto de regras definidas na esfera nacional. Pereira cita entre os principais programas em curso sob a abordagem territorial: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs); o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PRONAT); e o Programa Territórios da Cidadania (PTC). É comum haver entre esses programas a sobreposição espacial na definição dos territórios para a intervenção de cada um deles: são as multiterritorialidades. Ao reconhecer a relação existente ente políticas públicas e o conceito de território, Pereira (2013) propõem classificá-las em quatro tipos, de acordo com o nível de centralidade que é dado ao território para a incidência destas políticas: 1) território como regulação, 2) como meio, 3) como fim ou 4) como direito, sem que haja, em princípio, uma hierarquia entre um e outro. No primeiro caso, *território como regulação*, estão as políticas que se utilizam de uma abordagem territorial para estabelecer normatizações para o uso público e privado do espaço geográfico nacional. Um exemplo é a já citada Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), que visa promover a articulação institucional de instrumentos de ordenamento do uso e da ocupação racional e sustentável do território nacional, com a elaboração de planos, programas e fundos

seus recortes espaciais de incidência e a criação de novas estruturas de governo para geri-los. Steinberger (2013, p. 62), também constatou em suas investigações, que o território, de maneira explícita ou implícita, passa a estar presente em diferentes ações governamentais naquilo que ela denomina como "políticas públicas espaciais", incluindo a ambiental, de ordenamento territorial, regional, urbana e rural, e ainda outras, classificadas como econômicas, sociais e setoriais. Segunda a autora:

> Tal constatação autoriza a pressupor que, no atual modelo brasileiro, há uma inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território, comandada pelo Estado. Embora essa inseparabilidade não seja prerrogativa da experiência brasileira recente, haja vista o foco territorial da experiência da União Europeia, até onde se sabe, o caso brasileiro configura-se como único de países em desenvolvimento (STEINBERGER, 2013, p. 62).

Para nós, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) também apresenta uma natureza espacial-territorial. Os debates que vincularam as desigualdades sociais ao

---

públicos, de acordo com objetivos, princípios, diretrizes e estratégias previstas em lei. Outro caso é o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), que integra a Política Nacional de Meio Ambiente e tem por finalidade propiciar um diagnóstico preciso sobre o meio físico-biótico, socioeconômico e político institucional das diversas configurações territoriais dos estados brasileiros, para, com isso, oferecer diretrizes para a regulamentação da ação de organizações públicas e privadas. No segundo caso, *território como meio*, estão as políticas setoriais que, com vistas a delinear uma estratégia mais eficiente de intervenção, determinam territórios prioritários de acordo com uma série de critérios definidos pelo órgão responsável. Tal perspectiva parte da evidência de que os demandantes das ações de governo não estão distribuídos homogeneamente em todo o território nacional, de maneira que a dimensão espacial passa a ser um elemento estratégico para a definição da intervenção. Por isto, a abordagem territorial, neste caso, tem como objetivos: otimizar estruturas disponíveis (humanas, físicas e institucionais), permitir mais imbricamento normativo com questões locais específicas, avaliar a necessidade de ações complementares de acordo com o território, melhorar os mecanismos de governança, entre outros, variando cada item em importância de acordo com a política setorial em questão. São vários os exemplos, entre os quais podem ser citados desde programas com recortes territoriais mais ampliados, englobando mais de um município, como os consórcios municipais de saúde, e mais recentemente, de educação; até programas em um recorte territorial mais restrito, que atuam no nível de bairros e comunidades, como o Programa Saúde da Família (PSF), as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) nas favelas cariocas, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), cujos territórios, descontínuos por sinal, são definidos pela localização dos agricultores familiares associados às organizações produtivas que estabelecem contrato diretamente com o órgão do poder público responsável pela compra dos alimentos a serem produzidos.
No caso das políticas públicas que abordam o *território como fim*, estão aquelas que possuem como objetivo o desenvolvimento do território, gerando rotinas e possibilidades de investimento que desencadeiem uma maior dinamização da economia local. Entre elas estão: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), sob a responsabilidade do MI; os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PRONAT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), sob a coordenação da Casa Civil, mas que envolve também outros ministérios e autarquias.
Por último, há também o caso de políticas que se utilizam de uma abordagem territorial para assegurar a grupos sociais específicos o direito aos recursos territoriais (terra, água, floresta etc.) imprescindíveis para a reprodução social e a manutenção de sua identidade coletiva. Por isto, sua abordagem é caracterizada de *território como direito*. Estas políticas podem se dar por meio de regularização da posse de áreas ocupadas historicamente por estes grupos sociais, como no caso da regularização de áreas quilombolas, de comunidades ribeirinhas (sobretudo na região Norte), da demarcação de reservas indígenas e também de reservas extrativistas. Outro mecanismo de intervenção é por meio da reforma agrária, que transfere o direito de posse de uma parcela de terras e seu patrimônio ambiental a famílias de agricultores "sem-terra", que almejam manter sua identidade camponesa e, por isto, organizam-se para pleitear junto ao poder público a destinação de áreas para que eles possam produzir e garantir sua reprodução social (SILVA, 2013, p. 561-563).

território ganharam, igualmente, impulsos e novos contornos com a institucionalização da PNAS: aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por intermédio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, após amplo debate coletivo e deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência, realizada em Brasília em dezembro de 2003.

> O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, considerando a apresentação de proposta da Política Nacional de Assistência Social – PNAS pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS em 23 de junho, considerando a realização de Reuniões Descentralizadas e Ampliadas do Conselho para discussão e construção coletiva do texto final da PNAS ocorridas respectivamente em 21 e 22 de julho de 2004 na cidade de Aracaju e em 21 e 22 de setembro de 2004, no Distrito Federal, e considerando o disposto no artigo 18, incisos I, II, IV da Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993, RESOLVE:
>
> Art. 1º - Aprovar, em reunião do Colegiado de 22 de setembro de 2004, por unanimidade dos Conselheiros a Política Nacional de Assistência Social.
>
> Art. 2º - Aprovar, na reunião do Colegiado de 14 de outubro de 2004, por unanimidade dos Conselheiros o texto final discutido e elaborado pelo grupo de trabalho – GT/PNAS constituído pela Resolução N.º 78, de 22 de junho de 2004, publicada no DOU, de 02 de julho de 2004 (Resolução Nº 145, de 15 de outubro de 2004 – DOU 28/10/2004).

Concebida com o intuito de atender à garantia dos direitos dos cidadãos no que diz respeito à busca por condições tidas como "dignas" de vida, a PNAS estabelece princípios e diretrizes para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e passa a incorporar, de maneira cada vez mais explícita, o território em sua base referencial e estratégias de gestão.

Na formulação em elaboração nesta tese, partimos do pressuposto que a Política de Assistência Social, mais do que implementada no território, "*indica, direciona ou redireciona usos do território"* (STEINBERGER, 2013). Assim, neste capítulo, nossa intenção é a de identificar a direção assumida pela referida política e, para tanto, analisar como o conceito de território é incorporado, paulatinamente expresso em documentos oficiais e interpretado e concebido por professores/pesquisadores do Serviço Social que abordam o conceito de território.

Com a aprovação da PNAS, no ano de 2004, inicia-se o processo de materialização do SUAS, uma vez que é na IV Conferência Nacional de Assistência Social, no ano de 2003, que foi deliberada a construção e implementação de um sistema

único para assistência social, requisito essencial já presente desde o ano de 1993 na Lei Orgânica da Assistência Social para dar efetividade à assistência social como política pública. Este sistema foi formulado a partir do modelo do Sistema Único de Saúde (SUS)[54]. Segundo informações do MDS:

> O SUAS reorganiza os serviços, programas, projetos e benefícios relativos à assistência social considerando as cidadãs e os cidadãos que dela necessitam. Garante proteção social básica e especial de média e alta complexidade, tendo a centralidade na família e base no território, ou seja, o espaço social onde seus usuários vivem (BRASIL – MDS, CNAS, 2015, s/p).

Certamente, em todo território nacional, nas diversas escalas de ação, a implementação da PNAS e do SUAS bem como sua formulação[55] provocaram e provocam, até os dias de hoje, disputas políticas entre diversos agentes públicos e atores sociais.

Na PNAS, é incorporada explicitamente a ideia de desigualdades "socioterritoriais" como norte de sua formulação, visando seu enfrentamento, a garantia de mínimos sociais ao provimento de condições para atender à sociedade e à universalização dos direitos sociais. De acordo com a versão oficial da PNAS, na introdução do documento:

> A Política Nacional de Assistência Social se configura necessariamente na *perspectiva socioterritorial*, tendo os mais de 5.500 municípios brasileiros como suas referências privilegiadas de análise, pois se trata de uma política pública, *cujas intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios*. Essa característica peculiar da política tem exigido cada vez mais um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações. Por sua vez, ao *agir nas capilaridades dos territórios* e se confrontar com a dinâmica do real, no campo das informações, essa política inaugura uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos

[54] O Sistema de Saúde também se organiza sobre uma base territorial. Segundo Pereira e Barcello (2006) isso "significa que a distribuição dos serviços de saúde segue a uma lógica de delimitação de áreas de abrangência, que devem ser coerentes com os níveis de complexidade das ações de atenção. As diretrizes estratégicas do SUS (Lei 8080) têm uma forte relação com a definição do território. O município representa o nível inferior onde é exercido o poder de decisão sobre a política de saúde no processo de *descentralização*. Nesse território, as práticas de saúde avançam para *a integração das ações* de atenção, promoção e prevenção, de forma que as intervenções sobre os problemas sejam também sobre as condições de vida das populações (MENDES, 1993). A organização desses serviços segue os princípios da *regionalização* e *hierarquização*, delimitando uma base territorial formada por agregações sucessivas como a área de atuação dos agentes de saúde, da equipe de saúde da família e a área de abrangência de postos de saúde.

[55] Douglas Mendosa (2012), em seu trabalho de doutorado, identificou as principais lideranças políticas e ideológicas presentes na elaboração e na implantação da Política de Assistência Social. O autor afirma que se destacou um grupo de pesquisadores e professores do programa de pós graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) (p. 30), grupo este que será abordado nesta tese.

> das estatísticas – população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência (BRASIL – PNAS, NOB/SUAS, 2004, p. 16, grifo nosso).

Uma análise mais acurada da lei permite-nos elencar três elementos que nos ajudarão a ponderar sobre a inserção do conceito de território na PNAS:

1) atenção às desigualdades territoriais na gestão e configuração da própria política;

> 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 – PNAS, NOB/SUAS, 2004, p. 14, grifo nosso).

2) a constituição da rede de serviços e a ênfase sobre a atuação intersetorial;

> Faz-se relevante, nesse processo, *a constituição da rede de serviços* que cabe à assistência social prover, com vistas a conferir maior eficiência, eficácia e efetividade em sua atuação específica e na *atuação intersetorial*, uma vez que somente assim se torna possível estabelecer o que deve ser de iniciativa desta política pública e em que deve se colocar como parceira na execução (BRASIL – PNAS, NOB/SUAS, 2004, p. 14, grifo nosso).

3) a importância dada às novas tecnologias da informação, como relevantes ferramentas de comunicação, monitoramento e avaliação;

> a Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social ressalta o campo da informação, monitoramento e avaliação, salientando que as novas tecnologias da informação e a ampliação das possibilidades de comunicação contemporânea têm um significado, um sentido técnico e político, podendo e devendo ser consideradas como *veios estratégicos para uma melhor atuação no tocante às políticas sociais e a nova concepção do uso da informação, do monitoramento e da avaliação* no campo da política de assistência social (BRASIL – PNAS, NOB/SUAS, 2004, p. 14, grifo nosso).

Não iremos nos deter especificamente sobre tais elementos, mas eles estão direta ou indiretamente relacionados ao conjunto das questões em debate nesta tese e informam, a partir das questões propostas por seus formuladores, as potencialidades e limites que vem assumindo o território nesta política pública. Ao analisarmos a incorporação do conceito de território pela Política de Assistência Social e comparando-

a com as abordagens e concepções do território da Geografia, perguntamo-nos: por que tal incorporação pela Política Nacional, malgrado os avanços, tem encontrado limites para se efetivar?

Para chegar a possíveis respostas, partimos da sistematização das principais ideias que orientam a relação entre políticas públicas e território, elaborada por Steinberger[56] (2013), na qual o entendimento de território, certamente, ultrapassa a visão de localização jurídica/areal. Para tal:

> - O território tem obrigatoriamente um sentido geográfico amplo que vai além da geografia física e se complementa ao seu sentido jurídico. Não pode ser relegado a um papel secundário.
> - *O território não é apenas material*. É simultaneamente material e social. Não pode ser confundido com superfície terrestre, quadro natural, base física, limite, recursos e extensão.
> - *O território não é propriedade do Estado* e sim de todos os agentes e atores sociais que têm o poder de „agir político" na sociedade. Não pode ser capturado pelo Estado nem pelos que detêm o direito de propriedade.
> - O território não é um mero recipiente morto que abriga a ação do Estado. *O território é ativo e essa atividade está no uso que os agentes e atores sociais fazem dele*. Está em permanente interação com a sociedade e com o próprio estado.
> - Produzir políticas públicas não é uma prerrogativa exclusiva do Estado, mas de todos os agentes e atores sociais, cabendo-lhe coordenar a ação desses e oficializar as políticas públicas.
> - Na prática, *toda política pública concretiza-se no território*, ou seja, o território está sempre presente, explícita ou implicitamente, nas ações de políticas públicas. Assim, admite-se que *todas as políticas públicas têm uma dimensão territorial* (STEINBERGER, 2013, p. 63, grifo nosso).

Portanto, a partir das ideias de Steinberger, pretendemos compreender a que conceito de território a Política de Assistência Social faz referência. Em outras palavras, quais concepções de território foram utilizadas para elaborar a PNAS? Quais foram as principais referências teóricas? Tais questões iniciam o debate que visa a análise das trajetórias e evolução nas concepções sobre o território, seja nos textos oficiais, seja nas formulações dos professores/pesquisadores do serviço social entrevistados.

[56] Marília Steinberger é bacharela em Economia, doutora em Planejamento Urbano pela USP, professora do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília (UnB) e pesquisadora no Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais.

3.1 O território na/da PNAS

Toda política pública concretiza-se no espaço e é produtora de territórios e de territorialidades. A Política da Assistência Social não é diferente, tem também sua interface territorial. Como descrito na legislação, a política "se configura necessariamente na *perspectiva socioterritorial"*. Devemos, porém, avançar sobre a concepção "inerte do território", do território área, localizado e determinado pelo Estado, que receberá intervenções dos agentes públicos. Em nossa concepção, o desafio consiste em apreendermos o território como resultante da formação socioespacial, por isso "vivo", dotado de dinamicidade, fluidez e conectividade, formatado pelos diferentes poderes, conflitos, relações (i)materiais, tanto políticas como econômicas e culturais.

É a partir das principais ideias que orientam a compreensão da relação entre políticas públicas e território em Steinberger (2013) que analisamos a PNAS. Sustentamos que o Estado, através de políticas públicas via ação de agentes públicos e outros atores sociais, detém poder de intervir, não sobre o "território em si", um "território sem atores" (DEMATTEIS, 2007), e sim sobre como o "território é produzido pelos distintos atores sintagmáticos" (RAFFESTIN, 1993) ou, ainda, como o "território é usado" (SANTOS e SILVEIRA, 2001), sendo justamente tal intervenção sobre o processo de produção do território seu potencial transformador na perspectiva da construção dos direitos sociais, já apresentada.

"Esse poder de intervenção está ligado ao fato de [que] as políticas públicas, mais do que [simplesmente] implementadas no território, indicam, direcionam e redirecionam os usos do território" (STEINBERGER, 2013, p. 63). Daí sim se torna possível evidenciar o potencial político do conceito de território, por exemplo, contido na concepção de "território usado" de Milton Santos e Maria L. Silveira, tal como trabalhado por alguns pesquisadores do Serviço Social e assim como aparece em passagens da PNAS. No capítulo 4 aprofundaremos o debate sobre as distintas concepções do território por meio da contribuição de geógrafos brasileiros.

Consta no documento PNAS/2004 – NOB/SUAS[57], publicado em novembro de 2005, que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) deveria incorporar as

[57] Seguem os nomes dos integrantes da equipe dos agentes públicos do período: Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva; Vice-Presidente, José Alencar Gomes da Silva; Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias de Souza; Secretária Executiva, Arlete Sampaio; Secretária Nacional de Assistência Social, Ana Lígia Gomes; representante do Departamento de Proteção Social Básica, Aidê Cançado Almeida; representante do Departamento de Proteção Social Especial, Valéria Maria de Massarani Gonelli; representante do Departamento de Benefícios

demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. Portanto, um dos desafios desta política pública seria assegurar que seu projeto político-institucional viabilizasse condições necessárias para afirmar-se como política de cidadania[58], contribuindo para o enfrentamento das desigualdades sociais. Todavia isso só será possível a partir da compreensão dos aspectos que diferenciam espaço-temporalmente as desigualdades sociais. Portanto, o desafio é operacionalizar a política diante em um país de tamanha diversidade geográfica, com mais de 5.550 municípios, com tamanhos diferentes, contingentes demográficos díspares, potencialidades assimétricas na produção e fundamentalmente na distribuição de riquezas, profundas disparidades na distribuição da renda e acesso desigual aos direitos.

A partir da revisão e leitura de documentos oficiais do MDS, destacamos três aspectos de nosso interesse imediato para a construção de nossos argumentos: i) a definição dos usuários (diversidade de pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social); ii) a relação da política com outras políticas (intersetorialidade); e iii) a perspectiva territorial e seu sentido conceitual subjacente. Destacamos esses três pontos pela relevância da incorporação do conceito de território e pelo fato de assimilarem mudanças significativas no padrão de proteção social no Brasil.

Entretanto, como já afirmamos anteriormente (LINDO, 2011), apesar do avanço da lei, a realidade da gestão da Assistência Social no Brasil continua muito díspar entre os territórios. Nosso país, composto atualmente por 5.570 municípios[59], marcado por

---

Assistenciais, Maria José de Freitas; representante do Departamento de Gestão do SUAS, Simone Aparecida Albuquerque; representante da Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social, Fernando Antônio Brandão.

[58] "Quantos habitantes, no Brasil, são cidadãos? Quantos nem sequer sabem que não o são? O simples nascer investe o indivíduo de uma soma inalienável de direitos, apenas pelo fato de ingressar na sociedade humana. Viver, tornar-se um ser no mundo, é assumir, com os demais, uma herança moral, que faz de cada qual um portador de prerrogativas sociais. Direito a um teto, à comida, à educação, à saúde, à proteção contra o frio, a chuva, as intempéries; direito ao trabalho, à justiça, à liberdade e a uma existência digna" (SANTOS, 2002, p. 19). Milton Santos (2002) ainda apontou várias causas que impactaram negativamente no processo de formação da ideia da cidadania e da realidade do cidadão no Brasil, embora tenha escrito o texto ainda no final dos anos de 1980, a reflexão é totalmente atual, quase 30 anos depois. Segundo o autor: "Em nenhum outro país foram assim contemporâneos e concomitantes processos como a desruralização, as migrações brutais desenraizadoras, a urbanização galopante e concentradora, a expansão do consumo de massa, o crescimento econômico delirante, a concentração da mídia escrita, falada e televisionada, a degradação das escolas, a instalação de um regime repressivo com a supressão dos direitos elementares dos indivíduos, o triunfo, ainda que superficial, de uma filosofia de vida que privilegia os meios materiais e se preocupa com os aspectos finalistas da existência e entroniza o egoísmo como lei superior, porque é o instrumento da busca da ascensão social. Em lugar do *cidadão* formou-se um *consumidor*, que aceita ser chamado de *usuário"* (SANTOS, 2002, p. 25).

[59] Em 2013, foram criados cinco municípios: Mojuí dos Campos, no Pará; 2) Pinto Bandeira, no Rio Grande do Sul; 3) Paraíso das Águas, em Mato Grosso do Sul; e 4) Pescaria Brava e 5) Balneário Rincão, em Santa Catarina.

grandes contrastes[60] sociais (expresso, por exemplo, a partir do IDH e indicadores econômicos) e por importantes diferenças territoriais (heranças do passado associadas aos novos conteúdos do espaço, como já observaram Santos e Silveira, 2001), o que apresenta grandes desafios às políticas sociais nas várias escalas e instâncias de gestão em que se organiza o Estado brasileiro: municípios, estados e União.

O conhecimento das facetas das heterogeneidades no território brasileiro é fundamental para a formulação e implementação de políticas públicas, em particular as de proteção social e de enfrentamento das desigualdades sociais.

Tais heterogeneidades assumem, em um país como o Brasil, várias facetas. Por exemplo, a própria ideia de um Brasil essencialmente urbano é parcial, se for considerada apenas a taxa de urbanização nacional que, segundo o IBGE (2010), atingiu o patamar de 84,36%. Generalizações como essa omitem a realidade heterogênea dos lugares e, por conseguinte, de suas desigualdades e, se direcionarmos nosso foco para os pequenos municípios, normatizados pelo MDS como "municípios Pequenos de Porte 01" (P-1) e "municípios Pequenos de Porte 02" (PII), com até 20.000 e 50.000 habitantes, respectivamente, observamos que apresentam em média 37% de suas populações residindo nos espaços rurais, sendo que nos municípios P-1, o percentual alcançou 44%. Ao somarmos a população rural nos municípios de Porte 1 e Porte 2, percebemos que os 4.963 municípios nessa faixa concentram 75% do total da população rural brasileira. Essa simples análise já expõe o perigo de generalizações apressadas, homogeneizadoras.

Do ponto de vista de outros recortes territoriais, as proposições de Bitoun e Miranda (2009a e 2009b) também contribuem para revelar as diferenciadas e complexas relações entre espaços urbanos e rurais, entre cidades e regiões, as relações intraurbanas em diferentes situações geográficas.

Não podemos nos prender aos números para delimitar espaços urbanos e rurais, pois eles nos dizem muito pouco sobre os conteúdos do processo de urbanização (que

[60] "de um lado, as inovações tecnológicas, o dinamismo dos novos segmentos econômicos (muitos dos quais relacionados aos investimentos internacionais e às privatizações), dos meios de circulação (casos das comunicações por satélites, dos movimentos de aeroportos e dos fluxos de passageiros) e a inegável modernização cultural dos últimos anos (verificável na expansão das redes de informação e no crescimento das publicações de livros e revistas e da produção de discos e vídeos, dentre outros). De outro, o crescimento das desigualdades/disparidades sociais, intra-urbanas e regionais e da pobreza em geral, expresso principalmente nas diferenças de renda, do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e dos PIBs regionais, problemas graves de âmbito nacional que também são examinados mediante o exame de outros indicadores relevantes, como a multiplicação das ocupações irregulares e a consequente *favelização* das periferias das grandes e médias cidades do Paìs" (THÉRY e MELLO, 2008, p. 9).

avançam sobre o campo) e os diferenciados aspectos da questão agrária, bem como a própria relação campo/cidade, tal como explorados por Elias (2003), Oliveira (1991) e Fernandes (2013).

Queremos, com isso, ressaltar o seguinte entendimento: para que a Política de Assistencial Social consiga, de fato, estar "integrada às políticas setoriais [e] considerar as desigualdades socioterritoriais, visando [ao] seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais" (PNAS, p. 33), como consta na letra de lei, é necessário uma atenção especial aos conteúdos específicos com que os distintos processos produtores de desigualdades são produzidos e também produzem o território.

Isso significa que a geograficidade do social, os elementos da configuração do espaço que permitem ler o diferente (diversidade campo-cidade, formações socioespaciais, interações espaciais, aglomeração e dispersão, hierarquia e heterarquia urbana etc.[61]) devem ser estratégicos para o conhecimento das múltiplas realidades e para a definição das intervenções.

Interessante notar que na lei consta a preocupação em evitar-se a homogeneidade da política a partir da diversidade no território, contudo e mesmo assim, não fica claro, ao longo do documento, o significado da "perspectiva territorial" à qual a PNAS faz referência ou como ela possibilita atuar frente às desigualdades socioterritoriais em âmbito da assistência social.

> Considerando a alta densidade populacional do País e, ao mesmo tempo, seu alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial presentes entre os seus 5.561 Municípios, a vertente territorial faz-se urgente e necessária na Política Nacional de Assistência Social. Ou seja, o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social. Exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso (BRASIL – PNAS, NOB/SUAS, 2004. p. 43).

Ainda, em se tratando dos desafios de gestão da assistência, cabe destacar as disparidades de ordem populacional ressaltadas no documento citado, embora, acreditemos que, *per se*, os dados populacionais não sejam suficientes para apreender as especificidades territoriais. Vejamos:

[61] Sobre esses temas, conferir Corrêa (1997, 2007), Catalão (2010, 2013) e Catelan (2012).

> Como forma de caracterização dos grupos territoriais da Política Nacional de Assistência Social será utilizada como referência a definição de municípios como de pequeno, médio e grande porte[62] utilizada pelo IBGE, agregando-se outras referências de análise realizadas pelo Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais[63], bem como pelo Centro de Estudos da Metrópole[64] sobre desigualdades intraurbanas e o contexto específico das metrópoles (BRASIL – PNAS, NOB/SUAS, 2004, p. 45).

No documento oficial não fica suficientemente claro o que são os denominados "grupos territoriais". Onde se localizam? Quantos são? Em quais condições de vulnerabilidade vivem? Também não conseguimos apreender de modo mais detalhado a metodologia utilizada para a "caracterização dos grupos territoriais". A caracterização é questionável, pois, apesar de trabalhar com elementos para além da densidade populacional dos municípios como consta em lei, trata-se de uma tipologia que aponta áreas (municípios), onde serviços deverão ser providos.

Segundo a PNAS a classificação, baseada principalmente nos quantitativos populacionais, tem o propósito de subsidiar a materialização do Sistema Único de Assistência Social, adotando a seguinte hierarquia de municípios: 1) municípios pequenos 1: com população até 20.000 habitantes; 2) municípios pequenos 2: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; 3) municípios médios: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; 4) municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes; e 5) metrópoles: com população superior a 900.000 habitantes.

> Municípios de pequeno porte 1 – entende-se por município de pequeno porte 1 aquele cuja população chega a 20.000 habitantes (até 5.000 famílias em média. Possuem forte presença de população em zona rural, correspondendo a 45% da população total. Na maioria das vezes, possuem como referência municípios de maior porte, pertencentes à mesma região em que estão localizados. Necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica[65], pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e redes socioassistenciais não justificam serviços de natureza

[62] "Forma de definição utilizada no Plano Estadual de Assistência Social – 2004 a 2007, do Estado do Paraná, tomando por base a divisão adotada pelo IBGE".
[63] "Centro de estudos coordenado pela PUC/SP em parceria com o INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais no desenvolvimento da pesquisa do Mapa da exclusão/inclusão social".
[64] "Centro de estudos vinculado ao Cebrap que realiza pesquisas de regiões metropolitanas, desenvolvendo mapas de vulnerabilidade social".
[65] A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, 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. A proteção social especial tem por objetivos prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (p. 92).

complexa. Em geral, esses municípios não apresentam demanda significativa de proteção social especial, o que aponta para a necessidade de contarem com a referência de serviços dessa natureza na região, mediante prestação direta pela esfera estadual, organização de consórcios intermunicipais, ou prestação por municípios de maior porte, com co-financiamento das esferas estaduais e federal.

Municípios de pequeno porte 2 – entende-se por município de pequeno porte 2 aquele cuja população varia de 20.001 a 50.000 habitantes (cerca de 5.000 a 10.000 famílias em média). Diferenciam-se dos de pequeno porte 1 especialmente no que se refere à concentração da população rural que corresponde a 30% da população total. Quanto às suas características relacionais mantém-se as mesmas dos municípios pequenos 1.

Municípios de médio porte – entende-se por municípios de médio porte aqueles cuja população está entre 50.001 a 100.000 habitantes (cerca de 10.000 a 25.000 famílias). Mesmo ainda precisando contar com a referência de municípios de grande porte para questões de maior complexidade, já possuem mais autonomia na estruturação de sua economia, sediam algumas indústrias de transformação, além de contarem com maior oferta de comércio e serviços. A oferta de empregos formais, portanto, aumenta tanto no setor secundário como no de serviços. Esses municípios necessitam de uma rede mais ampla de serviços de assistência social, particularmente na rede de proteção social básica. Quanto à proteção especial, a realidade de tais municípios se assemelha à dos municípios de pequeno porte, no entanto, a probabilidade de ocorrerem demandas nessa área é maior, o que leva a se considerar a possibilidade de sediarem serviços próprios dessa natureza ou de referência regional, agregando municípios de pequeno porte no seu entorno.

Municípios de grande porte – entende-se por municípios de grande porte aqueles cuja população é de 101.000 habitantes até 900.000 habitantes (cerca de 25.000 a 250.000 famílias). São os mais complexos na sua estruturação econômica, pólos de regiões e sedes de serviços mais especializados. Concentram mais oportunidades de emprego e oferecem maior número de serviços públicos, contendo também mais infra-estrutura. No entanto, são os municípios que por congregarem o grande número de habitantes e, pelas suas características em atraírem grande parte da população que migra das regiões onde as oportunidades são consideradas mais escassas, apresentam grande demanda por serviços das várias áreas de políticas públicas. Em razão dessas características, a rede socioassistencial deve ser mais complexa e diversificada, envolvendo serviços de proteção social básica, bem como uma ampla rede de proteção especial (nos níveis de média e alta complexidade).

Metrópoles – entende-se por metrópole os municípios com mais de 900.000 habitantes (atingindo uma média superior a 250.000 famílias cada). Para além das características dos grandes municípios, as metrópoles apresentam o agravante dos chamados territórios de fronteira, que significam zonas de limites que configuram a região metropolitana e normalmente com forte

> ausência de serviços do Estado (BRASIL – PNAS, NOB/SUAS, 2004, p. 46).

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 questões geográficas acerca do "onde" e "como" manifestam-se e as desigualdades, continuam latentes, pois encontram relações estreitas com as diferentes situações geográficas em distintas formações socioespaciais.

De acordo com essa classificação, conforme o censo demográfico do IBGE 2010, a população total dos 16 municípios classificados como "Metrópoles" correspondem a 20,97% de toda população brasileira. Na outra extremidade os "municípios pequenos de porte 1" representados por 3.920 municípios, quase 70% do total de municípios do Brasil, concentram 17,35% da população total. Porcentagens muito próximas (aproximadamente 20% da pop. de metrópole e 20% de mun. pequeno de porte 1) de contingentes populacionais que vivem em contextos diferentes, sob lógicas de organização do espaço significativamente distintos.

É importante que fique clara a importância de se considerar outros fatores para definir tipologias de cidades[66]. Por exemplo, Tefé, município de porte Médio, segundo a

[66] Ver estudos: "Tipologias de Cidades Brasileiras", organizado por Jan Bitoun e Lívia Miranda em 2008 cujo principal objetivo foi "identificar entre as regiões metropolitanas institucionalizadas e outros grandes espaços urbanos, aqueles que efetivamente se constituem como "metropolitanos", classificando, tipificando e indicando, nesses espaços, a área específica onde ocorre o fenômeno metropolitano; isto é, está voltado à identificação e caracterização dos espaços metropolitanos brasileiros, em sua dimensão sócio-territorial e em seu desempenho institucional" (2008, p.8). Outro estudo, também de grande envergadura é "O BRASIL RURAL CONTEMPORÂNEO: reafirmando a importância e a diversidade" no qual mostra outro conceito de rural, sistematiza uma "Tipologia Regionalizada" reafirmando a diversidade dos municípios brasileiros; apresenta uma revisão da dimensão do rural atual e dialoga com a institucionalidade e políticas públicas. Trabalho este coordenado por Tania Bacelar (UFPE); Humberto Oliveira (IICA) e Lucila Bezerra (IICA). Para maiores informações, consultar: <http://itarget.com.br/newclients/sober.org.br/2014/52congresso/pdf/heterogeneidade.pdf>.

PNAS, situado no interior do Estado do Amazonas, a pouco mais de 500 km de Manaus, certamente congrega desigualdades socioterritoriais singulares em comparação à Concórdia, município localizado no extremo Sul de Santa Catarina. Embora a população total seja similar, bastam alguns indicadores socioeconômicos (IDH-M e PIB per capta, por exemplo) para dar-nos nota das importantes diferenças entre eles. Se acrescermos a esses indicadores algum critério relacionado à mobilidade e acessibilidade de suas populações frente aos sistemas de transportes implantados em seus territórios, as diferenças aprofundam-se com maior intensidade. Mais ainda, se considerarmos as relações campo-cidade. Não se trata de construir um gradiente enunciando as piores ou melhores condições de vida e de trabalho. Trata-se do desafio de conhecer, de fato, os conteúdos das desigualdades em suas facetas geográficas, as quais atingem diferentemente Tefé e Concórdia. As potencialidades quanto às estratégias de inclusão territorializadas nesses dois municípios, certamente conterão elementos e virtualidades igualmente específicas.

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 e conteúdos da produção destes espaços, mas não pode ser o principal. As cidades não estão isoladas, encontram-se hierarquizadas em uma rede, a partir de relações com outras cidades ou ao espaço rural, sejam aqueles próximos, imediatos ou aqueles distantes.

Os municípios e cidades possuem funções que se diferenciam. Existem múltiplas interações entre os espaços urbanos e rurais nas escalas intramunicipal, inter-regional e até internacionalmente (como no caso das cidades do agronegócio[67]). Ou seja, cada cidade possui uma capacidade de oferecer bens e serviços para outros centros urbanos, estabelecendo, desse modo, áreas de influência complexas. Portanto a formulação de uma lei nacional não pode ignorar os papéis exercidos pelos distintos centros e pelos, igualmente, distintos sistemas e redes urbanas, pois certamente isso influencia no tipo de política que deve ser implementada.

[67] Denise Elias e Renato Pequeno (2007) publicam um estudo sobre "Desigualdades socioespaciais nas cidades do agronegócio". Os autores afirmam que a territorialização do capital e a oligopolização do espaço agrário têm promovido profundos impactos socioespaciais, tanto no campo como nas cidades. "Isto explica em parte a reestruturação do território e a organização de um novo sistema urbano, muito mais complexo – resultado da difusão da agricultura científica e do agronegócio globalizados – e que têm poder de impor especializações produtivas ao território". Consultar: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/6776>.

> Ocorre, porém, que existem, no mundo todo, muitas dezenas de milhares de cidades, e, em alguns países muito grandes, como o Brasil, milhares de cidades. Mesmo no interior de um único país, é claro que nem todas elas se articulam diretamente entre si; algumas se articulam muito forte e diretamente entre si (mediante meios de comunicação e transporte, permitindo fluxo de informações, bens e pessoas), mas outras se articulam apenas indiretamente, por intermédio de outras cidades. O que importa é que, seja no interior de um país, seja em escala planetária, nenhuma cidade existe totalmente isolada, sem trocar informações e bens com o mundo exterior. (...) De maneira muitíssimo variável no que concerne ao tipo de fluxo e, sobretudo, à intensidade dos fluxos, todas as cidades se acham ligadas entre si no interiro de uma rede – no interior da rede urbana (SOUZA, 2003, p. 49 -50).

A análise geográfica é fundamental para identificar as distintas dinâmicas de produção do espaço e, por conseguinte, de territorialização das desigualdades. As necessidades, vulnerabilidades e riscos sociais se diferenciam, concreta e subjetivamente, conforme contextos geográficos dos indivíduos, grupos e classes sociais em múltiplas escalas. Tal diversidade exige estudos que subsidiem padrões apropriados de gestão.

Na perspectiva da Proteção Social, a Política Nacional deve garantir estrutura e ter capacidade de assistir quem, quantos, quais e onde estão os brasileiros demandantes de serviços e atenções de assistência social. Na PNAS consta que:

> A proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar. A segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã (BRASIL, PNAS, NOB/SUAS, 2004, p. 31).

Destacamos que para isso, ou seja, para a garantia das "seguranças", não basta localizar os sujeitos e identificar um conjunto de características para enquadrá-los em um programa X ou Y. É imprescindível considerar as características espaciais das desigualdades. Castro[68] (2003), ao construir uma abordagem espacializada do exercício da cidadania, salienta as disparidades espaciais.

[68] Iná de Castro: geógrafa que tem se dedicado a estudar os vínculos entre território e representação política. Atualmente é professora do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio do Janeiro (UFRJ).

> O espaço brasileiro é marcado por fortes disparidades: de povoamento, de atividades produtivas, de distribuição de renda, de educação, de equipamentos sociais etc., além de ser recortado em unidades federativas – estados e municípios – de tamanhos muito variados. Esta diferenciação existe também em relação à disponibilidade de equipamentos sociais à disposição da sociedade e em relação às características dos espaços políticos que reúnem as condições essenciais para que a cidadania seja exercida (CASTRO, 2003, p. 9).

A PNAS caracteriza seus usuários como todos os 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 étnico, 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 precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL – PNAS, NOB/SUAS, 2004, p. 33).

Observamos que ao contrário de políticas públicas assistenciais anteriores, tal como debatido nos capítulos 01 e 02, procura-se não reduzir as ações ao atendimento apenas de sujeitos por um viés econômico, ou seja, em situação de renda baixa ou nula e em privação de situações materiais. Nesta versão da PNAS são evidenciadas "condições de pobreza e vulnerabilidade associadas a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas, onde se somam dificuldades materiais, relacionais, culturais que interferem na reprodução social dos trabalhadores e de suas famílias" (COUTO, RAICHELIS, SILVA e YAZBEK, 2012, p. 62).

Aqui vale lembrar e reforçar que os indivíduos, grupos e famílias citadas no escopo da legislação devem ser considerados como sujeitos históricos e produtoras de territórios através de suas territorialidades cotidianas. Suas ações, portanto, constituem o elemento "vivo" do território. Ao considerar todos os cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco social como potenciais *usuários* da política é necessário levar em consideração, além de suas vivências, a situação geográfica destes, isto é, as territorialidades. Já dizia Milton Santos (2002): "cada homem vale pelo lugar onde está".

> O seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou pior,

> em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço), independentes de sua condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas (p. 107).

Mais um argumento para afirmar algo que consideramos de suma importância: a política deve ser *universal,* porém *não homogênea*. É necessário levar em conta as particularidades e especificidades dos territórios, por isto, acreditamos que encontrar um caminho metodológico que mescle técnicas e agir político é o grande desafio da Política Nacional atualmente.

A intersetorialidade, aqui compreendida como articulação com outras políticas públicas, também pode se mostrar com uma grande aliada para potencializar as ações de combate as desigualdades socioterritoriais, na medida em que compreendemos não ser apenas responsabilidade da política da assistência social enfrentá-las. Para Couto; Raichelis; Silva e Yazbek (2010) a intersetorialidade deve supor a implementação de programas e serviços integrados para o enfrentamento das desigualdades sociais identificadas em distintas áreas. Ou seja, "agregação de diferentes políticas sociais entorno de objetivos comuns e deve ser princípio orientador da construção de redes municipais" (p. 61). Desta maneira, haveria a transcendência do caráter específico de políticas públicas específicas e poderiam ser potencializados os resultados das ações por elas desenvolvidas. Neste 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, tal como a seguir:

> 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. Sob essa perspectiva, objetiva:
>
> • Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem.
>
> • Contribuir com a inclusão e a eqüidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.
>
> • Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL – PNAS, NOB/SUAS, 2004, p. 33).

Na lei, portanto, a Assistência Social, enquanto política pública procura levar em consideração as características da população que deverá ser assistida e também deve fundamentalmente inserir-se na articulação intersetorial com outras políticas sociais, como as de Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Emprego, Habitação etc. para que a ações não sejam fragmentadas e se mantenha a qualidade do serviço oferecido[69]. Todos os serviços de proteção social básica, segundo a PNAS (2004, p. 35), deverão ser executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS.

A partir dos condicionantes da formulação da PNAS, reestruturou-se também a maneira de implementá-la. A lei deixa explícito que a política não pode ser implementada de maneira centralizada, portanto, ela 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 os Centros de Referências de Assistência Social (CRAS) como meios de relacionar a política de assistência social ao território. Segundo a PNAS (2004):

> O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica[70], organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social (BRASIL – PNAS, NOB/SUAS, 2004, p. 34).

Interessante observar que o CRAS torna-se uma unidade institucional do Estado, que garante ao cidadão o exercício dos seus direitos, a oferta e o acesso aos serviços onde o cidadão está. A localização do CRAS, por exemplo, é um dos desafios para que a PNAS materialize sua concepção e metodologia territorial.

Com o objetivo central de subsidiar os processos de implementação da política, formação e capacitação dos agentes públicos que integram a gestão da área de assistência social, foi colocado que um dos desafios da gestão do SUAS é:

---

[69] Sobre esse assunto, fazem-se necessárias futuras pesquisas, para verificar como o sugerido em lei se efetiva na realidade.

[70] Segundo a PNAS: "A proteção social básica tem como objetivos prevenir 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 – PNAS, NOB/SUAS, 2004, p. 33).

> [...] 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 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 – MDS, 2008b, p. 43).

Em síntese parcial, dos elementos expostos, é possível afirmar que nos documentos citados não há menção específica a autores que trabalham com o conceito de território, nem tão pouco a concepção de território adotada pela política. No entanto, na citação já aparecem aspectos importantes da abordagem territorial geográfica: as redes, a diferenciação e as desigualdades socioespaciais, já que os CRAS devem ser instalados em áreas de vulnerabilidade e risco social e é no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes.

Porém, como veremos, há ainda muitos limitantes quanto às referidas concepção e metodologia "territorial". Pressupõe-se que para instalar um CRAS, os gestores municipais devam conhecer os territórios (ou seriam ainda áreas) onde se concentram contingentes populacionais com maior vulnerabilidade e risco social, para desta maneira operacionalizarem os princípios de territorialização do SUAS. É na Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)[71], 2005 que encontramos o critério para determinar a quantidade de unidades por município. Vejamos:

> Pequeno Porte I – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas;
> Pequeno Porte II – mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas;
> Médio Porte – mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
> Grande Porte – mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
> Metrópoles – mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas (BRASIL – PNAS, NOB/SUAS, 2004, p. 34).

Podemos dizer que este é o único critério previsto em lei que determina a quantidade de CRAS por município, considerando apenas o porte/tamanho demográfico e indicando critério de número de famílias mínimo a serem referenciadas, ou seja,

[71] A NOB/SUAS organiza, para todo o território nacional, os princípios e diretrizes de descentralização da gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios inerentes à Política de Assistência Social. Seu conteúdo orienta o desempenho dos diferentes atores do Sistema, definindo ainda o papel dos entes federados e as responsabilidades das instâncias de pactuação e deliberação do sistema.

vinculadas àquele equipamento para fins de atendimento. Basta localizar quantitativamente grupos em situação de risco e vulnerabilidade social para determinar áreas de localização e atuação do CRAS. Veja que neste quesito a concepção de território tem uma perspectiva exclusivamente localista e areal, pautada na ação que os CRAS deverão desenvolver.

Outro ponto relevante, em nossa avaliação, é que na própria NOB/SUAS (2005, p. 133-135) há um reconhecimento da dificuldade que gestores poderão vir a se deparar na tentativa de diagnosticar a incidência de pessoas e/ou grupos em situações de vulnerabilidade e risco social. Consta em lei que se trata de uma tarefa complexa, em especial no que diz respeito à obtenção de informações sociais intraurbanas ou municipais, bem como informações de difícil mensuração ou sobre as quais não se dispõe de estatísticas nacionais, tais como situações de violência, negligência e abandono. Então é proposto um conjunto de varáveis que segundo a lei sua combinação comporá a "Taxa de Vulnerabilidade Social em um determinado território".

> - Famílias que residem em domicílio com serviços de infra-estrutura inadequados. Conforme definição do IBGE, trata-se dos domicílios particulares permanentes com abastecimento de água proveniente de poço ou nascente ou outra forma, sem banheiro e sanitário ou com escoadouro ligado à fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outra forma e lixo queimado, enterrado ou jogado em terreno baldio ou logradouro, em rio, lago ou mar ou outro destino e mais de 2 moradores por dormitório.
>
> - Família com renda familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo.
>
> - Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 0 a 14 anos e responsável com menos de 4 anos de estudo.
>
> - Família na qual há uma chefe mulher, sem cônjuge, com filhos menores de 15 anos e ser analfabeta.
>
> - Família na qual há uma pessoa com 16 anos ou mais, desocupada (procurando trabalho) com 4 ou menos anos de estudo.
>
> - Família na qual há uma pessoa com 10 a 15 anos que trabalhe.
>
> - Família no qual há uma pessoa com 4 a 14 anos que não estude.
>
> - Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 60 anos ou mais.
>
> - Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com uma pessoa com deficiência (BRASIL – PNAS, NOB/SUAS, 2004, p.135).

Ao reconhecer as dificuldades citadas, a NOB/SUAS admite que os CRAS sejam instalados, prioritariamente, em territórios com maior concentração de famílias que se enquadram naqueles critérios. Trata-se de critérios quantitativos sem dúvida relevantes e que permitem ao poder público uma primeira aproximação das condições de pobreza e vulnerabilidade. Contudo, 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. Nesse território delimitado os atores locais são transformados em números. Números, os quais, por si, pouco contribuem para compreender a "vivacidade do território", as características qualitativas das desigualdades, bem como as relações de poder ali territorializadas que reproduzem as múltiplas privações.

No entanto, já no ano de 2009, constatamos no documento de "orientações técnicas – CRAS" elementos que demonstram como a Política Nacional, em construção, passa a incorporar outras concepções, evoluindo progressivamente, como observamos na citação a seguir:

> Nos municípios de pequeno porte I e II, o CRAS pode localizar-se em áreas centrais, ou seja, áreas de maior convergência da população, sempre que isso representar acesso mais facilitado para famílias vulneráveis, das áreas urbanas e rurais. Todavia, essa escolha deve ser criteriosa, e não uma regra, já que os municípios são bastante distintos uns dos outros. A *dispersão territorial*, características mais urbanas ou rurais, presença de população indígena, dentre outros, tornam cada município único e, por conseguinte, com necessidades específicas. Assim, alguns municípios de pequeno porte optarão pela instalação do CRAS no centro da cidade, enquanto outros decidirão implantar o CRAS em território vulnerável, afastado do centro da cidade. Outros ainda constatarão a necessidade de mais de um CRAS para cobertura dos territórios.
>
> Nos municípios de médio e grande porte, bem como nas metrópoles, o CRAS deve situar-se nos territórios de maior vulnerabilidade. Em caso de impossibilidade temporária (não existência de imóvel compatível, grande incidência de violência, dentre outros), a unidade deve ser instalada em local próximo ao território de abrangência, a fim de garantir o efetivo referenciamento das famílias em situação de vulnerabilidade e seu acesso à proteção social básica (BRASIL – MDS, 2009, p. 34).

O Brasil é marcado por fortes disparidades: de povoamento, de atividades produtivas, de distribuição de renda, de educação, de equipamentos sociais etc., além de ser recortado em unidades federativas – estados e municípios – de características muito

variadas. Segundo Castro (2003), esta diferenciação existe também em relação à presença de equipamentos sociais à disposição da sociedade e em relação às características dos espaços políticos que reúnem as condições essenciais para que a cidadania seja exercida.

Por isso, a Política Nacional avança, na nossa avaliação, quando passa a reconhecer 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 cunho qualitativo (características rurais, distintas densidades de urbanização etc.) e considera a natureza multifatorial da acessibilidade (a ação política não pode ser a mesma se geograficamente os processos de desigualdade são distintos). O reconhecimento pela política das questões qualitativas atinentes às distintas condições de vulnerabilidades precisa ser mais bem explorado. A partir do momento em essas questões qualitativas passarem a ser associadas aos indicadores quantitativos (ainda hegemônicos), isso pode potencializar sua efetividade, elevando sua capacidade de diferenciar, social e geograficamente, as desigualdades. Para tanto, além dos aspectos qualitativos mais aparentes (características mais urbanas ou rurais, maior ou menor acessibilidade a determinados serviços e equipamentos, por exemplo), a análise das distintas relações de poder (um dado qualitativo por excelência do todo o território) é imprescindível para o reconhecimento mais completo das territorialidades que conduzem a situações de privação e exclusão. Pela análise das relações de poder identificamos os *atores sintagmáticos* (RAFFESTIN, 1993) do território, tal como será analisado de maneira mais completa no próximo capítulo, as territorialidades dos atores hegemônicos, das pessoas vulnerabilizadas, mas também as territorialidades insurgentes, seu nível de articulação e organização e as formas possíveis de inclusão.

Damos ênfase a esta análise porque, como previsto em lei, os serviços de proteção social básica[72] serão executados de forma direta nos CRAS. O CRAS atua com

[72] São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho, tais como:
• Programa de Atenção Integral às Famìlias.
• Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza.
• Centros de Convivência para Idosos.
• Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vìnculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças.
• Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

famílias e indivíduos em seu contexto, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário".

> O grupo familiar pode ou não se mostrar capaz de desempenhar suas funções básicas. O importante é notar que esta capacidade resulta não de uma forma ideal e sim de sua relação com a sociedade, sua organização interna, seu universo de valores, entre outros fatores, enfim, do estatuto mesmo da família como grupo cidadão. Em consequência, *qualquer forma de atenção e, ou, de intervenção no grupo familiar precisa levar em conta sua singularidade, sua vulnerabilidade no contexto social, além de seus recursos simbólicos e afetivos, bem como sua disponibilidade para se transformar e dar conta de suas atribuições.*
>
> Além de ser responsável pelo desenvolvimento do Programa de Atenção Integral às Famílias – *com referência territorializada, que valorize as heterogeneidades, as particularidades de cada grupo familiar, a diversidade de culturas e que promova o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários* –, a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios (BRASIL – PNAS, NOB/SUAS, p. 35, grifo nosso).

Observamos que na lei consta a necessidade de se levar em conta as singularidades da família, sua vulnerabilidade no contexto social, além de seus recursos simbólicos e afetivos. Porém pouco ou nada não é dito como isso deve ser operacionalizado. Reconhecemos, como já salientado, os avanços da lei, bem como o fato de os CRAS, situados em locais onde se concentram contingentes populacionais com maior vulnerabilidade, contribuírem para operacionalizar os desafios da territorialização do SUAS. No entanto, reiteramos que não avança de uma perspectiva localista, de uma visão que designamos como "crasista" em Lindo (2011).

A ênfase é restrita ao sujeito e à família pobres. Aqui, de maneira, mais direta, direcionamos ao fato do CRAS reduzir 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.

• Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.
• Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos (BRASI – PNAS, NOB/SUAS, p. 36).

Por um lado, o território, nessa visão, é enfraquecido em termos de seu potencial teórico-metodológico, perdendo, doravante, seu conteúdo político e estratégico para subsidiar a ação transformadora, a inclusão e a mudança social. Em outras palavras, alertamos para dois fatos: 1) o território não é algo dado, não se cria ou se manifesta por decreto, mas é uma construção histórica complexa e constante em evolução; portanto, 2) o território 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.

Por outro lado, identificamos elementos significativos de apreensão do conceito de território no documento "Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais". Esta normatização foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Também se trata de um documento que resultou de um longo processo democrático de construção como demonstra o breve histórico: 1) Deliberação na VI Conferência Nacional de Assistência Social (2006), 2) Contratação de consultoria (2008), 3) Seminários Internos (2008), 4) Debates com gestores (2008), 5) Seminários Internos e Consolidação dos Resultados (2009), 6) Pactuação CIT (2009), 7) Aprovação no CNAS (2009), 8) Publicado por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 e 9) Adesão/Implantação 2010. Ela versa sobre a padronização dos serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade em todo território nacional.



Figura 4 - Capa do Documento oficial "Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais" publicado em 2009.

> **I - Serviços de Proteção Social Básica:** a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.
>
> **II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:** a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade

> (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Defi ciência, Idosas e suas Famílias;
>
> e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
>
> **III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:** a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: - abrigo institucional; - Casa-Lar; - Casa de Passagem e - Residência Inclusiva. b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (BRASIL, MDS, 2009).

Ou seja, uma padronização de nomenclaturas, conteúdos e regras de funcionamento dos serviços públicos para todo o território nacional. No entanto, parece-nos claro o avanço que significa tal "tipificação" enquanto democratização do serviço, mas importante ressaltar que esta padronização não pode se tornar uma ferramenta de homogeneização. Afinal, como já mencionamos, é salutar para a eficiência da política que os gestores públicos consigam observar as particularidades de cada território e das territorialidades, bem como as situações que criam as desigualdades que afastam e/ou aproximam os indivíduos, famílias e/ou os grupos sociais. Para tal é necessário, para além do estabelecimento de uma matriz padronizada de serviços socioassistenciais, reconhecer que a produção espacial, enquanto produção social, é processo indispensável na diferenciação social.

Para compreendermos o significado da padronização do serviço socioassistencial trabalharemos com o seguinte exemplo: todo CRAS instalado, em qualquer ponto do território nacional, deverá desenvolver o mesmo serviço de "Proteção e Atendimento Integral à Família" (PAIF). Trata-se de um importante programa da proteção social básica. Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), o PAIF:

> consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. O trabalho social do PAIF deve utilizar-se também de ações nas áreas culturais para o cumprimento de seus objetivos, de modo a ampliar universo informacional e proporcionar novas vivências às famílias usuárias do serviço (BRASIL – MDS, 2009b, p. 6).

Para implementar o programa, a equipe do CRAS deverá encaminhar as famílias que demandam o serviço social para a inserção no Programa Bolsa Família (PBF) e no Benefício de Prestação Continuada (BPC). Além disso, a equipe deverá, também, fazer o acompanhamento das famílias que já recebem esses benefícios, com especial atenção para aquelas que descumprem as condicionalidades do PBF.

Selecionamos algumas passagens desta lei (BRASIL, MDS, 2009b) para demonstrar como não há uma coerência conceitual no tratamento conferido à faceta territorial nestas ações. Em vários momentos o território é concebido como localização, área e escala local, com podemos observar a seguir:

> O atendimento às famílias residentes em territórios de baixa densidade demográfica (p. 6).
>
> Todos os serviços da proteção social básica, desenvolvidos no território de abrangência do CRAS (p. 6).
>
> USUÁRIOS: Famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos CRAS (p. 7).
>
> Famílias territorialmente referenciadas aos CRAS (p. 8).
>
> Crianças residentes em territórios com ausência ou precariedade na oferta de serviços e oportunidades de convívio familiar e comunitário (p. 11).
>
> Usuários territorialmente referenciados aos CRAS (p. 15).

A conclusão possível, a partir destes diferentes fragmentos, é que a palavra território poderia facilmente ser substituída por outra correlata, tal como área, lugar e localização. Ao mesmo tempo, identificamos na mesma lei indícios da associação do conceito de território a sua dimensão política e a sua conflitualidade imanente, pois, ao estabelecer objetivos específicos para crianças e adolescentes de 6 a 17 anos, é determinado que o usuário seja estimulado à participação na vida pública do território e desenvolva competências para a compreensão crítica da realidade social e do mundo contemporâneo (BRASIL – MDS, 2009b, p.18).

Selecionamos também um trecho referente à "Segurança de Convívio Familiar e Comunitário". Consta 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 – MDS, 2009b, p. 18). Nesse caso, o território é concebido de uma maneira muito instigante:

concomitantemente em sua dinamicidade, contendo as desigualdades socioespaciais bem como as possibilidades locais para sua superação. O território, entendido como lócus das relações de poder e das disputas, é uma construção cara à Geografia, a qual é reveladora das contradições em âmbito das territorialidades.

Tais passagens, porém, são fragmentos isolados no escopo da lei, cuja tônica da incorporação do conceito parece manter-se essencialmente areal.

Após análise da LOAS-1993, PNAS-2004, NOB/SUAS 2005, Tipificação Nacional do Serviço Socioassistencial, de perceber que, a partir das experiências acumuladas pós-NOB/SUAS 2005 se introduzem na LOAS os eixos centrais da NOB-SUAS – entre eles organização e a gestão do SUAS (Lei n° 12.435/2011 – LOAS atualizada) – e de constatarmos a "evolução" da lei com relação ao território, partimos para análise da NOB/SUAS 2012.

A NOB/SUAS 2012, aprovada[73] pelo CNAS, por meio da Resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012, é resultado, mais uma vez, do debate entre diversos *atores sintagmáticos* da política *(gestores, técnicos, conselheiros, acadêmicos e especialistas na área*), envolvendo amplo processo de consulta pública, além da pactuação e negociação na Comissão de Intergestores Tripartite (CIT). Necessário lembrar que, desde a sanção da LOAS (1993), foram aprovadas cinco NOBs[74] com o propósito de regular a gestão da assistência social, demonstrando dois aspectos: 1) que a política está em constante construção; e 2) que sua evolução é produto da mobilização de diversos *atores sintagmáticos* em disputa imaterial pela política (daí nosso propósito do diálogo com as professores/pesquisadores do Serviço Social, *atores sintagmáticos* que têm avançado no debate sobre o território e tensionado a Política de Assistência Social para que logre maior efetividade).

---

[73] No ano de aprovação da NOB/SUAS-2012, Luziele Maria de Souza Tapajos (graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM e é mestre e doutora em Serviço Social, com ênfase em Seguridade Social e Sistemas de Informação, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP) era a Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social, Denise Ratmann Arruda Colin (graduada em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC/PR, mestrado e doutorado em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná – UFPR) era a Secretária Nacional de Assistência Social e Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello (graduada em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU) era a Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

[74] A primeira NOB foi aprovada em 1997, pela Resolução CNAS n.º 204, de 04/12/1997, depois foi aprovada em 1998, a Resolução CNAS n.º 207, de 16/12/1998, em outubro de 2004 foi aprovado a Resoluções CNAS nº 145 de 15 de outubro de 2004, na sequencia foi aprovada a quarta Norma pela Resolução CNAS nº 130, de 15/7/2005 e atualmente vigora a Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012.

Segundo consta no documento NOB/SUAS 2012 com essa normativa, sustentada nos pilares do pacto federativo, da gestão compartilhada, da qualificação do atendimento à população e da participação social:

> O Sistema galga um novo patamar de estruturação, institucionalidade e aprimoramento. São introduzidas novas estratégias que possibilitam um necessário salto de qualidade na gestão e na prestação de serviços, projetos, programas e benefícios socioassistenciais. Instrumentos como os compromissos pactuados para o alcance de prioridades e metas, a instituição de blocos de financiamento e a implantação e operacionalização da Vigilância Socioassistencial permitirão continuar progredindo e aperfeiçoando a ação protetiva da Assistência Social (BRASIL – NOB/SUAS, 2012, p. 11).

Dentre as inovações apresentadas na NOB/SUAS 2012, destacaremos aquelas referentes ao 1) nível de gestão e à 2) vigilância socioassistencial, já que estas estão diretamente relacionadas ao agrupamento de municípios e organização do serviço, ou seja vinculadas ao planejamento territorial da Política .

Na NOB/SUAS 2005, o planejamento era feito a partir de uma divisão caracterizada por níveis de gestão, classificados como inicial, básica e plena. Os municípios eram agrupados de acordo com o número de ações, programas e serviços ofertados. Na NOB/SUAS 2012, os municípios passaram a ser classificados a partir do Índice de Desenvolvimento do SUAS (ID SUAS), que é composto por um conjunto de indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais verificado a partir do Censo SUAS, conforme é disposto nos artigos 28, 29 e 30 da Seção II - Níveis de Gestão da lei.

Já a *vigilância social*, uma das referências que organiza o serviço socioassistencial no SUAS, refere-se:

> À produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as situações

> de riscos sociais e violação de direitos (BRASIL – PNAS, NOB/SUAS, 2005, p. 39-40).

A complexidade da organização do sistema de "Vigilância" colabora para que o SUAS continue avançando em seus objetivos, esta concepção de que a política pública deve monitorar e prevenir riscos a partir da leitura territorial possibilita a gestão dos serviços de acordo com as demandas e potencialidades da população local. Trata-se de um sistema tão importante que a Vigilância Socioassistencial foi incorporada à LOAS por meio da Lei nº 12.435/11 e ganhou centralidade no conteúdo da Norma Operacional Básica do SUAS aprovada em 2012.

A *Vigilância Socioassistencial* torna-se um instrumento interessante e de grande potencial para o planejamento das ações se colocado em prática, pois se trata da construção de conhecimento via produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas. O artigo 87 da NOB 2012 evidencia 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 – NOB/SUAS, 2012, p. 40).

Uma de suas funções é identificar onde estão e quantos são os que demandam por proteção social e detectar qual é a capacidade dos equipamentos e serviços para assegurar proteção social a todo cidadão que dela necessitar.

Verificamos que na NOB 2005 a *Vigilância Socioassistencial* era apenas citada e a Norma não apontava de que maneira se daria sua execução. Na NOB 2012 torna-se obrigatório instituir o serviço de Vigilância Socioassistencial vinculado aos órgãos gestores da Política de Assistência Social, dispondo de recursos, de incentivo à gestão para sua estruturação, desenvolvimento de atividades, manutenção e ainda delimitação das responsabilidades dos entes, como verificamos nos artigos 88 a 96 na norma atualizada.

Além disso, o documento revela a avanços da política quanto à concepção do território, pois verificamos que há uma intencionalidade da Política Nacional em reconhecer as desigualdades e diferenciações territoriais[75].

Contudo, para a Vigilância Socioassistencial cumprir seus objetivos, como é previsto no artigo 88, parágrafo 2, deve fornecer informações estruturadas que:

> I - contribuam para que as equipes dos serviços socioassistenciais avaliem sua própria atuação;
>
> II - ampliem o conhecimento das equipes dos serviços socioassistenciais sobre as características da população e do território de forma a melhor atender às necessidades e demandas existentes;
>
> III - proporcionem o planejamento e a execução das ações de busca ativa que assegurem a oferta de serviços e benefícios às famílias e indivíduos mais vulneráveis, superando a atuação pautada exclusivamente pela demanda espontânea (BRASIL – NOB/SUAS, 2012, p. 40).

Dessa forma, com a Vigilância Socioassistencial, os *atores sintagmáticos*, especialmente os diretamente vinculados ao estado, deverão desenvolver atividades de planejamento, organização e execução de ações de gestão e serviços, além de produzir, sistematizar e analisar informações do território. Para isso será necessário investir na formação dos trabalhadores das Secretarias Municipais bem como dos trabalhadores dos CRAS, pois além da coleta de dados, da sistematização das informações será necessário saber como interpretá-las, avaliá-las.

Para superar os desafios referentes à consolidação do SUAS e efetivar a "vigilância", o MDS em 2013 sistematizou o "Caderno 3 Capacita SUAS – Vigilância Socioassistencial: garantia do caráter público da Política de Assistência Social". Este trabalho foi coordenado por Mariângela Belfiore Wanderley e Raquel Raichelis e contou com a colaboração/pesquisa de Carola Carbajal Arregui e Dirce Koga. O principal objetivo pressupõe a organização e implementação efetiva da Vigilância Socioassistencial. Ao longo desse caderno é enfatizado que além de uma ferramenta, ela seja concebida também como uma função da Política de Assistência Social, capaz de gerar processos e resultados na gestão. No capítulo 1, deste documento, a *Vigilância Socioassistencial* é abordada na perspectiva da gestão compartilhada ente os municípios, estados e governo federal e a sua articulação com os campos da avaliação, o

[75] Na Geografia autores como Marcelo Lopes de Souza (2007) e Maria Encarnação Beltrão Sposito (2014) fazem distinções entre a desigualdade e a diferenciação socioespacial.

monitoramento e o uso de sistemas de informação. No capítulo dois, aborda-se a discussão do diagnóstico socioterritorial tendo como referência a perspectiva territorial da PNAS e do SUAS. E o terceiro capítulo aborda a importância de referências e métricas de gestão para analisar a cobertura e a qualidade das ações ofertadas.

Verificamos que neste documento há elementos de análise geográfica que contribuem para fortalecer a perspectiva territorial na Política de Assistência Social. Há, por exemplo, reconhecimento e preocupação explicita com a escala do cotidiano, da cidade, da região, do contexto nacional e mesmo o contexto institucional, já que se trata de um sistema único, cujas responsabilidades, mesmo que interconectadas se diferenciam em cada nível de gestão no âmbito da Vigilância Socioassistencial. A escala também é concebida como um importante componente para evitar a homogeneização da política, ou seja, há a necessidade de se reconhecer a diversidade da produção espacial como as características dos biomas e a diversidade cultural.

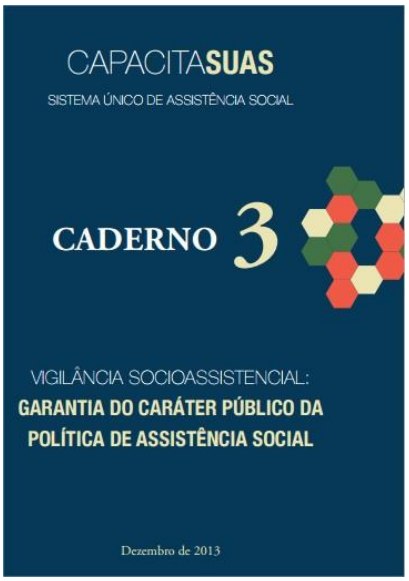


Figura 4.1 – Capa oficial do Caderno 3 do Capacita Suas "Vigilância Socioassistencial: garantia do caráter Público da polìtica de Assistência Social" , dezembro de 2013.

> Reconhecer essa escalas no âmbito do SUAS, um sistema único, significa objetivar o que cabe como responsabilidade a cada nível de gestão no âmbito da vigilância socioassistencial. Significa ainda, ter presente a complexidade das diversidades e desigualdades na sociedade brasileira, que se expressam em cada uma dessas escalas. Como também as diversidades dos entes gestores em sua capacidade para garantir e reconhecer os direitos socioassistenciais dos 190 milhões de brasileiros espalhados em seus mais de 8,5 milhões de km², agregados em 5565 municípios de variados portes, atravessados por rios, florestas, sertões, caatingas, cerrados, arranha-céus, rodovias, ferrovias, aeroportos, pontes e viadutos. Ao lado da imensidão continental e diversidade regional, se encontram as peculiaridades no interior de cada território e de cada população: o urbano pode ser interior, capital, metrópole, cidade média, pequena ou grande; o rural pode ser chácara, sítio, fazenda, colônia, agronegócio, arrendamento, vila; os povos indígenas podem ser uma aldeia Krukutu fincada na zona sul da metrópole paulistana, ou ainda o Povo Indígena Paiter-Suruí, cuja aldeia encontra-se encravada em Rondônia, e que possui um sistema de monitoramento de seu território em parceria com a maior empresa de busca na internet da atualidade (BRASIL, 2013d, p.14-15).

Constamos que há avanços significativos na tentativa de se fazer avançar a política pública deixando o mais claro possível os elementos que compõem sua abordagem territorial em construção. No documento é enfatizada a importância de considerar a dinâmica das cidades, dos bairros, dos locais de atendimento, das famílias chamadas de usuárias ou beneficiárias, para que estas sejam transformadas em informações sobre os territórios.

No capítulo "Informações do território de vivência" do caderno 3 do CapacitaSuas é dado notoriedade ao conceito de "território usado", principalmente para explicar "chãos onde a política de assistência social acontece" (p.63). Milton Santos é a referência central para explicar o território de vivência, o qual ultrapassa em muito a noção de território como área administrativa, circunscrito a um limite artificialmente definido em um mapa. A intenção é esclarecer aos trabalhadores da assistência social como as informações dos territórios de vivência têm um papel de extrema relevância para a gestão da política pública de assistência social. Para tal, foi divido o capítulo em três subitens: i) Diagnóstico Socioterritorial; ii) Topografias dos territórios de vida e vivência e iii) Trajetórias de vida e vivência.

A respeito do "Diagnóstico" ressaltamos a ênfase dada ao uso de dados quantitativos e qualitativos, de modo que seja possível revelar a dinâmica dos lugares e a necessidades diárias das pessoas. Sugere-se que seja utilizado e construído informações que permitam uma consistente descrição da realidade, bem como possibilite leituras, interpretações e analises da realidade diagnosticada.

> (...) diagnóstico se pode tornar, então, uma ferramenta com potencial para tornar visível o "homem comum", bem como para escutar essas vozes do cotidiano. O "homem comum" precisa ser visto e escutado pela política de assistência social, não podendo ser diluído em meio às contagens e estatísticas genéricas em forma de público-alvo, beneficiário ou usuário apenas (BRASIL, 2013d, p.67).

> O Diagnóstico Socioterritorial busca identificar as situações de vida diferenciadas e desiguais que se encontram em uma única cidade, e que muitas vezes não aparecem quando se conhece essa cidade somente pelos seus números totais ou médios: a média de salário da população é ... a média de escolaridade das crianças é ... E assim se vai construindo um rosário de números que dificilmente possibilita saber se os números querem dizer se a situação é boa ou ruim, se precisa melhorar (p.70)

Todavia, cabe chamar atenção para existência de uma possível confusão entre os conceitos geográficos de *lugar* e de *território*. A importância de se construir diagnósticos que avancem para além das estatísticas, incorporando a diversidade de possibilidades contidas nas informações qualitativas, está presente na orientação do documento, no qual sinaliza que o "Diagnóstico Socioterritorial" seja construído por informações que se traduzam em "histórias de vida dos lugares, de suas famílias e instituições, atores sociais". Na sequência, para embasar tal orientação, no Caderno 3 do CapacitaSUAS (BRASIL, 2013, p.71) consta uma citação de Milton Santos e Maria Laura da Silveira em que os autores sublinham a importância que a questão das densidades assumem para o estudo das desigualdades no território.

> O território mostra diferenças de densidades quanto às coisas, aos objetos, aos homens, ao movimento das coisas, dos homens, das informações, do dinheiro e também quanto às ações. Tais densidades, vistas como números, não são mais do que indicadores. Elas revelam e escondem, ao mesmo tempo, uma situação e uma história (...) As densidades que se dão fisicamente aos nossos olhos encobrem processos evolutivos que as explicam melhor do que as cifras com as quais são representadas (SANTOS e SILVEIRA, 2001 apud BRASIL, 2013, p.71).

Para os autores, o estudo das densidades é crucial na medida em que expressam as diferenças dos usos do território especialmente a partir de sua materialidade, isto é, pela forma com que distribuem-se de forma heterogênea os elementos do meio técnico-científico-informacional os quais aprofundam as especializações produtivas dos lugares, formando, do ponto de vista da economia, os espaços opacos e luminosos, os espaços do mandar e do obedecer, uma lógica que no sistema econômico-social capitalista reafirma o caráter seletivo e excludente do espaço.

A premência pela análise das histórias de vida dos lugares, de suas famílias, instituições e atores sociais, como consta no documento analisado, certamente estão contidas e exprimem-se no problema das densidades do território. É importante termos clareza, porém, que a ênfase dos autores supracitados quanto ao problema das densidades não estava sustentada nas questões do cotidiano e nas micro-escalas manifestada, por exemplo, nas relações de bairro e intra-familiares. Há uma questão de método a considerar, haja vista que a compreensão essencial acerca do território usado ou dos usos do território centrou-se nos problemas estruturais decorrentes da forma com que as distintas porções do território nacional foram sendo moldadas segundo as

intencionalidades dos atores hegemônicos da economia de cada época. O cotidiano pertence ao conjunto dessas questões, mas aparece implicitamente na obra.

Certamente "capturar ou representar as dinâmicas relacionais, as tramas que se dão na escala do cotidiano, nos lugares" (BRASIL, 2013, p.72) são necessárias para fazer avançar os efeitos das políticas públicas. Por conta disso, há desafios teóricos e metodológicos de primeira grandeza colocados aos gestores, pesquisadores e trabalhadores da assistência social, seja: 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.

No subitem "Topografias dos territórios de vida e de vivência" é desenvolvida a compreensão de "Topografia Social" que Aldaíza Sposati trabalhou em 2010 ao reconhecer que a cidade é constituída de diversos territórios. É pertinente expressar que nesta perspectiva:

> As topografias sociais, (...), buscam expressar diferenças e desigualdades socioterritoriais, que combinam elementos físico-ambientais, demográficos, socioeconômicos, agenciamentos públicos e privados, que podem inclusive ser representados na forma de indicadores com base territorial: distrito, bairro, setor censitário, pontos de localização (BRASIL, 2013, p.78).

No nosso ponto de vista, a metáfora da *Topografia Social* revela uma aproximação direta com questões de interesse da Geografia. Ciência que historicamente tem procurado explicar, justamente, as complexas relações entre sociedade e espaço (elementos físico-ambientais, demográficos, socioeconômicos etc). Nesses termos a ideia de topografia social reafirma algo caro à Geografia: o fato do espaço ser concebido não apenas como produto das relações sociais, mas se constituir como uma instancia ativa socialmente, enquanto "topografias" que não podem ser ignoradas no âmbito, por exemplo, das ações de políticas públicas. No documento, contudo, o sentido de topografia social, como exemplificado, nos leva a reafirmar o quanto se faz necessário avançar na leitura de distintas concepções de território, pois este volta a aparecer como equivalente de área.

Como exemplo de topografia social, é apresentado aos leitores três mapas temáticos dos municípios de João Pessoa, São Paulo e São José do Rio Preto (BRASIL, 2013, p.79-81). Mapas que representam a combinação de informações, por setores censitários, cujas áreas são compreendidas e citadas no documento como territórios. Por exemplo:

> Os territórios com maior concentração da população de 6 a 14 anos estão coloridos de cor mais forte, e os pontos indicam a presença de escolas de ensino fundamental. *O mapa cruza duas informações, e permite analisar se os territórios* com maior demanda populacional de 06 a 14 anos se encontram ou não bem servidos de escolas de ensino fundamental (BRASIL, 2013, p. 78-79, grifo nosso).
>
> Utiliza-se também a alternativa de construção de índices sintéticos para expressar determinadas situações como: pobreza, exclusão social, vulnerabilidade social. Trata-se de um esforço analítico em combinar um conjunto de indicadores sociais que possam no cálculo de agregação construir uma medida próxima ao conceito estabelecido. *O índice sintético territorializado* se concretiza em um mapa que possibilita visualizar a topografia social do território analisado (BRASIL, 2013, p. 79, grifo nosso).

A concentração de uma informação que é espacializada em um mapa não é equivalente de um território. Para identificar um território é preciso investigarmos a fundo suas relações sociais de poder constitutivas. Por isso, não é coerente falar em territorialização de um índice sem que haja menção ao território. Dessa maneira é possível constatar a fragilidade do uso do conceito de território pelos agentes da política. Ainda assim, não se pode deixar de evidenciar a importância da topografia social, pois, são capazes de revelar/esconder o perfil da população, de famílias e lugares.

Finalizamos a análise do Caderno 3 do CapacitaSUAS com a seguinte afirmação: o território não pode ser concebido apenas como dimensão analítica da política pública, pois a multidimensionalidade está em cada território. Outra consideração fundamental é que o território significa, em toda sua complexidade, a projeção e condição espacial das relações de poder e isso precisa ser incorporado pela Política. A perspectiva integradora do território talvez seja o grande desafio do conhecimento acadêmico para pensar a gestão, haja vista que ideia, matéria, temporalidades, economia, política, cultura e natureza, hibridizam-se nas relações locais e cotidianas da sociedade com o espaço.

Apesar dos avanços na letra de lei, será necessário aos agentes públicos, nas diversas escalas de ação, interpretar 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 será trabalhar com informações qualitativas e ultrapassar o nível da descrição.

Até o momento, detivemo-nos na análise do processo de incorporação do conceito de território nos documentos oficiais da Política de Assistência Social. O Quadro 2 é um modo simples de exemplificar a incorporação do território nas leis, da referida política, apresentando o número de vezes e as variações que as referências ao território ganham em cada um dos documentos aqui analisados.Vimos a predominância da concepção areal no que concerne à concepção do território na política pública. Também conferimos, embora de maneira marginal, que a Política tem assimilado progressivamente importantes aspectos do conceito de território presentes em distintas abordagens e concepções da Geografia brasileira e internacional, a exemplo das relações de poder, da multidimensionalidade do território e de seus aspectos subjetivo-identitários.

Quadro 2 – Ocorrência da palavra território e suas variações nos documentos oficiais do MDS

Leis analisadas	Ocorrências	Variações do termo
Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS/1993	0	----------
Política Nacional de Assistência Social – (PNAS/2004) [178 paginas]	58	Socioterritorial, território, territorialização, interterritorial, desterritorialização
Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS 2005)	95	território, territorialização, territorial
Orientações Técnicas – CRAS (2009)	221	Território, territorialização, territorial, territorializadas
Tipificação Nacional de Serviço Socioassistencial (2009)	30	território, territorialização, territorialmente
LOAS – atualizada (2011)	05	território, territorialmente
NOB/SUAS 2012	55	território, territorial, territorializada, socioterritorial.
Capacita SUAS – caderno 3 (2013)	331	Território, territorializada, socioterritoriais, territorial, territorialidades, territorialmente

Na sequencia, avançando na busca pelo estreitamento do diálogo com a Assistência Social, passaremos para a análise de entrevistas com professores/pesquisadores do Serviço Social. Para tal análise, contemplaremos os

aspectos envolvendo as leituras sobre o processo de incorporação do território (1) pela PNAS e (2) pelo próprio campo acadêmico do Serviço Social, através de pontos de vista de nossos entrevistados e, obviamente, de acordo com suas vivências e trajetórias acadêmico-profissionais.

3.2 - Pesquisadores do Serviço Social e o conceito de território

Na sequência, concentraremos esforços em três sentidos: i) identificar as principais referências acadêmicas em que se fundamenta o Ministério do Desenvolvimento Social para projetar o conceito de territorial da política de assistência; ii) analisar as distintas abordagens e concepções do conceito de território como presentes na Política de Assistência Social; e iii) produzir consideração como o conceito de território tem sido assimilado pelo campo acadêmico do serviço social.

Como mencionamos no capítulo anterior, ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), um conjunto de *atores sintagmáticos* construiu uma nova concepção a respeito da política de assistência social. A assistência passa a ser definida por eles como *Proteção Social*.

Por meio dos registros das Conferências Nacionais da Assistência Social, das entrevistas concedidas para a pesquisa que sustenta esta tese e do estudo de diversos artigos, leis, normas e decretos, mapeamos uma significativa presença de professores/pesquisadores ligados direta ou indiretamente ao curso de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) no processo de reordenamento institucional da Política de Assistência Social, não exclusivamente, mas, como afirmamos, de modo bastante significativo. Quando o foco é o território na Política Nacional de Assistência Social, as principais referências neste assunto no campo do Serviço Social são Aldaíza Sposati e Dirce Koga e nossa pesquisa nos leva à mesma conclusão de Mendosa (2012):

> Mesmo não ocupando postos oficiais na estrutura da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) no período de 2003 a 2010, os professores da PUC, em especial Aldaíza Sposati, sempre estiveram presentes nos debates e nas principais formulações da política de assistência social, além de serem responsáveis pela *titulação acadêmica* dos principais agentes dessa política no governo Lula (MENDOSA, 2012, p. 30).

Além da análise de grande parte da produção acadêmica das autoras mencionadas, como livros e artigos, realizamos também entrevistas[76] com as mesmas e com isso conseguimos sistematizar elementos centrais quanto: i) ao histórico e antecedentes de incorporação do conceito de território na Política de Assistência Social; ii) aos avanços e limites de tal incorporação; e iii) aos aspectos gerais das concepções sobre o conceito de território no Serviço Social.

A partir dos nossos referenciais bibliográficos observamos, bem como fez Mendosa (2012), severas críticas aos governos que antecederam ao governo Lula. Algumas autoras como por exemplo Yazbek, (1995), Sposati, (1995a e 1995c), Pereira, (1996 e 2000) e Couto, Yazbek e Raichelis (2012) criticaram sistematicamente a política social realizadas nos governos anteriores e o "descaso" com a efetivação de uma política pública Universal e de Direitos. As autoras mencionadas também fazem críticas ao processo de descentralização, ainda marcado pelas transferências de recursos mediante convênios e sobre os critérios restritivos de implantação do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Por sua vez, o início do governo Lula significou esperança de uma gestão comprometida com um amplo e consistente sistema de atenção e proteção social. No relatório da IV Conferencia Nacional (2003), organizada pelo Conselho Nacional de Assistência Social encontramos várias passagens que demonstram a expectativa de mudanças, como podemos verificar a seguir:

> A importante trajetória dos 10 anos de LOAS foi efetivamente o diapasão que produziu todos os tons da IV Conferência Nacional, o que pode ser principalmente identificado na temática que a fundamentou, *revelando as esperanças e os desafios do tempo presente e do futuro* que se ambiciona, qual seja, **a Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania – 10 anos de Loas**. Com tal guia, a IV Conferência Nacional, organizada pelo Conselho Nacional de Assistência Social e construída pelos 1.053 participantes, apontou para a premência de perceber e lutar pela Assistência Social como uma política de inclusão social, compatível à uma nova agenda de cidadania (BRASIL – MDS, CNAS, 2003, p. 7).

Os novos contornos dessa política e as medidas necessárias para efetivá-la são trabalhadas como "nova institucionalidade" da política de assistência social. As autoras supracitadas, bem como tantas outras, caracterizam esse período político como

[76] O roteiro da entrevista consta como elemento pós-textual da tese.

"reordenamento institucional" da política, via elaboração da PNAS, construção e implementação do NOB/SUAS enquanto componentes principais do sistema brasileiro de Proteção Social.

Dirce Koga e Aldaiza Sposati, no campo do Serviço Social, são os principais referenciais nesse processo de reivindicação do território pela Política de Assistência Social. Como chegamos a tal constatação? Primeiro: a pesquisa anteriormente realizada (LINDO, 2011) já oferecia pistas quanto a influência do debate sobre o território na Política de Assistência Social. Resolvemos aprofundar a investigação, realizando busca em documentos oficiais devido ao tratamento que o território adquiriu pós-LOAS. As recentes pesquisas documentais têm-nos mostrado o quanto o governo federal tem investido na publicação de artigos que trazem renovados elementos conceituais e analíticos para auxiliar no entendimento do que se convencionou denominar de abordagem territorial das políticas públicas nacionais. Obtivemos, da análise dos documentos, os resultados seguintes.

Na PNAS (2004), constam citados[77] um trabalho de Dirce Koga, dois de Aldaíza Sposati e dois trabalhos de ambas desenvolvidos conjuntamente a respeito do território. Com o intuito de promover ações de capacitação pautadas, sobretudo, pela incorporação do SUAS, em 2008, o MDS, por intermédio da SNAS e em parcerias com outras secretarias, organizou três volumes sobre o SUAS. No Caderno SUAS, v. 1 "Configurando os Eixos da Mudança", há uma ênfase nas matrizes conceituais do Sistema e sobre o território e territorialização dos serviços socioassitenciais as principais referencias são Koga[78], Koga e Nakano[79] e Koga e Ramos[80]. Neste mesmo documento, há artigos para leitura complementar e verificamos que, além das referências já citadas, outro trabalho de Dirce Koga de 2005, "O território e suas múltiplas dimensões na Política de Assistência Social", também é referenciado. No v. 2 "Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados" e no v. 3 "Planos de

[77] Referencias bibliografia da PNAS relacionadas ao território: 1) KOGA, Dirce. Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos (2003); 2) MAPA da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo. São Paulo, Cedest, 2000/2002; 3) MAPA da vulnerabilidade social de famílias da cidade de São Paulo. CEM-Cebrap/SAS-PMSP, 2003; 4) SPOSATI, Aldaíza. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, 2004; e 5) SPOSATI, Aldaíza. Política de Assistência Social: uma estratégia de inclusão social. Assistência Social: como construir e implementar uma gestão inclusiva, 2003.

[78] KOGA, Dirce. Medidas de cidades (2003).

[79] KOGA, Dirce; NAKANO, KAZUO. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras (2005).

[80] KOGA, Dirce; RAMOS, Frederico. Território e Políticas Públicas (2004).

Assistência Social: diretrizes para elaboração", Koga (2003) e o geógrafo Milton Santos[81]. A pesquisa vai, portanto, confirmando nossas indagações inicias.

Então, para produzirmos uma primeira aproximação a respeito da inserção do conceito de território por parte de pesquisadores do Serviço Social, procuramos em periódicos de acordo com o sistema Qualis[82] as palavras-chaves e os títulos de artigos com a palavra território. Foram analisados 1.605 trabalhos científicos, em 147 números de seis periódicos. Neste total, doze artigos apresentam a palavra território no título, dos quais apenas três, publicados em 2006, 2008 e 2010, correlacionam diretamente a Política de Assistência Social ao território, sendo que os autores mais citados são Dirce Koga, Milton Santos e, em menor medida, David Harvey. Isso também demonstra a pouca abrangência do debate a respeito do tema[83].

Também investigamos no portal da Capes, teses e dissertações publicados após 2002, cuja temática principal abordada fosse o território ou a territorialização da PNAS. Encontramos trabalhos que agregaram muitos elementos para elaboração desta tese, em especial as teses de doutoramento de Anita Kurka (2008), Tatiana Dahmer (2009), Margarida Maria Silva do Santos (2010) e Douglas Mendosa[84] (2012). De suas leituras, conclui-se que as principais referências do Serviço Social para discutir o território são Koga e Sposati.

Chegamos até aqui com a convicção de que o conceito de território, dentro do campo do Serviço Social, tem sido desenvolvido por um grupo reduzido de estudiosos. A avaliação do significado e a importância deste conceito, tanto para Política de Assistência Social quanto para os pesquisadores desta área do conhecimento, exige três exercícios: 1) de reconstrução de sua origem; 2) de sistematização de sua trajetória temporal no campo da Assistência Social; e 3) das interpretações dos pesquisadores do Serviço Social.

Até este ponto, apresentamos nossa análise dos documentos oficiais sem esquecer do contexto histórico no qual estavam inseridos. Agora passaremos a analisar e sistematizar o conjunto das entrevistas realizadas. Dialogamos, a partir de roteiro de entrevistas semidirigidas, com quatro pesquisadoras e um pesquisador do Serviço

---

[81] SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1996.

[82] O Qualis dos periódicos pesquisados são na área de avaliação do Serviço Social no período de novembro de 2014. A consulta foi realizada nos seguintes periódicos: Qualis A1 - 1) "Revista Katálysis" e 2) "Serviço Social & Sociedade"; Qualis A2 - 3) "Revista de Políticas Públicas" e 4) "Revista Ser Social"; Qualis B2 – 5) Libertas e Qualis B 5 – 6) "Praia Vermelha".

[83] Uma análise um pouco mais detalhada pode ser encontrada no Apêndice.

[84] Vale lembrar que Douglas Mendosa é sociólogo.

Social, com o fito de sistematizarmos entendimentos sobre como o conceito de território se tornou presente nas pesquisas do Serviço Social e na PNAS.

Para estabelecermos o diálogo entre diferentes áreas do conhecimento, valemo-nos de pesquisa qualitativa com público alvo intencional. A entrevista, enquanto técnica e coleta de informações, no caso do tema desta tese, é bastante adequada para a produção de conhecimentos acerca do uso e inserção do conceito de território na política de assistência social. Ou seja, realizamos as entrevistas focalizadas nos saberes de assistentes sociais com relação ao conceito de território.

As entrevistas foram salutares para executarmos o nosso plano de análise sobre a evolução do conceito e principalmente para o desenvolvimento do diálogo entre áreas do conhecimento. O roteiro de entrevista (Apêndice) foi organizado em três partes: um primeiro para compreender como o conceito de território é inserido na PNAS; um segundo sobre os avanços e limites de tal inserção e, por fim, como é sua abordagem no serviço social. O conjunto de informações obtidas possibilita-nos sintetizar as análises em quatro partes, como consta na sequencia da tese: 1) Antecedentes do território na PNAS; 2) Referencial teórico do território na Assistência Social: sistematizando entendimentos a partir das professores/pesquisadores do Serviço Social; 3) Abordagens e concepções do território no Serviço Social (Como os entrevistados entendem o território); e 4) O conceito de território e os desafios da PNAS pelo ponto de vista dos entrevistados.

3.2.1 - Antecedentes do território na PNAS

Com o decreto presidencial nº 5.074, de 11 de maio de 2004, foi aprovada a estrutura regimental do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), como já dissemos. Dentre as quatro áreas de competência desse órgão – I) política nacional de desenvolvimento social; II) política nacional de segurança alimentar e nutricional; III) política nacional de assistência social; e IV) política nacional de renda de cidadania –, focamos nossa pesquisa na PNAS como foi apresentado até aqui. No entanto, surgem outras questões, relacionadas à incorporação inicial do conceito de território, ao surgimento da preocupação com este conceito e à sua inclusão na PNAS.

Aldaíza Sposati afirma que, para compreender a inserção do conceito de território na política, é necessário lembrar de uma história, vivenciada por ela na cidade de São Paulo em 1989:

> Quando você pergunta: como é que foi concebido o território na política? Isso é difícil de eu te dizer sem passar por uma experiência concreta, que foi [no município de] São Paulo. Ela é chave para, digamos, essa "levada" dessa discussão para o debate da política, porque foi uma questão muito interessante. Quando, em dezembro de [19]93, a LOAS é promulgada, nós já tínhamos começado aqui, em São Paulo, um fórum de assistência social. Daí a gente vai ter toda uma discussão com esse fórum, que juntava interessados, enfim, nesse debate entre [o] território, [o] que era a LOAS [...]. E daí, nós vamos fazer, em setembro de [19]94, eu lembro que foi lá no Pastoral Belém, o que seria uma primeira conferência, entre aspas, de assistência social, em que nós fomos discutir qual seria a legislação para a criação do conselho do fundo de assistência social na cidade. Aqui nós estávamos no governo Maluf[85], então quem discutia isso era [...] muita gente, não tinha divisão por campo, PT, não sei o quê... Nós éramos uma oposição ao Maluf. Então, nessa reunião [...], nesse encontro de dois, três dias [...], que começa a dizer: bom o que a assistência vai enfrentar? E sai uma discussão da exclusão. E eu lembro que estava [lá] no fundo, essa altura, aí eu falei: por que nós não nos unimos e começamos a fazer um mapeamento da exclusão social na cidade? Essa foi a conversa. E muito bem então, vamos a isso. Tanto que em dezembro, no primeiro aniversário da LOAS, 8 de dezembro [de 1994], nós fizemos, em frente ao teatro municipal, eu tenho fotos disso, o lançamento do mapa da exclusão social. E então isso foi, digamos, o conjunto organizado (Aldaíza Sposati, 03 fev. 2015).

Sposati[86] ainda nos revela que sua aproximação com os geógrafos, bem como sua preocupação com a espacialização da política de assistência social surge entre o final da década de 1980 e início de 1990. Entre 1989-1990 ela ocupou a Secretaria Municipal das Administrações Regionais da prefeitura de São Paulo, presidiu a Comissão de Políticas Urbanas e Metropolitanas e coordenou o processo de distritalização da referida cidade, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A Constituição Federal, segundo relato da pesquisadora, permitiu que os municípios pudessem fazer sua divisão interna, porque antes era responsabilidade dos estados, afinal os municípios não eram ainda entes federativos.

Em 1989, no governo de Luiza Erundina, Sposati assumiu a Secretaria das Administrações Regionais e começou a discutir como seria a divisão delas na cidade de São Paulo. Essa preocupação levou gestores e pesquisadores envolvidos a discutir e repensar a nova divisão da cidade, uma vez que a Constituição passou a permitir tal ato.

[85] Paulo Maluf foi prefeito de São Paulo de 1993-1997.
[86] Entrevistamos Aldaíza Sposati no dia três de fevereiro de 2015, em São Paulo, SP.

Em 1991, a cidade de São Paulo foi dividida em 96 distritos, que, posteriormente, forneceram base para o Censo realizado pelo IBGE e para a formação das atuais 31 subprefeituras, com o objetivo de dar mais autonomia à gestão local do território. É nesse contexto da distritalização do município de São Paulo e dos debates entorno do Mapa da Exclusão da capital paulista, que Aldaíza Sposati se aproxima dos geógrafos e da Geografia. Segundo Sposati:

> Quando fizemos essa experiência da "distritalização" da cidade, [...] nós fizemos até um seminário. Então, tínhamos uma geógrafa, [...] a Josefina [de Leo] Balanotti[87] e tivemos, com ela e através dela, toda uma aproximação da USP, com a Maria Adélia e o Milton Santos. Então, essa nossa discussão de distritalização em São Paulo, vai se dar em 89, 90. Tanto que depois vou ser vereadora, a partir de [19]93, [...] e fiz uma homenagem ao Milton Santos como cidadão paulistano [Fotos 1 e 2] [...]. Então, a gente teve ali uma proximidade [...]. Não foi um gesto político solto, nós tínhamos [...] um debate [...] forte lá na USP, de encontros, seminários e, depois, fizemos no mapa da exclusão, toda [uma] discussão [sobre a] exclusão. O primeiro mapa, fica pronto em [19]95, [19]96, mas a gente já vinha de uma discussão com eles para a discussão da descentralização. Isso era incrível. [...] Outro geógrafo, o Donizete[88], trabalhava na GeoMapas, [...] fazia o guia de São Paulo. Ele era um dos caras que mais conhecia a cidade [...]. Então, os primeiros mapas, para conhecer a cidade, a gente comprava o guia, cortava e colava [...], porque não tinha mapas detalhados com aquela escala, como você tem [em] um guia de rua. Como não tinha nada digitalizado, nós trabalhamos assim, cortando e colando pedacinhos da GeoMapas. Para poder discutir a descentralização, tínhamos que ter uma escala muito próxima e a mais próxima era essa da GeoMapas. [...] O Donizete nos ajudou muito e, inclusive, tinha umas discussões com todas as outras agências [...] que trabalhavam a cidade [...] e nós tentamos ver como é que elas dividiam a cidade, como é que elas entendiam as diferenças da cidade, assim mesmo, dos espaços. Então, foi nesse momento que nós nos aproximamos, discutimos. Foi nesse momento, que tive uma relação, claro, vivida com o Milton Santos, a Maria Adélia de Souza. Mas nesta ideia [...] de uma oficina [...] da cidade de São Paulo, [ocorre] essa minha aproximação com os geógrafos, [...] com a Jô Balanotti, com o Donizete, Maria Adélia, Milton Santos. [...] A gente fez várias discussões, tanto que eu participei de algumas bancas na USP dentro da Geografia. [...] Mas isso é anterior à questão da assistência social (Aldaíza Sposati, 03 fev. 2015).

[87] Atuava como assessora técnica de sistemas de informática na Secretaria das Administrações Regionais.

[88] José Donizete Cazzolato, bacharel em Geografia pela USP. Defendeu a dissertação de mestrado: "Os bairros como instância territorial local: contribuição metodológica para o caso de São Paulo" em 2005. Em 1990, participou decisivamente do projeto de Territorialização da Prefeitura Municipal de São Paulo, que resultou na atual divisão do município em 96 Distritos.



Foto 1: Aldaíza Sposati homenageia prof. Milton Santos. "Medalha Anchieta", Local: Câmara Municipal de São Paulo, Data: 1997. Acervo: Aldaíza Sposati



Foto 2: Aldaíza Sposati homenageia o prof. Milton Santos "Diploma de Gratidão da Cidade de São Paulo" Local: Câmara Municipal de São Paulo, Data: 1997. Acervo: Aldaíza Sposati

Com a aproximação junto aos geógrafos da USP, Sposati buscou conhecer como os pesquisadores da Geografia interpretavam e dividiam a cidade, compartilhou discussões sobre a exclusão social e aprofundou o interesse pela cartografia e os trabalhos de mapeamento da realidade social em São Paulo. Porém, como afirma em entrevista a própria Sposati, a discussão sobre o território é "anterior à questão da assistência social", isto é, ao processo explícito de incorporação do conceito geográfico de território pela Política de Assistência Social, a qual ocorrerá uma década mais tarde. Trata-se, portanto, de seus antecedentes.

> Eu só diria o seguinte: é São Paulo, mas não é São Paulo tão só pela secretaria; é São Paulo por toda uma história também da organização, também como movimento da assistência social antes mesmo de se viver a experiência. Isso que eu te falei do Fórum dessa coisa toda do mapa da exclusão (Aldaíza Sposati, 03 fev. 2015).

Em entrevista, Dirce Koga[89] também afirma e confirma que a ideia de território começa a ser "gestada" a partir de algumas experiências que ela acompanhou na política de assistência social em São Paulo[90], mais especificamente, no referido mapeamento da Inclusão/Exclusão Social de São Paulo[91].

Em 2002, quando Sposati retornar à Prefeitura, assumindo então a Secretaria de Assistência Social da cidade de São Paulo leva para o interior do órgão gestor uma preocupação quanto à organização da cidade e à necessidade de a Política de Assistência Social ser trabalhada numa perspectiva territorial.

> Logo quando ela [Aldaíza Sposati] assume, já traz para o interior do órgão gestor essa preocupação e a gente já organiza, nessa reestruturação, um reordenamento institucional [...] na secretaria, logo no inicio de 2002/2003, [...] na *vigilância social*. Então, na verdade, [é] em São Paulo que a gente inicia essa ideia da importância da política de assistência social trabalhar numa perspectiva territorial na sua gestão. Mas a gente tem uma preocupação muito grande, também, [...] da gestão ser acompanhada por um processo de amadurecimento de pesquisa, de análise dessa realidade. Por isso que a secretaria assume essa área que a gente chamou de área de vigilância social, muito inspirada na área de vigilância em saúde da política de saúde. Então, a gente traz para dentro dessa secretaria a metodologia do mapa da exclusão/inclusão social. Junto com o CEM, o Centro de Estudos da Metrópole do Cebrap, a gente constrói o índice de vulnerabilidade social das famílias pelos setores censitários, que também é uma pesquisa inédita pelos setores censitários na época, porque nós vimos que só os 96 [distritos] eram insuficientes para a gente dar conta da dinâmica, dessa relação mais próxima e mais cotidiana do território. A gente precisava trabalhar uma outra escala e então a gente, junto com o CEM, constrói esse índice de vulnerabilidade social das famílias, que depois vai ser incorporado pela fundação SEADE como IPVS, o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social. Em 2002/2003, a gente começa a desenvolver essa perspectiva territorial em São Paulo. Quando o presidente Lula assume, em 2003, o governo brasileiro instala pela primeira vez um Ministério de Assistência Social. Com a então assistente social Benedita da Silva a gente começa também um diálogo com o Governo Federal (Dirce Koga, 19 jan. 2015).

---

[89] Entrevistamos Dirce Koga no dia 19 de janeiro de 2015, através do *software* de chamada de voz e vídeo, *Skype*. Ressaltamos a entrevistada fez o mestrado (1993-1995) e doutorado (1997-2001) na PUC/SP, sob orientação da professora Aldaíza Sposati.

[90] É oportuno destacar que as professores/pesquisadoras do Serviço Social, Dirce Koga e Aldaíza Sposati, trabalham juntas desde 1993, ano em que a Dirce inicia seu mestrado na PUC/SP, sob orientação da própria Aldaíza.

[91] A primeira edição do Mapa da Exclusão/Inclusão Social é de 1996. A posterior foi divulgada em 2000. A terceira versão é de 2002. Todas têm como base a metodologia desenvolvida em 1996, porém com alterações de acordo com as necessidades que foram surgindo.

Koga relata como a experiência concreta, a partir da gestão municipal em São Paulo, levou à construção de instrumentos capazes de oferecer informações para analisar a cidade com mapas e índices que "vigiam", diagnosticam a vida na cidade, o mapa como uma ferramenta de aproximação dos territórios e tal concepção encontra lastro no seu trabalhos com as informações georreferenciadas, em uma concepção complexa.

> Para além das medidas caracterizadas como genéricas urbanas, coloca-se em debate o tema das medidas intraurbanas, estabelecendo de saída uma diferença entre a noção administrativa do território como área de abrangência de dados e a construção de medidas ambientais coletivas e territoriais.
>
> Tais medidas se caracterizam justamente pela busca de uma leitura das desigualdades internas dos territórios analisados, no caso, municípios brasileiros. Assim, experiências desenvolvidas especialmente da metade da década de 1990 em diante têm se apresentado como referências importantes (KOGA, 2004, p. 104).

Koga, em sua entrevista, afirma que estas experiências foram substanciais para influenciar algumas proposições da Política Nacional, construída a partir da IV Conferência de Assistência Social (em 2003), na qual o conceito de território foi objeto de debates. A distritalização de São Paulo, os Mapas de Exclusão/Inclusão Social da capital paulista (1995, 2000 e 2002) e o reordenamento institucional da Assistência Social paulistana em 2002 (quando se denota a importância de a assistência trabalhar numa perspectiva territorial), portanto, constituíram-se como experiências concretas para a incorporação do conceito de território na assistência social.

A respeito do mapa da Exclusão/Inclusão Social de São Paulo, um dos principais trabalhos que conduziu à aproximação da assistência social com geógrafos e com conceitos e técnicas geográficas de investigação, Koga sistematiza seus objetivos em cinco:

> 1) aproximar da experiência cotidiana dos moradores da cidade a consciência das condições de vida discrepantes; 2) construir uma nova visão da totalidade da cidade incorporando suas diferenças; 3) construir uma leitura que supere as análises setoriais; 4) Construir Referencias sobre padrões de qualidade de vida e satisfação de necessidades; e 5) construir utopias locais de qualidade de vida e inclusão social (KOGA, 2004, p. 122).

Segundo Koga (2004, p. 114), o Mapa da Exclusão/Inclusão Social declara, além das diferenciações internas da cidade, que seu caráter propositivo representou um novo olhar sobre a cidade. "No momento de sua divulgação, buscou ser mais um instrumento pedagógico, informativo, quase que uma revelação da cidade até então desconhecida: uma cidade cruamente desigual e, ao mesmo tempo, com uma lógica muito clara de exclusão social". Sposati (1996) afirma que o mapa:

> Foi concebido como ferramenta de transformação e não apenas de conhecimento da vida na cidade. Não visa simplesmente à apresentação de tabelas estatísticas e mapas temáticos, com dados coligidos e processados por especialistas [...] é mais um modo de pensar a cidade para propor soluções do que uma técnica de apresentação de resultados acabados (SPOSATI, 1996, p. 11).

O diálogo com Dirce Koga e Aldaíza Sposati revela-nos que a inserção do conceito de território no interior da política de assistência, bem como a discussão realizada por pesquisadoras do serviço social é bem anterior à implementação da PNAS/2004. Esta discussão já vem de longa data, em São Paulo, em um contexto histórico de aproximação com geógrafos da USP e de mudança de concepção de gestão da assistência social municipal, a qual passa a olhar e representar a cidade em suas diferenças.

Nesse sentido, podemos sintetizar em cinco os momentos/ações mais relevantes que exerceram influência como antecedentes no processo histórico de inserção do conceito de território na Política de Assistência Social:

1) Constituição Federal, que transferiu para os municípios a incumbência de organizar seu território;
2) Distritalização do município de São Paulo;
3) Diálogo entre áreas do conhecimento (Geografia e Serviço Social);
4) Elaboração dos mapas de exclusão/Inclusão Social de São Paulo;
5) Experiência de reordenamento institucional da Assistência Social de São Paulo em 2002.

3.2.2 - Referencial teórico do território na Assistência Social: sistematizando entendimentos a partir dos professores/pesquisadores do Serviço Social

A partir do nosso roteiro de entrevista, duas questões orientarão o desenvolvimento deste item: 1) Quem são as principais pesquisadoras/referências do

Serviço Social que chamam atenção para a importância de compreender o território (especialmente em interface com a PNAS)? 2) Quem são os principais autores da Geografia que trabalham o conceito de território e são referenciados na Assistência Social?

Todos os entrevistados[92] citaram Sposati e Koga como as referências principais do Serviço Social que trabalham com o conceito de território. Quanto à principal referência da Geografia, as respostas confirmam o identificado na análise dos documentos oficiais: Milton Santos é o autor mais citado.

Andreia Almeida[93], em entrevista, afirma:

> Com certeza a professora Dirce Koga é uma referência nos debates, justamente pelas suas persistentes contribuições com o tema, que nos fazem alargar a compreensão e a inserção desse conceito no nosso cotidiano de atuação profissional (Andreia Almeida, 5 jan. 2015).

Rodrigo Diniz[94] compartilha da mesma opinião:

> Acredito que no Serviço Social temos poucos pesquisadores que, de fato, trabalhem com essa temática. Dirce Koga tem contribuído muito e hoje é a pesquisadora que mais debate sobre o assunto, Aldaíza Sposati lançou o debate sobre territórios nos anos 1990 e vem contribuindo de certo modo (Rodrigo Diniz, 18 mai 2015).

Quanto aos referenciais da Geografia que possuem repercussão na produção do Serviço Social acerca do território, Andreia Almeida afirma ser: "o professor Milton Santos. Que não só contribui com o conceito em questão, mas também com a discussão da pobreza e da globalização" (Andreia Almeida, 5 jan. 2015). Rodrigo Diniz similarmente assegura que "Milton Santos é o grande pensador utilizado nas pesquisas de Assistentes Sociais", para apreensão do território.

---

[92] Vale lembrar que os entrevistados Andreia Almeida e Rodrigo Diniz preferiram responder as questões do roteiro orientado por escrito.

[93] Andreia Cristina da Silva Almeida, formada em Serviço Social é docente do curso de graduação da Faculdade de Serviço Social da Toledo Prudente Centro Universitário. Coordenadora e docente do curso de pós-graduação "Gestão do SUAS e Gestão do trabalho Social com famìlias" da mesma instituição de Ensino e Coordenadora do CREAS da Secretaria de Assistência Social da prefeitura municipal de Presidente Prudente, SP. Em 2012 ingressou no doutorado do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL), sob orientação da professora Maria Luiza Amaral Rizzotti.

[94] Rodrigo Aparecido Diniz é assistente social (2008), concursado como Assistente Social na Prefeitura de São Paulo (2009). Em 2010 foi convidado a Trabalhar na Política de Assistência Social, passando pelos cargos de Coordenador de Projetos da equipe da Proteção Social Especial da extinta Coordenadoria de Assistência Social – CAS Norte, Supervisor Regional da Supervisão de Assistência Social de Perus, e atualmente é assistente social da mesma unidade. Em 2012 defendeu a dissertação "Territórios, Sociabilidades e Territorialidades: o tecer dos fios na realidade dos sujeitos dos distritos de Perus e Anhanguera da Cidade de São Paulo".

No campo acadêmico do Serviço Social, Anita Kurka[95], em entrevista, também afirma que Koga e Sposati são as principais autoras referências quando o assunto é o território:

> Agora, de fato, a Aldaíza e Dirce ganharam maior projeção. E por quê? Porque foram para o Ministério. Elas e os profissionais da PUC/São Paulo acabaram sendo os assessores que montaram o texto da política. Dão consultoria para os municípios. O mapa da exclusão/inclusão se tornou um produto importante. Elas fizeram uma parceria com o INPE (Instituo Nacional de Pesquisas Espaciais); através do georeferenciamento, dos *softwares* especializados vão desenvolver uma tecnologia para interpretação do território. A Dirce e o Kazuo[96] têm um texto interessante sobre as cidades...
>
> Elas tiveram um desafio grande na assessoria para a implantação da Política de Assistência, na diversidade de portes dos municípios brasileiros. Como a Política chega aos municípios pequenos? Não pode ser da mesma forma que nos grandes centros metropolitanos. A política tem toda uma sistemática de tratamento dos municípios de pequeno, médio e grande porte; Essas pessoas têm uma importância extraordinária (Anita Kurka, 9 fev. 2015).

No entanto, a entrevistada alerta-nos para existência de grupos, núcleos de pesquisa e pesquisadoras da área do Serviço Social que, embora não estabeleçam interfaces diretas com o conceito de território, trabalham com temas próximos, ao estudarem, por exemplo, as realidades urbanas e rurais, os movimentos sociais e as lutas por terra e por moradia.

> Tem muita gente hoje fazendo isso, você tem que buscar. Tem uma área do serviço social que se preocupa com o "desenvolvimento urbano", pensa a questão urbana. E tem gente no Sul, [...] UNESP de Franca, Raquel Santos Sant'Ana[97], uma assistente social maravilhosa, [...] trabalha com movimentos sociais e a questão agrária. Vai trazer a Geografia de alguma forma. Vai

[95] Anita Burth Kurka possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (1981), mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1985) e doutorado em Serviço Social pela Pontificia Universidade Católica de São Paulo (2008), cujo tìtulo da tese é: "A participação social no território usado: o processo de emancipação do município de Hortolândia". Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal de São Paulo, campus Baixada Santista.

[96] Kazuo Nakano, mestre pela FAU em estruturas ambientais e urbanas, doutor em demografia pela Unicamp. Trabalhou no Centro Brasileiro de Análise e foi gerente de projeto da Secretaria Nacional de Programas Urbanos no Ministério das Cidades. Atualmente é técnico do Instituto Polis e assessor em diversas cidades na elaboração de plano diretores participativos. É docente do Centro Universitário Senac.

[97] Raquel Santos Sant"Ana é possui graduação em Serviço Social pela Faculdade de Serviço Social de Lins (1987), mestrado (1993) e doutorado (1999) em Serviço Social pela Universidade Estadual "Julio de Mesquita Filho" – UNESP. É professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UNESP campus Franca. Área de Pesquisa: Movimentos Sociais – Questão Agrária e Serviço Social - Educação Popular.

> pensar a cidade, não propriamente nesse marco teórico, as lutas camponesas e tudo mais. O pessoal da UERJ pensa a cidade [...] na perspectiva das transformações urbanísticas: essa tendência da revitalização dos centros urbanos como, Barcelona, Nova Iorque, Santos, Rio de Janeiro e as contradições envolvidas. A questão da desigualdade sócio-espacial chama para a conversa muita gente da área da Sociologia Urbana também. Os movimentos sociais são eminentemente urbanos O Serviço Social tem diferentes grupos ou núcleos de pesquisa em diferentes universidades. A Isabel[98], do Rio de Janeiro, é também uma pesquisadora importante. Trabalha com núcleo de favela, com as temáticas da segregação urbana, entre outras, pensando a relação com a totalidade, com o território e vai trazer a perspectiva da geografia do Milton Santos também (Anita Kurka, 9 fev. 2015).

Kurka[99] (2015) reconhece o mérito de Koga e Sposati, cujas lutas e avanços teórico-conceituais impactaram a Assistência Social a ponto de elevá-la à condição de direito social, de política de Estado.

> Agora, pensar teoricamente, analiticamente, conceitualmente, tem poucos, precisamos avançar. Aldaíza e Dirce são pessoas importantíssimas para o Brasil. Eu acho que a Política Nacional de Assistência deve muito a essas assistentes sociais e outras mais. Se você me perguntar: quem foi a presidente do CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social) no processo de implantação da PNAS? Foi a Márcia[100]. Uma assistente social que fez doutorado na PUC-SP [...]. A efetivação da Política de Assistência, do SUAS foi um avanço muito importante, garantido em lei para que não houvesse retrocesso. Porque, até então, tínhamos programas e projetos governamentais de assistência aos pobres. Programas esses que iam e vinham. A Assistência Social como uma Política de Estado é uma conquista (Anita Kurka, 9 fev. 2015).

Quando questionada a respeito das principais referências no campo da Geografia, Kurka corrobora com o exposto pelos outros entrevistados anteriormente e explica:

> Tem uma razão de ser. [...] o Milton tem, no Brasil, em termos de Geografia Humana, [...] uma ascendência muito forte. Tem uma presença junto aos

---

[98] Isabel Cristina Costa Cardoso "possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1989), mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1996) e doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo (2005). É professora adjunta da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, atuando principalmente nos seguintes temas concernentes à relação cidade e trabalho: reestruturação produtiva e transformações do trabalho; esfera pública e sujeitos políticos; Desenvolvimento, trabalho e questão urbana no Rio de Janeiro; trabalho, cidade e território; direito ao trabalho e direito à cidade; políticas urbanas e trabalho do Serviço Social; formas de regulação pública e privada do trabalho e do desemprego; trabalho do Serviço Social. É pesquisadora do Programa de Estudos de Trabalho e Política sediado na Faculdade de Serviço Social da UERJ e integrante da Rede de estudos, formação e ação política "Questão Urbana e Serviço Social" (informações do Currículo Lattes em maio de 2015).

[99] Entrevistamos Anita Kurka no dia 9 de fevereiro de 2015 em Campinas, SP.

[100] Márcia Maria Biondi Pinheiro

> movimentos sociais. Nos debates nacionais ele sempre se colocou. Então, tem um lado político-militante inegável (Anita Kurka, 9 fev. 2015).

Em seguida, Kurka faz uma rápida menção à tese em Planejamento Urbano e Regional, de Tatiana Dahmer Pereira[101], intitulada "Política Nacional de Assistência Social e Território: um estudo à luz de David Harvey" do ano de 2009, afim de destacar que Harvey é um intelectual reconhecido internacionalmente, por seu trabalho de análise geográfica das dinâmicas do capital, e que foi um referencial importante no trabalho da colega mencionada.

> Tatiana vai trabalhar com David Harvey, que é um teórico e pesquisador importante com uma abordagem marxista que contribui muito na discussão, da questão urbana. Esta é uma temática importante para o do Serviço Social (Anita Kurka, 9 fev. 2015).

Dirce Koga, em sua entrevista, também apontou Milton Santos e David Harvey como os principais interlocutores da Geografia no Serviço Social.

> O "território usado" de Milton Santos, exatamente. [...] O autor que considero o mais próximo do debate que estamos travando na assistência social. Que é justamente a de que não existe uma concepção pré-formulada de território. O território é construído, é relacional. Só é possível você compreender essa perspectiva a partir do uso do território. Então é isso que a gente vem defendendo agora. [...] O próprio Milton Santos [...] tem um diálogo interessante a respeito da territorialidade, [...] uma dimensão da identidade, da sociabilidade, que também [considero] muito importante [...]. Também é sempre bom ter um diálogo com aquilo que David Harvey está produzindo. Eu acho que ele, talvez, na contemporaneidade, [é um] geógrafo que está muito antenado e acompanhando muito de perto essa dinâmica. Se Milton Santos estivesse vivo continuaria acompanhando também. Ele vai até a globalização, o processo da globalização. Mas acho que David Harvey é necessário, agora, quando a gente está falando do território como concepção, talvez como [...] uma categoria de análise. Mas como uma categoria de gestão, acho que Milton nos ajuda mais. Primeiro, por ele ser brasileiro, acho que isso faz toda a diferença. Segundo, porque ele também foi um geógrafo e tanto, muito colado no seu tempo. Terceiro, por que ele também, no início da sua carreira, passou pela gestão, por uma secretaria de planejamento. Então, toda essa trajetória de Milton Santos dá a ele uma riqueza de olhar que ajuda

[101] Como já fora mencionado, Tatiana Dahmer Pereira é assistente social formada pela Escola de Serviço Social da UFRJ, mestre e doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Sua tese versa sobre "a compreensão das concepções de território presentes na assistência social nas duas décadas pós-Constituição Federal, entre os anos de 1988 e 2007, visando promover a integração entre as disciplinas de Planejamento Urbano e de Serviço Social. O estudo procurou investigar, a partir de pesquisas bibliográficas e da regulação existentes nesse período em esfera nacional, se e como o conceito de territorialização da assistência social é construído no âmbito dessa política setorial, tendo por pressuposto de análise a teoria social de David Harvey sobre a produção capitalista do espaço, a qual contribui para desmistificar a naturalização do espaço no processo de acumulação e produção do capital" (PEREIRA, 2009, p. 1).

> muito nesse momento que a gente está vivendo na assistência social. Inclusive, [...] a obra dele "A natureza do espaço", acho fundamental para a gente. Quando ele dedica uma parte desse trabalho a uma reflexão sobre a escala do cotidiano, [...] uma escala que ele trabalha de forma muito interessante [...]. A escala privilegiada da assistência social é essa escala do cotidiano. Então, ele abre aí, para a gente, algumas portas para, inclusive, dialogar com outros autores, [...] nessa perspectiva do território usado (Dirce Koga, 19 jan. 2015).

Por meio das entrevistas, podemos constatar que a referência da Geografia para o estudo do território pelo Serviço Social é, de fato, Milton Santos. Mas isso também está em movimento, como podemos observar nos trechos a seguir em que os entrevistados citaram nomes de outros autores dos quais eles têm se aproximado recentemente, principalmente em temas ligados às questões urbanas, às políticas públicas, ao desenvolvimento, entre outros temas, mas de modo muito tímido, como menciona Koga.

Diniz, em entrevista, apontou que conhece e leu trabalhos de "[...] Marcos Aurélio Saquet, Claude Raffestin, Paula Lindo, Silvia Ribeiro, Maria Encarnação Sposito, Ana Fani Carlos, Álvaro Luiz Heidrich e outros" (Rodrigo Diniz, 18 maio 2015).

Já Almeida sublinha: "eventualmente faço leituras das pesquisas, estudos e debates realizados pelo CEMESPP – UNESP/Presidente Prudente" (Andreia Almeida, 5 jan. 2015).

Kurka, em alusão aos referenciais acadêmicos da Geografia, assim relata: "eu estou aberta para ler mais David Harvey e outros teóricos. O próprio Rogério [Haesbaert], pretendo me aproximar da questão da subjetividade, do pertencimento, o simbologismo do território [...]" (Anita Kurka, 6 fev. 2015).

Koga faz um breve mapeamento de tais aproximações, o que reafirma nossa constatação sobre a inserção de outros geógrafos para o debate do território na assistência social, muito embora essa aproximação ainda não tenha se repercutido na Política de Assistência Social, como salienta:

> Eu acho que ainda está muito na academia, quer dizer muito pouco ainda para o meu gosto. A Aldaíza sempre teve um diálogo muito próximo. Na própria equipe do Mapa da Exclusão, sempre tínhamos geógrafos trabalhando com a gente. Na PUC tem uma tentativa de aproximação com o Gustavo Coelho, que é um geógrafo professor da PUC e pesquisador da Fundação SEADE, que já trabalhou na secretaria de habitação. Em São Paulo, quer dizer, nesse último mapa da exclusão/inclusão, ele se incorporou

> à equipe. Mas ainda a academia é muito refratária. A gente tem conversado mais, talvez, com alguns urbanistas. Mas a gente ressente desse diálogo com os geógrafos. A Aldaíza Sposati, na PUC, tem feito essa iniciativa. A tendência é isso ser adensando. Gosto muito dos estudos que o Cristóvão Barcelos da Fiocruz tem feito sobre território [...]. Como ele tem uma aproximação com o Miguel Monteiro, do INPE, da equipe do mapa da exclusão/inclusão, a gente também tem um diálogo aproximativo. Ele participou de alguns debates, acho bem interessante. O Marcos Saquet, do Paraná, que também tem um diálogo lá em Presidente Prudente, é um geógrafo interessante. Principalmente para nos ajudar nessas várias abordagens. Não sei até que ponto ele tem uma experiência mais colada na gestão: acho que não, tenho uma desconfiança. Gostei muito de conhecer o Jan Bitoun, de Recife, da [Universidade] Federal de Pernambuco e que também trabalha mais com a política urbana. [...] Tem a Tânia Bacelar, que é economista e geógrafa, que também é de Pernambuco. [...] Lá em Minas [Gerais], tem alguns também que têm trabalhado a questão da violência. Tem um pessoal [...] que também trabalha com a questão de rede de cidades. Tem algumas aproximações, mas ainda muito tímidas. Eu acho que vocês que estão inaugurando esse debate. Vocês podiam ir formando um grupo de pesquisadores para se especializarem mesmo, se aprofundarem na política de assistência social, acompanharem e ajudar a gente nessa formulação, sabe, da territorialização, dessa perspectiva territorial da política de assistência social. É um campo vastíssimo para a gente percorrer. Agora é um momento muito propício para isso. Tem novos governos estaduais, tem o governo federal. Deve ter mudanças. Então eu acho [que é] um momento para a gente se aproximar. Porque eu acho que a aproximação com a cidade é fundamental. Acho também que a gente agora precisa se aproximar em outros níveis. Para termos mais subsídios e respaldo para apoiar as cidades e, talvez, começar com essas tentativas. Algumas pesquisas em municípios pequenos. Ver essas dinâmicas. Como é que a gente poderia pensar a operacionalização da política nessas cidades pequenas, que tem dinâmicas muito diferentes e, ao mesmo tempo, tem lacunas muito grandes em termos de infraestrutura, de gestão. É um desafio muito grande (Dirce Koga, 19 jan. 2015).

Esses depoimentos demonstram que, realmente, os professores/pesquisadores do Serviço Social têm procurado ampliar o diálogo com os geógrafos nos últimos anos e a Sposati nos revela tais aproximações ao nos relatar, na entrevista do dia 03 de fevereiro de 2015, que o Núcleo de Estudos e Pesquisa de Seguridade e Assistência Social (NEPSAS) da PUC/SP, do qual participa, realizou, no mês de maio de 2014, debates sobre o território e a Política de Assistência Social (Figura 1), cujo objetivo era valorizar, justamente, o intercâmbio de conhecimentos entre pesquisadores de diferentes áreas, dentre elas a Geografia. Os geógrafos convidados para debater sobre concepções, pesquisas e experiências sobre o tema "território e sua presença na proteção social"

foram: Marcos Saquet[102], Christovam Barcellos[103] e Gustavo de Oliveira Coelho de Souza[104] (PUC-SP).



Figura 5: Folder do evento promovido pelo NEPSAS

Além do que foi mencionado nas entrevistas referente às recentes aproximações, ao analisarmos a produção acadêmica recente dessas professores/pesquisadores entrevistadas, identificamos que Raffestin e Saquet estão presentes nas literaturas do Serviço Social. A esse respeito, quatro considerações são essenciais:

1) No Serviço Social, tem evoluído o debate e o refinamento teórico-metodológico sobre o conceito de território.
2) A apreensão do conceito de território no Serviço Social, embora tenha sido iniciada há mais de duas décadas, ainda está centrada em poucas pesquisadoras e sua produção está espacialmente concentrada no estado de

[102] Marcos Saquet possui graduação em Geografia pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (1990), mestrado em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina (1996) e doutorado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (2001). Fez doutorado sanduíche na Università Ca Foscari de Veneza e pós-doutorado no Politecnico e Università di Torino – Itália. Foi professor visitante no Politécnico e Università di Torino. Atualmente é professor Associado da Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

[103] Christovam Barcellos possui graduação em Geografia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1983), graduação em Engenharia civil pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1985), mestrado em Ciências Biológicas (Biofísica) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1991) e doutorado em Geociências (Geoquímica) pela Universidade Federal Fluminense (1995). Atualmente é pesquisador titular do ICICT, Fundação Oswaldo Cruz.

[104] Gustavo Coelho possui graduação em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1983), graduação em Geografia pela USP (1985), mestrado em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo (1990) e doutorado em Ciências Sociais pela UNICAMP (1997). Atualmente é professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

São Paulo. Além disso, há importantes divergências no campo do Serviço Social sobre o emprego do conceito que caberiam ser estudadas.

3) Os formuladores da Política de Assistência Social têm dado visibilidade a duas professores/pesquisadores do Serviço Social: Aldaíza Sposati e Dirce Koga, deixando de considerar outros referenciais no Serviço Social que têm avançado teórico-metodologicamente no estudo do território, como são os casos de Anita Kurka e Tatiane Pereira.
4) A Política de Assistência Social não tem acompanhado, com a mesma intensidade, a evolução do debate do território feito pelo Serviço Social. No âmbito da Geografia, as limitações são ainda maiores, pois apenas Milton Santos é tratado como referência de modo mais unânime. Por conta disso, o território ainda aparece muito atrelado à ideia de limite, área e cotidiano de vivência. Apenas em 2013, no Caderno 03/Capacita SUAS, aspectos como as "identidades territoriais" e as "relações de poder" são contempladas, questões, por exemplo, presentes na Geografia há décadas.

3.2.3 - Abordagens e concepções do território no Serviço Social

Sposati menciona que é importante termos clareza de que a discussão do território no Serviço Social é controversa: "[...] dentro do serviço social, essa discussão é uma discussão vista como alternativa. [Para] o grupo hegemônico de esquerda é uma discussão que deve ser reprimida (3 fev. 2015).

No artigo "Território e Políticas Públicas", Sposati (2013) enfatiza que a concepção de território supõe movimento e não pode ser confundido com uma área de abrangência, ele contém uma dimensão histórica, pois se constitui e constrói sua identidade em uma dinâmica de relações. Contudo, por essa concepção não ser universal, nem entre pesquisadores do Serviço Social, nem entre os agentes públicos que formulam e implementam a política:

> Não é raro encontrar quem considere constituir uma leitura crítica a aplicação da concepção de território como algo que segrega, fecha, aparta alguém ou alguns em um dado lugar ou área de abrangência. Os que assim se pronunciam revelam desenvolver uma leitura a-histórica da concepção de território, o que não deixa de ser um contrassenso, pois o sentido histórico é constitutivo de território. Considerá-lo como guetização, *apartheid* delimitado por força ou poder externo, é adotar

> como conceito uma antítese, na medida que o considera uma categoria congelada, sem vida, geradora de imobilidade (SPOSATI, 2013, p. 7).

Kurka também alerta sobre os diferentes posicionamentos no Serviço Social sobre o uso do conceito de território.

> O Serviço Social, com o corte que faz com o positivismo, traz o marxismo como matriz teórica em uma perspectiva crítica da sociedade, que na minha concepção dialoga bastante com autores como Milton Santos e David Harvey. Outros autores da geografia e das ciências humanas que trazem concepções da chamada pós-modernidade com outras leituras da sociedade, são difíceis de serem aceitas. [Nós] podemos dialogar (Anita Kurka, 6 fev. 2015).

Nestas passagens, percebemos que há um estigma de alguns grupos de pesquisadores do Serviço Social, os quais enxergam o conceito de território tão somente atrelado às ideias de recorte, área, sem interface com as lutas de classe e com a teoria da transformação social. Na Geografia, a retomada do conceito de território nos anos 1990 recebeu uma estreita influência do (neo)marxismo, abrindo horizontes para o conceito de território para além do monopólio operado historicamente pela geopolítica clássica e pelo direito. A esse respeito, no prefácio do livro "Abordagens e concepções de território" de Saquet (2007), Giuseppe Dematteis, uma das principais referências estrangeiras atuais sobre o conceito de território, deixa clara a vinculação do pensamento marxista e neomarxista com as novas abordagens do conceito de território pela Geografia.

> [...] essas grandes revoluções conceituais não teriam sido suficientes para nutrir a ideias de território na geografia atual, se não ocorresse, contemporaneamente, a crítica marxista da economia política e da sociedade capitalista. Eu acredito que a contribuição de Marx e do pensamento marxista, até a contribuição mais recente de teóricos neomarxistas do território, amplamente tratadas no trabalho de M. Saquet, foram decisivas em pelo menos dois pontos de vista.
>
> No primeiro, podemos considerar uma espécie de extensão, ao território, do conceito de fetichismo das mercadorias. É o ponto de vista que nos impediu de tratar o território como um simples objeto material e, ao mesmo tempo, nos condiciona a compreender, como relações sociais de produção, as interações sociais que se estabelecem no espaço em escalas diferentes. Dessa forma, a materialidade do território não está na sua percepção e descrição mais banal e superficial, efetivada no século passado através de uma geografia

> reflexiva de derivação positivista. Ao contrário a materialidade do território exprime-se nas relações intersubjetivas derivadas, em última instância, da necessidade de produzir e de viver que, ligando os sujeitos humanos à materialidade do ambiente, provoca interações entre si, como membros de uma sociedade. O território, assim, resulta como conteúdo, meio, materiais, substantivam o território. Acredito, portanto, que todos os geógrafos que hoje utilizam o conceito de território, mesmo aqueles que não o são (ou não são mais) marxistas, devem muito à crítica marxista.
>
> O segundo aspecto importante, introduzido pela teoria marxista, é aquele do território entendido como conflito social. Para quem raciocina como Marx, isso está implícito e é inerente ao conflito de classe, no qual o território é mediador das relações sociais de produção. Todavia, também nesse caso, a teorização da ideia de conflito no interior dos grupos sociais vai além de aplicações ortodoxas da teoria marxista. Na geografia, desde os tempos de Piotr Kropotkin e de Eliseo Reclus, discute-se tanto a harmonia cósmica e providencial da *Herdkunde*, como as relações sociais também harmoniosas dos gêneros de vida vidalinos e, ainda, os prejuízos da geografia política que vê somente os conflitos interterritoriais e não aqueles intraterritoriais, para não falar do objetivismo e do pragmatismo acéticos da geografia teorético-quantitativa (DEMATTEIS, 2007, p. 8-9).

Enfatizamos, então, que a resistência de alguns grupos/pesquisadores do Serviço Social, em discutir o território gera incompreensões quanto às distintas abordagens e concepções de território na Geografia, dificultando a possibilidades de avanços. Isso reforça o nosso movimento em busca de um maior estreitamento entre as áreas da Geografia e do Serviço Social para que o conceito de território possa efetivamente contribuir com os objetivos da política socioassistencial, debate que retomaremos no próximo capítulo.

Voltando ao tema das distintas interpretações do território no Serviço Social, nas entrevistas e na trajetória acadêmica/profissional de Sposati, Koga, Kurka e Pereira, é possível identificar que a inserção do conceito de território está presente em várias situações conforme sistematizamos nos Quadros 3 a 8, contendo informações referentes às principais produções e experiências acadêmico-profissionais dos entrevistados. Queremos demonstrar, com os quadros a seguir, a maneira como o conceito de território consta nas diferentes práticas profissionais, acadêmicas, de gestão e de vivências dos nossos entrevistados. A ideia de território, via de regra, caminha da experiência prática e da gestão para a academia e a teorização.

Quadro 3 – Entrevistada: Dirce Koga – Síntese da trajetória acadêmica e profissional relacionada ao conceito de território.

Linhas de pesquisa	Cidades, cultura e práticas sociais (palavras-chave: Assistência Social; cidades; desigualdade social; cultura; proteção social; território.)
Projetos de pesquisa	• Dinâmica socioterritorial e políticas de proteção social (2013-atual) - coordenadora • Métricas territoriais de proteção social: a capacidade protetiva de famílias residentes em territórios precarizados de metrópoles (2012-2014) – coordenado por Aldaíza Sposati • Territórios urbanos e vínculos sociais: Presença no próprio bairro de recursos de proteção e reconhecimento social para fazer frente às incertezas da vida (2012-atual) – coordenado por Aldaíza Sposati • Mapa da exclusão/inclusão social (1994-atual) – coordenadora • Núcleo de estudos e pesquisas sobre cidades e territórios (2008-atual) – coordenadora • Estudos Territoriais em busca da topografia social das cidades (2000-2004) – coordenado por Aldaíza Sposati • CEDEST – Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais (1994-atual) – coordenadora
Assessorias/Consultoria	Consultora do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS, Brasil (2010-2011), (2014-atual)
Produções	**Livros**: • Medidas de cidade – entre territórios de vida e territórios vividos (2003). • São Paulo: sentidos territoriais e políticas sociais (2013) • Caderno 3: vigilância socioassistencial: garantia do caráter público da política de assistência social (2013) **Capítulos de livro**: • Território e Políticas Públicas (2004) • Políticas Públicas e Território: um dos desafios para a gestão descentralizada em São Paulo (2004) • O território para além das medidas e conceitos – a efetivação da política de assistência social (2008) • La disputa territorial rediseñando las relaciones sociales en las ciudades brasileñas (2008) • Os territórios da urbanidade e a promoção da saúde coletiva (2013) • São Paulo: novas e velhas dinâmicas territoriais (2013) • São Paulo: entre tipologias territoriais e trajetórias sociais (2013) • São Paulo: entre sentidos territoriais e políticas sociais (2013) • Diagnósticos socioterritoriais: conhecimento de dinâmicas e sentidos dos lugares de intervenção (2014) • Dinâmicas socioterritoriais da Zona Leste de São Paulo a partir do Censo 2010 (2015)

	Artigos: • Cidades entre territórios de vida e territórios vividos (2002) • O território e suas múltiplas dimensões na Política de Assistência Social (2005) • Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras (2006) • Disputa territorial redesenhando relações sociais nas cidades brasileiras (2008) • A interlocução do território na agenda das políticas sociais (2010) • Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais (2013)
Referências da Geografia	Milton Santos, David Harvey

Quadro 4 – Entrevistada: Aldaíza Sposati – Síntese da trajetória acadêmica e profissional relacionada ao conceito de território.

Linhas de pesquisa	Assistência Social e Seguridade Social
Projetos de pesquisa	• Territórios urbanos e vínculos sociais – CAPES/COFECUB (2012-atual) – coordenadora • Métricas territoriais de proteção social: a capacidade protetiva de famílias residentes em territórios precarizados de metrópoles (2012-2014) – coordenadora • Territórios urbanos e vínculos sociais: Presença no próprio bairro de recursos de proteção e reconhecimento social para fazer frente às incertezas da vida (2011-atual) – coordenadora • Estudos Socioterritoriais (João Pessoa) (2008-2010) – coordenadora • Estudos Socioterritoriais (Diadema) (2007-2009) – coordenadora • Estudos Territoriais em busca da topografia social das cidades (2000-2004) – coordenadora • Mapa da exclusão/inclusão social (1994-atual) – coordenado por Dirce Koga • Núcleo de estudos e pesquisas sobre cidades e territórios (2008-atual) – coordenado por Dirce Koga • Cedest - Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais (1994-atual) – coordenado por Dirce Koga
Assessorias/consultorias	• Consultora do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS, Brasil (2010-2011), (2013-atual) • Membro do Conselho da Cidade de São Paulo. Composto por 100 pessoas representantes da sociedade civil, escolhida como representante de universidades no Conselho. (2013-atual) • Participação sob convite em diferentes atividades do MDS-Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, produção de textos, analises de propostas, etc. Produção de dois novos textos para utilização em âmbito nacional pelos trabalhadores do SUAS-Sistema Único de Assistência Social. Convites como Palestrante de

	diferentes eventos 2013-2014 – Parceria com o CONGEMAS-Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social produzindo elementos analíticos para os encontros regionais de 2013-2014 nas grandes regiões do País com centralidade na análise das despesas municipais da assistência social (2005-2014).
Produções	**Livros**: • São Paulo: sentidos territoriais e políticas sociais (2013) **Artigos:** • Cidade, território, exclusão/inclusão social (2000) • Cidades territorializadas: entre enclaves e potências (2003) • O enfrentamento das desigualdades socioterritoriais e valores éticos e equitativos nas orientações do desenvolvimento urbano (2004) • Estudos Territoriais das Desigualdades Sociais em busca da Fotografia Social das Cidades (2004) • Territorialização e desafios à gestão pública inclusiva: o caso da assistência social no Brasil (2008) • Territorialização e desafios à gestão pública inclusiva: o caso da assistência social no Brasil (2008) • Território e gestão de políticas sociais (2014)
Referências da Geografia:	Milton Santos, David Harvey

Quadro 5 – Tatiana Dahmer Pereira – Síntese da trajetória acadêmica e profissional relacionada ao conceito de território.

Linhas de pesquisa	Desenvolvimento Capitalista e Formação Social Brasileira (palavras-chave: políticas públicas; Estado)
Projetos de pesquisa	• Sociedade civil e direitos no território: dilemas da descentralização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) (2014-2015) – coordenadora • Política Nacional de Assistência Social e equipamentos no território: problematizando o modelo de relação público-privado para garantia de direitos universais de cidadania - Os casos de Niterói e de São Gonçalo. (2012-2014) – coordenadora • Projeto de pesquisa: Política Nacional de Assistência Social e território: desafios, identidade e intersetorialidade - os casos de Niterói e de São Gonçalo (2000-2003) – coordenadora
Produções	**Tese:** • Política Nacional de Assistência Social e território – uma contribuição à luz de David Harvey (2009) **Artigos**: • Política Nacional de Assistência Social e território: enigmas do caminho • O território na acumulação capitalista: possibilidades da categoria a partir de David Harvey (2010) • Questão habitacional no território: sobre soluções para a acumulação na racionalidade burguesa (2012) **Relatórios de pesquisa:** • Política Nacional Política Nacional de Assistência Social e equipamentos no território: problematizando o modelo de relação público-privado para garantia de direitos universais de cidadania – Os casos de Niterói e de São Gonçalo (2014) • Política Nacional de Assistência social e território: desafios, identidade e intersetorialidade – os casos de Niterói e de São Gonçalo (RJ) (2014).
Referências da Geografia	Milton Santos, David Harvey

Quadro 6 – Entrevistada: Anita Kurka – Síntese da trajetória acadêmica e profissional relacionada ao conceito de território.

Projetos de pesquisa	• Novos usos do território e renovação das materialidades na Baixada Santista (SP). Nexos político-institucionais entre os entes da federação e articulações econômicas entre os circuitos da economia local e o circuito global do petróleo (2014-atual) – coordenador Márcio Cataia
Assessorias/Consultoria	• Treinamentos ministrados, Secretaria de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Vinhedo (2009-2010) • Curso ” Cidades, Desigualdades e Territórios” (Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social) da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. • Assistência Social e o Território Usado. (Desenvolvimento de material didático ou instrucional – Texto didático – aula do curso de capacitação. CAPACITA-SEAS) (2014).
Produções	**Tese**: • A participação social no território usado: o processo de emancipação do município de Hortolândia **Capítulo de livro**: • As práticas participativas nos lugares da cidade de Hortolândia-SP (2008) **Artigos:** • Região central histórica de Santos e o território usado: síntese de múltiplas determinações (2013) **Trabalho completo em congresso**: • Território usado: instância de análise social (2010) • A participação social no território usado: o processo de emancipação do município de Hortolândia (2010) • A memória social e o território usado na Vila Matias: região central histórica de Santos/SP (2012)
Referências da Geografia:	Milton Santos, David Harvey

Anita Kurka é formada em Serviço Social desde 1981, fez mestrado (1985) na PUC/RJ e doutorado na PUC/SP (2008). Atualmente é professora da Universidade Federal de São Paulo, *campus* Baixada Santista. Tem orientado e participado em trabalhos de pesquisa interdisciplinares que envolvem temáticas relacionadas ao Serviço Social e à intersetorialidade; as Políticas Públicas de Assistência Social, Saúde, habitação e desenvolvimento urbano; Território Usado e desigualdade socioespacial; estratégias de sobrevivência da população pobre na região central histórica de Santos; memória social, movimentos sociais, participação social. Ela afirma que sua experiência profissional com ênfase na reflexão teórico-metodológica e técnico-operativas no

desenvolvimento de estratégias socioterritoriais, orientam seu trabalho com grupos e indivíduos nos lugares da cidade.

Quadro 7 – Entrevistada: Andreia Cristina da Silva Almeida – Síntese da trajetória acadêmica e profissional relacionada ao conceito de território.

Assessorias/Consultorias/ outros	• Participou do Conselho que ajudou na implementação dos CRAS – Proteção Social Básica em Presidente Prudente, SP (2007). • Coordenadora do CREAS no município de Presidente Prudente, SP (2011-atual). • Professora do curso de graduação da Faculdade de Serviço Social da Toledo Prudente Centro Universitário (2013-atual).
Produções	**Dissertação**: • A proteção social no âmbito da Política de Assistência Social: uma analise sobre as seguranças sociais (2011)
Referências da Geografia:	Milton Santos, Everaldo Melazzo

Andreia Almeida é formada em Serviço Social desde 1998, é docente do curso de graduação da Faculdade de Serviço Social da Toledo Prudente Centro Universitário, coordenadora e docente do curso de pós-graduação "Gestão do SUAS e Gestão do trabalho Social com famílias" da mesma instituição de Ensino. Ela também trabalha na Secretaria de Assistência Social da prefeitura municipal de Presidente Prudente, SP, atualmente é coordenadora do CREAS. Relevante destacar em 2007 a entrevistada participou do processo do processo de implementação do CRAS em Presidente Prudente. Em 2012 ingressou no doutorado do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL), sob orientação da professora Maria Luiza Amaral Rizzotti.

Quadro 8 – Entrevistado Rodrigo Aparecido Diniz – Síntese da trajetória acadêmica e profissional relacionada ao conceito de território.

Projetos de pesquisas	• Pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas Cidades e Territórios do Programa de Mestrado em Políticas Sociais da Universidade Cruzeiro do Sul – UNICSUL (2011-atual)
Assessorias, Consultoria e outros	• Coordenador do Centro de Referência de Assistência Social de Perus, gestão a nível local da Política de Assistência Social (2011 -2012). • Coordenador de Projetos da Supervisão de Assistência Social de Perus, atuando no nível de supervisão aos serviços socioassistenciais da proteção social básica conveniados pela Secretária de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo (2013-atual).

	• Consultoria sobre Territórios e Territorialidades na Política de Assistência Social – MDS (2014) – em parceria com Dirce Koga.
Produções	**Tese**: • Território, sociabilidades e territorialidades: o tecer dos fios na realidade dos sujeitos dos distritos de Perus e Anhanguera da cidade de São Paulo (2012) **Trabalho completo em congresso**: • Território: uma breve aproximação conceitual e metodológica (2012) **Apresentação de Trabalho:** • Território e cultura: algumas aproximações sobre o modelo sócio-político de urbanização (2011) • Tramas territoriais e a gestão de políticas sociais (2013) – Coautoria com Dirce Koga • Território e globalização: uma análise de conjuntura (2013) • O território na cena contemporânea (2013)
Referências da Geografia:	Álvaro Luiz Hedeidrich, Claude Reffestin, Marcos Saquet e Milton Santos

Rodrigo Diniz é formado em Serviço Social desde 2008. Em 2009, começou a trabalhar como assistente social concursado na Prefeitura de São Paulo, onde teve a oportunidade de ser coordenador de projetos da equipe da Proteção Social Especial, supervisor regional de assistência social de Perus (SP). Desde que ingressou no mestrado em 2010 tem estudado e elaborado reflexões sobre territórios, espaço urbano, territórios e marcas históricas na sociedade brasileira. Além do trabalho na prefeitura, ele é uma pessoa engajada com pesquisa, atualmente integra o "Núcleo Cidades e Territórios", do Programa de Mestrado em Políticas Sociais da Universidade Cruzeiro do Sul, SP (coordenado pela professora Dirce Koga), participou de algumas pesquisas sobre territórios urbanos e análise das dinâmicas socioterritoriais do centro de São Paulo. O entrevistado também participou da equipe de consultoria ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) entre 2014 e 2015. Segundo Diniz, a pesquisa encomendada gerou um estudo sobre territorialidades na Política de Assistência Social, para isso, realizou-se revisão bibliográfica sobre territórios e políticas públicas, posterior análise da territorialidade na proteção social básica e trabalho de campo em onze cidades brasileiras (dos diferentes portes).

> Penso que como venho me aproximando de estudos sobre o território, na perspectiva de território usado e relacional, essas compreensões me ajudam a entender o traço pulsante, vivaz dos territórios e suas dinâmicas, que como agente de Políticas Sociais, tendo como lócus a

> Assistência Social, nos permite compreender as sociabilidades, as tessituras políticas, econômicas, as sociabilidades encampadas no cotidiano dos lugares, os níveis de proteção institucionais e aqueles dados pela comunidade, pelas forças licitas e ilícitas, que são determinantes imprescindíveis ao planejamento das ações, estratégias interventiva, e para a gestão, observando que o território só tem sentido quando podemos dialogar com os sujeitos que o constroem.
>
> Esse traço nos coloca na condição de propor políticas, programas, projetos e práticas que estejam voltadas ao interesse coletivo. Compreender a categoria território, nos permite e nos impinge aproximar nossas práticas com valores democráticos, sendo uma nova possibilidade para as políticas públicas, que, sabemos, há toda uma história de recrudescimento de práticas autoritárias, verticalizadas, clientelistas.
>
> Como pesquisador e docente, possibilita-me discutir com outros sujeitos a importância do território, na base das relações da práxis para a formação profissional do Assistente Social, como agente de políticas públicas, e no olhar atento ao território para qualquer formulação de projeto a políticas maiores. O território é uma categoria indispensável à análise e à ação prática como professor e técnico (Rodrigo Diniz, 18 maio 2015).

Sposati e Koga ganharam maior visibilidade no campo acadêmico porque exerceram influência ativa no processo de incorporação do território pela política pública. Embora a Política de Assistência Social se referencie nessas duas autoras, há também outros professores/pesquisadores do Serviço Social que trabalham com o conceito em diálogo com a Geografia, como Kurka e Pereira, as quais têm desenvolvido seus trabalhos em Santos e no Rio de Janeiro, respectivamente, porém sem inserções diretas na referida política.

Nas entrevistas e também nos documentos oficiais, é latente a hegemonia de Milton Santos e do conceito de "território usado" como a referência fundamental da Geografia para a compreensão das desigualdades e a intervenção sobre seus efeitos pelo mecanismo das políticas públicas.

A preocupação com o "chão" onde as políticas públicas efetivam-se, pela qual alguns professores/pesquisadores do Serviço Social aderiram ao conceito de "território usado", consiste numa evolução conceitual a partir do tradicional debate calcado no conceito de "comunidade", como nos remete Kurka e Koga em entrevistas. O chão, ideia que remete tanto à comunidade como ao território, encontrou no conceito de

"território usado", através dos professores/pesquisadores do Serviço Social, a firmeza conceitual capaz de se traduzir e ser operacionalizado em termos de política pública.

Koga (2003), buscando colocar em questão o território como o "chão" concreto das políticas, a "raiz" dos números e a realidade da vida coletiva, esclarece que:

> 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 tornam-se 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 (KOGA, 2003, p. 33).

Para Koga (2008, p. 6), "a perspectiva territorial das políticas sociais voltadas para a inclusão social não se reduz a uma simples substituição ou transposição de uma divisão político-administrativa do território para uma localização estratégica dos espaços físicos públicos". A autora considera a relevância do que chama de dimensão territorial, na busca pela construção do conhecimento das realidades sociais dos territórios. Sposati (2008) também ressalta a importância de entender o território como um espaço dinâmico de relações, onde necessidades e possibilidades se confrontam no cotidiano. Para ela, território é

> [...] dinâmica, pois, para além da topografia natural, constitui uma "topografia social" decorrente das relações entre os que nele vivem e suas relações com os que vivem em outros territórios. Território não é gueto, apartação, ele é mobilidade. Por isso, discutir medidas de um território é assunto bem mais complexo do que definir sua área com densidade. Implica considerar o conjunto de forças e dinâmicas que nele operam (SPOSATI, 2008, p. 2).

Koga, considerando as múltiplas vivências dos atores, trabalha com a noção de "dimensão relacional do território", do seu uso no cotidiano, tendo o conceito de "território usado" de Milton Santos e Maria L. Silveira como principal referência. Em seu livro, fundamentado no livro "O Brasil: território e sociedade no século XXI", apropria-se da seguinte menção ao conceito: "o território 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 e SILVEIRA apud KOGA, 2003, p. 35).

Anita Kurka, em entrevista, explicita sua leitura acerca da novidade conceitual que a teoria miltoniana tem agregado para o campo acadêmico do Serviço Social. Contribuição teórica, seja frisado, que extrapola o uso isolado do conceito de "território usado", como comumente é realizado na Assistência Social. Na entrevista cita os conceitos de "evento", "psicosfera", "tecnoesfera", "lugar" e uma constelação de outras noções e conceitos que interagem organicamente no legado teórico de Milton Santos:

> A grande novidade para mim, na perspectiva da Geografia Humana de Milton, é trazer o território usado como instância de conhecimento, tal qual a cultura, educação, economia. [...] Aí eu preciso entender o edifício conceitual. Eu vou citar alguns, os pares dialéticos essenciais: conteúdo/forma; fluidez/viscosidade; densidade/rarefação; luminosidade/opacidade. O conceito de evento é fundamental para entender a relação da mundialização da economia e a incidência no lugar. As coexistências e sucessões. O conceito de lugar e a relação, lugar/mundo enquanto par dialético, diferente de local e global. Território usado como instancia que se materializa nos lugares, espaço do acontecer solidário; É uma categoria de análise social, tem que entender a diferença de categoria e conceito. Há um requinte epistemológico quando Milton fala do território usado como filosofia das técnicas, eu tenho que entender o conceito de técnica na linha do tempo [...]. Campinas, aqui, já foi o berço do café. Tem a crise, a industrialização que chega. Qual o impacto dessa industrialização? Você tem a psicoesfera e a tecnoesfera [...]. Para isso, o aporte marxista me ajuda (Anita Kurka, 6 fev. 2015).

Kurka demonstra conhecer com densidade aspectos centrais da compreensão de Milton Santos a respeito de questões que envolvem o território e seu uso. No fragmento de entrevista a seguir, reitera a originalidade e a coerência interna do pensamento de Milton Santos. Contudo, alerta para o fato de que sua teoria frequentemente é trabalhada de forma fragmentária, como no caso da menção isolada ao conceito de território usado pela PNAS. Destaca, ainda, que a ênfase da teoria miltoniana, atrelada à técnica, à economia e à divisão territorial do trabalho, precisa estar mesclada a um par dialético fundamental para o Serviço Social: a exclusão/inclusão social.

> Milton Santos tem sua originalidade ao juntar concepções de vários autores, mas dentro de um rigor teórico. Existe uma coerência interna, uma visão de Método. O problema é que hoje se utiliza alguns trechos ou enunciados de sua obra na operacionalização por exemplo, da PNAS, relacionando às outras categorias que para Milton não existem, por exemplo: o par dialético exclusão/inclusão social para se analisar o território usado (Anita Kurka, 6 fev. 2015).

Como podemos observar, ao se apropriar e tensionar a teoria de Milton Santos, almejando a evolução da abordagem crítica da Assistência Social, Kurka tem se detido na produção de interfaces entre a Geografia e o Serviço Social. Isso fica evidente no próximo fragmento de entrevista, ao ponderar que a relação entre exclusão e inclusão está ligada ao lugar, é relativa e dotada de subjetividade:

> A relação de exclusão e inclusão tem a ver com algum lugar e é subjetivo. Por que aquilo ou alguém que é excluído é em relação a uns e não a outros. [...] posso então considerar ou não como exclusão. É um conceito que para Milton não iria funcionar para analisar o território. Quando a gente fala de lugares opacos, lugares luminosos na relação com a economia, com as flechas verticais, que vem de fora, e horizontais, você tem outra concepção de Método na relação com as escalas, com a totalidade. A pergunta que emerge é: Por que [são] espaços luminosos ou opacos? Você tem os indicadores da economia, [da] demografia, uma série de coisas que vão dar luminosidade que tem a ver com a relação de produção capitalista, processos relacionados a mundialização da economia e a globalização como "metáfora". Os espaços opacos têm a ver também com o mundo dos pobres. Mas essa opacidade pode ter nuances, porque o opaco e o luminoso estão juntos. Então [se] trabalha um pouco diferente, se eu estou disposta a olhar a realidade na perspectiva dialética. Aí tem um desafio: como é que você faz isso (na PNAS por exemplo) acontecer nesta perspectiva teórica sem, de fato, contemplar a autonomia do município? Fazer isso com o controle e a centralização de Brasília, do poder federal...? Existe dinheiro e vinculações políticas em jogo: trata-se de uma crise do pacto federativo. Aliás, essa crise está dada faz tempo (Anita Kurka, 6 fev. 2015).

Milton Santos, conjuntamente com Maria L. Silveira, constrói o conceito de "território usado" intencionando compreender os modos pelos quais as forças em disputa na sociedade se apropriam e definem os usos das distintas porções do espaço, dos subespaços. O território, na perspectiva miltoniana, é produzido da tensão entre a gênese de seu uso social (isto é, enquanto lócus da ação do Estado em suas diversas escalas no exercício do controle sobre objetos geográficos e relações em determinado limite político-administrativo) e as intencionalidades de usos dos recursos materializados pelas dinâmicas dos sujeitos privados, quase sempre representados pelo interesse das elites, do capital transnacional, travestidos ideologicamente como interesse da coletividade. As desigualdades socioespaciais são produzidas conforme se instalam nos lugares as distintas dinâmicas de uso do território orientadas pela lógica da acumulação.

Há, nessa interpretação, uma prevalência da dimensão econômica e material na análise do território. Conceito, o qual, ao ser transposto literalmente ao entendimento na escala do que Koga chama de "chão de vivências", apresenta limites metodológicos, como há indícios, por exemplo, destacados por Kurka em passagem anterior.

Ainda que restrito, observamos que há evoluções teórico-metodológicas nas concepções sobre o território por parte dos professores/pesquisadores do Serviço Social entrevistadas. Essas evoluções, doravante, ainda não se repercutiram em impactos institucionais da territorialização da política de assistência social, ainda focada no CRAS e excessivamente centralizada em âmbito de sua formulação, uma vez que, tal como afirma Kurka, existem interesses concretos ligados à autonomia dos municípios, estruturas de financiamento e vinculações políticas em jogo.

Os documentos oficiais só parcialmente apropriam-se da construção teórica de Milton Santos, mais especificamente, focando na ideia de território usado, "tomando-o em si", desvinculado de outros conceitos que compõem, em sua totalidade, a abordagem e contribuição de Milton Santos ao pensamento social brasileiro. Em Santos e Silveira (2002), por exemplo, o conceito de "território usado" está intimamente relacionado ao debate sobre o "meio técnico-científico-informacional" e o papel do "espaço geográfico" como síntese dos "sistemas de objetos" e "sistemas de ações".

Por isso, quando fomenta uma transposição conceitual para a Assistência Social, em âmbito da territorialização da política, restringe a complexidade analítica original da abordagem, reduzindo-a a um dado areal.

Limitamo-nos, a um exemplo. O lugar da desigualdade na cidade é concebido como território da desigualdade pela política. Logo, área onde se situam determinadas pessoas, os pobres, não os processos socioeconômicos em si, os processos de vulnerabilização. O entendimento das relações que dão conteúdo ao lugar, para Milton Santos, só é possível concebendo-o como ponto de encontro entre interesses longínquos e próximos (SANTOS, 1997), logo, uma dada realidade de marginalização só pode ser compreendida pela dialética de escalas (do bairro, passando pelo município, às escalas nacional e internacional) que a produziu.

É clara a limitação de geógrafos nas produções do Serviço Social que versam sobre o território. Porém, há um movimento em curso de aproximação do qual modestamente fazemos parte. Na Política Nacional de Assistência Social, figura somente Milton Santos como referencial da Geografia.

Com distintas contribuições teórico-metodológicas, além de Milton Santos, para nos limitarmos à produção brasileira, autores como Manuel Correia de Andrade, Bertha Becker, Rogério Haesbaert, Marcelo Lopes de Souza, Marcos Saquet, Bernardo Mançano Fernandes, Álvaro Heidrich, Carlos Walter Porto-Gonçalves e Nécio Turra Neto, enriqueceram, em amplitude e densidade, o debate sobre o território na Geografia.

A nosso ver, o que na PNAS é designado por território e territorialização da política é apenas um pano de fundo, um recorte, um momento mais aparente de sua dinâmica.

A PNAS, por seu turno, apropria-se também parcialmente das concepções do território das referências do Serviço Social, reduzindo-o à ideia de recorte, de cotidiano urbano vivido, o qual instrumentalizará o processo de operacionalização da política no âmbito dos CRAS.

Nossa leitura nos leva a afirmar que nesse processo de assimilação do território pela Política Nacional, o território é abordado com vistas à gestão. Como instrumento de operacionalização da política, uma concepção ainda meramente administrativo.

Embora haja passagens que sublinhem a "territorialização como instrumento fortalecedor da democratização por permitir o conhecimento objetivo das diferenças de acessos [e] o território como um espaço dinâmico de relações onde necessidades e possibilidades se confrontam no cotidiano" (SPOSATI, 2008, p. 1), a abordagem territorial tem perdido em complexidade ao ser transposta em termos de política pública socioassistencial. Facilmente observamos tal redução ao verificar como o SUAS concebe o princípio da territorialização:

> No SUAS, o princípio da territorialização da rede socioassistencial baseia-se na oferta capilar de serviços, a partir da lógica de proximidade do cidadão e na localização dos serviços nos territórios com incidência de vulnerabilidades e riscos sociais e pessoais para a população (BRASIL, 2008, p. 55).

A abordagem territorial, como presente na Geografia e pelas leituras recentes dos professores/pesquisadores do Serviço Social entrevistadas, é esvaziada politicamente em estratégias administrativas e de gestão da assistência social.

Uma análise acerca do processo de elaboração e implementação da política social brasileira nos leva a identificar a existência de limites oriundos da relação do governo federal com os municípios: um problema escalar situado nas contradições entre a estruturação e a implementação da política pública de assistência social. A formulação

da política efetiva-se em âmbito do governo federal. Já sua implementação dá-se pelo governo municipal, mais especificamente pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Por outro lado, a gestão coloca imensos desafios para o conhecimento acadêmico. Na Geografia, só mais recentemente há destaque para os debates sobre o território com vistas à política pública e à gestão. Nossa insistência pelo diálogo gesta-se, também, pela preocupação que temos com o excessivo tratamento acadêmico do conceito de território na Geografia. Tratamento teórico-conceitual que tem encontrado dificuldades de ser assimilado pela Política de Assistência Social. Se na Assistência Social o território vai da gestão para o conceito, nosso esforço teórico tem tentado caminhar do conceito para o debate na gestão – malgrado os limites da nossa inexperiência com o universo da gestão.

3.2.4 - O conceito de território e os desafios da PNAS pelo ponto de vista dos entrevistados

Koga afirma como sendo o principal desafio da Política Nacional hoje, compreender que os territórios possuem peculiaridades, singularidades e dinâmicas próprias e que "regras administrativas" não são suficientes para avançar com a política pública enquanto esta for reduzida a "área de abrangência". Em sua opinião, o território não pode ser concebido, apenas, como o lugar onde a PNAS deva chegar, mas deve também ser ponto de partida para a política a ser elaborada. Esses apontamentos convergem com a crítica da PNAS que temos desenvolvido ao longo da tese.

Outro ponto que a entrevistada ressalta como potencialidade é a questão da intersetorialidade, mas que em sua opinião ainda necessita de muito diálogo entre os atores públicos para que seja promovida tal articulação.

> A grande força da abordagem territorial é que ela justamente vai trazer o contexto, o chão da política. [...] Vai dar um sentido da própria política. Quer dizer, afinal ela deve responder a que? Qual é a sua função? Para isso, ela precisa olhar para a realidade [em] que ela se encontra e não só para as normas que ela propõe. Eu acho que o território traz essa força de *mostrar que a política, ela precisa ter raízes. Ela não pode ser só um conjunto de regras a serem cumpridas ou um conjunto de ações e de planos a serem desenvolvidos.* Tudo isso precisa ter uma raiz, precisa estar vinculado a situações concretas, a condições concretas. Justamente para que aquilo que é geral e está escrito no papel, possa contemplar as particularidades de cada realidade. Cada vez mais faz sentido isso que a gente no caso está lidando aqui no Brasil, com realidades de muita desigualdade social.

> Então *ter o ingrediente territorial como um elemento instituidor da sua ação, acho fundamental.* É isso que vai dar a particularidade na totalidade da política. Senão, você vai continuar com uma perspectiva [...] muito genérica. Então, algumas coisas vão funcionar, outras não. Justamente porque você não consegue fazer a vinculação com o que é uma diretriz da política, com aquilo que é a demanda de cada lugar. Então, na verdade, você tem que olhar o território não só como o lugar em que a política chega, mas tem que ser o *lugar a partir de onde a política tem que ser pensada.* Tem que ser lugar de partida e lugar de chegada. Tem que ir e voltar. Na verdade, tem que ter esse movimento circular da política. Essa é a grande potencialidade do território. [...] *Outra potencialidade que existe é a possibilidade da intersetorialidade.* Porque as políticas [...], quando se traz o elemento territorial, [...] se encontram. É a mesma realidade de atuação. [...] Claro que, para você desenvolver essa intersetorialidade, vai depender muito dessa articulação entre as políticas, que é necessária, mas que [...] raramente acontece, infelizmente. Mas se partir do território, certamente um dos elementos que você vai ter que admitir, nessa visão territorial, é que você não está sozinho. Que existem outros atores atuando com a mesma dinâmica e no mesmo lugar. Tem, inclusive, atores que não são instituições. O território possibilita você alargar a sua própria atuação como um ator político, no território (Dirce Koga, 19 jan. 2015, destaque nosso).

Ainda, de acordo com Koga, outro desafio que necessita ser enfrentado para garantir a potencialidade da política está na própria compreensão do significado do *território*.

> Acho que a primeira dificuldade é a confusão que se faz de território vivido com território político-administrativo. Ainda existe uma sobreposição, como se fosse dividir as suas áreas de abrangência de gestão sinônimo de uma política que trabalha com a perspectiva territorial. Dividir o espaço não é sinônimo de estar trabalhando com o território vivo. A dificuldade está justamente nisso. Como é que você, no seu modelo de gestão e de territorialização, incorpora essa dimensão do território vivido. É um grande desafio, porque a nossa lógica de gestão é uma lógica muito engessada. Porque você só pode ser atendido naquele território em que o equipamento ou serviço está instalado. Só pode acessar aqui os moradores que moram naquela região. Quem não morar, tem que acessar outro. Isso é uma lógica, para mim, de território sedentário. Cada vez mais nós precisamos entender o território nômade, por quê? Porque a vida é dinâmica. Não é por que eu moro num lugar que a minha vida acontece naquele lugar. *As políticas trabalham com uma visão de território residencial, como local de residência, não como local de vivência. Eu posso morar num lugar, mas a minha vivencia estar relacionada a muitos*

> *outros lugares*. Depende de como é a minha vida, posso trabalhar num outro local, num outro território e minha vida estar mais vinculada àquele território do que ao próprio território onde eu só vou dormir e passar o final de semana e, quando chega o final de semana, eu não fico ali, eu acesso outros territórios. Então, os meus vínculos não necessariamente estão no território de residência, mas a política ela trabalha com exclusividade com o local de residência. Isso eu acho que é uma dificuldade. [...] Você não trabalhar com a dinâmica do lugar e com a dinâmica da vida das pessoas. Aí, você então trabalha numa lógica territorial, em que o elemento residencial ele é central. Daí, você perde as outras dimensões da vida das pessoas e daquele lugar. Tanto que, veja, para você acessar qualquer serviço hoje, de qualquer política [é exigido] certidões e documentos de identidade e comprovante de residência. É isso que dá os parâmetros para a política te incluir ou excluir. Para você acessar ou não acessar. E, daí, vem outra grande dificuldade, que é, realmente, a falta de perspectiva de acesso e acessibilidade da política. A gente não trabalha com esse retorno. Quando a gente vai trabalhar a área de abrangência, normalmente, a gente trabalha como se no território não tivesse nenhum tipo de obstáculo ou de condição de dificuldade de acesso. É muito comum você ter uma área de abrangência, seja de uma UBS, de uma escola ou um CRAS cortado por uma rodovia? Veja, é um super obstáculo. Já ouvi história de criança que vai acessar o CRAS e morre atropelada. Então que acesso é esse? Quer dizer, essa criança não poderia atravessar a rodovia. Teria que acessar outro CRAS [...] que as vezes vai estar mais distante, mas garante o acesso dela. Alguns elementos também do ponto de vista teórico-metodológico interferem nessa delimitação, do que seria território da política. Ainda é um território muito administrativo. [...] Um território que está muito desvinculado da vida. É você pegar um mapa e ficar ali brincando de lego com o mapa e sem ter um conhecimento, uma vivencia, uma escuta de quem trabalha naqueles territórios, de quem vive naqueles territórios. Por isso que eu estou defendendo muito esse diagnóstico socioterritorial como uma ferramenta essencial para a própria territorialização da política. Não dá para você fazer uma territorialização sem ter um diagnóstico. Sem ter esse diagnóstico socioterritorial que capture essas dinâmicas da vida cotidiana (Dirce Koga, 19 jan. 2015, grifo nosso).

Kurka enfatiza três limites/desafios para o Serviço Social e a PNAS quanto à incorporação teórico-metodológica do conceito de território. No primeiro, corrobora com a crítica que Koga realiza à ideia de território simplesmente como palco de ações, sem adentrar a complexidade da "vida nele contida", apesar de considerar um avanço por parte da PNAS a preocupação com o território:

> Eu acho que é um enunciado o que o PNAS faz. Um enunciado importante, mas não sai da perspectiva de território como palco de ações. Dizendo isso eu estou dizendo que quando é palco ele não tem vida nele mesmo, não é uma instância de conhecimento (Anita Kurka, 06 fev. 2015).

A segunda, diz respeito ao desafio acadêmico-pedagógico, expresso no currículo e nas pesquisas do Serviço Social:

> Acho que a minha maior contribuição está nessa propagação pedagógica do conceito de território, nessa perspectiva teórica que eu estou abordando, a partir das concepções de Milton Santos. Eu acho que se este conteúdo conseguir chegar nas aulas, nas orientações, em tudo que eu faço, já é uma tarefa [...] importante. E não tem muita gente fazendo isso nas universidades. Eu escuto muito que os meus cursos são inéditos. [...] O Gilberto Pessoa Ribeiro, um colega da UNIFESP, engenheiro cartógrafo com doutorado na geografia, fala muito isso para mim: „- Anita, eu nunca vi nenhuma assistente social trabalhar assim". Não faço mais nada do que socializar aquilo que eu aprendi durante esses anos de estudo dentro da Geografia e usando um pouco os autores. Eu acho que há uma carência enorme, em propor, conseguir e provocar que as pessoas reflitam. Mas falta muito, muito mesmo (Anita Kurka, 06 fev. 2015).

Por fim, aborda os limites do excessivo localismo dos Centros de Referência de Assistência Social, através da atuação dos técnicos e das dificuldades de sozinhos, sem uma estratégia de intersetorialidade, avançar na perspectiva territorial e impactar na execução da política pública socioassistencial:

> Os técnicos, na perspectiva da visão territorial, para poder impactar na execução da política como um todo vai precisar fazer alianças. O técnico isoladamente é frágil, não tem autonomia, no sentido de transformação de uma realidade. Mas ele se advoga como onipotente. Ele tem o recurso na mão, ele dá "bolsa", tira "bolsa", ele tem uma relação onde os indivíduos, os grupos de usuários, s como usuários, pacientes, eles são subalternizados. Essa visão subalternizada desse indivíduo pobre, o deixa num lugar de completo isolamento. [...] Porque são sempre os coitadinhos, os pobres, na visão tradicional. Outra questão é o lugar tradicional da primeira dama do município, que assume o lugar de gestora da assistência na prefeitura, para cuidar dos desvalidos, da cidade. Mesmo que você tecnifique, promova mudanças, profissionalize, substitua a primeira dama, você não tira a ideologia e não tira a subalternização. Então eu sinto o limite, um limite de competência política e de visão de mundo. Daí a necessidade de se formar técnicos que tenham, por exemplo, uma visão sindical,

> uma visão da importância dos conselhos, uma visão do código de ética da profissão. A intersetorialidade só tem sentido se for uma relação política a partir do uso do território. Sim, vamos todos nós trabalhadores, o assistente social é mais um a trabalhar na assistência, conversar sobre o uso do território. Então, aí seria uma alternativa a ação setorializada, fragmentada da Política. A queixa mais comum dos técnicos do serviço social de um CRAS é que, nas reuniões de equipe, eles ficam entre eles (Anita Kurka, 06 fev. 2015).

A partir das experiências e vivências de gestão, Andreia Almeida e Rodrigo Diniz também enfatizam que a PNAS precisa enfrentar o desafio sobre o significado e aplicações do conceito de território. Rodrigo acredita:

> "[...] que os profissionais (trabalhadores e gestores) do SUAS, não tem claro o conceito de território, sua riqueza conceitual, analítica conexa a realidade social dos homens. Há uma visão residual, pouco elaborada sobre o território, o entendem como área, como métrica de abrangência, há uma mediação mecânica entre território e proteção, como delimitação geográfica. Penso [que seja] preciso ampliar essas discussões, reflexões, produções acadêmicas, técnicas institucionais, e promover encontros de discussão. Os trabalhadores precisam conhecer o território, sair da lógica institucional e partir para a rua, para a comunidade, para conhecer os atores, as lideranças, a vida além das paredes institucionais, conhecer a dinâmica de vida das pessoas, o traço dos lugares de convivência, como se processa a vida ali.
>
> Portanto, para mim há desafios de duas ordens: 1) O estímulo a compreensão maior do conceito de território, com produções, capacitações, seminários que deve ser estimulado pelos gestores tanto a nível federal, estadual e municipal, cada um a seu nível de atuação e gestão. 2) estimulo institucional, sobretudo, a nível estadual e municipal, de analise e conhecimento das realidades regionais e locais, observando de fato, história, cultura, dinâmicas de poder, redes de sociabilidade, perfil populacional, situações de desproteção, ativos positivos do lugar, pontos de riqueza social e comunitária, e outras determinantes, para que possamos entender o conceito de território na práxis socioterritorial, na lógica da ação refletida e pensada sobre o lugar (Rodrigo Diniz, 18 mai 2015).

Os relatos dos entrevistados são claros e revelam aspectos sobre a construção da política a partir das experiências que se combinam, se articulam e se conflitam nas dimensões da gestão, da teorização e da operacionalização.

Com as questões levantadas até o presente momento no capítulo, podemos sintetizar em quatro aspectos nossas considerações a respeito da relação entre o conceito de território e a Assistência Social:

1) A preocupação com o espaço na Assistência Social antecede a "questão territorial" da política de assistência. Como abordado, desde o início da década de 1990 essa preocupação espacial vem se constituindo e, paulatinamente, encontrando respaldo acadêmico desde os desafios colocados pela gestão.

2) A abordagem territorial tem avançado no campo acadêmico do Serviço Social, muito embora se restrinja a poucos grupos. De uma ênfase eminentemente areal sobre o território, atualmente vem ocorrendo importantes interfaces entre o Serviço Social e a Geografia. Entretanto, ainda há forte hegemonia da concepção miltoniana sobre o território nas abordagens realizadas por professores/pesquisadores referências na área.

3) A PNAS, ao incorporar em lei o conceito de território simplificou-o como ferramenta do planejamento, como uma forma de operacionalizar a política de posse de indicadores de vulnerabilidade social. O que resultou em uma lógica formal de estabelecimento de serviços socioassistenciais nos locais onde se concentram os pobres. A adoção do conceito de território na PNAS, portanto, não se apoiou nos avanços teórico-metodológicos da abordagem territorial do Serviço Social e, muito menos, da Geografia.

4) Há uma lacuna na assistência social no que diz respeito às distintas abordagens e concepções do território, como construídas por professores/pesquisadores da Geografia brasileira. Essas diferentes abordagens e concepções do território realizadas na Geografia e em interface com a produção do Serviço Social poderia contribuir para com a melhor efetividade da Política de Assistência Social, sinalizando para o território como um instrumento teórico-metodológico capaz de subsidiar a análise da complexidade das desigualdades socioespaciais em um país diverso como o Brasil.

5) A PNAS precisa enfrentar o desafio quanto a sua compreensão e a dos gestores sobre o significado teórico e prático do território. É necessário desenvolver

estratégias para que fortalecimento da gestão e qualificação dos serviços continue a mediar o acesso a direitos sociais.

Os sujeitos do conhecimento precisam, cada vez mais, desafiar-se a produzir princípios e diretrizes-orientações políticas de transformação da realidade vigente, refletindo e fazendo-participando de processos de desenvolvimento territorial com mais justiça social, recuperação e preservação ambiental (Marcos Saquet, 2011, p. 09).

Capítulo 4

Abordagens e Concepções do Território na Geografia Brasileira: subsídios para o diálogo com o Serviço Social

O desafio, no presente capítulo, consiste em avançarmos na investigação da relação entre espaço e desigualdades por meio das distintas abordagens e concepções do território na Geografia brasileira. Intencionamos, ao sistematizar compreensões sobre o conceito de território, aumentar o leque de possibilidades teórico-metodológicas, com o propósito de aprofundarmos o diálogo com os profissionais do Serviço Social e contribuir para com o debate crítico vislumbrando a elevação da efetividade da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Utilizado em várias áreas do conhecimento, tanto nas ciências humanas quanto nas ciências naturais, historicamente o conceito de território tem sido abordado sob leituras diversas de acordo com os métodos investigativos utilizados nas diferentes perspectivas analíticas. A trajetória de construção e concepção do conceito, ao longo da história da Geografia, também recebeu uma grande variedade de significados.

Podemos afirmar que, no Brasil, notadamente a partir da década de 1990, muitos professores/pesquisadores da Geografia têm assumido o território como um importante conceito de análise e interpretação das relações sociais *no* e *com* o espaço. O caráter relacional do espaço é colocado no centro dos debates, como produto e condição dos processos sociais espacializados, constituídos por relações de poder, controle, dominação, resistência e cooperação.

A partir de contribuições da Geografia, propomos uma leitura do conceito de território a fim de ressaltar suas potencialidades para explicação das dinâmicas entre a sociedade e seu espaço construído e apropriado. Recorremos ao território, pois consideramos que há alguns elementos do conceito pouco compreendidos e outros não apreendidos no campo da PNAS.

Partimos do pressuposto de que o conceito de território não deve ser apreendido tão somente como uma dimensão da realidade: a "dimensão territorial" dos processos sociais. Mas sim, como um produto complexo do processo social, portanto relacional, de apropriação do espaço[105] em suas múltiplas dimensões: política, econômica, cultural

[105] Antônio Carlos Robert de Moraes (2000), concebe o "espaço" como uma categoria geral de análise e o "território" como conceito.

e natural. A multidimensionalidade está contida no território e nas territorialidades, como voltaremos ao tema.

Na Geografia existem alguns conceitos que são basilares para análise de seu objeto. Espaço, região, lugar, paisagem, território e escala, por exemplo, apresentam-se como fundamentais para o estudo do espaço geográfico. Cada pesquisador, em cada momento histórico, orientado por métodos investigativos próprios, elege, dentre essas categorias e conceitos, as mais apropriadas para apreender a concretude e os aspectos imateriais constitutivos do espaço. O conceito de território, doravante, não existe autônomo e isoladamente, mas em interação com o aporte teórico-metodológico dessa ciência.

Na atualidade, baseado em distintas abordagens e concepções, o conceito de território tem ganhado cada vez mais ênfase na produção geográfica nacional. Aqui, entendemos o território como o espaço apropriado, produzido e ressignificado pelas relações sociais e de poder. No sistema econômico-social capitalista, os sujeitos sociais possuem diferentes condições e capacidades de intervirem nas dinâmicas de apropriação do espaço e de produção dos territórios. As relações que cotidianamente (re)definem a geograficidade dos lugares, reproduzem, concomitantemente, suas contradições, dentre elas, as desigualdades socioespaciais e a forma política de enfrentá-las através do Estado e das políticas públicas sociais.

Já problematizamos as apreensões do conceito de território e o modo pelo qual são incorporados pela PNAS e em âmbito de pesquisadores do Serviço Social, *como consta nos capítulos dois e três*. A partir de agora, trataremos de sistematizar elementos de distintas abordagens e concepções do território na Geografia, os quais, no nosso entendimento, contêm inúmeras potencialidades teórico-metodológicas para a otimização das estratégias de enfrentamento às desigualdades pela PNAS. Trata-se de um tema ainda pouco explorado e, por isso, apresenta-se como um horizonte em construção, cujo empenho, insistimos, continua sendo o estreitamento do diálogo. Devido a complexidade da temática, mesmo conscientes das limitações, estabelecemos nossa escolha focalizada no "território", nas descontinuidades e possibilidade de interação entre a Geografia e a Assistência Social.

4.1 - Abordagens geográficas sobre o conceito de território no Brasil

Para o desenvolvimento deste capítulo, pautar-nos-emos, mais detidamente, nas abordagens dos geógrafos brasileiros Marcelo Lopes de Souza, Rogério Haesbaert e Marcos Saquet. As conceituações destes autores são de grande relevância, tendo em vista o aprofundamento teórico-metodológico com que trabalham e pelo fato de trazerem à tona as múltiplas possibilidades que o conceito de território permite a pesquisa engajada nas ciências humanas. Estes autores, ao estudarem a realidade brasileira, trouxeram perspectivas de diferentes áreas do conhecimento (economia, sociologia, filosofia, biologia, psicologia, entre outras), apresentando aos seus leitores as contribuições de centenas de outros autores, incluindo brasileiros e estrangeiros. Suas definições podem ser incorporadas em diferentes campos das ciências humanas, abrindo possibilidades de análise e interpretação das dinâmicas socioespaciais expoentes de conflitos de classe e geradoras de desigualdades sociais.

Como esta tese se propõe, subsidiariamente, ao diálogo entre geógrafos e profissionais do Serviço Social, consideramos importante apresentar alguns dados biográficos dos autores que tomamos como referência no trabalho.

Marcelo Lopes de Souza atualmente é professor e pesquisador da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e trabalha com linhas de pesquisa voltadas para o desenvolvimento "sócio-espacial" das cidades brasileiras; a relação entre cidade, heteronomia e autonomia; planejamento urbano crítico e teoria urbana, movimentos sociais e espaço. Apoia-se no conceito de território para analisar a questão urbana, o viés democrático das decisões públicas voltadas às ações de planejamento e a atuação de movimentos sociais (e autonomistas), os quais em luta contra os agentes hegemônicos de produção do espaço urbano reivindicam, através de estratégias espaciais, moradia, acessibilidade, participação, em uma palavra, direito à cidade.

Rogério Haesbaert é professor e pesquisador na Universidade Federal Fluminense (UFF) e trabalha com as linhas de pesquisa direcionadas para os temas da regionalização e análise regional, globalização e (in)segurança e (des)controle dos territórios. Vale-se do conceito de território para entender a relação entre os processos de mundialização da economia e da cultura e as novas lógicas de produção das diversidades entre os lugares e regiões. Em seus estudos concede especial atenção a dimensão cultural, simbólico-identitária do território e às redes na busca por uma abordagem integradora do conceito.

Marcos Saquet é professor e pesquisador na Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) e suas linhas de pesquisa se voltam para teoria, método e estudos territoriais; história e cultura; e desenvolvimento territorial. Em suas pesquisas sobre colonização e identidade, agricultura familiar agroecológica e desenvolvimento territorial, o autor tem empreendido esforços pela produção de uma abordagem híbrida do conceito, avançando para uma proposição de interface que denomina "Geografia da cooperação e do desenvolvimento territorial".

4.2 - Concepções do território na Geografia: elementos para o debate com o Serviço Social.

De acordo com *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, "*conceito" é uma "representação mental de um objeto abstrato ou concreto, que se mostra como um instrumento fundamental do pensamento em sua tarefa de identificar, descrever e classificar os diferentes elementos e aspectos da realidade". (2009, p. 510)

O território é um conceito amplo, definido de modo múltiplo de acordo com a complexidade das dinâmicas sociais que se manifestam no espaço geográfico e as perspectivas teórico-metodológicas dos diversos autores. As perspectivas se voltam para questões relacionadas à política, à economia e à cultura das sociedades em suas mediações com a natureza.

De início, o território traz consigo o necessário debate acerca das diferentes modalidades e feixes de poder no campo das relações sociais. Poder, aqui apreendido, como a habilidade humana de agir em grupo e em comum acordo. Logo, jamais é propriedade de um ator, seja de um pequeno grupo ou mesmo do Estado-nacional. O poder surge na medida em que um grupo se forma e desaparece quando ele se desintegra. "Estar no poder", significa "estar autorizado" pelo grupo a falar/agir em seu nome (ARENDT, 2004 [1970], p. 27-28)[106]. Além do mais, o poder se consolida sob a forma de um conjunto de normas, regras.

[106] Hannah Arendt, filósofa frequentemente trabalhada na geografia, na obra "Da Violência" (1970), diferencia os seguintes conceitos: poder, vigor, força, violência e autoridade. Para a autora "o poder corresponde à habilidade humana não apenas para agir, mas para agir em concerto. O poder nunca é propriedade de um indivíduo; pertence a um grupo e permanece em existência apenas na medida em que o grupo conserva-se unido. Quando dizemos que alguém está „no poder", na realidade nos referimos ao fato de encontrar-se esta pessoa investida de poder, por um certo número de pessoas, para atuar em seu nome. No momento em que o grupo, de onde originara-se o poder (*potestas in populo*, sem um povo ou um grupo não há poder), desaparece, "o seu poder" também desaparece" (2004 [1970], p. 27).

Souza (2005 [1995]) esclarece que em se tratando do conceito de território, as questões primordiais são as seguintes: "Quem domina, [governa] ou influencia quem"? e "Como domina, [governa] ou influencia esse espaço?". Reiteremos: o poder não pode ser concebido como algo exclusivo, como na assimilação unidimensional e linear entre Estado-território-poder, constante na literatura da Geopolítica Clássica, como pondera Raffestin (1993). O Estado e os governos são *atores sintagmáticos* em inter-relação com outros atores, do indivíduo a grupos organizados. Por exemplo, existe o poder de traficantes ou "milícias" paramilitares em espaços territorializados por eles. Há o poder de proprietários fundiários que expulsam indígenas de suas terras. Ou ainda o poder de travestis e prostitutas que disputam territórios, espaços de trabalho, cujas dinâmicas de apropriação do espaço sobrepõem-se a outros territórios e territorialidades do cotidiano (mercantis, turísticas etc.).

Como derivação dessa compreensão, desdobra-se outro elemento fundamental presente nas abordagens sobre o território na Geografia: a apropriação de uma porção do espaço pressupõe *intencionalidades e estratégias para efetivação dos distintos projetos* os quais estão intimamente atrelados às formas como se estruturam as múltiplas relações de poder. Poderes tão diversos e em movimento como os próprios territórios, isto é, os produtos das próprias intencionalidades levadas a cabo pelas relações de poder projetadas espacialmente.

Diante disso, cabe refletir: como o poder está presente em suas diversas formas no nosso objeto de análise? Como podemos identificar as relações de poder engendradas pela PNAS, por exemplo, nas escalas federal e municipal. Como tais relações de poder, inerentes à Política de Assistência Social, estabelecem interfaces complexas desde outras políticas, com os mecanismos de regulação macrossocial (através dos agentes hegemônicos da economia), às ações nas escalas do bairro e da família?

Por meio das nossas análises, consideramos problemática a visão unilateral sobre o poder expressa na PNAS. Fica explícito apenas o conjunto de ações implementadas pelo Estado, deixando de considerar outros poderes (atores e escalas), igualmente produtores de territórios e (des)igualdades, tanto na cidade quanto no campo.

No cotidiano, observamos o uso da palavra território como uma noção, uma ideia geral para definir áreas, delimitar fronteiras e fazer referência ao Estado-nação. Uso igualmente empregado com frequência no cotidiano das assistentes sociais, seja na

elaboração de políticas públicas da assistência, nas práticas assistenciais, seja na escala do governo federal ou mesmo na escala de ação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

A polissemia inerente ao território deve-se a sua própria natureza constituinte. Por dizer respeito à espacialidade humana, engloba desde o senso comum, as apreensões cotidianas mais usuais e corriqueiras da palavra, até formulações complexas nos vários campos do conhecimento acadêmico: Ciência Política, Geografia, Serviço Social, Economia, Biologia etc.

> Apesar de ser um conceito central para Geografia, território e territorialidade, por dizerem respeito à espacialidade humana, têm uma certa tradição também em outras áreas, cada uma com enfoque centrado em uma determinada perspectiva. Enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território, em suas múltiplas dimensões (que deve incluir a interação sociedade-natureza), a Ciência Política enfatiza sua construção a partir de relações de poder (na maioria das vezes, ligada à concepção de Estado); a Economia, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto "força produtiva"); a Antropologia destaca sua dimensão simbólica, principalmente no estudo das sociedades ditas tradicionais (mas também no tratamento do "neotribalismo" contemporâneo); a Sociologia o enfoca a partir de sua intervenção nas relações sociais, em sentido amplo, e a Psicologia, finalmente, incorpora-o no debate sobre a construção da subjetividade ou da identidade pessoal, ampliando-o até a escala do indivíduo (HAESBAERT, 2007 [2004], p.37).

Na Geografia os autores abordam o território para estudar temas muito diferentes, como as políticas de desenvolvimento econômico, o planejamento urbano, a questão agrária, os movimentos socioterritoriais, as identidades, as multiterritorialidades. Em cada abordagem os autores avançam em suas concepções sobre o território, elegendo, dentre os vários métodos filosóficos, o que há de mais apropriado para a análise das dinâmicas estudadas. Assim sendo, ora o território ganha ênfases zonais, ora as lógicas reticulares e os fluxos são destacados. A heterogeneidade das espacialidades humanas exige também acuidades para com o estudo das temporalidades: territorialidades de tempos longos ou mais efêmeros, territorialidades de tempos lentos ou de tempos rápidos.

Eis o desafio que nos impõe a inter-relação entre as desigualdades e o(s) território(s). As relações produtoras de desigualdades atravessam as múltiplas formas de apropriação social do espaço: zonais e reticulares, de tempo histórico profundo ou

efêmeras, com temporalidades lentas ou rápidas. As desigualdades, inclusive, podem combinar ou colocar em contradição as múltiplas formas de ser e estar espacialmente, como no caso das multiterritorialidades na cidade: a territorialidade de tempo lento do carrinho de um catador de materiais recicláveis, em conflito com as territorialidades do tempo rápido no trânsito e no comércio; a territorialidade precarizada e de tempo rápido de um trabalhador ambulante durante seu expediente e a desaceleração de seu próprio tempo nos momentos/espaços de lazer e religiosidade, por exemplo. Morar, trabalhar e buscar serviços e se relacionar contém variáveis geográficas complexas. Combinam os desafios do que os professores/pesquisadores do Serviço Social chamam de "território de vivência", o território "quente" da vida cotidiana.

Feito essas considerações, passemos agora para a análise do que consideramos ser as contribuições fundamentais dos professores/pesquisadores da Geografia estudados. E para a construção das necessárias pontes para a melhor conectividade com o Serviço Social e a Assistência Social, de uma maneira mais geral.

4.3 - Território e Relações de Poder; Diversidade de Arranjos Territoriais; Território e Autonomia

Souza (1995, 2005, 2013) constrói um conceito com forte caráter político em busca da conquista da autonomia. Para o autor (2005 [1995], p.78) o território é "um espaço definido por e a partir das relações de poder". Portanto, para o estudo do território é importante identificar "quem domina ou influencia e como dominam ou influenciam esse espaço" (2005 [1995], p.79), ou seja, quem são os sujeitos, *atores sintagmáticos*, com que *intencionalidade*, por quais vias (estratégias) e quais mecanismos (projetos/metodologias) permitem os processos de apropriação do espaço e doravante quais as consequências repercutidas.

As desigualdades são efeitos negativos de uma dada lógica de produção e organização do território, o qual se torna, gradativamente, mais seletivo e excludente no modo de produção capitalista. As políticas públicas, por sua vez, são mecanismos de intervenção complexos e devem estar intimamente relacionadas às dinâmicas territoriais. A política de assistência social busca assistir grupos em situações de vulnerabilidade e risco nos territórios e mediam relações em que as desigualdades extrapolam certo limiar, seja relativo à negação de direitos sociais básicos ou à reprodução do próprio modo de produção hegemônico.

A palavra território, em uma primeira aproximação, torna viva a ideia de "território nacional", o que automaticamente nos leva a pensar no Estado, em atores responsáveis pela gestão nacional, em governo, em poder, domínios e controle de "grandes espaços". No entanto, não podemos esquecer que o território não deve ser reduzido apenas a escala nacional ou associado exclusivamente à figura do Estado. Seria uma redução que anuviaria a riqueza do conceito, além de encobrir estratégias outras de ser e estar no espaço (inclusivas, podendo informar graus elevados de autonomia e proteção da natureza).

Souza (2005 [1995]) é didático ao afirmar que os territórios e as ações que os estruturam, as territorialidades, existem e são construídos (e desconstruídos) nas mais diversas escalas espaciais e temporais. Das mais próximas de nossas práticas cotidianas (por exemplo, na rua, no bairro, no ambiente de trabalho), às internacionais (por exemplo, a área formada por macroprojetos de integração da América do Sul estruturados e implementados pela Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA)).

Souza (2005) também enfatiza que os territórios também podem existir por *longos períodos* (por exemplo, os territórios dos Estados-nacionais, que atravessaram séculos com relativa estabilidade e têm servido de referência para a concepção hegemônica de território) ou *curtos períodos* (por exemplo, vendedores ambulantes – camelôs – nas calçadas e logradouros públicos dos centros comerciais de uma cidade, ou ainda os espaços ocupados por moradores de rua em horários específicos) e ainda podem ser *cíclicos* (por exemplo, as relações e marcas que indígenas deixam na cidade quando comercializam artesanatos em períodos de ausência de colheita, as migrações sazonais dos boias-frias, entre outros).

O território tem um caráter fortemente político, pois onde há projeção espacial de *relações de poder*, há mediações e conflitos entre sujeitos sociais, bem como, as atitudes de pensar e efetivar as transformações. Por exemplo, a camelotagem[107] tem um

[107] "O fenômeno do desemprego e da precarização das condições de trabalho na nova era do capital, podem facilmente ser observados na maior parte das cidades brasileiras". É nesse cenário que os trabalhadores camelôs se tornam mais visìveis a partir do ano de 1990. O circuito da camelotagem é "a relação articulada do trabalho efetuado pelos camelôs com as atividades conexas, sendo estas realizadas por outros trabalhadores, mas que em alguns casos podem exercer mais de uma atividade. Em outras palavras, um trabalhador camelô pode ser ao mesmo tempo camelô e sacoleiro, ou camelô e ambulante, ou camelô e "laranja", ou até mesmo possuir um boxe e trabalhar no setor formal sob relação de assalariamento, ou mesmo ser proprietário de comércio legalizado." (RODRIGUES, 2008, p. 6). Para saber mais sobre a dimensão do fenômeno do trabalho, no caso particular a camelotagem em meio às dimensões espaciais e territoriais, consultar dissertação de mestrado em Geografia elaborada em 2008, por Ivanildo Dias Rodrigues, "Dinâmica geográfica da camelotagem: a territorialidade do trabalho precarizado" em http://www2.fct.unesp.br/pos/geo/dis_teses/08/ivanildorodrigues.pdf>.

caráter fortemente territorialista e produz conflitos entre as distintas territorialidades ali presentes que, por seu turno, requerem uma série de acordos políticos formais e informais para seu exercício, seja entre os trabalhadores camelôs com o Estado, representado pelo governo municipal; além de outros *atores sintagmáticos* como: as Associações Comerciais, os lojistas, o Sindicato do Comércio Varejista ou o com o conjunto dos próprios vendedores ambulantes ao estabelecerem disputas por espaço, pela exclusividade de venda de determinadas mercadorias e, também, nas práticas internas de solidariedade.

Da mesma maneira, indígenas ao sobreporem a territorialidade "habitual" da cidade com suas territorialidades cíclicas necessitam de uma série de acordos políticos formais e informais. Tanto no âmbito da aldeia/acampamento, quanto dos espaços urbanos de fixação e mobilidade efêmeros. Isto através de mediações (ou não) com o Estado, com moradores e comerciantes locais e entre o próprio grupo indígena na divisão de tarefas/atribuições. Dessa forma, observamos que o território e a política não são de domínio exclusivo do Estado. A política é inerente ao território. Existe na escala do Estado-nação e também em outros territórios/territorialidades do cotidiano, com mais ou menos intervenção do Estado.

Assim, como afirma Souza (2005 [1995]), torna-se necessário libertar o território "de um certo „estadocentrismo", de uma fixação empobrecedora direta ou indiretamente legitimatória da figura do Estado" (p.99). Os territórios possuem lógicas e arranjos múltiplos, sendo o seu ponto comum as relações de poder oriundas de determinada forma de apropriação social do espaço. Esta é uma das possibilidades que poderia ser incorporada na concepção de território do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). O Estado, por meio das ações dos agentes públicos via CRAS, deve assumir a intenção de produzir territórios, territórios de direitos coletivos e individuais, ao formular e operacionalizar a política pública social, que visa o enfrentamento e prevenção de situações de vulnerabilidades e riscos sociais. No entanto, é necessário reconhecer que há processos de apropriação do espaço e de produção de desigualdades múltiplos, por vezes desconhecidos para o Estado. Consideramos que, ao focalizar o controle territorial por meio da área de atuação do CRAS, o território serve apenas como um simples instrumento de operacionalização da política.

No capitalismo as dinâmicas socioespaciais também produzem desigualdades e estas adquirem múltiplos conteúdos, materiais e simbólicos, segundo as intencionalidades que são projetadas hegemonicamente nas distintas porções do espaço apropriado. Para que as políticas públicas de cunho social sejam mais eficientes, é preciso reconhecer as lógicas e os sentidos em que as desigualdades se territorializam e criam arranjos complexos, extrapolam a área de atuação dos CRAS. Ou seja, o território não pode ser concebido, unicamente, como ferramenta metodológica do planejamento para definição de áreas de risco e vulnerabilidade social, pois se trata de um conceito complexo capaz de subsidiar o entendimento das múltiplas formas em que as desigualdades territorializam-se e das potencialidades, em alguma medida, para sua superação.

Para retomarmos os exemplos anteriores, é possível afirmar que há negação do "direito à cidade" aos indígenas e, no caso dos camelôs, a precarização do trabalho, como repercussão das formas de desemprego estruturais e conjunturais. Em ambos os casos, os atores sociais, indígenas e trabalhadores informais, se veem "confrontados com necessidades que passam pela defesa de um território, enquanto expressão da manutenção de um modo de vida, de recursos vitais para sobrevivência do grupo, de uma identidade ou de liberdade de ação" (Souza, 2005 [1995], p.109-110).

Os exemplos mencionados nos levam a retomar a primeira aproximação que define o território como "um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder" (SOUZA, 2005 [1995], p. 78). "Poder que só é exercido com referência a um território e, muito frequentemente, por meio de um território" (SOUZA, 2013, p 87). No entanto, como afirma o autor, este território não deve ser confundido com a simples materialidade do espaço socialmente construído.

> Postular que o território não é uma entidade material em si mesmo não equivale a convidar à negligência para com a materialidade, no estudo de processos de criação, transformação e destruição de territórios. Quem assim pensa não percebeu que permanece, muito provavelmente, prisioneiro de concepções herdadas de ideologias conservadoras, ou, então, escravo de um tacanho materialismo economicista – ou ambas as coisas (SOUZA, 2009, p. 71).

Ao contrário do *substrato espacial material*[108], os territórios não são apenas tangíveis, palpáveis, mas sim, fundamentalmente, *campos de forças*. *Campos de forças*

[108] Substrato espacial material são as formas espaciais, os objetos geográficos tangíveis, por exemplo, edificações, vias de circulação, campos de cultivo.

que congregam feixes multilineares, apesar de frequentemente o território ser confundido com sua materialidade mais evidente, especialmente àquela concatenada aos projetos dos atores hegemônicos da economia. Em outras palavras, no que tange à assistência social, podemos dizer que o *campo de forças*, que nada mais é do que a conflitualidade imanente às territorialidades, portanto, definidora de territórios e que deve ser percebida a partir de duas perspectivas em tensão, não excludentes: 1) das relações produtoras da desigualdade, geralmente aquelas que encaram o espaço como um depositório de recursos (físicos e humanos) e, apropriando-se dele organizam o território pela lógica da acumulação, predominando os interesses individuais e o imediatismo; e 2) das práticas de contestação e resistência à opressão e à exclusão, das ações diretas organizadas (como praticadas pelo MTST) às potencialidades em âmbito da cultura e das identidades territoriais, capazes de reconhecer e valorizar outros aspectos do território que permitem a inclusão e a cooperação.

O território, como produto relacional, é tanto o que aparentemente apresenta-se como o "real", com qualidades de "rigidez" e "imutabilidade", quanto o vir a ser, a virtualidade, o "marginal(izado)" e o "descontínuo" possível de ser ativado e colocado a serviço da inclusão e da gestão democrática.

Souza (2005) enfatiza que o território é ao mesmo tempo apropriação (numa perspectiva mais simbólica) e domínio (num aspecto mais concreto, político-econômico) de um espaço socialmente compartilhado.

O domínio ou o controle territorial são preocupações densamente presentes na forma com que Marcelo Lopes de Souza efetiva sua crítica à vinculação do território ao poder heterônomo. Com base no legado da "Geografia Libertária" de Reclús e Kropotkin e na perspectiva autonomista de Castoriadis, o autor avança na contramão do poder heterônomo. Tem produzido uma teoria com condições de explorar algo ainda pouco estudado, a saber, a estreita relação do território como trunfo para o exercício da autonomia. Conforme Souza (2005),

> A autonomia constitui [...] a base do desenvolvimento, este encarado como o processo de auto-instituição da sociedade rumo a mais liberdade e menos desigualdade; um processo, não raro doloroso, mas fértil, de discussão livre e "racional" por parte de cada um dos membros da coletividade acerca do sentido e dos fins do viver em sociedade [...] (p. 105).

Dessa forma, considera que

> Uma sociedade autônoma é aquela que logra defender e gerir livremente seu território, catalisador de uma identidade cultural e ao mesmo tempo

> continente de recursos, recursos cuja acessibilidade se dá, potencialmente, de maneira igual para todos. Uma sociedade autônoma não é uma sociedade "sem poder", o que aliás seria impossível (SOUZA, 2005, p. 112).

Marcelo L. de Souza foi um dos primeiros geógrafos brasileiros a produzir uma crítica sistemática ao reducionismo do conceito de território à ideia de Estado-nacional territorial e, consequentemente, a vinculação do território às perspectivas dos poderes heterônomos da sociedade, no sentido de que toda apropriação do espaço pressupõe, necessariamente, dominação, coerção e a não liberdade.

Diferentemente, estudando movimentos sociais autonomistas urbanos, como em Souza (2006) e Souza e Rodrigues (2004), abre margem para a identificação das distintas territorialidades e seus arranjos espaciais, isto é, seus territórios, para além dos recortes político-administrativos. Ressalta a importância que o pensar e o agir territorial contém para as práticas insurgentes (dos vários atores e nas várias escalas), especialmente àquelas que baseando-se na autonomia, estimulam a democratização das decisões e buscam a inclusão.

4.4 – Multidimensionalidade, Multiescalaridade e a perspectiva Integradora do território;

Rogério Haesbaert & Ester Limonad afirmam que o importante a enfatizar é que a noção de território deve partir do pressuposto de que:

> • primeiro, é necessário distinguir território e espaço (geográfico); eles não são sinônimos, apesar de muitos autores utilizarem indiscriminadamente os dois termos – o segundo é muito mais amplo que o primeiro.
> • o território é uma construção histórica e, portanto, social, a partir das relações de poder (concreto e simbólico) que envolvem, concomitantemente, sociedade e espaço geográfico (que também é sempre, de alguma forma, natureza);
>
> • o território possui tanto uma dimensão mais subjetiva, que se propõe denominar, aqui, de consciência, apropriação ou mesmo, em alguns casos, identidade territorial, e uma dimensão mais objetiva, que pode-se denominar de dominação do espaço, num sentido mais concreto, realizada por instrumentos de ação político-econômica (HAESBAERT; LIMONAD, 2007 [1999], p.42).

Neste trabalho, também concebemos o espaço como algo mais amplo que o território. Como aponta Saquet (2007), alguns autores distinguem "espaço" como

categoria geral de análise e "território" como conceito. Sob a perspectiva analítica da geográfica crítica[109], o espaço "desempenha um papel ou uma função decisiva na estruturação de uma totalidade, de uma lógica, de um sistema." (LEFÉBVRE, 1976, p. 30). Milton Santos, no livro "A natureza do espaço" (2002 [1996]), apresenta a proposta de uma teoria geográfica do espaço que comporta elementos propostos por Lefebvre. Santos (2002 [1996]) desde as primeiras páginas define o espaço geográfico[110] como "um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá" (p.63). Para o autor, os objetos "seriam o produto de uma elaboração social", ele é produzido pelo homem a partir da transformação da natureza pelo seu trabalho.

> No princípio, tudo eram coisas, enquanto hoje tudo tende a ser objeto, já que as próprias coisas, dádivas da natureza, quando utilizadas pelos homens a partir de um conjunto de intenções sociais, passam, também, a ser objetos. Assim a natureza se transforma em um verdadeiro sistema de objetos e não mais coisas (p.65).

Já a ação é um processo dotado de propósito, é algo próprio do homem.

> Só o homem tem ação, porque só ele tem objetivo, finalidade. As ações resultam de necessidades, naturais ou criadas. Essas necessidades: materiais, imateriais, econômicas, sociais, culturais, morais, afetivas, é que conduzem os homens a agir e levam a funções. Essas funções, de uma forma ou outra, vão desembocar nos objetos (2002, [1996], p. 82-83).

O espaço geográfico deve ser concebido em sua totalidade: conjunto de relações realizadas através de funções e formas apresentadas historicamente por processos tanto do passado como do presente.

> Isto é, o espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante dos nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções. O espaço é, então, um verdadeiro campo de forças cuja aceleração é desigual. Daí porque a

[109] A geografia crítica fundada no materialismo histórico e na dialética surge na década de 1970 com intensos debates entre geógrafos marxistas e não marxistas. Para mais detalhes, recomendamos o livro de Milton Santos (1978) "Por uma Geografia Nova".

[110] Para Santos (1985) o espaço deve ser estudado a partir das categorias: forma, função, estrutura e processo. "Forma, função, estrutura e processo são quatro termos disjuntivos associados, a empregar segundo um contexto do mundo de todo dia. Tomados individualmente, representam apenas realidades parciais, limitadas, do mundo. Considerados em conjunto, porém, e relacionados entre si, eles constroem uma base teórica e metodológica a partir da qual podemos discutir os fenômenos espaciais em totalidade" (p.52)

> evolução espacial não se faz de forma idêntica em todos os lugares (SANTOS, 2002 [1978], p. 153).

Trata-se de uma categoria ampla, e solicita para seu estudo e análise outros conceitos analíticos. Por conta disto, asseguramos que o território é um dos conceitos que nos tem auxiliado na análise do espaço geográfico. Por tal motivo, os consideramos indissociáveis na análise geográfica.

Interessante voltar à citação de Haesbaert e Limonad (2007, [1999], e reler o segundo e terceiro pressuposto. Parte-se do intento que o território define-se com referência às relações sociais (culturais) de poder e ao contexto histórico em que se insere. Eles, relações sociais e contexto histórico), são produzidos espaço-temporalmente pelo exercício do poder por um determinado grupo social e carrega em si uma forte dimensão subjetiva e objetiva. Portanto, é imprescindível contextualizarmos o "território" o qual pretendemos trabalhar e delimitar, por exemplo, na prática socioassistencial.

Rogério Haesbaert na obra "O mito da desterritorialização" aborda o território "numa perspectiva geográfica, intrinsecamente integradora, sempre em processo e a territorialização como domínio (político-econômico) e apropriação (simbólico-cultural) do espaço pelos grupos humanos" (2007 [2004], p.7). Em 2004 o autor fez uma síntese das várias noções de território elaboradas por ele em 1995[111], 1997[112] e em 1999[113] e as agrupou em quatro vertentes: 1) política ou jurídico-política; 2) cultural; 3) econômica e 4) "natural".

> - *política* (referida às relações espaço-poder em geral) ou jurídico-política (relativa também a todas as relações espaço-poder institucionalizadas): a mais difundida, onde o território é visto como espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, na maioria das vezes – mas não exclusivamente – relacionado ao poder político do Estado.
> - *cultural* (muitas vezes culturalista) ou simbólico-cultural: prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva, em que o território é visto, sobretudo, como o produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido.
> - *econômica* (muitas vezes economicista): menos difundida, enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, o território como fonte de recursos e/ou incorporado no embate de classes sociais e nas relações capita-

[111] HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização: entre as redes e o aglomerados de exclusão. In: Castro et al.(orgs.) Geografia: Conceitos e Temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
[112] HAESBAERT, Rogério. Des-territorialização e identidade: a rede "gaúcha" no Nordeste. Niterói: EdUFF, 1997.
[113] HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. GeoUERJ, n.7. Rio de Janeiro,1999.

> trabalho, como produto da divisão "territorial" do trabalho, por exemplo (HAESBAERT, 2007 [2004], p.40, destaque nosso).

Além das três dimensões Haesbaert mencionou uma interpretação *natural(lista*), que se utiliza de uma noção de "território com base nas relações entre sociedade natureza, especialmente no que se refere ao comportamento "natural" dos homens em relação ao seu ambiente físico" (HAESBAERT, 2007 [2004], p.40).

A partir dos pressupostos sintetizados por Haesbaert, consideramos que não seja equivocado afirmar que a PNAS, mesmo em meio a uma diversidade de perspectivas, valoriza a tradição jurídico-política do território, em que o território é visto como espaço delimitado e controlado a partir das ações públicas. Trata-se de um vínculo mais tradicional e conservador da concepção de território, através do qual podem ser identificados grupos em situação de vulnerabilidade social que passam a ser associados a uma área para que seja implementadas políticas públicas.

O território precisa ser interpretado, ele não diz respeito apenas a uma dimensão da sociedade, por exemplo, a política. O território é multidimensional. Ele incorpora uma base natural, apresenta uma dimensão (i)material e temporal, bem como fluxos, movimentos. É composto por redes.

Haesbaert (2007 [2004]) contribuiu também ao sistematizar a distinção entre o que considera as quatro dimensões em que usualmente o território é focado (a política, a cultural, a econômica e a "natural") e organizou a fundamentação filosófica de cada abordagem a partir do binômio materialismo-idealismo e do binômio espaço-tempo, como se segue:

> a) O *binômio materialismo-idealismo*, desdobrado em função de duas outras perspectivas: i. a visão que denominamos "parcial" de território, ao enfatizar uma dimensão (seja a "natural", a econômica, a política ou a cultural); ii. a perspectiva "investigadora" de território, na resposta a problemática que, "condensadas" através do espaço, envolvem conjuntamente todas aquelas esferas.
>
> b) O *binômio espaço-tempo*, em dois sentidos: i. seu caráter mais absoluto ou relacional: seja no sentido de incorporar ou não a dinâmica temporal (relativizadora), seja na distinção entre entidade físico-material (como "coisa" ou objeto) e social-histórica (como relação); ii. sua historicidade e geograficidade, isto é, se se trata de um componente ou condição geral de qualquer sociedade e espaço geográfico ou se está historicamente circunscrito a determinado(s) período(s), grupo(s) social(s) e/ou espaço(s) geográfico(s) (HAESBAERT, 2007 [2004], p.41, destaque nosso).

O autor (2007 [2004]) afirma que a resposta a tais referenciais depende principalmente da posição filosófica adotada. Por exemplo, valendo-nos da construção de um estereótipo, um pensador marxista, a partir do materialismo histórico e dialético, apreenderá um conceito de território que: 1) privilegia uma abordagem do território tautológico, sobretudo no sentido econômico; 2) esteja contextualizado historicamente; 3) enquadra-se nas relações (sociais e de produção) em que se encontra inserido.

No entanto, é válido reconhecer que vivemos um contexto de hibridização e sobreposição de proposições teóricas. Daí o desafio de superarmos a dicotomia material/ideal. Ou seja, apreender o território envolvendo, de maneira concomitante, "a dimensão espacial material das relações sociais e o conjunto de representações sobre o espaço ou o "imaginário geográfico" que não apenas move como integra ou é parte indissociável destas relações" (HAESBAERT, 2007 [2004], p.42).

Embora tenhamos claro que as classificações são limitadoras consideramos, a partir das perspectivas sistematizadas por Haesbaert (2007 [2004]), a amplitude do conceito de território em três perspectivas: 1) Território nas perspectivas materialistas; 1.1) As concepções naturalistas; 1.2) As concepções de base econômica e 1.3) A tradição jurídico-política de território; 2) Território nas perspectivas idealistas e 3) Território numa perspectiva integradora.

É interessante atentarmos para o fato de que é possível considerar o território como uma realidade efetivamente existente, de caráter ontológico. Duas possibilidades são: priorizar seu caráter físico-material ou a realidade "ideal", no mundo das ideias. Haesbaert (2004, p. 42) afirma que aqui não há um contra-senso em falar "concepção idealista de território", devido a carga de materialidade incorporada no conceito. Isto se deve ao fato de que território tem (desde a sua origem) uma conotação ligada ao espaço físico, a terra. O autor comenta que mesmo entre geógrafos, há aqueles que defendem o território, em primeiro lugar, pela "consciência" ou pelo "valor" territorial, no sentido simbólico.

Entre as posições materialistas, Haesbaert (2004, p. 44) aponta num extremo os i) naturalistas: "que reduzem a territorialidade ao seu caráter biológico, a ponto de a própria territorialidade humana ser moldada por um comportamento instintivo", na outra ponta aqueles ii) "totalmente imersos numa perspectiva social, que acreditam que a base material, em especial „as relações de produção", seja o fundamento para compreender a organização do território" e no meio aqueles que concebem iii) o território como fonte de recursos.

As concepções naturalistas de território e territorialidade estão, frequentemente, vinculadas ao comportamento dos animais ou na relação da sociedade com a natureza. Citando Di Mèo[114] (1998), Haesbaert (2007 [2004] p. 45) afirma que a concepção mais primitiva de território é a de área defendida. Os estudos de territorialidade animal são relativamente antigos, principalmente pela Etologia. O autor apresenta um estudo de Howard[115], de 1920, sobre o território de certos pássaros, que posteriormente extrapolou para o campo dos estudos humano e social. As principais características destes territórios eram a existência de limites, fronteiras e disputas. De acordo com Haesbaert, Robert Ardrey[116], é referência clássica, em 1967, quando o assunto é extensão territorial animal associada ao comportamento humano. Para Ardrey o comportamento humano e o animal seria moldado de maneira idêntica "os homens, como os animais, possuem uma ‚compulsão íntima' ou um impulso para a posse e defesa de territórios" (2007 [2004] p. 46).

Haesbaert a partir de Lorenz[117] constatou que o território animal:

> - em termos temporais, pode ser cíclico ou temporário;
> - No que se refere a fronteira ou limites, pode ser gradual a partir de um núcleo central de domínio do grupo e possuir diversas formas de demarcação, com delimitações nem sempre claras ou rígidas;
> - A diversidade de comportamento territorial é a norma, existindo inclusive aqueles que os etologistas denominam "animais não-territoriais", no sentido de que "vagam mais ou menos de forma nômade, como por exemplo, grandes ungulados, abelhas de chão e muitos outros (Lorenz, 19963;31, apud HAESBAERT, 2007 [2004] p. 46).

Após tal constatação, reafirmou o quão difícil é generalizar a territorialidade animal, pois é necessário analisar e contextualizar cada comportamento.

Haesbaert (2007 [2004], p. 53) também destaca, no interior da concepção naturalista, muitas vezes, o descaso dos geógrafos, com a relação entre sociedade e natureza na definição de território. Uma espécie de fuga do tão cristalizado "determinismo ambiental" ou "geográfico". Menciona como é necessário, dentro da

---

[114] Guy Di Méo (1945 - ****), geógrafo francês, professor da Universidade de Bordeaux, publicou em 1998 o livro "*Géographie sociale et territoires".*

[115] Henry Eliot Howard (1873 – 1940) ornitólogo inglês, autor do livro "*Territory in Bird Life*" (1920), ficou conhecido por ser um dos primeiros a descrever comportamentos de territorialidade em aves de forma detalhada.

[116] Robert Ardrey (1908 – 1980), publicou em 1966 o livro "*The Territorial Imperative: A Personal Inquiry into the Animal"* onde descreve a noção de território no reino animal e humano.

[117] Konrad Zacharias Lorenz (1903 – 1989), austríaco zoólogo, etólogo e ornitólogo, publicou em 1963 o livro "*On Aggression*", publicado em inglês em 1966. Neste livro o autor trabalhou "a agressão" como ação instintiva de luta no animal e do homem que é dirigido contra membros da mesma espécie

dimensão material do território, considerar a dimensão "natural", mas nunca, é claro, de forma dissociada da sociedade e valoriza a hibridação sociedade-natureza.

Nesse sentido, o autor levanta a questão seguinte questão: como desenvolver instrumentos conceituais para repensar o território nesse complexo hibridismo?

Quanto às abordagens mais econômicas na construção do conceito de território via perspectiva materialista, Haesbaert (2007 [2004]) cita o trabalho de Maurice Godelier (1984)[118], que "define território a partir de processos de controle e usufruto dos recursos" (p. 56). Na sua definição há uma forte referência à natureza como fonte de recursos. Esses elementos aparecem em estudos de sociedades tradicionais, como as indígenas que, economicamente, dependem muito mais das características e condições físicas do seu entorno.

A concepção de território como "fonte de recursos" ou como "apropriação da natureza" em sentido absoluto, não são homogêneas ou comuns a todos os grupos, mas "dependendo das bases tecnológicas do grupo social, sua territorialidade ainda pode carregar marcas profundas de uma ligação com a terra, no sentido físico do termo" (HAESBAERT, 2007 [2004], p.57).

Neste quadro de relações, podemos refletir até mesmo sobre a questão ambiental e as problemáticas que a compõe, considerando, já nos dias atuais, a valorização crescente do controle de recursos por meio de estratégias políticas adotadas em diferentes esferas governamentais e, também, pela iniciativa privada. Este é o caso do interesse pelo controle das águas continentais e oceânicas, dos solos agricultáveis, das emissões de carbono, das práticas de reflorestamento, dos combustíveis fósseis, do manejo de resíduos, enfim, de uma série de elementos que estão diretamente associados a conflitos pelo domínio territorial.

Haesbaert (2007 [2004]), também cita Milton Santos, como um dos geógrafos que privilegia a dimensão econômica e técnica na construção do conceito de território. "Provavelmente a concepção mais relevante e teoricamente mais consistente seja aquela (...) em que o „uso" (econômico, sobretudo) é o definidor por excelência do território" (p.58). Como é bem difundido tanto na Geografia como no Serviço Social, Santos utiliza a expressão "território usado" como correlato direto de "espaço geográfico". Como nos remete Milton Santos,

[118] Maurice Godelier (1934 - ****) antropólogo francês, autor do livro "O Ideal e o Material: Pensamento, Economias, Sociedades"

> O território usado, visto como uma totalidade, é um campo privilegiado para a análise, na medida em que, de um lado, nos revela a estrutura global da sociedade e, de outro lado, a própria complexidade do seu uso (SANTOS et al., 2000, p.108).
> O território usado constitui-se como um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes. Daí o vigor do conceito, convidando a pensar processualmente as relações estabelecidas entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo (SANTOS *et al*., 2000, p. 104-105).

É extremamente importante que haja um entendimento da ênfase dada ao "uso" do território. Há uma diferença entre o "território em si" e o "território usado" de Milton Santos. Reiteramos que o adjetivo "usado", aqui, não é sinônimo de espaço vivido, de cotidiano na escala local como assimilado na PNAS. As professoras/pesquisadoras do Serviço Social Kurka e Koga, por exemplo, já têm atentado para essas diferenças e procurado ampliar seus referenciais na Geografia, como abordamos no capítulo 03.

O "uso" do território explicita, concomitantemente, uma priorização de sua dimensão econômica e estabelece uma distinção discutível entre o território "forma" e o território usado como "objetos e ações, sinônimo de espaço humano". Isso nos leva a discutir outra questão, muito comum ao imaginar o território como uma superfície claramente delimitada. Não se trata nunca, apenas, de um território-zona, como o dos Estados-nacionais, dos estados da federação, dos municípios, dos bairros ou as áreas de atuação dos CRAS. Trata-se também do território-rede, pois ele pode ser formado de locais contíguos e de locais em rede.

Ainda dentro da concepção materialista de território, Haesbaert alerta que devido a amplitude da temática espacial, alguns conceitos na Geografia acabam sendo priorizados para explicar determinadas questões relacionadas a dimensões sociais específicas, por exemplo, "o tratamento de questões econômico-políticas através do conceito de região, ou de problemáticas do campo das representações culturais do espaço pelo conceito de paisagem" (2007 [2004], p.62) e não é equivocado dizer que o território ganhou força e tradição no campos das questões políticas.

Segundo Haesbaert (2004, p. 62), "o vínculo mais tradicional na definição de território é aquele que faz a associação entre território e os fundamentos materiais do Estado". O alemão Ratzel é o autor clássico nesta discussão, ele demarca em sua concepção "o domínio de um grupo humano" e "o controle político de um âmbito espacial". O autor trabalha com o enfoque de Ratzel de maneira mais detalhada, afirma que em sua obra há uma analogia com a Biogeografia e menciona os "espaços vitais"

"transladados para a realidade territorial do Estado" (p.65). Na obra de Ratzel há um elo indissociável entre a dimensão natural, física e política (confundida com governo Estatal) do espaço em que se define o território. Para ele:

> "espaço vital" seria assim o espaço ótimo para a reprodução de um grupo social ou de uma civilização", considerados os recursos aí disponíveis que, na leitura do autor, devem ter uma relação de correspondência com as dimensões do agrupamento humano nele existente. (HAESBAERT, 2007 [2004], p.66).

Essa concepção aproxima-se daquela que valoriza a dimensão econômica e concebe o território como fonte de recursos para a reprodução social, já que Ratzel[119] usa a disponibilidade de recursos como parâmetro para sua formulação conceitual.

Haesbaert, além disso, traz para discussão o geógrafo Jean Gottman[120] que marcou o debate da Geografia Política na década de 1950. Embora tenha mantido o caráter jurídico-administrativo do território, o ampliou para além do Estado-Nação, ou seja, o estendeu para o "conjunto de terras agrupadas em uma unidade que depende de uma autoridade comum e que goza de um determinado regime" (GOTTMAN, 1952, p. 71 apud HAESBAERT, 2007 [2004], p. 67).

De acordo com Haesbaert, Gottman também incorporou uma dimensão mais idealista "ao procurar entender os territórios, notadamente os estatais, ao mesmo tempo em torno do que ele denomina "sistemas de movimento" ou circulação e "sistemas de resistência ao movimento" ou "iconografias" (HAESBAERT, 2007 [2004], p. 67). Haesbaert destaca como importante contribuição desta concepção, i) a vinculação entre mundo material e ideal e ii) a compreensão do território ligado à ideia de movimento, e não apenas de enraizamento ou estabilidade.

Outros autores referências, presentes nas abordagens da Geografia brasileira sobre o território, Claude Raffestin[121] e Robert Sack[122], também apontam a dimensão política, para além de sua perspectiva jurídica e estatal, como primordial para definir o

---

[119] O enfoque de Ratzel não se resume a uma perspectiva materialista, em sentido estrito. A análise geográfica feita por ele é pelo pressuposto metodológico e filosófico positivista, com o método centrado na observação, descrição, comparação e classificação. O solo é considerado elemento fundamental do Estado. O território aparece em sua obra como sinônimo de ambiente, solo ou como Estado-Nação.

[120] Jean Gottmann (1915-1994), geógrafo francês, publicou em 1952 o livro "*La politique des États et sa Géographie*"

[121] Claude Raffestin (1936 - ****) geógrafo suíço, professor de Geografia Humana na Universidade de Genebra. Sua obra mais difundida é "Por uma Geografia do Poder" de 1980, que foi traduzido para lìngua portuguesa apenas em 1993.

[122] Robert Sack (1939 - ****), geógrafo norte-americano, destaca na obra de 1980 "*Human Territoriality: its theory and history*" a territorialidade como eminentemente humana, social. Ideia oposta daquela que relacionam a territorialidade a um instinto natural vinculado ao comportamento animal.

território. Alguns fatores como produção de elementos culturais, diferenças entre grupos sociais, controle e lutas sociais, são características da perspectiva política do território. O geógrafo Sack, associa o conceito de território e de territorialidade ao controle da acessibilidade. A territorialidade é concebida como controle de área e estratégia para manter a ordem. Ele destaca a dimensão política e o papel das fronteiras sobre o agir de indivíduos ou grupos uns sobre os outros, como estratégia de dominação, controle de pessoas, recursos, delimitando e efetivando o controle sobre uma área. O autor refere-se ao uso estratégico do espaço como territorialidade e o define como "a tentativa de um indivíduo ou grupo para afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relações, e para delimitar e impor controle sobre uma área geográfica (SACK, 1986, p.19, tradução nossa). Essas áreas são chamadas, pelo autor, de territórios.

Claude Raffestin (1993), também destaca o caráter político do território. No entanto, parte de uma crítica ao que denomina "geografia unidimensional", ou seja, o território que diz respeito exclusivamente ao poder estatal, como abordado por Marcelo L. de Souza. Referenciando-se em Lefebvre, afirma, ainda, que o território é modificado pelo trabalho e revela as relações de poder.

> As "imagens" territoriais revelam as relações de produção e consequentemente as relações de poder, e é decifrando-as que se chega à estrutura profunda. Do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações pequenas ou grandes, encontram-se atores sintagmáticos que „produzem" o território. De fato, o Estado está sempre organizando o território nacional por intermédio de novos recortes, de novas implantações e de novas ligações. O mesmo se passa com as empresas ou outras organizações, para as quais o sistema precedente constituiu um conjunto de fatores favoráveis ou limitantes. O mesmo acontece com um indivíduo que constrói uma casa ou, mais modestamente ainda, para aquele que arruma um apartamento (RAFFESTIN, 1993, p. 137).

Neste fragmento, Raffestin enfatiza que em escalas diversas, em momentos diferentes e em lugares variados, todos somos *atores sintagmáticos* que produzem territórios, ou seja, aqueles que determinam o que podem, ou não, fazer os grupos/indivíduos subordinados.

Para finalizar este item, alertarmos que apesar da força teórica com a qual a perspectiva política se apresenta nas reflexões de Raffestin, reconhecemos que há uma condução da territorialidade, na obra do autor, a fenômenos relacionados a dimensão econômica – produção, circulação, troca e consumo de bens e serviços.

Por sua vez, o território na perspectiva idealista revindica a "apropriação simbólica", encarada como "poderes invisíveis". Haesbaert (2004, p. 69) aponta que o primeiro estudo sistemático sobre o tema da territorialidade aparece na Antropologia em 1986 com Hall[123], que considera o território como um signo, cujo significado somente é compreensível por meio de códigos culturais. Nesse sentido, o poder do laço territorial está investido de valores não apenas materiais, mas também étnicos, espirituais, simbólicos e afetivos – aqui a dimensão cultural sobrepõe a política. Haesbaert também faz menção ao trabalho do antropólogo José Luís García[124], de 1976, que concebe o território como tudo o que se encontra no entorno do homem, já que tudo é dotado de algum significado. Ou seja, significa, em sentido amplo, um território "socializado e culturalizado".

> É precisamente este significado ou „ideia" que se interpõe entre o meio natural e atividade humana que, com relação ao território, tratamos de analisar (...). O estudo da territorialidade se converte assim em uma análise da atividade humana no que diz respeito à semantização do espaço „territorial" (Garcia, 1976, p.94 apud HAESBAERT, 2007 [2004], p.70).

Os geógrafos franceses Bonnemaison e Cambrèzy (1996)[125] enfatizam a perspectiva ideal-simbólica do território. Haesbaert, afirma que nesta perspectiva o pertencimento ao território implica a representação da identidade cultural. Há uma revalorização da escala local, bem como o valor simbólico do território. Os valores simbólicos presentes no território possibilitam relações de identidade e pertencimento e, consequentemente, ações que demonstram esse sentimento de pertencer "o poder do laço territorial revela que o espaço está investido de valores não apenas materiais, mas também éticos, espirituais, simbólicos e afetivos. É assim que o território cultural precede o território político e com ainda mais razão precede o espaço econômico" (Bonnemaison e Cambrèzy[126], 1996, p. 10 apud HAESBAERT, 20007 [2004], p. 70).

Outro debate, de extrema relevância, sobre o território abarca a perspectiva integradora. Nesta perspectiva, há uma tentativa de não restringir o território a uma única dimensão (seja ela natural, econômica, política ou cultural). Haesbaert considera não ser fácil trabalhar articuladamente as múltiplas dimensões do território.

---

[123] Edward Hall (1914 – 2009), antropólogo norte-americano, publicou em 1966 o livro "A dimensão Oculta" traduzido para a lìngua portuguesa em 1986.

[124] José Luis García García, professor de Antropologia social da Universidade Complutense de Madrid, publicou em 1976 "*Antropología del Territorio"*

[126] O livro citado de Joël Bonnemaison e Luc Cambrézy é o "*Le lien territorial: entre frontières et identités*"*de* 1996.

> Sobrariam então duas possibilidades: ou admitir vários tipos de territórios que coexistiriam no mundo contemporâneo, dependendo dos fundamentos ligados ao controle e/ou apropriação do espaço, isto é, territórios políticos, econômicos e culturais, cada um deles com uma dinâmica própria, ou trabalhar com a ideia de uma nova forma de construirmos o território, se não de forma "total", pelo menos de forma articulada/conectada, ou seja, integrada (HAESBAERT, 20007 [2004], p. 76).

Na via da implementação de políticas públicas de ordenamento territorial, se faz necessário considerar duas características básicas: i) o caráter político e ii) o caráter integrador. Sobre o caráter político, é importante estarmos atentos ao jogo entre os diversos atores sociais, entre os "macropoderes" políticos institucionalizados e os "micropoderes", produzidos e vividos no cotidiano da população. Sobre o caráter integrador – analisar o papel gestor-redistributivo do Estado e grupos sociais em sua vivencia concreta, no espaço social em todas suas múltiplas dimensões. (HAESBAERT, 20007 [2004], p. 76)

Não devemos esquecer que o território define-se, antes de tudo, com referência às relações sociais e ao contexto histórico em que está inserido. Se nossa leitura for uma leitura integradora, a ideia é que nesta perspectiva haja uma imbricação de múltiplas relações entre sociedade, natureza, política, economia, cultura, materialidade e idealismo, todas numa interação espaço-tempo. No contexto da contemporaneidade, deve-se entender que esta perspectiva só será possível a partir da articulação com as redes, através das múltiplas escalas, que articulam o local ao global.

4.5 - Território e a Tríade Relacional: território-territorialização-territorialidade

O professor/pesquisador em Geografia Marcos Saquet, no livro "Abordagens e concepções de território" (2007), sistematiza amplamente os significados do conceito de território na literatura internacional, especialmente italiana, e brasileira. Apresenta ao leitor a história da incorporação deste conceito nas ciências humanas. Elabora um debate a partir de diferentes abordagens com base em autores como Jean Gottmann, Claude Raffesttin, Ariovaldo Umbelino de Oliveira, Eliseu Sposito, Rogério Haesbaert, Manuel Correia de Andrade, Milton Santos, entre outros. Em sua obra, um elemento de extrema relevância e contribuição para o pensamento geográfico brasileiro, reside no fato de que ele difunde um referencial teórico italiano, até então pouco trabalhado no Brasil, tais como as abordagens territoriais de Arnaldo Bagnasco, Giuseppe Dematteis, Massimo Quaini, Francesco Indovina, Alberto Magnaghi e Giacomo Becattini.

Para Saquet, assim como para Haesbaert e Souza, entender o território como produto de centralidades e autoridades, arealmente, é uma ideia muito reducionista. Por isso, afirma que é necessário superar as concepções simplistas e "apreender a complexidade e a unidade do mundo da vida, de maneira (i)material, isto é interações *no* e *com* o lugar, objetiva e subjetivamente, sinalizando para a potencialização de processos de desenvolvimento (SAQUET, 2007, p.24).

Saquet (2007) desafiou-se a produzir uma síntese teórico-metodológica a partir de diferentes abordagens e concepções do território. Construiu uma abordagem (i)material do território e da territorialidade cotidiana. Para o autor, o caminho teórico-metodológico assumido implica em uma postura política e ideológica diante da problemática territorial da dominação social.

O autor aponta que o conceito de território foi retomado, nos anos 1970, em abordagens que procuraram explicar a dominação social, a constituição e expansão do poder do Estado-Nação, a geopolítica, a reprodução do capital, a problemática do desenvolvimento desigual, os símbolos e as formas de controle da vida cotidiana. Marcos Saquet afirma que obras de estudiosos como Antonio Gramsci[127], Gilles Deleuze[128], Félix Guatarri[129], Jean Gottmann[130], Giuseppe Dematteis[131], Michel Foucault[132] influenciaram a reelaboração do conceito de território, juntamente com reflexões de Henri Lefebvre sobre a produção do espaço, como produto e condição da dinâmica socioespacial, *lócus* da reprodução das relações de produção (2007, p.53).

Quanto à discussão teórico-metodológica, na filosofia e na geografia, Saquet destaca os processos de Territorialização, Desterritorialização e Reterritorialização e os elos existentes nesse movimento, estabelecendo interface com Deleuze e Guattari. Na concepção de Deleuze e Guattari, a desterritorialização aparece associada ao entendimento de processos inicialmente psicanalíticos e posteriormente ampliados para filosofia. "Fica claro, em sua abordagem, o movimento existente na desterritorialização e nas territorialidades: há fluxos, conexões, articulações, codificação e decodificação, poder. O desejo produz fluxos desterritorializados" (SAQUET, 2007, p. 56).

Em outras palavras, a desterritorialização e a reterritorialização são processos diretamente relacionados ao território. Para Deleuze e Guattari não há território sem

---

[127] Antonio Gramsci (1891-1937): filósofo italiano, político, cientista político, comunista
[128] Gilles Deleuze (1925-1995): filósofo francês
[129] Félix Guattari (1930-1992): filósofo, psicanalista e militante revolucionário francês
[130] Ver: GOTTMANN J., *The significance of territory*, Charlottesville, University Press of Virginia, 1973.
[131] Giuseppe Dematteis (1935 - ****) geógrafo italiano, professor da Universidade de Turim desde 1975.
[132] Michel Foucault (1926 -1984): filósofo francês.

desterritorialização, ao mesmo tempo, sem um esforço para se territorializar em outra parte. Saquet (2007) detecta que os autores fazem essa discussão com base em "Karl Marx, referenciando sua argumentação, no geral, também, em pesquisadores como Michel Foucault, Fernand Braudel, Maurice Dobb, Samir Amin e Henri Lefebvre" (p.57). Trata-se de uma abordagem que influenciou estudos territoriais em vários países, como no Brasil, a exemplo de Haesbaert, especialmente no que se refere ao processo de *des-re-territorialização*.

Saquet (2007 [2004]) também mergulhou nas reflexões de Dematteis (1970), e conclui que, ao estudar a história da geografia moderna, o geógrafo italiano evidenciou suas bases epistemológicas e a necessidade de superação da dicotomia existente entre a geografia física e a geografia antrópico-econômica. A partir de estudos de Claval e Gambi, Dematteis caracteriza a geografia tradicional de base positivista e argumenta em favor de uma geografia histórico-crítica, na qual o conceito de território ganha centralidade.

> O território, conforme a argumentação de Dematteis (1970), é compreendido como uma construção social, com desigualdades (entre níveis territoriais, que variam do local ao planetário), com características naturais (clima, solo...) e *relações horizontais* (entre as pessoas, produção, circulação...) e *verticais* (clima, tipos de culturas, distribuição do *habitat*...), isto é, significa uma complexa combinação particular de certas *relações territoriais (horizontais e verticais)* (SAQUET, 2007 [2004], p.57, grifo do autor).

Dematteis reconhecia, já naquele momento, a complexidade dos problemas territoriais. A coexistência, no espaço, da heterogeneidade. Em 1975, sob o materialismo histórico dialético, trabalha o princípio de interação social, a ação recíproca da organização territorial. "Faz uma compreensão relacional e processual do território, entendendo-o como enraizamento, ligação/relação social do homem com a natureza terrestre e como produto de contradições e relações efetivadas entre os homens" (SAQUET, 2007 [2004], p.58).

De acordo com Saquet (2007 [2004]), a abordagem e o conceito de território de Dematteis revelam as dinâmicas da economia, da política e da cultura. Ele compreende o território como "*campo* de domínio, de controle, efetivado tanto por grandes multinacionais, como pela igreja católica, por grupos políticos e por pequenos supermercados. O território é produto de relações de poder" (p.80).

Em trabalhos da década de 1990, Dematteis destaca, em sua "Geografia da Complexidade", aspectos sobre a diversidade, reciprocidade entre forças globais e locais e as relações conflituosas entre sujeitos e a potencialidade destas relações via ações

criativas. Nesse sentido, Dematteis (1995) entende o território também como natureza, para além das dimensões sociais. "Na sua compreensão, são *fatores físicos e histórico-culturais* que influenciam no desenvolvimento local" (SAQUET, 2004, p. 137).

Em outras palavras, o território é condição para o desenvolvimento que, de acordo com as relações natureza-sociedade, manifesta-se de forma específica em diferentes lugares. Nas condições territoriais do desenvolvimento, há recursos naturais, clima, solo, grupos sociais, estrutura familiar, empresas, associações, relações sociais, posses/propriedades, redes de circulação de pessoas, mercadorias e informações que fazem as mediações entre os sistemas locais e as forças globais.

Saquet (2006, 2007 e 2011) desenvolve uma abordagem territorial híbrida-multidimensional da relação espaço-tempo-território. No entendimento do autor, a "[...] abordagem territorial consubstancia-se numa das formas para se compreender a miríade de processos, redes, rearranjos, a heterogeneidade, contradições, os tempos e os territórios de maneira a contemplar a (i)materialidade do mundo da vida" (SAQUET, 2006, p.183).

> O território significa natureza e sociedade; economia, política e cultura; idéias e matéria; identidades e representações, apropriação, dominação e controle; des-continuidades; conexões e redes; domínio e subordinação; degradação e proteção ambiental, etc... Em outras palavras, o território significa heterogeneidade e *traços comuns*; apropriação e dominação; múltiplas varáveis, determinações, relações e unidades. É espaço de moradia, de produção, de serviços, de mobilidade, de des-organização, de arte, de sonhos, enfim, de vida (*objetiva e subjetivamente*). *O território é processual e relacional, (i)material, com diversidade e unidade, concomitantemente* (SAQUET, 2006, p. 83, destaque nosso).

A territorialização e a territorialidade, no âmbito desta discussão sobre a multidimensionalidade do território, são elementos fundamentais para incrementarmos o debate acerca da política de assistência social. A territorialização representa o próprio processo de efetivação territorial, enquanto que a territorialidade representa o modo como se manifestam relações sociais, a "construção de comportamentos" (DEMATTEIS, 2008) que dizem respeito a um determinado território. Tanto a territorialidade quanto a territorizalização representam processos que envolvem os múltiplos *atores sintagmáticos*, do Estado ao indivíduo.

Tais processos sempre carregam em si as diferentes intencionalidades dos atores sociais que territorializam suas ações. Do ponto de vista de um CRAS, podemos afirmar que sua territorialização ocorre na medida em que política de assistência social se

concretiza, se manifesta espacialmente. Um determinado bairro urbano, com população em situação de risco e vulnerabilidade social, recebe um centro de referência que, ali, exercerá a sua territorialidade, baseada no auxílio e acompanhamento de pessoas que se encontrem na situação de pobreza. Esta é a relação social que fundamenta a razão de ser de um território que se concretizou espacialmente (se territoralizou). Importante lembrar que o território do CRAS existe sobreposto a outros territórios/territorialidades (por exemplo, as territorialidades das desigualdades, razão de ser do próprio CRAS, ou mesmo territorialidades da opulência, da auto-guetização urbana ou mesmo territorialidades produzidas por outros atores, opostos àquela do enfrentamento das desigualdades).

Ao exemplo tangível daquele território de atuação do CRAS pode ser sobreposto um processo de territorialização e territorialidade de outra(s) ação(ões). Por exemplo, a ação de traficantes de drogas pode se territorializar no mesmo território da política de assistência social. Por sua vez, a territorialidade desta atividade entrará em conflito com a territorialidade do trabalho dos agentes públicos do CRAS. Assim, um traficante pode "recrutar" mão de obra de jovens em situação de risco que são atendidos nesse centro de referência. Deste modo, o território é disputado, dinâmico e complexo. Por isso não pode ser tomado apenas como sinônimo de área. Há diversos atores que entram em conflito e disputam territórios, de acordo com diferentes usos e intencionalidades.

Além destes aspectos citados no exemplo anterior, a territorialidade assume um caráter mais amplo ao passo que também diz respeito às temporalidades de uso do território (diversas na mesma proporção da diversidade de grupos sociais) e às identidades dos grupos sociais. Para Saquet (2011) ela possui um triplo sentido:

> [...] a) corresponde às relações sociais que efetivamos todos os dias; b) à apropriação e demarcação de certo espaço na forma de área, área-rede ou rede-rede ou, ainda, de manchas com formatos regulares e/ou irregulares, dependendo dos processos sócio-espaciais que estão em jogo e, c) ao caráter organizativo de militância política e transformação em favor de uma sociedade mais justa. A territorialidade se constitui, dessa forma, numa problemática multidimensional, ao mesmo tempo, complexa, territorial, espacial e temporal: é substantivada por temporalidade (ritmos, desigualdades), tempos, territórios, diferenças e identidades (SAQUET, 2011, p. 211).

Chamamos atenção para esses aspectos, pelo fato de que o território deve ser entendido em sua tríade relacional território-territorialização-territorialidade, como

oportunamente assevera Porto-Gonçalves[133] no artigo "Da geografia às geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades" (2002). A perspectiva tradicional de não considerar a geograficidade do mundo, sublinha Porto-Gonçalves (2002), tem implicações importantes para as ciências sociais, para não dizer para a sociedade mesma (p. 229).

Nesse sentido, os conflitos e disputas nos territórios, as lutas dos atores contra a exclusão e a forma com que muitos grupos apropriam-se do espaço como condição para estar e viver com dignidade, recoloca com força a geograficidade do mundo e os desafios de suas interpretações.

> São novos territórios epistêmicos que estão tendo que ser reinventados juntamente com os novos territórios de existência material, enfim, são novas formas de significar nosso estar-no-mundo, de grafar a terra, de inventar novas territorialidades, enfim de geo-grafar (PORTO-GONÇALVES, 2002, p. 226).

Em sintonia com as considerações de Porto-Gonçalves, acerca do caráter relacional, multidimensional e conflitual do território, outro geógrafo, Bernardo Mançano Fernandes[134], vai além e sustenta que entrementes sua faceta concreta, o território caracteriza-se, igualmente, pelas disputas imateriais, como nos casos da teoria e da política.

> Pelo fato do território ser uma totalidade, multidimensional, as disputas territoriais se desdobram em todas as dimensões; portanto as disputas ocorrem também no âmbito político, teórico e ideológico, o que nos possibilita compreender os territórios materiais e imateriais. As políticas de dominação e de resistência utilizam o conceito de território para delimitar tanto os espaços geográficos disputados, quanto de demarcar os pleiteados (FERNANDES, 2009, p.201).

---

[133] Carlos Walter Porto-Gonçalves é geógrafo, trabalha com temas relacionados ao: território-territorialidade-territorialização, conflito social, movimentos sociais, justiça ambiental e geograficidade. Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal Fluminense (UFF) e atua nas seguintes linhas de pesquisa; 1) Geografia dos Conflitos no Campo - Brasil 1985 aos dias atuais; 2. Atlas dos Conflitos Rurais no Brasil - 1985-2005 e 3. Geografia dos Conflitos Sociais na América Latina e Caribe.

[134] Bernardo Fernandes Mançano é geógrafo, trabalha com ênfase em desenvolvimento territorial na América Latina e Caribe, pesquisando os seguintes temas: teorias dos territórios, paradigmas da questão agrária e do capitalismo agrário, reforma agrária, desenvolvimento territorial, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Via Campesina. Atualmente é professor na Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho" - UNESP, campus de Presidente Prudente, SP. Atua na seguintes linhas de pesquisa: 1. Movimentos socioterritoriais; 2. A formação do MST no Brasil; 3. A formação da Via Campesina: territorialização e mundialização dos movimentos camponeses; 4. DATALUTA - BANCO DE DADOS DA LUTA PELA TERRA; 5. Desenvolvimento territorial; 6. Campesinato, capitalismo e tecnologias; 7. Educação, Saúde e Cultura e 8. Trabalho, saúde ambiental e movimentos socioterritoriais

Portanto, teorizar sobre o território no afã do diálogo com o Serviço Social, é também uma forma de disputar a Política de Assistência Social. Pensar na tríade relacional território-territorialização-territorialidade mais apropriada para o enfrentamento das profundas desigualdades socioespaciais no Brasil é, igualmente, engajar-se na luta pela inclusão e pelos direitos sociais.

Como vimos durante esse capítulo, enquanto conceito fundamental à análise geográfica e chave de compreensão de dinâmicas que compõe a nossa realidade de conflitos e desigualdades sociais, o território compreende a construção de espaços apropriados, produzidos e reproduzidos na esteira de múltiplas determinações. Há a dimensão política (poderes diversos), a dimensão econômica (interesses financeiros) e a dimensão cultural (as relações simbólicas dos atores sociais com aquele espaço que se apresenta como condição do seu modo de existir).

A forma com que esse conceito é trabalhado pelos agentes responsáveis pelas formulações e implementações de tais políticas, traz à tona, também, as concepções e intencionalidades ulteriores? Como ele é concebido e disputado antes mesmo de ser incorporado a um texto de caráter oficial (normas e leis)? Como ele é compreendido pelos agentes públicos que vão desenvolver os seus trabalhos no final da cadeia de ações que estão por detrás da política assistencialista?

Nesse último aspecto, nos referimos às (aos) assistentes sociais diretamente envolvidos com os territórios de atuação dos Centros de Referência da Assistência Social. Assim, é fundamental buscar o entendimento dos desdobramentos de uma determinada visão sobre o território como conceito (no plano das ideias) e como uma realidade vivida (no plano das ações).

Também consideramos a relevância de uma reflexão acerca do próprio papel dos assistentes sociais como atores que lidam cotidianamente com os problemas gerados numa sociedade marcada pela má distribuição de renda, pelas abissais diferenças entre ricos e pobres e, como resultado disso, a situação de carência em amplo sentido: econômica (desemprego e miséria), cultural (ranços de analfabetismo, impossibilidade de acesso a bens culturais capazes de promover a formação cidadã) e afetiva (marginalização do indivíduo, violência doméstica, abusos).

Em tais contextos, reconhecemos que estes profissionais podem assumir um papel marcadamente transformador na sociedade, na medida em que o trabalho assistencial é aquele que está próximo dos sujeitos que são diretamente afetados pelos problemas socioespaciais que os geógrafos analisam.

Justamente por esta relação de proximidade, o assistente social não pode ser definido apenas como um profissional que acompanha pessoas em situação de risco e vulnerabilidade social. O acompanhamento ou o auxílio devem ser vistos como parte de uma elaboração mais ampla. O assistente social, nesse aspecto, não é apenas aquele que vai assistir a esse ou àquele grupo. Ele também atuará em função da superação dos problemas sociais. E preciso ter condições de compreender – e porque não teorizar – sobre um mundo cada vez mais complexo ao seu redor.

Na perspectiva do serviço social, o território não pode ser apenas um recorte delimitador de uma área: aquela onde se faz presente a população carente de determinada cidade. Ao Centro de Referência de Assistência não basta apenas um território de atuação, mas de ação. Aos profissionais não basta somente assistir às pessoas marginalizadas, posto que também devem estar atentos aos fatores que geram os meios de produção das desigualdades.

Por que existem cinturões de exclusão e pobreza nas cidades? Por que existem fulcros de extrema riqueza enquanto boa parte da população citadina é privada de vários direitos? Quais são os processos que alimentam a criação de bairros carentes de infraestrutura ou surgimento de favelas? Quais elementos estão por trás das dinâmicas de uso do solo urbano e incorporação imobiliária? Por que existem pessoas que não tem lugar para morar? Por que existem condomínios fechados de alto padrão de moradia? Por que o direito à cidade é negligenciado para alguns grupos sociais?

Tais questões, apesar de serem bem gerais, são fundamentais para compreendermos as desigualdades sociais e suas expressões espaciais e o território, como campo de disputas, conflitos de classe, relações intersubjetivas, representações políticas ou coexistência de diversos poderes, é um conceito basilar para incorporarmos às políticas assistenciais com o objetivo de transformação da realidade.

Não é suficiente que os agentes públicos[135] de secretarias municipais de assistência social delimitem áreas para instalar o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) a partir da identificação de bairros marcados por fortes elementos das desigualdades para "se obter" um "território de abrangência" por "constituir [se em] um espaço humano, habitado. (...) [e] uma localidade marcada pelas pessoas que ali vivem"

[135] Agente como aquele que age, que opera e que realiza uma ação. No campo das políticas públicas: trabalhamos com a noção de agente público como "o indivìduo, pessoa fìsica, que exerce uma função pública no âmbito do Estado; função pública entendida como um encargo, instituído na legislação, para o exercìcio de determinada atividade circunscrita ao denominado serviço público" como, por exemplo, a função do assistente social na secretaria municipal de assistência (GOTIJO, 2012, p.21).

(2009, p.13). Essa demarcação significa reduzir o conceito de território a um localismo, assumindo uma área previamente delimitada de atuação como se fosse, por si mesma, um território. Tomar o território como sinônimo de "substrato espacial material" equivale a "coisificar" o território como afirma Souza:

> [...] fazendo com que não se perceba que, na qualidade de projeção espacial de relações de poder, os recortes territoriais, as fronteiras e os limites podem todos mudar, sem que necessariamente o substrato material que serve de suporte e referência material para as práticas espaciais mudem (2013, p.90).

Significa que o território do CRAS não pode ser confundido com o limite de uma área de "pobreza", com seu "substrato espacial material" mais aparente, delimitado menos ou mais arbitrariamente pelo agente público em função do que é previsto na PNAS. Significa, também, que não é possível reduzir àquela área delimitada apenas a localização dos indivíduos em situações de vulnerabilidade e risco, como também as estratégias e instrumentos de seu enfrentamento.

Identificamos a existência do "Território do CRAS", porque detectamos as relações de poder entre os agentes públicos da escala federal e os agentes da escala municipal. Mas, no nosso entendimento e baseados na concepção de território de Souza (2005 [1995], 2013), para identificar os territórios onde os CRAS devem ser instalados, é necessário identificar as relações de poder que se fazem presentes nos municípios, cidades e campos. Investigar o exercício dos poderes e, com ele, a necessidade de reivindicar o território como um importante conceito para o entendimento da realidade material e vivida, tem a ver com nossa preocupação par com a superação do modo de vida que leva os indivíduos a situação de vulnerabilidade e risco social.

Compreender o exercício do poder em cada território está diretamente associado à compreensão dos desafios e situações que remetem ao substrato espacial material e às suas formas, como por exemplo, o estado das edificações, a presença/ausência de saneamento básico, a presença/ausência de infraestrutura etc., mas, também está associado às relações sociais produtoras de desigualdades (escala mundial/nacional e local), nas relações cotidianas dos moradores de bairros (realidade vivida, cultura, valores que são estabelecidos dentro e fora do território).

Além disso, é preciso compreender as relações sociais, geograficamente singulares, que: i) levam pessoas a dependerem do Programa Bolsa Família, ii) geram o trabalho infantil, iii) levam pessoas a serem privadas do convívio familiar; iv) que

privam os idosos de terem uma qualidade de vida; v) que impedem pessoas de adquirirem documentação civil básica, etc.

Por todos estes fatores, consideramos que pode ser profícuo estabelecer diálogos entre duas áreas distintas do conhecimento, mas convergentes: a Geografia e o Serviço Social.

Ainda cabe ressaltar que com distintas leituras político-flosóficas e contribuições teórico-metodológicas, além dos autores citados (SOUZA, HAESBAERT, SAQUET e FERNANDES) e Milton Santos, para nos limitarmos à produção brasileira, autores como Manuel Correia de Andrade, Bertha Becker, Álvaro Luiz Heidrich, Carlos Walter Porto-Gonçalves, Nécio Turra Neto, Eliseu Savério Sposito, Luciano Zanetti Candiotto, em diálogo com as ciências humanas, enriqueceram e têm enriquecido em amplitude e complexidade o debate sobre o território na Geografia.

A construção epistemológica do conceito de território, no âmbito de uma ciência atenta às dinâmicas socioespaciais, pode vir a ser importante fonte de inspiração, novos olhares, posturas e formas de ação para que a assistência social ultrapasse alguma concepção de território que, eventualmente, ainda não lhe permita superar o significado do verbo assistir, incorporando o sentido de transformar.

Em suma, oito aspectos inter-relacionados, apreendidos no capítulo, podem servir de base em nossa tentativa de elaborar uma síntese conclusiva das abordagens e concepções do território na Geografia como fomento na proposição do diálogo interdisciplinar com o Serviço Social e a Assistência Social.

1) O conceito de território não deve restringir-se a sua apreensão tradicional atrelada ao Estado como órgão de regulação socioespacial. Há diversos outros territórios para além do Estado, mais ou menos atravessados pela institucionalidade (territórios das igrejas, do tráfico, dos movimentos sociais, da prostituição, das atividades econômicas etc.);

2) O território significa, em toda sua complexidade, a projeção e condição espacial das relações de poder;

3) Diversos *atores sintagmáticos*, do Estado à família, através de suas práticas cotidianas, constituem-se como produtores de territórios;

4) O território não pode ser concebido como dimensão analítica da política pública, pois a multidimensionalidade está em cada território;

5) As dinâmicas de apropriação social do espaço estão conectadas às diversas escalas do agir social, da rua aos circuitos internacionais.

6) As territorialidades são regidas por diferentes temporalidades, tempos longos e curtos, rápidos e lentos, interagem e estão em contradição na estruturação dos territórios do cotidiano.

7) O território precisa ser considerado em sua tríade relacional: território-territorialização-territorialidade, sem a qual torna-se vazio de seu conteúdo social dinâmico.

8) A perspectiva integradora do território é o grande desafio do conhecimento acadêmico para pensar a gestão, haja vista que ideia, matéria, temporalidades, economia, política, cultura e natureza, hibridizam-se nas relações locais e cotidianas da sociedade com o espaço.

Considerações Finais

Ao analisarmos a inserção e a evolução do conceito de território na Política de Assistência Social, bem como as ênfases dadas às concepções presentes na PNAS e no campo acadêmico do Serviço Social, enfrentamos duas questões centrais: a primeira refere-se à forma ainda reducionista em que a PNAS concebe o território e busca operacionalizá-lo como estratégia de gestão e a segunda diz respeito ao fato de que a evolução teórico-metodológica do conceito de território no campo acadêmico do Serviço Social (com o estabelecimento de interfaces com a Geografia) não tem se repercutido, efetivamente, em mudanças de concepção pela Política de Assistência Social.

Com a opção teórico-metodológica adotada nesta tese, notadamente a partir das abordagens e conceitos de Milton Santos, Marcos Saquet, Rogério Haesbaert, Marcelo Lopes de Souza e Claude Raffestin, tecemos uma leitura crítica do conceito de Território como incorporado pela Política de Assistência Social pós-LOAS e, mais especificamente, pela PNAS. A incorporação do conceito tem-se orientado por uma concepção de território que não explora elementos-chave das abordagens atuais na Geografia, como as diferenciações dos territórios e das territorialidades, a dinâmica relacional dos *atores sintagmáticos*, a relação unidade-totalidade, a multidimensionalidade, as múltiplas temporalidades e a multiescalaridade. A concepção de território nos documentos oficiais ainda está essencialmente calcada na ideia de área, uma concepção tradicional – já superada pela Geografia brasileira –, porém funcional para as ações de planejamento e intervenção via Estado.

O conceito de território e a Política de Assistência Social foram os objetos centrais de nossa investigação, a qual não tem a pretensão de esgotar o debate, mas tensionar, pela crítica necessária, a fim de abrir novas perspectivas de reflexão, de pesquisa e de ações públicas.

Inclusive, tal crítica nos levou a questionar o papel dos Geógrafos, em específico dos professores de Geografia, tanto do Ensino Superior quanto da Educação Básica, quanto suas responsabilidades relacionadas ao processo de ensino-aprendizagem. A concepção de um território areal, ou como sinônimo de um pedaço da superfície terrestre, delimitado por aquele que observa em função daquilo que ele deseja apontar, pode ser fruto da associação direta que professores fazem do conceito com a faceta político-administrativa do território. Aqui, caberia outras pesquisas para identificar, por

exemplo, onde estariam as lacunas dos conhecimentos do ensino da Geografia acadêmica e escolar. Queremos ressaltar com isso que nós geógrafos também somos responsáveis por reproduzir uma concepção estreita de território.

Nos quatro capítulos desenvolvidos, aproximamo-nos, inicialmente, do debate da política pública no campo acadêmico da Geografia; posteriormente, consideramos os avanços e rupturas com atenção à inovação que representa a inserção do conceito de território na PNAS; em um terceiro momento, identificamos a direção assumida pela referida política, por meio da análise do conceito de território nos documentos oficiais e pelas entrevistas com professores/pesquisadores do Serviço Social, onde pudemos propor um debate acerca dos limites da "perspectiva territorial" da PNAS; por fim, buscamos ampliar o debate sobre o território presente nesta política, valendo-nos de abordagens e concepções do território produzidas por geógrafos brasileiros, que sistematizaram a discussão internacional sobre o conceito e a reelaboraram a partir da nossa realidade e de nossas especificidades. O objetivo consistiu em sistematizar compreensões sobre o conceito de território para aumentar as possibilidades de diálogo com os profissionais do Serviço Social. Feito isso, buscamos elaborar uma síntese conclusiva, apontando como o debate na Geografia poderia se repercutir na produção de subsídios para estruturação de uma Política de Assistência Social com maior capacidade de apreensão dos quadros internos de desigualdades socioespaciais.

Quanto ao debate próprio da Geografia já acumulado sobre o território, sinalizamos os esforços, que desde as diferentes perspectivas teórico-metodológicas, têm procurado reelaborá-lo conceitualmente, tornando-o um importante aliado para desvendar as complexas relações da sociedade com seu espaço. Nesse ponto, duas considerações são relevantes: se, por um lado, a Política Nacional de Assistência Social, por meio de seus distintos atores, não tem atentado o suficiente para a potencialidade inerente ao "território dos geógrafos", por outro, os geógrafos, pouco têm se debruçado no estudo das políticas públicas, em especial da PNAS. Logo, pouco têm conseguido colaborar para com as estratégias e os desafios da gestão pública que objetivam amenizar as desigualdades sociais.

Com a pesquisa de mestrado, detectamos alguns descompassos entre a discussão teórica que envolve o território e o uso que é feito do conceito na PNAS e sua apropriação por assistentes sociais executores da política no CRAS. Por outro lado, temos clareza que uma política robusta de enfrentamento às desigualdades

socioespaciais está em processo de construção, em constante evolução e precisa descobrir novas estratégias, em especial de ação, para alcançar resultados significativos e duradouros. Portanto, nossa contribuição focou-se na problematização de aspectos teóricos e metodológicos da incorporação do conceito de território pela Política de Assistência Social, procurando agregar ao debate a contribuição da Geografia brasileira. Nosso esforço em elaborar uma análise crítica documental e de caráter teórico buscou o convite ao diálogo para que, porventura, seu produto venha a ser útil para a redefinição de ações e de políticas públicas estruturantes ao enfrentamento das desigualdades.

Concebemos o território como um conceito complexo capaz de subsidiar o entendimento das múltiplas formas em que as desigualdades sociais se apresentam em suas relações com o espaço. Há nele uma potencialidade que precisa ser trabalhada de maneira simultânea: práxis e teoria. Daí a proposta de diálogo entre a Geografia e o Serviço Social com a finalidade de fugir de algumas reduções sobre o conceito de território apenas como área e uma busca em construí-lo/concebê-lo como um processo relacional de apropriação multidimensional do espaço, enfatizando sua natureza conflituosa, multiescalar, para além, inclusive, de sua simples associação ao conceito político de Estado-nação, como fora feito pela Geografia Política Clássica e tão presente no imaginário social.

Na Geografia brasileira, que já acumula mais de duas décadas de densos debates sobre o ressurgimento do território, o movimento epistemológico em torno deste conceito é resultado de esforços, a partir da academia, para explicar um mundo em transformação, com o movimento das ações dos povos na recusa em viver nos espaços de opressão, espoliação e miséria.

Na esteira do movimento de renovação da Geografia, especialmente do final do século XX em diante, que a abordagem territorial adquire substância teórico-metodológica nos estudos sobre o papel das relações sociais e de poder nos processos de produção do espaço. No entanto, um único conceito, o de "território usado", sistematizado em conjunto pelos geógrafos Milton Santos e Maria Laura Silveira (geógrafa omitida nos documentos da PNAS), é a referência geográfica fundamental, como foi visto, para pesquisadores do Serviço Social, assistentes e agentes elaboradores da política pública.

Com a realização desta pesquisa, pudemos sistematizar argumentos que nos permitiram responder à questão sobre até que ponto a inserção do conceito de território

na PNAS inovou na forma pela qual a própria política se materializa no espaço. Do ponto de vista das ideias, constatamos que se trata sim de uma inovação, justamente porque o conceito é incorporado em um contexto no qual o debate sobre a assistência social enquanto direito já havia sido colocado. Tal questão já propõe a discussão acerca do papel do Estado como agente público que deve garantir a inclusão social e distribuição das riquezas, mas, ao mesmo tempo, também como um agente que contribui para a acentuação de desigualdades sociais na medida em que favorece a produção de territórios que desagregam a coesão social porque são demarcados por relações de poder que favorecem a fruição das riquezas para grupos específicos e não necessariamente a distribuição destas e a garantia de uma justiça social. Nesse aspecto, o território abre uma frente de discussão para se pensar o espaço socialmente dividido, fragmentado e utilizado de acordo com diferentes interesses de classes sociais, afinal, são as ações da sociedade que territorializam o espaço geográfico.

Contudo, do ponto de vista da materialização da Política de Assistência, constatou-se que ainda há uma restrição conceitual no sentido de que não tem incorporado a evolução do debate acerca do território do próprio campo acadêmico do Serviço Social, muito menos do campo da Geografia. A territorialização da política continua assentada em uma forte conotação areal – no recorte de uma área de abrangência para dispor dos serviços socioassistenciais – de modo que o território não se constitui como uma possibilidade efetiva de análise das desigualdades oriundas das contradições presentes nas relações dos grupos sociais com seu espaço. Por isso, o território reduz-se à ferramenta metodológica de planejamento.

O território na PNAS, apesar dos avanços, aparece como um palco onde as políticas deverão acontecer. Os agentes públicos, elaboradores ou responsáveis pela operacionalização dos serviços socioassistenciais, precisam entender a Política Nacional como criadora de territórios via indução de novas ações. As ações promovidas por meio de instrumentos da política acontecem sobre objetos preexistentes e que irão interagir com outras ações.

Em Lindo (2010), já havíamos percebido o esforço para se incorporar a abordagem territorial na Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004) e no Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2005). Entretanto, não havíamos alcançado uma suficiente problematização naquela ocasião, porém, apesar dos avanços, hoje reconhecemos que, ao partilhar dos princípios da universalidade e da descentralização, em 2015 a Política ainda não consegue dar conta da magnitude de seus

significados para a apropriação, não apenas no âmbito conceitual, mas também na prática da formulação e operacionalização da política pública de Assistência Social que visa ao enfrentamento e à prevenção de situações de vulnerabilidades e riscos sociais.

O SUAS incorpora a chamada perspectiva territorial para tratar dos serviços socioassistenciais, ou seja, o território é concebido como base de sua organização. O objetivo é oferecer serviços a partir da observação das distintas realidades socioespaciais em termos de características, demandas, acessos e, concomitantemente, identificando as diversas potencialidades presentes nos territórios para superação dos quadros de vulnerabilidade social. Os agentes públicos, elaboradores desta política, têm compreendido esse processo enquanto uma mudança paradigmática, pois consta em lei a superação da fragmentação, o alcance da universalidade de cobertura e a Política de Assistência Social como um direito. Não obstante, a evolução teórico-metodológica alcançada na academia não se tem repercutido em mudanças efetivas na forma de territorialização da Política de Assistência Social.

A mudança, considerada paradigmática, tem como fundamentos: 1) concatenar políticas públicas setoriais; 2) superar enfoques homogeneizantes do espaço; 3) trazer à tona o princípio da diversidade sociocultural; 4) identificar as relações sociais e de poder produtoras das desigualdades; 5) inventariar as potencialidades que possibilitem a superação das desigualdades socioterritoriais; 6) inovar os processos de gestão (formulação, implementação, operacionalização, monitoramento e avaliação); e 7) descentralizar a oferta de serviços socioassistenciais.

No âmbito das abordagens e concepções de território na Geografia, diversos elementos poderiam contribuir para fortalecer a tônica territorial na Política de Assistência Social, dentre os quais destacamos: i) o desvencilhamento do conceito de território atrelado unicamente ao Estado e como área a ser delimitada; ii) o caráter relacional do território como expressão da projeção espacial das relações de poder; iii) o reconhecimento dos diversos *atores sintagmáticos*; iv) a multidimensionalidade como inerente ao território; v) a multiescalaridade; vi) as distintas temporalidades; vii) a imbricação território-territorialização-territorialidade; e viii) a integração entre diferentes concepções e abordagens do território.

A inclinação territorial na política pública, assumida explicitamente pela PNAS, é resultado de uma lenta construção de experiências que se combinam, se articulam e se conflitam nas dimensões da gestão, da teorização e da operacionalização. A política, portanto, é em si, de algum modo, um território em disputa.

A proposição geral da tese foi, portanto, apresentar, de modo sintético, as concepções geográficas sobre o território e demonstrar que a aproximação e o diálogo com assistentes sociais é uma pertinente estratégia para disputarmos, conjuntamente, as políticas públicas que buscam o combate às desigualdades socioespaciais e a garantia de direitos. Nesse sentido, concordamos com Silva (2013) quando diz que o *território pode ser fim*, quando o objetivo for desenvolvimento do território, a partir da combinação das características (i)materiais do território, de equipamentos institucionais e das redes intersetoriais parar gerar rotinas e possibilidades de superar a situação de risco e vulnerabilidade social. O *território pode ser meio*, quando gestores criam estratégias mais eficientes de intervenção, determinando, por exemplo, territórios prioritários de acordo com critérios definidos por agentes públicos e com população local, para intervir. O *território pode ser Direito*, para assegurar a grupos sociais o direito aos recursos territoriais imprescindíveis para a reprodução social e a manutenção de sua identidade coletiva.

Enfim, acreditamos que o tema desta tese é atual e está presente na agenda das políticas públicas, nos debates do Serviço Social e também em pesquisas geográficas e temos consciência e desejo de que todos os limites interpretativos que permaneceram aqui serão alvo de futuras pesquisas e diálogos dentro e fora da Geografia.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, Manuel Correia. **Caminhos e Descaminhos da Geografia**. Papirus, Campinas, 1988.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade de Campinas, 2003 [1995].

ARENDT, Hannah. **Da Violência**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004 [1970], p. 15-24. Disponível em: <http://pavio.net/download/textos/ARENDT,%20Hannah.%20Da%20Viol%C3%AAncia.pdf>

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2011.

BITOUN, Jan. **Tipologia das cidades brasileiras e políticas territoriais: pistas para reflexão**. In: Bitoun, Jan; Miranda, Lívia. (Org.). *Desenvolvimento e cidades no Brasil. Contribuições para o debate sobre as políticas territoriais*. 1ed.RECIFE: FASE: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009, v. 1, p. 17-44.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**. Brasília: MDS, 1993.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Anais II Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 1997. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/conferencias-nacionais/ii-conferencia-nacional/ii-conferencia-nacional> Acesso em: 9 abril 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Comunidade Solidária: três anos de trabalho**. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes-1/comunidade-solidaria-tres-anos-de-trabalho. Acesso em: 1 abr 2015.

BRASIL. Ministério de Assistência Social (MAS), Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social – **LOAS Anotada**. Lei n. 8742, de 7 de dezembro de 1993, março/ 2009.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Caderno SUAS Volume 1 - Configurando os Eixos da Mudança**. Brasília: MDS, 2008a.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Caderno SUAS Volume 2 – Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados**. Brasília: MDS, 2008b.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Caderno SUAS Volume 3 - Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração** Brasília: MDS, 2008c.

BRASIL (a). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS; UNESCO, 2009.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), **Orientação Técnica: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Brasília: MDS, 2009a.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, 2009b.

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

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Nota MDS. **O perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010**. Brasília, 2 maio 2011. Disponível em < http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/11.05.02_Nota_Tecnica_Perfil_A.doc> Acesso em abril de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma de Operação Básica – NOB/SUAS**. Brasília: MDS, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Cartilha 2: SUAS – Implicações do SUAS e da gestão descentralizada na atuação dos conselhos de assistência social**. Brasília: MDS, 2013a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência Social. **Caderno 1 CapacitaSUAS**: Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência Social. **Caderno 2 CapacitaSUAS**: Proteção de Assistência Social: Segurança de Acesso a Benefícios e Serviços de Qualidade. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013c.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São

Paulo. Sistema Único de Assistência Social. **Caderno 3 CapacitaSUAS:** Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social. Brasília: MDS, 2013d.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Conferência de Assistência Social**. 2015. Disponível em http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/sou-conselheiro-da-assistencia-social/conferencias-de-assistencia-social Acesso em: 1 abr 2015.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Política e NOBs**. Disponível em < http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs> Acesso em: Abril de 2015.

423 p.

CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessoa. **Uma reflexão sobre ciência e conceitos: o território na geografia.** In: RIBAS, Alexandre Domingues; SPÓSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurélio. Território e desenvolvimento: diferentes abordagens. Francisco Beltrão – PR: UNOESTE, 2004, p.67-86.

CASTRO, Iná Elias. Instituições e território**. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania**. Revista Geosul, Florianópolis, v. 18, n. 36, jul/dez 2003, p 7-28.

_____. O **problema da espacialidade da democracia e a ampliação da agenda da geografia brasileira**. Revista da ANPEGE, v. 7, n. 1, número especial, out. 2011, p. 291-305.

CATALÃO, Igor. **Brasília, metropolização e espaço vivido: práticas espaciais e vida quotidiana na periferia goiana da metrópole**. São Paulo: Cultura Acadêmica/Editora UNESP, 2010.

_____. **Diferença, dispersão e fragmentação socioespacial: explorações metropolitanas em Brasília e Curitiba**. 2013. 190 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

CATELAN, Márcio José. **Heterarquia urbana: interações espaciais interescalares e cidades médias**. 2012. 227 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Interações espaciais**. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar Gomes; CORRÊA, Roberto Lobato. *Explorações Geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

_____. Perspectivas da urbanização brasileira – uma visão geográfica para o futuro próximo. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 10., 29 out. a 02 nov. 2007, Florianópolis. *Anais*... Florianópolis: UFSC, 2007.

COUTO, B. R.; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, R. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos.

In. COUTO et al. (org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-65.

DEMATTEIS, Giuseppe. **O Território: uma oportunidade para repensar a Geografia**. In: SAQUET, Marcos Aurélio. Abordagens e Concepções de Território. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p.7-11.

ESTEVA, Gustavo. **Desenvolvimento**. In: SACHS, Wolfgang. *Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000.

FAGNANI, Eduardo. **A Política Social do Governo Lula (2003 – 2010): perspectivas históricas**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n.192, jun. 2011.

FAO. **Estado da Insegurança Alimentar no Mundo" e "Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Um Retrato Multidimensional**. Relatório: Brasília, 2014.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais.** Revista Nera, Presidente Prudente, n. 15, edição especial, p. 07-17, ago/2012 [2005].

_____. **Sobre a tipologia de territórios**. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério. (Org.) *Territórios e Territorialidades*: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 197-216.

_____. **Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico.** *Tese (Livre-Docência)* - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente: 2013.

FERNANDES, Suellen Walace Rodrigues. **A inserção do espaço geográfico na política de turismo**. In: STEINBERGER, Marília (org). *Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais.* Brasília: Ler Editora, 2013, p.245-264.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

GUERRA, Alexandre; POCHMANN, Márcio e SILVA, Ronnie Aldrin (orgs). **Atlas da exclusão Social no Brasil: dez anos depois**. Volume 1. São Paulo: Cortez, 2014.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. **Um lugar para a Geografia: Contra o simples, o banal e o doutrinário**. In MENDONÇA, Francisco; LOWEN-SAHR, Cicilian Luiza e SILVA, Marcia da. (org.) *Espaço e Tempo*. Complexidade e desafios do pensar e do fazer geográfico. Curitiba: Associação de Defesa do Meio Ambiente e Desenvolvimento de Autonomia (ADEMADAN), 2009, p. 13 - 30.

GÓMEZ, Jorge R. Montenegro. **Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural.** *Tese* (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente: 2006.

GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga. **Agente**. In.: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. (org.) *Dicionário de políticas públicas*. Barbacena: EdUEMG, 2012, p. 21.

GUIMARÃES, Raul Borges. **Política nacional de saúde, concepções de território e o lugar da vigilância em saúde ambiental**. Hygeia*: Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde* (Uberlândia), v. 4, 2008, p. 90-99.

HABERMAS, Jürgen. **O Conceito de Poder de Hannah Arendt**. In FREITAG, Bárbara; ROUANET, Sérgio Paulo (orgs). *Habermas* – Sociologia. São Paulo: Ática, 1993.

HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. **O território em tempos de globalização**. Revista etc..., espaço, tempo e crítica. n.2 (4), vol. 1, 15 de agosto de 2007, 2007 [1999].

HAESBAERT, Rogério. **Des-caminhos e perspectivas do território**. In: RIBAS, Alexandre Domingues; SPÓSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurélio. *Território e desenvolvimento: diferentes abordagens*. Francisco Beltrão – PR: UNOESTE, 2004a.

_____. **O mito da desterritorialização: do „fim dos territórios" à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007 [2004b].

_____. **Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial**. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério. (Org.) Territórios e Territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 95-120.

HESPANHOL, Rosangela. **A Adoção da Perspectiva Territorial nas Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil.** *CAMPO-TERRITÓRIO: Revista de Geografia Agrária*, v.5, n.10, ago. 2010, p. 123-147.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** (PNAD). Rio de Janeiro, v. 30, 2009.

IPEA. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília, n. 16, nov. 2008.

IPEA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.** Relatório nacional de acompanhamento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2014

JANNUZZI, Paulo M.; QUIROGA, J. (orgs) Síntese das pesquisas de avaliação de Programas Sociais do MDS 2011-2014. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n.16 (2014). Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação, Brasília, 2014.

KOGA, Dirce. **Cidades territorializadas entre enclaves e potências**. Tese (Doutorado)-Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

_____. **Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **O território e suas múltiplas dimensões na Política de Assistência Social** In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. – n.2, 2005, p.17-21.

KOGA, Dirce; RAMOS, F e NAKANO, K. **A disputa territorial redesenhando relações sociais nas cidades brasileiras**. In Serviço Social e Sociedade nº 94, ano XXIX, SP: Cortez, 2008.

KURKA, A. B. **A participação social no território usado**: o processo de emancipação no município de Hortolândia. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **La Procductíon de L"Espace**. Paris: Anthropos, 1974.

LINDO, Paula V. de Faria. **Geografia e Política de Assistência Social: territórios, escalas e representações gráficas entre políticas públicas**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

LONARDONI, Eliana; GIMENES, Junia Garcia; SANTOS, Maria Lucia dos; NOZABIELLI, Sônia Regina. **O processo de afirmação da assistência social como política social.** Serviço Social em Revistam, Vol. 8, N. 2, Jan/Jun 2006, p. sem página.

MARINHO, Alexandre. FAÇANHA, Luís Otávio. **Programas Sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. In: IPEA, Texto para Discussão Nº 787, Rio de Janeiro: 2001.

MATTOSO, Jorge; ROSSI, Pedro. **Jorge Mattoso e Pedro Rossi: Arminio Fraga e a distribuição de renda**. Artigo jornal Folha de São Paulo. Acesso em 1 nov 2014.

Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/09/1508410-jorge-mattoso-e-pedro-rossi-arminio-fraga-e-a-distribuicao-de-renda.shtml

MELAZZO, Everaldo Santos. **Padrões de desigualdades em cidades paulistas de porte médio**. A agenda das políticas públicas em disputa. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

_____. **Apresentação**. In: LINDO, Paula V. de Faria**.** *Geografia e Política de Assistência Social: territórios, escalas e representações gráficas entre políticas públicas*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

MELAZZO, Everaldo Santos; MAGALDI, Sérgio Bráz. **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: *XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana*, 2013, Rio de Janeiro. Anais do XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 2013.

_____ . **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 do Desenvolvimento Social e

Combate à Fome. (Org.). *Avaliação de políticas públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome*, v.3: Assistência social e territorialidades. 1ed.Brasilia: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome., 2014, v. 3, p. 18-39

MENDOSA, Douglas. **Gênese da política de assistência social do governo Lula**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Programa de Pós- Graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, 2012.

NASCIMENTO, Paula F.; MELAZZO, Everaldo Santos. **Território: conceito estratégico na Assistência Social**. *Serviço Social em Revista* (Online), v. 16, p. 66-88, 2013.

PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

PERES, Thais Elena de Alcantara. **Comunidade Solidária: A proposta de um outro modelo para as políticas sociais.** Revista Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005, p.109-126.

PEREIRA, Potyara A. **Reflexões sobre a Medida Provisória nº 813, de 01/01/95**. Revista *Serviço Social & Sociedade*, Ano XV, nº 47, abril. São Paulo: Cortez, 1995, p.147 – 150.

_____. **Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social**. Revista *Serviço Social e Sociedade*, Ano XXIV, nº 77, março. São Paulo: Cortez, 2004, p. 54 – 62.

_____. **A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS**. Revista *Ser Social*, nº 20, jan-jun, 2007, p. 63 – 83.

_____. **Utopias Desenvolvimentistas e Política Social no Brasil**. *Revista Serviço Social & Sociedade*. (Neo) Desenvolvimentismo & Política Social. São Paulo: Cortez, n. 112, out./dez. 2012, p.729-753.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. **Política Nacional de assistência Social e Território: Um estudo à luz de David Harvey.** *Tese (doutorado)* – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2009a.

_____. **Política Nacional de Assistência Social e território: enigmas do caminho**. Rev. Katál. Florianópolis – SC, v.3, n.2. 2010.

POCHMANN, Marcio. **Políticas Públicas e situação social na primeira década do século XXI**. In SADER, Emir (org.) *Dez anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil*: Lula e Dilma. São Paulo, Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013, p.145-156.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Da Geografia às Geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades**. In: La guerra Infinita: hegemonía y terror mundial. Sader, E. e Ceceña, Ana Esther (orgs.), Clacso, Buenos Aires, 2002.

RAFFESTIN, Claude. **Repères pour une théorie de la territorialité humaine**.Cahier/Groupe Réseaux, (7),1987, p. 263 - 279.

_____. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, Wagner da Costa. **A Ordem Ambiental Internacional**. São Paulo: Contexto, 2001

_____. **Geografia Política da Água**. São Paulo: Annablume, 2008.

_____. **Geografia Política e Gestão Internacional dos Recursos Naturais**. Estudos Avançados (USP. Impresso), v. 23, 2010, p. 69-80.

SACHS, Wolfgang. **Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000.

SACK, Robert D. **The Human Territoriality**: Its theory and history. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SAMPAIO Jr.,Plínio de Arruda. **Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa**. *Revista Serviço Social e Sociedade*. (Neo)desenvolvimentismo & Política Social. n. 112, out./dez. 2012, p. 672-688.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O preço do progresso**. Carta Maior, 19 jun, 2013. Acesso em http://cartamaior.com.br/?/Coluna/O-preco-do-progresso/28736

SANTOS, Margarida Maria Silva dos; BARROS, Sheyla Alves. **Política Nacional de Assistência Social: impasses e desafios postos pela perspectiva socioterritorial e suas expressões nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS**. V – Jornada Internacional de Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, de 23 a 26 de Agosto de 2011. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/POLITICAS_PUBLICAS_PARA_OS_TERRITORIOS_POVOS_E_COMUNIDADES_TRADICIONAIS/POLITICA_NACIONAL_DE_ASSISTENCIA_SOCIAL.pdf>

Acesso em: Agosto de 2012.

SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

_____. **Técnica, espaço e tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional.**. São Paulo: Hucitec, 1997, [1994].

_____. **Metamorfoses do espaço Habitado**. Hucitec, São Paulo, 1997, [1989].

_____. **A natureza do espaço:** Técnica e tempo, Razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2002 [1996].

_____. **Por uma Geografia Nova**. São Paulo: Edusp, 2002 [1978].

_____. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp, 2005.

_____. **Por uma outra Globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

_____. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 2014 [1987].

SANTOS, Milton et al. **O papel Ativo da Geografia**: um manifesto. Revista Território, Rio de Janeiro, ano V, n. 9, p. 103-109, jul./dez., 2000.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura da. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. São Paulo: Edusp, 2001.

SAQUET, Marcos Aurélio. **O território: diferentes interpretações na literatura italiana**. In: RIBAS, Alexandre Domingues; SPÓSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurélio. *Território e desenvolvimento*: diferentes abordagens. Francisco Beltrão – PR: UNOESTE, 2004, p. 121-148.

_____. **Entender a produção do espaço geográfico para compreender o território**. In: SPOSITO, E. S. *Produção do Espaço e Redefinições Regionais*: a construção de uma temática. Presidente Prudente: FCT/Unesp/Gasper, 2005, p.35-53.

_____. **Abordagens e Concepções de Território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

_____. **Por uma Abordagem Territorial**. In: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério. (Org.) *Territórios e Territorialidades*: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 73-94.

_____. **Contribuições Teórico-Metodológicas para uma abordagem territorial multidimensional em Geografia Agrária**. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SUZUKI, Júlio César; MARAFON, Glaucio José.(org.) *Territorialidades e diversidade nos campos e nas cidades latino-americanas e francesas*. São Paulo: Outras Expressões, 2011a, p. 209-226.

_____. **Por uma Geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial.** São Paulo: Outras Expressões, 2011b.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Sandro Pereira. **A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012, p. 148 – 168.

_____. **Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas**. In: Rogério Boueri; Marco Aurélio Costa. (Org.). Brasil em Desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2013, v. 1, p. 549-570.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e, (coord). **Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira**. Revista Katál. Florianópolis v. 13 n. 2, jul./dez. 2010, p. 155-163.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O território:** sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de. et al. Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand, 2005, [1995], p.77-116.

_____. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____. **A teorização sobre o desenvolvimento em uma época de fadiga teórica, ou:** sobre a necessidade de uma "teoria aberta" do desenvolvimento sócio-espacial. Revista Território, 1996, p. 1-22.

_____. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. **Da "diferenciação de áreas" à "diferenciação sociespacial": a "visão (apenas) de sobrevôo" como uma tradição epistemológica e metodológica limitante**. *Revista Cidades*, Presidente Prudente, v.4, n.6, jan./dez. 2007, p.101-114.

_____. **Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado**: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. Revista Cidades, vol.07, n. 11, 2010, p. 13-47.

_____. **"território" da divergência (e da confusão):** em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: In: SAQUET, Marcos Aurélio; SUZUKI, Júlio César; MARAFON, Glaucio José. (Org.) Territorialidades e diversidade nos campos e nas cidades latino-americanas e francesas. São Paulo: Outras Expressões, 2011a, p. 57-72.

_____. Ação **direta e luta institucional: complementaridade ou antítese?** (1ª parte) *site* Passa-a-Palavra. Acesso em: 27 abril 2012. Disponível em: < http://passapalavra.info/?p=56901>

_____. **Ação direta e luta institucional: complementaridade ou antítese?** (2ª parte) *site* Passa-a-Palavra. Acesso em: 4 maio 2012. Disponível em: < http://passapalavra.info/?p=56903>

_____. **Território e (des)territorialização**. In: SOUZA, Marcelo Lopes de. Os conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-espacial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013, p.77-110.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. **A Assistência Social no governo Fernando Henrique Cardoso.** Revista *Serviço Social e Sociedade*, Ano XV, nº 47, abril. São Paulo: Cortez, 1995a, p.136 – 141.

_____. **Cidadania e Solidariedade**. Revista *Serviço Social e Sociedade*, Ano XVI, nº 48, agosto. São Paulo: Cortez, 1995c, p.124 – 147.

_____. **Territorialização e desafios à gestão pública inclusiva**: o caso da assistência social no Brasil XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 – 7 nov. 2008.

_____. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes.** In: BRASIL. MDS. *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil.* Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, UNESCO, 2009a, p. 13 - 55.

_____. **Desafios do sistema de proteção social**. Revista Le Monde Diplomatique Brasil, São Paulo, Brasil, 04 jan. 2009b. Disponível em: < https://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ar&id=420>

_____. **A Menina LOAS**: um processo de construção da Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2011 [2004].

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YASBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo Brant de Carvalho **Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras.** Uma questão em análise**.** São Paulo: Cortez, 2014 [1985].

SPOSITO, Eliseu Savério. **Sobre o conceito de território: um exercício metodológico para a leitura da formação territorial do sudoeste do Paraná**. In: RIBAS, Alexandre Domingues; SPÓSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurélio. *Território e desenvolvimento: diferentes abordagens*. Francisco Beltrão – PR: UNOESTE, 2004, p. 121-148.

SPOSITO, Maria Encarnação B**. A produção do Espaço Urbano: Escalas, Diferenças e Desigualdades Socioespaciais**. In: CARLOS, Ana Fani A. SOUZA, Marcelo Lopes de. SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (orgs.) *A produção do Espaço Urbano: Agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2014, p.123-146.

STEINBERGER, Marília. **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. In: STEINBERGER, Marília (org). *Território, ambiente e políticas públicas espaciais.* Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006, p.29-82.

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

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; NETO, Bazileu Alves Margarido. **Políticas Sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima.** *Revista Planejamento e Políticas Públicas* n.12 – jun./dez., 1995, p. 39-63.

TELLES, Vera da Silva. **No fio da Navalha: entre carências e direitos. Notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil**. In: BAVA, Silvio Caccia (Org.) *Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo: Pólis, 1998, p. 9-36.

THÉRY, Herve; MELLO, Neli Aparecida de. **Atlas do Brasil: Disparidades e dinâmicas do território**. São Paulo: EDUSP, 2008.

TESSAROLO, Enzo Mayer. KROHLING, Aloísio. **Passagem do Programa Comunidade Solidária para o Programa Bolsa Família: continuidades e rupturas**. CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais Número 16 – Março de 2011, p. 74 – 92.

VAINER, Carlos Bernardo. **As escalas do poder e poder das escalas: o que pode o poder local**? ANAIS da ANPUR, V.9, 2001.

WOLLMANN, Luciana Pucu. **Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida** In: FORTES, Alexandre; CORRÊA, Larissa Rosa; FONTES, Paulo (Org). Dicionário Histórico dos Movimentos Sociais no Brasil (1964 – 2014), 2015, p.8-10. Disponível em: http://www.memov.com.br/site/images/acervo/MSEP/MSEP_Dicionario_PDF_01.pdf, Acesso em abril de 2015.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da Questão Social**. *Cadernos Abong* – Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social - 3, n. 11, out, Brasília: CNAS, 1995, p. 5-18.

_____. **Estado e Políticas Sociais**. In: Revista *Praia Vermelha* (UFRJ), v. 18, 2008, p. 72-94.

_____. **As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS**. In: Revista *Serviço Social & Sociedade* n° 77 – ano XXV – março de 2004. São Paulo: Cortez, 2004.

Outras Referências

DECRETO Nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências.

DECRETO Nº 5.074, de 11 de maio de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências. (Revogado pelo Decreto nº 5.550, de 2005)

DECRETO Nº 5.550, DE 22 DE SETEMBRO DE 2005. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências. (Revogado pelo Decreto nº 7.079, de 2010)

DECRETO Nº 7.079, DE 26 DE JANEIRO DE 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências. (Revogado pelo Decreto nº 7.493, de 2011)

DECRETO Nº 7.493, DE 2 DE JUNHO DE 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Em Vigência em abril de 2015)

Plano Municipal de Assistência Social da Secretaria Municipal de Assistência Social – Gerência de Coordenação da Política de Assistência Social - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – 2003.

Plano Municipal de Assistência Social da Secretaria Municipal de Assistência Social. Prefeitura de São Paulo, São Paulo, 2002/2003.

Apêndice

Pesquisa em Periódicos do Serviço Social

A seguir, demonstramos como organizamos a pesquisa em torno de seis periódicos do Serviço Social, classificados em diferentes Qualis. O objetivo foi verificar como os pesquisadores da área têm trabalhado a partir da inserção do conceito de território em 2004 pela PNAS. Queríamos verificar o impacto do conceito no âmbito da atual Política Nacional nas pesquisas dos assistentes sociais. Também pretendíamos, com essa pesquisa, identificar as principais referências utilizadas. Para isso, analisamos 1.605 trabalhos científicos, em 147 números. Abaixo, segue a síntese da pesquisa e posteriormente a análise em separado de cada revista.

Quadro 9 – Síntese das revistas analisadas

Revistas	Números publicados (2004-2014)	Quantidade de trabalhos publicados (2004 – 2014)
Katalysis (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Curso de Graduação em Serviço Social da Univ. Federal de Santa Catarina)	**24**	**270**
Serviço Social & Sociedade (Editora Cortez, SP)	**43**	**412**
Revista de Políticas Públicas (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão)	**25**	**443**
Ser Social (Programa de Pós-Graduação em Política Social do SER/IH/UnB)	**22**	**156**
Libertas (Faculdade de Serviço Social e Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora)	**17**	**164**
Paria Vermelha (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro)	**16**	**160**
Total – 6 revistas	**147**	**1.605**

A **Revista Katálysis** destina-se à publicação de trabalhos sobre assuntos no âmbito do Serviço Social, de áreas afins e suas relações interdisciplinares. Ela é organizada pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e pelo curso de graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, com publicação semestral, sendo o primeiro número de 1997. De 2004 a 2014, foram publicados 25 números da Revista, pesquisamos nas 270 publicações trabalhos cuja temática abordasse a Política de Assistência Social e o território, com o objetivo de identificar as principais referências bibliográficas. Identificamos apenas dois artigos, em dez anos de publicação, em que o território é mencionado no título do trabalho, sendo um publicado em 2010 e o outro em 2011. Ainda assim, apenas um dos artigos trata da Política de Assistência Social em sua relação com o território. Neste artigo, a autora problematiza, a partir da perspectiva de David Harvey, o enfoque e a centralidade sobre a categoria território, no âmbito da atual Política Nacional de Assistência Social. Revista disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/issue/archive>

Quadro 10 – Publicações de 2004 a 2014 da Revista Katálysis

Revista Katálysis	Volume, número e ano	Trabalhos publicados	Menção ao território
Mundialização, crise contemporânea e políticas sociais.	V.7, n.1, 2004	09 artigos	----//----
Subjetividade e construção de identidade	V.7, n.2, 2004	10 artigos	----//----
Cidadania, direito e acesso à justiça	V.8, n.1, 2005	10 artigos	----//----
Serviço Social: contribuições analíticas sobre o exercício profissional	V.8, n.2, 2005	11 artigos	----//----
Poder Judiciário, cultura e sociedade	V.9, n.1, 2006	10 artigos	----//----
Serviço Social na América Latina: balanços, desafios e perspectivas	V.9, n. 2, 2006	4 artigos	----//----
Políticas sociais no governo Lula: promessas e realidade	V.10, n.1, 2007	10 artigos	----//----
Democracia e participação	V.10, n.2, 2007	0 artigos 05 pesquisas aplicadas 02 pesquisas teóricas 02 relatos de experiências 05 ensaios	----//----
Pesquisa em Serviço Social	Volume especial, 2007	08 artigos	----//----
Economia solidária e autogestão	V.11, n.1, 2008	0 artigos 01 relato de experiência 04 pesquisas teóricas 07 ensaios	----//----
Violência: expressões na contemporaneidade	V.11, n. 2, 2008	0 artigos 09 ensaios 04 pesquisas aplicadas	----//----
Sujeitos políticos, lutas sociais e direitos	V.12, n.1, 2009	03 artigos 02 pesquisas aplicadas 05 estudos 01 relato de experiência	----//----
As configurações do trabalho na sociedade capitalista	V.12, n.2, 2009	10 artigos 03 pesquisas 02 relatos de experiências 01 estudo	----//----
Desigualdades e Gênero	V.13, n.1, 2010	13 artigos - espaço temático 02 artigos – espaço livre	----//----
Serviço Social e pobreza	V.13, n.2, 2010	10 artigos 04 artigos - espaço livres	1) PNAS e o território
Políticas sociais e questões contamporâneas	V.14, n.1, 2011	12 artigos 01 artigo – espaço livre	----//----
Ética e Direitos Humanos	V.14, n.2, 2011	14 artigos	1) território urbano
Relações Sociais, Desenvolvimento e Questões Ambientais	V.15, n.1, 2012	12 artigos	----//----
Formação e Exercício Profissional em Serviço Social	V.15, n.2, 2012	11 artigos	----//----
Marx, Marxismos e Serviço Social	V.16, n.1, 2013	11 artigos	----//----
Lutas Sociais no Novo Milênio e Serviço Social	V.16, n.2, 2013	12 artigos	----//----

Serviço Social, História e Desafios	Volume especial, 2013	06 artigos	----//----
Estado e política social na América Latina	V.17, n.1, 2014	13 artigos	----//----
Lutas Sociais no Novo Milênio e Serviço Social	V.17, n.2, 2014	11 artigos	----//----
Total	**24 revistas**	**270 trabalhos**	**2 artigos**

Quadro 11 – Trabalho publicado na Revista Katálysis, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), cujas temáticas abordam o território

Autor(es)/Universidade	Título do artigo	Ano de publicação	Referências
Tatiana Dahmer Pereira - Univ. Federal Fluminense (UFF)	Política Nacional de Assistência Social e território: enigmas do caminho	v.13, n.2, 2010.	David HARVEY
Silvana Martino - Centro Internacional Franco Argentino de Ciencias de la Información y de Sistemas (Cifasis)	Os complexos habitacionais Fonavi na construção do território urbano	v.14, n.2, 2011, p. 276-283	----------

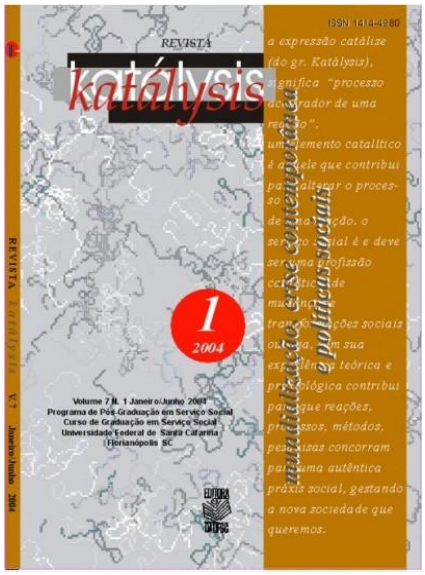


Figura 6 – Capa da publicação da Revista Katálysis de 2004



Figura 7 – Capa da publicação da Revista Katálysis de 2014

A **Revista Serviço Social & Sociedade**, da editora Cortez publicou o primeiro exemplar em 1980. De 2004 a 2014, foram publicados 43 números. Pesquisamos nas 412 publicações trabalhos cuja temática abordasse a Política de Assistência Social e o território. Encontramos três trabalhos onde a palavra território é mencionada no título do artigo, em 2006, 2008 e 2014. Os trabalhos mencionam Dirce Koga e Milton Santos como principais referências sobre o conceito de território.

Quadro 12 – Publicações de 2004 a 2014 da Revista Serviço Social & Sociedade

Revista Serviço Social & Sociedade	Volume, número e ano	Trabalhos publicados	Menção ao território
Assistência Social, Políticas e direitos	n. 77 mar/2004	10 artigos	------//-------
Gestão Pública	n.78 jul/2004	08 artigos 01 resenha	------//-------
Serviço Social: Formação e Projeto Político	n. 79 especial /2004	10 artigos	------//-------
Política de Assistência Social	n. 80 nov/2004	08 artigos 01 resenha	------//-------
Temas em debate	n. 81 mar/2005	08 artigos 01 resenha	------//-------
Trabalho e Saúde	n.82 jul/2005	09 artigos 01 resenha	------//-------
Criança e Adolescente	n. 83 especial /2005	11 artigos	------//-------
Reconceituação do Serviço Social: 40 Anos	n. 84 nov/2005	09 artigos	------//-------
Ética, Execução de Políticas e Democracia Participativa	n. 85 mar/2006	11 artigos 01 resenha	1 artigo – perspectiva territorial
Espaço Público e Direitos Sociais	n. 86 jul/2006	08 artigos 01 relato de experiência 01 resenha	------//-------
SUAS e SUS	n. 87 especial/ 2006	10 artigos	------//-------
Espaço Público e Controle Social	n. 88 nov/2006	08 artigos	------//-------
Ética Pública e Cultura de Direitos	n. 89 mar/2007	07 artigos 01 resenha 01 entrevista	------//-------
Gestão Pública	n. 90 jun/2007	11 artigos	------//-------
Projeto Profissional e Conjuntura	n. 91especial/2007	08 artigos 01 trocando em miúdos 01 depoimentos	------//-------
Política Social Desafios para o Serviço Social	n. 92 nov/2007	10 artigos 01 polêmica 01 homenagem	------//-------
Trabalho e Trabalhadores	n. 93 mar/2008	08 artigos	------//-------
Exame de Proficiência em Debate	n. 94 jun/2008	10 artigos	1) disputa territorial
Serviço Social Memória e História	n. 95 especial/2008	09 artigos 01 trocando em miúdos	------//-------

Memória do Serviço Social Políticas Públicas	n. 96 nov/2008	10 artigos 01 informe 01 resolução	------//-------
Serviço Social, História e Trabalho	n.97 jan-mar/2009	09 artigos	------//-------
Mundialização do Capital e Serviço Social	n.98 abr-jun/2009	07 artigos	------//-------
Direitos, Ética e Serviço Social	n.99 jul-set/2009	10 artigos	------//-------
O Congresso da Virada e os 30 Anos da Revista	n.100 out-dez/2009	09 artigos	------//-------
Fundamentos Críticos para o Exercício Profissional	n.101 jan-mar/2010	07 artigos	------//-------
Serviço Social e Saúde: Múltiplas Dimensões	n.102 abr-jun/2010	09 artigos 01 resenha	------//-------
Formação e Exercício Profissional	n.103 jul-set/2010	08 artigos 01 depoimento	------//-------
Crise social trabalho e mediações profissionais	n.104 out-dez/2010	09 artigos 01 entrevista	------//-------
Direitos Sociais e Política Pública	n.105 jan-mar/2011	08 artigos 01 comunicação coordenada 01 resenha	------//-------
Educação, Trabalho e Sociabilidade	n.106 abr-jun/2011	08 artigos 01 resenha	------//-------
Condições de Trabalho - Saúde	n.107 jul-set/2011	09 artigos 01 homenagem 02 resenhas	------//-------
Serviço Social no Mundo	n.108 out-dez/2011	10 artigos 01 homenagem 01 polêmica e debates	------//-------
Sociedade Civil e Controle Social	n.109 jan-mar/2012	09 artigos 01 resenha	------//-------
Questão Agrária - Pobreza	n.110 abr-jun/2012	07 artigos 01 resenha	------//-------
Questão Social Expressões Contemporâneas	n.111 jul-set/2012	09 artigos 01 resenha 01 homenagem	------//-------
(Neo)Desenvolvimentismo & Política Social	n.112 out-dez/2012	07 artigos 01 homenagem	------//-------
Proteção Social e Espaços Sócio-Ocupacionais	n.113 jan-mar/2013	07 artigos 01 resenha	------//-------
Demandas Sociais Desafios Profissionais	n.114 abr-jun/2013	07 artigos 02 comunicação de pesquisa	------//-------
Área Sociojurídico	n.115 jul-set/2013	08 artigos 01 relato de experiência	------//-------
Proteção Social	n.116 out-dez/2013	07 artigos 01 comunicação de pesquisa 01 resenha	------//-------
Exercício Profissional e Produção de Conhecimento	n.117 jan-mar/2014	09 artigos 02 resenhas	1) Proteção social e território na pesca
Trabalho Precarizado	n.118 abr-jun/2014	07 artigos 01 resenha	------//-------

Direitos Humanos em Questão	n.119 jul-set/2014	08 artigos 01 resenha	------//-------
Formação, Trabalho e Lutas Sociais	n.120 out-dez/2014	09 artigos	------//-------
Total	**43 revistas**	**412 trabalhos**	**3 artigos**

Quadro 13 – Trabalhos publicados na Revista Serviços Social & Sociedade, da Editora Cortez, cujas temáticas abordam o território

Autor(es)/Universidades	Título do artigo	Ano de publicação	Referências
Dirce Koga, Kazuo Nakano	Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras	2006	Milton Santos
Dirce Koga, Frederico Ramos e Kazuo Nakano	A disputa territorial redesenhando relações sociais nas cidades brasileiras	2008	Milton Santos
Emanuel Luiz P. da Silva (PUC/SP e Faculdade Internacional da Paraíba), Mariangela Belfiore Wanderley (PUC/SP) e Marinalva de Sousa Conserva (UFP)	Proteção social e território na pesca artesanal do litoral paraibano	2014	Dirce Koga

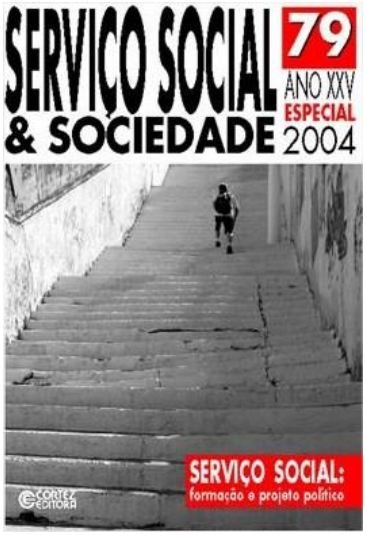


Figura 8 – Capa da Revista Serviço Social & Sociedade, n. 79, de 2004



Figura 9 – Capa da Revista Serviço Social & Sociedade, n. 110, de 2012, com novo *layout*

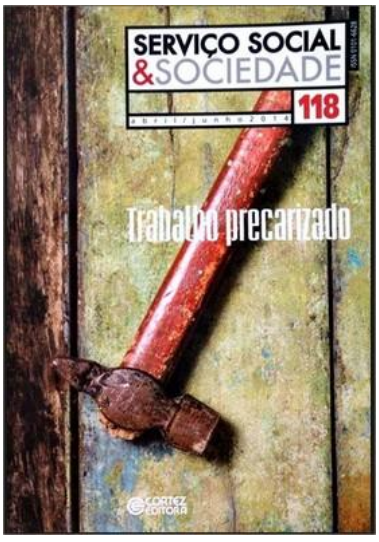


Figura 10 – Capa da Revista Serviço Social & Sociedade, n. 118, de 2014

A **Revista de Políticas Públicas** é organizada pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. De periodicidade semestral, destina-se a publicar trabalhos científicos no formato de artigos, ensaios, resenhas e entrevistas. Encontra-se em circulação desde 1995. A revista possui Conselho Editorial interdisciplinar, de composição nacional e internacional, é classificada, atualmente, no Sistema Qualis Periódicos da CAPES, na área de Serviço Social como A2. De 2004 a 2014, foram publicados 25 números da Revista. Pesquisamos nas 443 publicações trabalhos cuja temática abordasse a Política de Assistência Social e o território, com o objetivo de identificar as principais referências bibliográficas. Identificamos apenas quatro artigos, que mencionam o território nos títulos, porém não retratam a PNAS.

Quadro 14 – Publicações de 2004 a 2014 da Revista de Políticas Públicas

Revista de Políticas Públicas	Volume, número e ano	Trabalhos publicados	Menção ao território
Número sem título	V.8, n. 1 Jan-Jun, 2004	07 artigos	----------//----------
Número sem título	V.8, n. 2 Jul-Dez, 2004	10 artigos	----------//----------
Número sem título	V.9, n. 1 Jan-Jun, 2005	13 artigos	----------//----------
Número sem título	V.9, n. 2 Jul-Dez, 2005	7 artigos	----------//----------
Número sem título	V.10, n. 1 Jan-Jun, 2006	7 artigos	----------//----------
Número sem título	V.10, n. 2 Jul-Dez, 2006	7 artigos	----------//----------
Número sem título	V.11, n. 1 Jan-Jun, 2007	6 artigos	----------//----------
Número sem título	V.11, n. 2 Jul-Dez, 2007	11 artigos	----------//----------
Número sem título	V.12, n. 1 Jan-Jun, 2008	11 artigos 01 resenha	----------//----------
Questão Urbana, Moradia e Gestão das Cidades	V.12, n. 2 Jul-Dez, 2008	10 artigos 01 resenha 01 entrevista	----------//----------
Proteção Social no Brasil e na América Latina	V.13, n. 1 Jan-Jun, 2009	12 artigos 01 resenha	----------//----------
Desigualdade, Pobreza e Programas de Transferência de Renda na América Latina	V.13, n. 2 Jul-Dez, 2009	14 artigos 01 resenha	----------//----------
Políticas Públicas: gênero, etnia e geração	V.14, n. 1 Jan-Jun, 2010	19 artigos 01 resenha	----------//----------
Neoliberalismo e lutas sociais: perspectiva para as Políticas Públicas - IV Jornada Internacional de Políticas Públicas - IV JOINPP realizada no período de 25 a 28 de agosto de 2009 em São Luís -	V. especial jun 2010	32 artigos	----------//----------

Maranhão – Brasil			
Seguridade Social: Política de Saúde, Previdência e Assistência Social	V.14, n. 2 Jul-Dez, 2010	14 artigos 01 resenha	----------//----------
Políticas Públicas: Questão Agrária e Meio-Ambiente	V.15, n. 1 Jan-Jun, 2011	16 artigos 01 resenha	----------//----------
Direitos Humanos: desafios e perspectivas para Políticas Públicas	V.15, n. 2 Jul-Dez, 2011	14 artigos 01 resenha	----------//----------
Políticas Públicas: desafios e dimensões contemporâneas do desenvolvimento regional	V.16, n. 1 Jan-Jun, 2012	17 artigos 01 resenha 05 temas livres	1) elementos para pensar uma política de ordenamento territorial; 2) Território e Políticas de Desenvolvimento Rural; 3) Planejamento e Território
Políticas Públicas da Educação: impasses e desafios contemporâneos	V.16, n. 2 Jul-Dez, 2012	20 artigos 01 entrevista 01 resenha	----------//----------
Estado, Desenvolvimento e Crise do Capital - V Jornada Internacional de Política Públicas - V JOINPP realizada no período de 23 a 26 de agosto de 2011 em São Luís - Maranhão - Brasil	V. especial out 2012	38 artigos	Territórios Tradicionais
Avaliação de Políticas Públicas: teorias e práticas	V.17, n. 1 Jan-Jun, 2013	21 artigos 01 resenha 01 entrevista	----------//----------
A Questão do Neodesenvolvimentismo e as Políticas Públicas: o debate contemporâneo	V.17, n. 2 Jul-Dez, 2013	15 artigos 01 resenha 01 entrevista	----------//----------
Orçamento Público: concepções e desafios para as Políticas Públicas	V.18, n. 1 Jan-Jun, 2014	22 artigos 01 resenha 01 entrevistas	----------//----------
O desenvolvimento da crise capitalista e a atualização das lutas contra a exploração, a dominação e a humilhação. VI Jornada Internacional de Políticas Públicas (VI Joinpp)- realizada no período de 20 a 23 de agosto de 2013 em São Luís - Maranhão/Brasil	V. especial jun 2014	52 artigos	----------//----------
Poder, Violência e Políticas Públicas No Contexto Contemporâneo	V.18, n.2, jun-dez 2014	15 artigos 01 resenha 09 temas livres	----------//----------
Total	**25 revistas**	**443 trabalhos**	**4 artigos**

Quadro 15 – Trabalhos publicados na Revista de Políticas Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, cujas temáticas abordam o território

Autor(es)/Universidades	Título do artigo	Ano de publicação	Referências
Jodival Mauricio da Costa	Ação, Espaço e Território: elementos para pensar uma política de ordenamento territorial	2012	Arquivo não disponível
Aurora Amélia Brito de Miranda	O Conceito de Território e as Recentes Políticas de Desenvolvimento Rural e Suas Contradições no Estado do Maranhão	2012	Rosangela Hespanhol Milton Santos
Liduina Farias Almeida da Costa	Planejamento Nacional, Região e Território no Nordeste Brasileiro: novas configurações	2012	Arquivo não disponível
Marlon Aurélio Tapajós Araújo (UFPA)	Direito e Políticas Públicas: consenso e conflito no reconhecimento de territórios tradicionais	2012	---------//----------



Figura 11 – Capa da Revista de Políticas Públicas, v. 8, n. 1 de 2004.



Figura 12 – Capa da Revista de Políticas Públicas, v. 18, n. 2 de 2014.

A **Revista SER Social** destina-se à publicação de trabalhos científicos sobre assuntos atuais no âmbito da Política Social, do Serviço Social, áreas afins e suas relações interdisciplinares. Cada edição da revista foca uma temática, previamente definida pelo Colegiado da Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social do Instituto de Ciências Humanas – SER/IH/UnB. O primeiro número

foi publicado em 1998. Atualmente, no Sistema Qualis Periódicos da CAPES, na área de Serviço Social, ela é classificada como A2. De 2004 a 2014, foram publicados 23 números da Revista. Pesquisamos nas 156 publicações trabalhos cuja temática abordasse a Política de Assistência Social e o território, com o objetivo de identificar as principais referências bibliográficas. No entanto, identificamos um único trabalho que faz menção ao território no título, escrito por cientistas sociais e que não se referenciam em geógrafos para trabalhar o conceito de território.

Quadro 16 – Publicações de 2004 a 2014 da Revista SER Social

Revista SER Social	Volume, número e ano	Trabalhos publicados	Menção ao território
Metodologias de Análise e de Intervenção em Políticas Sociais	n.14 (2004)	01 artigo	----------//----------
Democracia e Participação Sociopolítica	n.15 (2004)	02 artigos	----------//----------
Direitos e Políticas Sociais	n. 16 (2005)	artigos não disponíveis	----------//----------
Questão Urbanas e Políticas Públicas	n.17 (2005)	01 artigo	----------//----------
Pobreza e Desigualdade na América Latina	n.18 (2006)	04 artigos	----------//----------
Desemprego, Desigualdade e Violência	n.19 (2006)	06 artigos	----------//----------
Direitos, Política Social e Participação: 20 anos de Constituição Federal	n.20 (2007)	07 artigos	----------//----------
Política Social, Envelhecimentos e Família	n.21 (2007)	10 artigos	----------//----------
Gênero e Política Social	v.10, n.22 (2008)	08 artigos	----------//----------
Mulheres e Trabalho	v.10, n.23 (2008)	04 artigos	----------//----------
Política Social: Segurança Pública e Execução Penal	v.11, n.24 (2009)	04 artigos	----------//----------
Política de Saúde: Universalidade e Equidade	v. 11, n.25 (2009)	07 artigos 02 ensaios	----------//----------
Crise Capitalista e Política Social	v.12, n.26 (2010)	08 artigos 01 ensaio 01 resenha	----------//----------
Políticas e Programas Específicos	v.12, n.27 (2010)	09 artigos	1) território, exclusão e políticas de inclusão
Política Social no Governo Lula em Perspectiva	v.13, n.28 (2011)	09 artigos 01 resenha	----------//----------
Política Social e Direito à Educação	v.13, n.29 (2011)	09 artigos	----------//----------
Serviço Social e Educação	v.14, n.30 (2012)	09 artigos 01 entrevista	----------//----------
Política Social – Criança e Adolescente	v.14, n.31 (2012)	09 artigos 01 resenha 01 entrevista	----------//----------
Política Social e Deficeência	v. 15, n.32 (2013)	12 artigos 01 resenha 01 entrevista	----------//----------
Desafios da Política Social na Contemporaneidade	v.15, n.33 (2013)	07 artigos	----------//----------
Política Social: Debates Contemporâneos	v.16, n.34 (2014)	09 artigos 01 resenha	----------//----------
Política Social e	v.16, n.35 (2014)	10 artigos	----------//----------

Desenvolvimentismo		01 resenha	
Total	**22 revistas**	**156 trabalhos**	**1 artigos**

Quadro 17 – Trabalhos publicados na Revista SER Social, do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB, cujas temáticas abordam o território.

Autor(es)/Universidade	Título do artigo	Ano de publicação	Referências
Ricardo Carneiro, Flávia de Paula Duque Brasil, Bruno Cabral França, Thiago Pinto Barbosa (todos são da UFMG)	Território, Exclusão e Políticas de Inclusão Socioespacial: uma Análise a Partir da Experiência de Belo Horizonte	2010	Não há geógrafos no referencial bibliográfico (território)



Figura 13 – Capa da Revista SER Social, n. 14 de 2004.

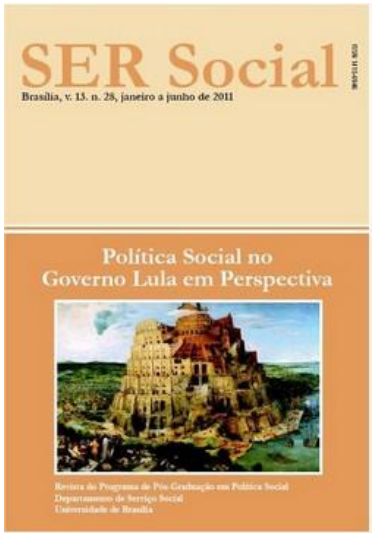


Figura 14 – Capa da Revista SER Social, v. 13, n. 28 de 2011.

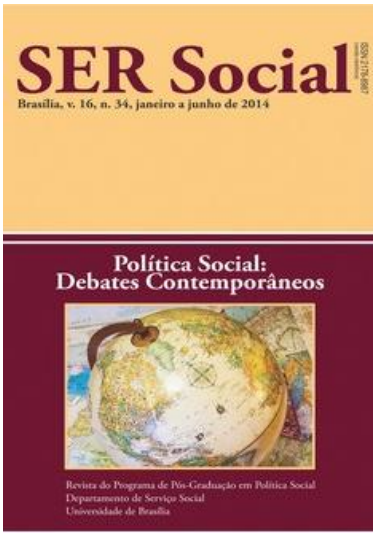


Figura 15 – Capa da Revista SER Social, v. 16, n. 34 de 2014.

A **revista Libertas** *on line* é uma publicação semestral da Faculdade de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora. Ela destina-se à publicação de trabalhos sobre temas do Serviço Social e das Ciências Sociais e Humanas. Os textos apresentados são resultantes de pesquisa, artigos de revisão bibliográfica ou temática, relatos de experiências, relatórios de pesquisas, entrevistas e resenhas. De 2004 a 2014, foram publicados 17 números, 164 trabalhos científicos. Em 2014, foi publicado um artigo em que o território comparece no título, porém identificamos que não há uma correlação direta com a Política de Assistência Social e o território não é abordado como um conceito, por isso não há referências sobre esse assunto.
Revista disponível em: <http://libertas.ufjf.emnuvens.com.br/libertas/issue/archive>.

Quadro 18 – Publicações de 2004 a 2014 da Revista Libertas

Revista – Libertas	Volume, número e ano	Trabalhos publicados	Menção ao território
Número sem título	v. 4 e 5 – Número Especial jan/dez (2004 e 2005)	15 artigos	----------//----------
Número sem título	Vol.6 e 7 (2006/2007)	11 artigos	----------//----------
Número sem título	Edição Especial fev (2007)	12 artigos	----------//----------
Número sem título	v.8, n.1, jan/jun (2008)	08 artigos 01 resenha	----------//----------
Número sem título	v.8, n.2, jul/dez (2008)	09 artigos	----------//----------
Número sem título	v.9, n.1, jan/jun (2009)	09 artigos	----------//----------
Número sem título	v.9, n.2, jul/dez (2009)	09 artigos	----------//----------
Número sem título	v.10, n.1, jan/ jun (2010)	09 artigos	----------//----------
Número sem título	v.10, n.2, jul/dez (2010)	10 artigos	----------//----------
Número sem título	v. 11, n. 1 (2011)	09 artigos	----------//----------
Número sem título	v. 11, n. 2 (2011)	09 artigos	----------//----------
Número sem título	v. 12, n. 1 (2012)	09 artigos	----------//----------
Número sem título	v. 12, n. 2 (2012)	09 artigos	----------//----------
Número sem título	v.13, n. 1 (2013)	07 artigos 02 entrevistas	----------//----------
Número sem título	v.13, n. 2 (2013)	08 artigos	----------//----------
Número sem título	v.14, n. 1 (2014)	08 artigos	1) territórios da cidade
Número sem título	v.14, n. 2 (2014)	10 artigos	----------//----------
Total	**17 revistas**	**164 trabalhos**	**1 artigo**

Quadro 19 – Trabalho publicado na Revista Libertas, da Faculdade de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, cuja temática aborda o território

Autor(es)/ Universidades	Título do artigo	Ano de publicação	Referência
Eblin Farage (UFF)	A Constituição dos Distintos Territórios da Cidade: O Estado na Conformação das Favelas Cariocas	2014	Harvey

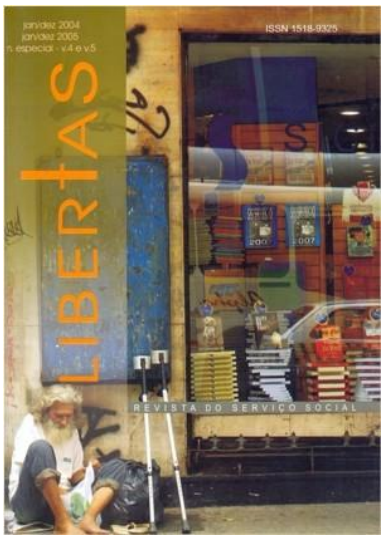


Figura 16 – Capa da Revista Libertas, v. 4 e 5, de 2004, 2005.

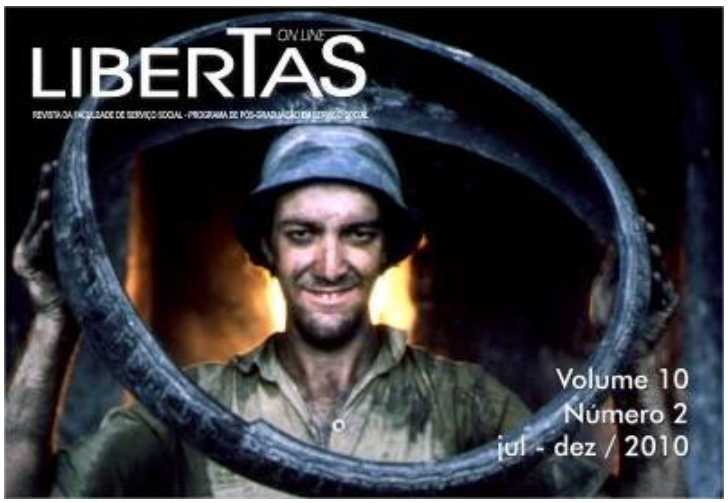


Figura 17 – Capa da Revista Libertas, v. 10, n. 2 de 2010.

A **Revista Praia Vermelha** destina-se a publicações de estudos de Política e Teoria Social. É uma publicação semestral do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. O primeiro número foi publicado em 1997. Atualmente, no Sistema Qualis Periódicos da CAPES, na área de Serviço Social, ela é classificada como A2. De 2004 a 2013, foram publicados 23 números da Revista, pesquisamos em 160 publicações trabalhos cuja temática abordasse a Política de Assistência Social e o território, com o objetivo de identificar as principais referências bibliográficas. No entanto, identificamos um único trabalho sobre as trajetórias dos jovens pobres urbanos, que faz menção ao território no título, escrito por assistentes sociais e que utilizam Milton Santos em suas referências bibliográficas. Cabe ressaltar que os números de 2004 não foram analisados porque não estavam disponíveis para consulta na página: <http://praiavermelha.ess.ufrj.br/>.

Quadro 20 – Publicações de 2004 a 2014 da Revista Praia Vermelha

Revista Praia Vermelha	**Volume, número e ano**	**Trabalhos publicados**	**Menção ao território**
Questão Social e Serviço Social: fundamentos e práticas	n.10, 2004	07 artigos 02 resenhas	----------//----------
Ética e Direitos Humanos	n.11, 2004	09 artigos	----------//----------
Religião, Ação Social e Política	n.12, 2005	10 artigos 02 resenhas	----------//----------
Cidade e segregação	n.13, 2005	08 artigos 01 resenha	----------//----------
Políticas Sociais & Segurança Pública	n.14-15, 2006	09 artigos 01 resenha	----------//----------
Edição especial 30 anos do curso de pós-graduação da ESS/UFRJ	n.16-17, 2007	07 artigos	----------//----------
Política Social e Serviço Social: elementos históricos e debate atual	n.18, 2008	08 artigos	----------//----------
Maio de 68: cultura, política e revolução	v.18, n.2, 2008	07 artigos 01 resenha	----------//----------
Capitalismo e Crise pós-anos 70-recessão econômica, processos políticos e impactos sociais	v.19, n.1, 2009	08 artigos 03 resenhas	----------//----------
Questão ambiental – o planeta em risco?	v.19, n.2, 2009	11 artigos 02 resenha	1) Juventude e Cidade
Informalidade e Precariedade no Capitalismo Flexível	v.20, n.1 2010	11 artigos 02 resenhas	----------//----------
América Latina	v. 20, n.2, 2010	10 artigos 01 entrevista 01 resenha	----------//----------
Neoliberalismo	v.21, n.1, 2011	09 artigos	----------//----------
Serviço Social, lutas e direitos sociais: do III CBAS aos desafios atuais do Projeto Ético-Político	v.21, n.2, 2011	09 artigos	----------//----------
Gênero	v.22, n.1, 2012	12 artigos	----------//----------
Carlos Nelson Coutinho	v.22, n.2, 2012	09 artigos	----------//----------
Total	**16 revistas**	**160 trabalhos**	**1 artigo**

Quadro 21 – Trabalho publicado na Revista Praia Vermelha, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, cuja temática aborda o território

Autor(es)/Universidade	Título do Artigo	Ano de publicação	Referências
Maria Aparecida Tardim Cassab (UFJF) Joseana Rodrigues dos Reis (UFJF)	Juventude e Cidade: um debate sobre a regulamentação do território	2009	Milton Santos

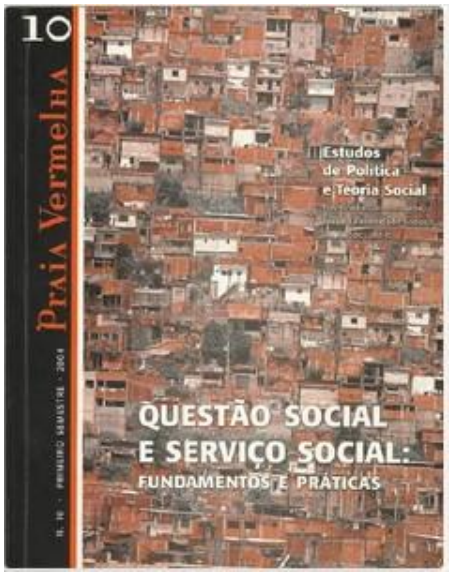


Figura 18 – Capa da Revista Praia Vermelha, n. 10 de 2004.

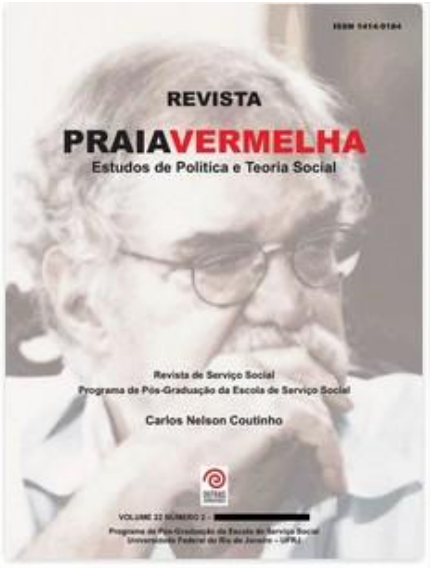


Figura 19 – Capa da Revista Praia Vermelha, v. 22, n. 2 de 2014.

Nome: _____ **Data:** ___/___/ 2015

Data de Recebimento: ___/___/2015

Instituição onde atua/local: _____

Roteiro de Entrevista

(pesquisa de doutorado de Paula Lindo, discente do PPGG/UNESP - Presidente Prudente, SP)

Objetivo: Compreender como o conceito de território se torna presente no pensamento, nas pesquisas do Serviço Social e na PNAS.

Para estabelecermos o diálogo entre diferentes áreas do conhecimento, nos valemos da pesquisa qualitativa, da amostragem intencional. A entrevista, enquanto técnica e coleta de dados é bastante adequada para a obtenção de informação acerca do uso e inserção do conceito de território na política de assistência social. Ou seja, buscamos através das entrevistas com roteiros abertos e focalizadas nos saberes de assistentes sociais com relação ao conceito de território.

Inicialmente gostaria que você falasse de sua vivência com relação à sua formação e produção acadêmica. Gostaria de saber sobre suas atividades profissionais atuais e em que medida seus estudos e compreensão do que seja o território influencia nas suas práticas profissionais.

A entrevista esta divida em três momentos:

A) Histórico

A incorporação do conceito de território é considerado um avanço significativo no âmbito da política nacional (à medida que está inserido na NOB/SUAS).

1) Qual o processo de formulação da PNAS e NOB/SUAS?
2) Como surge a preocupação com conceito de território, como ele foi incorporado na PNAS?
3) Quem são as principais pesquisadoras/referencias do Serviço Social que chamam atenção para importância de compreender o território?
4) Quem são as principais referencias utilizadas da Geografia?

B) Funcionamento – PNAS (avanços e limites)

O território é concebido pela Assistência Social como um instrumento capaz de fortalecer a democratização dos Direitos.

5) Pensando nas estratégias de gestão da Política de Assistência Social, como cursos de atualização e capacitação sobre o SUAS e para disseminar a concepção de território, você saberia dizer quem são as pessoas/profissionais responsáveis pela "formação" inicial dos técnicos do MDS.

6) Em sua opinião qual a importância dos cursos para as ações das assistentes sociais no município?

7) Em sua opinião quais os principais avanços e limites da PNAS?

C) Abordagem Territorial

8) Quais as potencialidades que o conceito de território trouxe/ou pode trazer para otimizar a ação da Assistência Social?

9) Quais as dificuldades que a incorporação do conceito de território apresenta para a gestão e para as ações da assistência?

10) Como você avalia a incorporação teórico-metodológica do conceito de Território na PNAS?

11) Você costuma dialogar e/ou ler trabalho de geógrafos? Quem são as principais referencias da Geografia conhecidos e utilizados em pesquisas de Assistentes Sociais? Sabe me dizer como assistentes sociais têm dialogado com os geógrafos? Existe um dialogo direto? Ou apenas via produção acadêmica?

12) Como você percebe a assimilação do conceito de território junto a produção acadêmica do Serviço Social, as disciplinas de graduação e junto as linhas de pesquisas dos Programas de Pós-Graduação?

13) Como você percebe a assimilação do conceito de território junto a Secretarias Municipais de Assistência Social e aos assistentes sociais dos CRAS e CREA.

Observação: Por favor, você poderia me indicar alguém que possa contribuir com esta temática, para eu realizar esta entrevista?

Política Nacional de Assistência Social

Geografia e Serviço Social

Território

Geografia

capa:
Paula Lindo

Política Nacional de Assistência Social

Geografia e Serviço Social

Território

Geografia

unesp
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

Grupo de Pesquisa
CEMESPP
Centro de Estudos e de Mapeamento
da Exclusão Social para Políticas Públicas

Território

Programa de Pós - Graduação em Geografia

CAPES

Geografia e Serviço Social