



MARINALVA DE SOUSA CONSERVA  
JOLINDA DE MORAES ALVES  
EMANUEL LUIZ PEREIRA DA SILVA  
(ORGS.)

TERRITÓRIOS EM DIÁLOGO:  
OS CHÃOS COMO PONTO DE PARTIDA  
PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS



EDITORA DO CCTA

**Territórios em Diálogo:  
os chãos como ponto de partida  
para as políticas sociais brasileiras**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB**  
Programa de Pós Graduação em Serviço Social - PPGSS  
Núcleo de Estudos e Pesquisa em Serviço Social - NEPPS

ISBN 978-85-67818-89-4  
(EDITORA DO CCTA)

**ORGANIZADORES**

Marinalva de Sousa Conserva  
Jolinda de Moraes Alves  
Emanuel Luiz Pereira da Silva

**PROJETO DE DESIGN GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**

Ricardo Araújo - DRT/PB 623

**VEICULAÇÃO VIRTUAL E DISTRIBUIÇÃO**

Editora do CCTA

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação**  
Bibliotecária Josélia Oliveira – CRB15/113

T326 Territórios em diálogo : os chãos como ponto de partida para as políticas sociais brasileiras [livro eletrônico] / Marinalva de Sousa Conserva, Jolinda de Moraes Alves, Emanuel Luiz Pereira da Silva (Org.). – João Pessoa : Editora do CCTA, 2016.  
241 p. ; E-book.

ISBN 978-85-67818-87-0  
Inclui referências.

1. Sistema social. 2. Território. 3. Políticas sociais - Brasil. I. Alves, Jolinda de Moraes. II. Silva, Emanuel Luiz Pereira da. III. Conserva, Marinalva de Sousa.

CDU 316.3

Marinalva de Sousa Conserva  
Jolinda de Moraes Alves  
Emanuel Luiz Pereira da Silva  
(Organizadores)

**TERRITÓRIOS EM DIÁLOGO:  
OS CHÃOS COMO PONTO DE PARTIDA  
PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS**

ISBN - 978-85-67818-87-0



Edições do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais da UFPB

João Pessoa - PB  
2016

# SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES DA REDE ACADÊMICA   | 9   |
| APRESENTAÇÃO   | 11  |
| PREFÁCIO   | 16  |
| A IMIGRAÇÃO HAITIANA NO BRASIL E SEU PROCESSO DE RETERRITORIALIZAÇÃO:<br>DILEMAS E PERSPECTIVAS<br>Wagner Roberto do Amaral e Marc Donald Jean Baptiste  | 25  |
| A RELEVÂNCIA DA HISTÓRIA DOS TERRITÓRIOS NA GESTÃO E OFERTA<br>DE POLÍTICAS SOCIAIS: UM ESTUDO SOBRE A VILA CASONI E UNIÃO<br>DA VITÓRIA – LONDRINA/PR<br>Luciano Márcio Freitas de Oliveira e Maria Luiza Amaral Rizzotti | 40  |
| POTENCIALIDADES DA LEITURA TERRITORIAL ATRAVÉS DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL<br>Samia Machado Mustafá, Caio Cezar Cunha e Jolinda de Moraes Alves.   | 59  |
| TERRITÓRIO E DESTERRITORIALIZAÇÃO NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL<br>EM LONDRINA/PR<br>Eliane Barbosa Santos Paganie Jolinda de Moraes Alves  | 62  |
| TERRITÓRIO-USADO, PEQUENAS CIDADES PARANAENSES E A POLÍTICA DE SAÚDE NO PARANÁ<br>Tânia Mara da Silva Backschat e Liria Maria Bettiol Lanza  | 72  |
| A CONSTRUÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO ESTADO DA PARAÍBA<br>Patrícia de Carvalho Silva Martins e Marinalva de Sousa Conserva;   | 88  |
| UM ESTUDO SOBRE O SUAS NA PARAÍBA A PARTIR DA TERRITORIALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS<br>DE PROTEÇÃO SOCIAL NAS 14 REGIÕES GEOADMINISTRATIVAS<br>Ana Cândida Aires Ribeiro e Marinalva de Sousa Conserva;                           | 106 |
| O TERRITÓRIO COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA POLÍTICA<br>DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM LONDRINA-PR.<br>Jaqueline Zuin Santose Marcia Pastor  | 120 |
| NÚCLEOS DE APOIO À SAÚDE DA FAMÍLIA - NASF: ESTRATÉGIA DE APOIO MATRICIAL<br>E SUA INSERÇÃO NOS TERRITÓRIOS EM SAÚDE<br>Líria Maria Bettiol LANZA e Eliezer Rodrigues dos Santos;  | 134 |
| A INTERSETORIALIDADE NO ATENDIMENTO AS DEMANDAS DOS IDOSOS: A SAÚDE EM DEBATE<br>Ana Paula Rocha de Sales Miranda, Mirian Alves da Silva e Patricia Barreto Cavalcanti   | 165 |

|   |     |
|---|-----|
| TERRITÓRIO QUILOMBOLA DO TALHADO:<br>PELEJAS, AVANÇOS E DESAFIOS PARA A PROTEÇÃO SOCIAL.<br>Maria Janaína Silva dos Santos e Marinalva de Sousa Conserva.                               | 180 |
| PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E TERRITÓRIO RURAL:<br>APANHADOS TEÓRICOS A GUIA DE UMA INVESTIGAÇÃO<br>Almira de Almeida Cavalcanti, Marinalva de Sousa Conserva e Jorge Manuel Leitão Ferreira | 196 |
| TERRITORIALIDADES DA PERCEPÇÃO AMBIENTAL DOS PROFESSORES NA ESCOLA<br>SESQUICENTENÁRIO – PB<br>Marlucia Salustino da Silva e Emanuel Luiz Pereira da Silva                              | 212 |
| (DES) PROTEÇÃO SOCIAL: DESCOMPASSOS ENTRE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS<br>E BENEFÍCIOS DO PBF -PB<br>Aline Ferreira de Souza Silva e Marinalva de Sousa Conserva                         | 228 |

## INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES DA REDE ACADÊMICA

### Realização:



Universidade Federal da Paraíba - UFPB  
Programa de Pós Graduação em Serviço Social - PPGSS  
Núcleo de Estudos e Pesquisa em Serviço Social - NEPPS



Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS)  
<http://neppsufpb.com.br/nepps/>



Programa de Pós-graduação em  
Serviço Social e Política Social

Universidade Estadual  
de Londrina (UEL)

### Colaboradora:



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP  
Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social -  
PEPGSS



Instituto Universitário de Lisboa (IUL)  
Departamento de Doutoramento em Serviço Social

### Promotoras:



Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
Casadinho/Procad Processo Nº: 552248/2011-8



Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível  
Superior (CAPES)

Atividade: Promoção da Cooperação Científica Nacional e  
Internacional

# APRESENTAÇÃO

A presente publicação apresentada em Série Temática é fruto de múltiplos processos resultantes da formação exitosa de rede de cooperação acadêmica, de modo especial, através da aprovação de Projetos no âmbito da Chamada Pública Ação Transversal N°. 06/2011 do Casadinho/Procad/CNPq/Capes. Essa experiência coletiva consubstanciou uma rede colaborativa envolvendo três regiões do Brasil – o Nordeste, a Sudeste, e a Sul, veiculada entre Programas de Pós-graduação stricto sensu, por meio de missões de estudos, organização de eventos e debates conjuntos que potencializaram as análises sobre as imbricações da relação das Políticas Públicas de Proteção Social e gestão territorial. Esta rede configurou-se entre o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba; o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da UEL – Universidade Estadual de Londrina/Paraná – ambos tendo como parceiro interlocutor de cooperação – e o Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/São Paulo.

O projeto aprovado - “Assistência Social e Transferência de Renda: Interações no Território de Proteção Social, sob o No. 552248/2011-8 (2011/2016), foi desenvolvido sob a coordenação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS), vinculado ao Programa Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Este apresentou como principal objetivo a consolidação de uma rede cooperação acadêmica nacional integrada de intercâmbio entre pesquisadores e núcleos de pesquisa, na perspectiva de elevar o padrão de qualidade da formação acadêmica e assim contribuir para consolidação da Área de Serviço Social e Políticas Públicas e Sociais no âmbito da Pós-Graduação. Para tanto, desenvolveu como estratégia norteadora ações e atividades que incidissem na formação de recursos humanos, com foco na docência e no desenvolvimento de pesquisas no campo temático proposto.

O Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS), criado em março de 2013 no Diretório do CNPq, se constituiu no primeiro grande fruto do referido projeto. Tendo como missão prioritária, o desenvolvimento de estudos e

atividades de pesquisa, na perspectiva de formação em rede acadêmica de produção e socialização de conhecimento na área. Para tanto, define como eixos norteadores do debate das Políticas Sociais, suas múltiplas expressões e desafios territoriais, no enfrentamento às desigualdades socioeconômicas e culturais. Configura-se a partir de duas linhas de pesquisa, a saber: a) Proteção Social e Gestão das Políticas Sociais; e b) Territorialidades e a Gestão das Políticas Públicas.

O estudo de campo se constituiu como eixo norteador para o desenvolvimento desse projeto, com objetivo de apresentar uma “Avaliação das Condições de Proteção Social de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba – Programa Bolsa Família e BPC (Idoso e Deficiência); Com uma abordagem amostral em 33 municípios do estado da Paraíba (do total de 223), a partir de entrevistas com 2092 famílias beneficiárias distribuídos em áreas rurais e urbanas.

Este fator rico e inovador de construção coletiva em rede integrada, nos trouxe não somente à ampliação mas sua consolidação através de processos de participação efetiva na formação, no ensino e no desenvolvimento da pesquisa. A construção de novos parceiros institucionais para o desenvolvimento dos processos e produtos gerados, tornou-se proeminente, tanto pela dimensão do estudo de campo que exigiu o aporte de novos recursos (humanos, infraestruturas, orçamentários) como também às novas demandas para o recém-criado núcleo de estudos, sobretudo, no âmbito da gestão estadual da Política de Assistência Social através de Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano da Paraíba – que tem à sua frente Professora Doutora Maria Aparecida Ramos de Meneses, também vinculada ao PPGSS/UFPB da nossa Universidade.

A Universidade Estadual de Londrina, através do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, apresentou o Projeto de Pesquisa intitulado - “A Lógica territorial na gestão das políticas sociais”, delimitou como campo temático quatro políticas públicas - Saúde, Assistência Social, Educação e Habitação – no município de Londrina, localizado ao norte do estado do Paraná. O lócus empírico de análise foram escolhidos três territórios diferentes: o Bairro União da Vitória, ocupação territorial por famílias provenientes da zona rural na década de 1980, caracterizado pela luta pela posse da terra urbana e pelo direito à moradia; a Vila Casoni, um dos bairros mais antigos situado no centro da cidade, com a sobrevivência da arquitetura das casas de madeira habitadas na época pela classe trabalhadora (carroceiros, garçons, barbeiros, cabeleireiras, empregadas domésticas e pequenos

comerciantes), localizado abaixo da linha do trem de ferro, que atualmente sofre o processo de gentrificação e ficando ao largo da especulação imobiliária, onde a população é flutuante devido ao alto valor do aluguel; e o Residencial Vista Bela, empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida, que transferiu, recentemente, famílias em situação de habitação irregular pertencentes a todas as regiões da cidade, para um aglomerado de 2712 unidades habitacionais divididas em casas térreas e apartamentos, onde o processo de desterritorialização pode ser evidenciado em todas as suas características.

Em andamento desde 2012 a pesquisa teve como campo de debate as diferentes políticas sociais primando pela conjugação de olhares entre gestores, trabalhadores e usuários das políticas sociais, representados pelas lideranças locais.

A gestão das políticas sociais é explicada pela aplicação de recursos públicos em políticas e serviços que sejam de interesse público, o que aparentemente resguarda características técnicas e os aspectos burocráticos que perpassam esse processo de planejamento, decisão e execução, monitoramento e avaliação. Mas, igualmente, o processo de gestão considera que o Estado é influenciado por diferentes atores sociais, uma vez que é o reflexo das relações sociais. Por este fato, em meio aos elementos técnicos e burocráticos está a expressão política da gestão, ou seja, a perspectiva que imprime, na gestão de políticas sociais, a direção de sociedade que se quer construir. Nesse sentido a lógica territorial pode ser considerada como uma estratégia potencializadora da democratização das políticas sociais, uma vez que requer uma nova leitura para elaboração destas, identifica os sujeitos deste processo como cidadãos de direitos.

Assim sendo a pesquisa adotou a concepção de “território usado” do geógrafo Milton Santos. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence... é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida... território usado, utilizado por uma dada população. (SANTOS, 2012, p. 96).

Nesse cenário profícuo de produção acadêmica e tendo em vista à multiplicação e superação de metas estabelecidas com o Projeto Casadinho/Procad, o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social propôs-se a difusão de seus processos e produtos, bem como o fortalecimento desta importante rede acadêmica constituída, também em searas

internacionais. Assim, coordenou a realização do 1o COLÓQUIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS SOCIAIS – MULTITERRITORIALIDADES E OS DESAFIOS PARA A GESTÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL, primeiro no âmbito do Programa da UFPB. Este movimento articulou e mobilizou diversas instituições, em âmbito nacional e internacional com a devida ciência e aprovação pelo comitê gestor do Casadinho/Procad do CNPq em agosto/2016. Em sua abertura, contamos com a participação da nossa representante de Área da Capes (Serviço Social) – Professora Doutora Maria Lúcia Garcia da Universidade Federal do Espírito Santo.

Esse cenário oportunizou não apenas consolidar uma rede em âmbito nacional, mas ampliou e disseminou uma gama de produtos e desdobramentos agora em rede internacional. Nessa perspectiva a UEL, parceira desses processos, muito contribuiu para chegarmos a constituição dessa Série Temática. Mais uma vez, a rede de cooperação acadêmica foi reafirmada com a presença expressiva e significativa de 6 (seis) professores do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo na composição e organização das mesas temáticas. Contamos ainda, com a significativa presença com seu corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais da Universidade Estadual de Londrina, do Paraná, parceira de casadinho e parte integrante desse processo .

Assim de modo Estes novos olhares das condições de vida do espaço intra-urbano e rural possibilitaram também novas relações entre os dados – o local e o global -, resultando assim numa re-significação da dinâmica social de um território. Neste sentido, o casadinho/Procad viabilizou a construção de novas ferramentas de análise de conhecidos fenômenos sociais que possibilitam propor ações e gestões de políticas sociais públicas, requer construir caminhos, estratégias e técnicas de produção e socialização do conhecimento, e que possam contribuir para um novo modus operandi, a partir de olhar territorializado da gestão das políticas públicas. O que implica, sobretudo, operar instrumentos que revelem uma (re) leitura das condições de vida dos lugares e de suas complexas configurações da exclusão/inclusão social.

Esta série é constituída no formato de E-Books produzidas a partir dos seguintes eixos temáticos:

■ E-Book I - A GESTÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL EM DEBATE;

■ E-Book II - TERRITÓRIOS EM DIÁLOGO: os chãos como ponto de partida para as políticas sociais brasileiras;

■ E-Book III - ESTADO BRASILEIRO, DIREITOS CONSTITUCIONAIS E OS DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL NO SÉCULO XXI.

Os autores são estudantes, docentes, mestres e doutores titulados pelos Programas de Pós Graduação da UEL/PR, UFPB, UFRJ e PUC/SP. Cabe

A “Série temática”, que ora oferecemos aos leitores, estudiosos e pesquisadores, reúne as produções teóricas das dissertações e teses, resultantes desses dois projetos de pesquisa, como também resultados de pesquisas vinculadas aos eixos temáticos.

O debate proporcionado nessa rede acadêmica vem corroborar e reafirmar demandas e necessidades de construção de novas ferramentas de análise de conhecidos fenômenos sociais que possibilitam propor ações e gestões de políticas sociais públicas. De modo especial, para qualificação da formação de recursos humanos e o avanço do estado da arte na área de conhecimento – Serviço Social, em suas conexões interdisciplinar e intersetorial; e conseqüentemente para difusão e transferência do conhecimento; e principalmente para inovação de ferramentas, de processos e produtos que possam contribuir para a implementação de políticas públicas que reafirmem à perspectiva de direitos no campo da proteção social.

As complexidades expressas em questões e contextos plurais, fazem parte da partilha e socialização de saberes academicamente pontuados, acerca dos processos em curso no Brasil, tendo como horizonte às Políticas Sociais e os desafios da gestão da proteção social interpeladas por multiterritorialidades. Aqui por nós consideradas como sendo estratégias potencializadoras da democratização das políticas sociais, uma vez que requer uma (re) leitura in put e out put de novos sentidos e significados, especialmente, para os sujeitos deste processo como cidadãos de direitos.

Cabe ressaltar, o nosso agradecimento à CAPES e ao CNPq pelo financiamento das pesquisas que resultaram nessa publicação, o que demonstra a importância do Programa Casadinho/PROCAD para o alicerce de nossos Programas e Núcleos de pesquisa, fomento e sistematização da produção do conhecimento científico.

Do ponto mais Oriental das Américas ao Sul do Brasil

**Marinalva de Sousa Conserva**

**Jolinda de Moraes Alves**

**Emanuel Luiz Pereira da Silva**

**ORGANIZADORES**

## PREFÁCIO

*Eu começaria a ensinar Sociologia pelo avesso, porque esta é a sociedade dos avessos. Começaria o curso pelas incertezas vivenciais e não pelas certezas sociológicas. Eu não trataria o homem como objeto e sim como sujeito. Eu começaria sugerindo aos alunos que, além de literatura, lessem antropologia e só no fim do curso fossem à ciência política e à economia. Eu invertoria o percurso tradicional.*

(José de Souza Martins)

Faz gosto de ter nas mãos um trabalho que reúne reflexões e relatos de práticas e de pesquisa, sem “pré-conceitos”, buscando alcançar possibilidades de diálogo, a partir de experiências e contextos diversos, que colocam “territórios em diálogo”. Os trabalhos apresentados sugerem a multiplicidade de possibilidades para estes diálogos, abertura para a prática da construção coletiva do conhecimento, sentido caro aos pesquisadores participantes desta verdadeira aventura.

Inicialmente, se coloca como possível o encontro de saberes que brotam desde os chãos da Paraíba, passando pelo Haiti, chegando mesmo às terras vermelhas do Paraná, consolidando o intercambio proposto no âmbito do Projeto Procad-Casadiño, no qual seus organizadores, Profa. Dra. Jolinda de Moraes Alves (UEL), Prof. Dr. Emanuel Luiz Pereira da Silva (Pós Doc-PUCSP) e Profa. Dra. Marinalva de Sousa Conserva (UFPB) deixaram suas marcas, tendo como postura comum a disponibilidade incansável para tornar realidade os propósitos do projeto. Dessa forma, este E-book é fruto dessa persistência que contagiou docentes, pesquisadores e discentes

envolvidos.

Como brotam do chão, cada texto expressa perspectivas diversas, evidenciando as vivências de experiências diferentes, que abarcam desde jovens pesquisadores, iniciantes na arte da pesquisa, até aqueles docentes que há longo tempo persistem em suas aventuras sem fim em busca de novas descobertas. O diálogo intergeracional de pesquisadores se torna outra marca importante deste trabalho.

De fato, o conjunto dos textos, ao trazer à tona a perspectiva territorial, termina por revelar a riqueza de nossas diversidades, ao lado das duras desigualdades que assolam nossas cidades e seus territórios, incluindo aqui os chãos rurais, dos povos tradicionais indígenas e quilombolas. Por sua vez, destaca-se a articulação do ato de refletir sobre territórios, territorialidades, territorialização e desterritorialização, com os desafios que se apresentam às políticas sociais atuantes nos territórios, especialmente as políticas de assistência social, saúde, educação e habitação. Aqui também o diálogo se faz presente e urgente. Trata-se de reunir experiências de gestão às pesquisas em curso na academia, o que tem se revelado como uma saudável possibilidade de troca e conjugação de esforços para processos mais partilhados na direção de uma busca indissociável pelos direitos à cidade e à cidadania.

Neste sentido, as experiências se encontram na escala do cotidiano, em que a busca pelos direitos se dão em contextos marcados por desigualdades socioterritoriais e diversidades socioculturais, entre alcances diversos, revelando ora limites, ora possibilidades no eterno desafio para fazer avançar o sentido público das políticas sociais brasileiras.

Pois, Milton Santos, em artigo que tratava sobre o embate “o chão contra o cifrão” (Folha de S.Paulo, 28/02/1999), já afirmava o quanto o cifrão se coloca de costas para o chão:

O dinheiro em estado puro dá às costas à realidade do ambiente em que se instala. Ele somente se preocupa com os “outros dinheiros”, cada pedaço das finanças buscando se harmonizar com outro pedaço – cambio, juros, taxa de inflação ... Mas não com os demais setores da vida social ... É por tudo isso que, hoje, seja qual for a escala, o território constitui o melhor revelador de situações, não apenas conjunturais, mas estruturais e de crise, mostrando, como no caso brasileiro, melhor que outra instância social, a dinâmica e a profundidade da tempestade dentro da qual navegamos.

Com este “Territórios em diálogo”, em tempos de tempestade que vivemos hoje

no país, se propõe que os chãos se apresentem, não apenas como pontos de chegada, mas também de partida das políticas sociais. Tal qual José de Souza Martins, propõe um ensino de uma sociologia pelo avesso, invertendo o percurso tradicional, talvez, se faça necessário, mais do que nunca, pensar as políticas sociais pelo avesso: do chão para a gestão.

Dirce Koga

São Paulo - SP

# AUTORES

● **ALMIRA ALMEIDA CAVALCANTE** - Doutoranda em Serviço Social pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE), Mestra em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (2011), Especialista em Saúde da Família pela Faculdade Integrada de Patos (2007), Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (2004). Assistente Social efetiva da Prefeitura Municipal de João Pessoa, atuando principalmente nos seguintes temas: educação, cidadania, trabalho e assistência.

● **ANA CÂNDIDA AIRES RIBEIRO** - Assistente Social com mestrado em Serviço Social pela UFPB. Docente na UNINASSAU (Recife/PE). Especializada em Gestão de Organizações Sociais pela UEVA. Participa do Projeto Casadinho/PROCAD - MCT/CNPq/MEC/CAPES - Ação Transversal nº 06/2011, entre o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social PPGSS/UFPB e Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social PEPGSS/PUC-SP (2011-2015). Atuou como Assistente Social no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e na Unidade de Pronto Atendimento (UPA). Esteve à frente da Gerência Executiva de Assistência Social da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano na Paraíba (SEDH/PB). Atuou como Ouvidora no Hospital Regional do Cariri (HRC), em Juazeiro do Norte/CE. Durante formação acadêmica, participou de Projetos Extensão e Pesquisa sendo bolsista PIBIC/CNPQ no Setor de Estudos e Pesquisas em Análises de Conjuntura, Políticas Sociais e Serviço Social (SEACOPS) vinculado a Pós Graduação em Serviço Social (PRPGSS) da UFPB. Neste período, participou do movimento estudantil integrando a gestão do Centro Acadêmico de Serviço Social. Realizou estágios extra-curriculares no Hospital Psiquiátrico Juliano Moreira e Hospital Universitário Lauro Wanderley em João Pessoa/PB. O estágio obrigatório aconteceu no Programa de Atenção à Pessoa Idosa (PAPI) da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de João Pessoa (SEDES/PB).

● **ANA PAULA ROCHA DE SALES MIRANDA** - Professora Adjunto III da Universidade Federal da Paraíba. Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2002), especialização em Gestão de Recursos Humanos pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2004), mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (2006) e doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2011). Desde 2005 integra e atua como pesquisadora no Setor de Estudos e Pesquisas em Saúde e Serviço Social (SEPSASS). Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Fundamentos do Trabalho Profissional e em Saúde Pública, atuando principalmente com os seguintes temas: Serviço Social, trabalho, instrumentalidade, política de saúde, Sistema Único de Saúde, drogas, família, envelhecimento e gestão de recursos humanos.

● **CAIO CEZAR CUNHA** - Graduado em Geografia pela Universidade Estadual de Londrina. Mestrando pelo Programa de Pós-graduação em Geografia e Dinâmica Socioespacial da UEL. Integrados Projetos de pesquisa Atlas Digital da Região Metropolitana de Londrina, PR e Expressões territoriais das políticas públicas no município de Londrina e região.

● **ELIANE BARBOSA SANTOS PAGANI** - Graduada em Serviço Social pela UEL. Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina. Gestora social da Prefeitura Municipal de Londrina. Integrante do Casadinho/PROCAD – UEL/PUC-SP.

- **EMANUEL LUIZ PEREIRA DA SILVA** - Professor da Faculdade Internacional da Paraíba do departamento de Serviço Social. Pós-Doutorando em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP/2017); Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2016); Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (2011) e Graduação em Ciências Biológicas bacharelado e licenciatura (2002), e Serviço Social (2016). Possui experiência na área de Ecologia e Serviço Social com ênfase nas questões socioambientais e nas Políticas Sociais, Gestão da Proteção Social em territórios indígenas, Desigualdades Socioterritoriais, Pesca artesanal, e Gestão territorial das Políticas Sociais. Atualmente, Vice-coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS/ PPGSS/UFPB), e desenvolve estudos e pesquisas em rede acadêmica multidisciplinar (local, nacional e internacional), no âmbito da pós-graduação e graduação na Área de Ciências Sociais Aplicadas, Serviço Social Aplicado e Gestão das Políticas Sociais. Pesquisador do Projeto Casadinho/Procad CNPQ/ CAPES No 552248/2011-8, sob o título - ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA: INTERPELAÇÕES NO TERRITÓRIO DA PROTEÇÃO SOCIAL, em parceria com o Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP (2011-2016).
  
- **ELIEZER RODRIGUES DOS SANTOS** - Graduado em Serviço social pela Universidade Estadual de Londrina.. Mestre em Serviço Social e Política Social UEL. Assistente Social, da Prefeitura Municipal de Londrina. Professor colaborador do curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Paraná – Unespar, campus Apucarana/PR. Integrante do Casadinho/PROCAD – UEL/PUC-SP.
  
- **SAMIA MACHADO MUSTAFÁ** - Graduada em Serviço Social pela UEL. Mestranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina. Gestora social da Prefeitura Municipal de Londrina, com experiência em sistemas de informações para políticas públicas. Integrante do Casadinho/PROCAD – UEL/PUC-SP.
  
- **TÂNIA MARA DA SILVA BACKSCHAT** - Graduada em Serviço Social. Mestre em Serviço Social e Política Social pela UEL/PR. Assistente social da Prefeitura de Campo Mourão. Professora do curso de Serviço Social da Faculdade União de Campo Mourão. Integrante do Casadinho/PROCAD – UEL/PUC-SP.
  
- **WAGNER ROBERTO DO AMARAL** - Graduado em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina. Mestre em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Doutor em Educação pela Universidade Federal do Paraná. Professor do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina. Integrante do Casadinho/PROCAD – UEL/PUC-SP.
  
- **JAQUELINE ZUIN DOS SANTOS** - Graduada em Serviço Social pela UEL – Universidade Estadual de Londrina/PR. Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da UEL. Professora do curso de graduação em Serviço Social da UNESPAR - Universidade Estadual do Paraná - Campus Paranavaí. Integrante do Casadinho/PROCAD – UEL/PUC-SP.
  
- **JOLINDA DE MORAES ALVES** – Graduada em Serviço Social pela UEL, Mestre em Serviço Social pela PUC-SP, Doutora em História e Sociedade pela UNESP – Assis/SP. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da UEL(2014-2017). Líder do Grupo de Pesquisa (CNPq) “Gestão de Políticas Sociais”. Coordenadora do Casadinho/PROCAD UEL-PUC/SP (2015-2017).

● **JORGE MANUEL LEITÃO FERREIRA** - Doutor em Serviço Social na especialidade de Serviço Social, Políticas Sociais e Sociedade. Mestrado em Serviço Social (ISSSL:1998), após a Licenciatura em Serviço Social (ISSSL: 1990). Realização de um curso pós-graduado no Instituto Superior de Psicologia Aplicada - História das Ideias e das grandes Doutrinas em criminologia (ISPA: 1993), frequência do ano Zero «Abordagem Sistémica» do curso de Terapia Familiar (Associação Portuguesa de terapia Familiar: 1997), realização de provas de Aptidão Pedagógica e Capacidade Científica (ISSSL: 2000) sobre o tema, Mediação e Intervenção Social em Justiça. Realização de Formação Prática de aprofundamento após Licenciatura no estrangeiro, em Reabilitação Psiquiátrica na Fundação de Waterheuvel, Amsterdão / Holanda (1993), em Reabilitação Psiquiátrica na Societé Parisiene d'aide á lá Santé mental - SPASM ? Paris (1993); Reinserção e Integração Profissional na Scottish Association for mental healt ? Escócia (1994). Participação em programas e projectos de investigação nas áreas da Transferência dos perfis de acção, formação, para desenvolvimento da relação de ajuda aos públicos em situação de abandono (Crianças, Adolescentes) ; Trabalho Social na Europa ? Modelo Comparativo em Línguas Românicas e nos domínios do Sistema de Protecção à Criança; Direitos da Criança, políticas sociais de Infância e Intervenção Social com Famílias. Colaborador da Revista Katálistis (revista semestral com circulação em países de língua hispânica e em Portugal dirigida a Assistentes Sociais e Profissionais de áreas afins, Professores, Investigadores). Professor de diferentes Unidades Curriculares ao nível de 1º e 2º Ciclo. Professor Visitante na Universidade Complutense de Madrid (Escuela de Trabajo Social), e na Universidade de Granada (Escuela de Trabajo Social), colaborador com instituições de ensino superior em Portugal (Instituto Universitário de Lisboa ? ISCTE) e nos programas de cooperação científica de docentes da Universidade Lusíada de Lisboa (Instituto Politécnico da Guarda, Instituto Politécnico de Beja, Universidade dos Açores). No ano de 2009, Acreditado Avaliador Externo das Novas oportunidades. Vogal de Júri do concurso de dirigente de grau intermédio de 2º grau da Administração Pública. Coordenador pedagógico ? científico e professor do Curso de Especialização Tecnológica (CET) «Acolhimento em Instituição». (2008/2010). Várias participações no âmbito do Programa Socrates Erasmus (mobilidade de professores) com Universidades Europeia: Complutense de Madrid Espanha, universidade de Kalmar Suécia, Universidade de Maastrich, Holanda, Universidade Bicocca Milão Itália e Universidade de Granada Espanha. Áreas Científicas de Formação: Teoria e Metodologia do Serviço Social, Teoria Crítica e Serviço Social, Investigação em Serviço Social, Seminários de Prática em Serviço Social, Avaliação de Programas de Políticas Sociais, Serviço Social Internacional; metodologias de Investigação, Metodologias Específicas de Intervenção em Gerontologia Social, intervenção Social em Situações de Risco, Intervenção Social com Famílias Maltratantes, intervenção em Rede, Comportamentos Desviantes, Introdução à Criminologia e Vitimologia.

● **LIRIA MARIA BETTIOL LANZA** - Graduada e Mestre em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Doutora pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de SP (PUC SP). Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da UEL - Universidade Estadual de Londrina/PR. Líder do Grupo de Pesquisa (CNPq) Serviço Social e Saúde, formação e exercício profissional. Integrante do Casadinho/PROCAD – UEL/PUC-SP.

● **LUCIANO MÁRCIO FREITAS DE OLIVEIRA** – Sociólogo. Doutorando em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Integrante do grupo de pesquisa Gestão de Política Social e a Lógica Territorial (PROCAD/Casadinho – UEL/PUC-SP). Colaborador do Namargem: núcleo de pesquisas urbanas (CEM/UFSCar).

- **MARC DONALD JEAN BAPTISTE** - Graduado em Serviço Social pela Universidade do Estado do Haiti (UEH). Mestrando do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da UEL/PR por meio do Convênio PAEC-OEA-CGUB. Bolsista CAPES- Demanda Social. Integrante do Casadinho/PROCAD – UEL/PUC-SP.
  
- **MÁRCIA PASTOR** – Graduada em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); Mestre, Doutora e Pós-Doutora em Serviço Social pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora do Programa de Pós Graduação em Política Social e Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina/PR. Vice Líder do Grupo de Pesquisa (CNPq) “Gestão de Políticas Sociais”.
  
- **MARLUCIA SALUSTINO DA SILVA** - Possui graduação em Serviço Social pelo Centro Universitário Plínio Leite no Rio de Janeiro-RJ (2010). Pós-graduação Lato Senso em Gestão da Política da Assistência Social pela Faculdade Internacional da Paraíba FIP(2014). Tem experiência na área de Serviço Social Aplicado.
  
- **MARIA JANAÍNA SILVA DOS SANTOS** - Graduada em Serviço Social pela Universidade Norte do Paraná (2012). Especialista em Políticas Públicas e Assistência Social, pela Furne/ Unipê, (2013). Mestre em Serviço Social UFPB, (2015). Tem experiência na área de Serviço Social e Políticas Públicas. Atuação profissional voltada as Políticas Públicas para comunidades Tradicionais no Estado da Paraíba, frente a Gerência executiva de Equidade Racial, da Secretaria da Mulher da Diversidade Humana do Governo do Estado. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS),ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (UFPB), decorrentes do Projeto de Cooperação Acadêmica Casadinho/PROCAD 2011/2015.
  
- **MARIA LUIZA AMARAL RIZZOTTI** – Assistente Social, Doutora e Pós-doutora em Serviço Social e Política Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora colaboradora da Universidade Estadual de Londrina no Programa de Pós Graduação em Política Social e Serviço Social/UEL. Membro do Núcleo de Estudos sobre Gestão de Políticas Sociais. Gestora da política de assistência social no município de Londrina no período de 2001 a 2008. Secretária Nacional de Assistência Social no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome durante o ano de 2010. Coordenadora do Casadinho/PROCAD UEL-PUC/SP (2012-2014).
  
- **MARINALVA DE SOUSA CONSERVA** - Professora Associada da Universidade Federal da Paraíba, possui Pós-Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP/2010); Doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2003); Mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (1990) e Graduação em Psicologia pela Universidade Federal da Paraíba (1984). Possui experiência na área de Serviço Social com ênfase nas Políticas Sociais, Gestão da Proteção Social, Desigualdades Socioterritoriais, Assistência Social, Transferência de Renda e Avaliação de Políticas Públicas. Atualmente, coordena o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS/ PPGSS/UFPB), e desenvolve estudos e pesquisas em rede acadêmica multidisciplinar (local, nacional e internacional), no âmbito da pós-graduação e graduação na Área de Ciências Sociais Aplicadas, Serviço Social Aplicado e Gestão das Políticas Sociais. Coordenou o Projeto Casadinho/Procad CNPQ/CAPES No 552248/2011-8 , sob o título - ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA: INTERPELAÇÕES NO TERRITÓRIO DA PROTEÇÃO SOCIAL, em parceria com o Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP (2011-2016).

● **MIRIAN ALVES DA SILVA** - Professora Adjunto do Departamento de Enfermagem da Universidade Federal da Paraíba. Doutora em Enfermagem. Pesquisadora do SEPSASS.

● **PATRÍCIA BARRETO CAVALCANTI** - Professora Titular do Departamento de Serviço Social da UFPB e do PPGSS. Doutora em Serviço Social pela PUC-SP. Bolsista de Produtividade do CNPQ. Coordenadora do Setor de Estudos e Pesquisas em Saúde e Serviço Social- SEPSASS.

● **PATRÍCIA DE CARVALHO SILVA MARTINS** - Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (2015). Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (2010). Tem experiência na área de Serviço Social. Atuando principalmente nos seguintes temas: Políticas Sociais.



# A imigração haitiana no Brasil e seu processo de reterritorialização: dilemas e perspectivas

Wagner Roberto do Amaral<sup>1</sup>

Marc Donald Jean Baptiste<sup>2</sup>

## RESUMO

Este artigo aborda a questão da atualidade dos direitos sociais dos imigrantes haitianos no processo de reterritorialização no Brasil, principalmente depois do terremoto no Haiti no dia 12 de janeiro de 2010, e a importância de fortalecer a cultura da cidadania ativa no ambiente da migração. Esta capacidade pode permitir aos imigrantes reivindicar os seus direitos sociais de imigrantes no Brasil. Consta-se um intenso estranhamento dos imigrantes haitianos no território brasileiro, uma vez que quase tudo é estranho para eles (língua, a cultura, a legislação local, etc.), principalmente a estrutura do Estado e as garantias constitucionais dos direitos sociais, se comparadas ao Estado Haitiano. Portanto, é importante desenvolver a cultura de cidadania entre os imigrantes, pela sua transformação em sujeitos falantes para alcançarem a um reconhecimento cultural como nova categoria social. Importante destacar que o presente trabalho apresenta co-autoria de um pesquisador haitiano vinculado a um programa de pós-graduação no Brasil, vivenciando, ele próprio, a compreensão sobre o Estado brasileiro e a luta pela efetivação por direitos sociais no país.

**PALAVRAS CHAVES:** Território, Reterritorialização, Imigração haitiana, Direitos sociais, Cidadania.

## ABSTRACT

This article addresses the current issue of the social rights of Haitian immigrants in the process of reterritorialization in Brazil, especially after the earthquake in Haiti on January 12, 2010, and the importance of strengthening the culture of active citizenship in the migration environment. This ability may allow immigrants to claim their social rights as immigrants in Brazil. There is

---

1. Estudante do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina.

2. Docente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina

an intense estrangement of the Haitian immigrants in the Brazilian territory, since almost everything is foreign to them (language, culture, local legislation, etc.), mainly the structure of the State and the constitutional guarantees of social rights, if compared to the Haitian State. Therefore, it is important to develop a culture of citizenship among immigrants, for their transformation into talking subjects to achieve cultural recognition as a new social category. It is important to emphasize that the present work is co-authored by a Haitian researcher linked to a post-graduate program in Brazil, living himself an understanding about the Brazilian State and the struggle for the realization of social rights in the country.

**KEY WORDS:** Territory, Reterritorialization, Haitian Immigration, Social Rights, Citizenship.

## INTRODUÇÃO

Este texto trata da atualidade dos direitos sociais dos imigrantes haitianos no processo de reterritorialização no Brasil após o terremoto de 12 de janeiro de 2010 no Haiti. O artigo situa-se no contexto de incertezas econômicas, políticas e sociais em que o Brasil se encontra, principalmente no ano de 2016, com as alterações na direção do governo federal brasileiro, gerando instabilidades na presença dos haitianos no país, fundamentalmente para conseguirem oportunidades de trabalho e benefícios sociais disponíveis. Desta forma, analisamos a importância da cultura da cidadania ativa para se tentar corrigir as desigualdades socioeconômicas e espaciais, e colocar os atores no mesmo patamar de igualdade. Considerando o aspecto bem polissêmico do conceito de cidadania e sua utilização confusa em alguns casos, analisamos brevemente sobre sua natureza e evolução, para precisar melhor sobre esse conceito nesse texto.

Também buscamos evidenciar a evolução histórica da questão dos direitos humanos no mundo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como estabelecer a relação entre cidadania, direito social e Estado social, explicitando qual a filosofia do Estado que melhor garante os direitos sociais. Especificamente, explicitamos a Constituição Federal Brasileira de 1988 na matéria de se refere aos direitos sociais, especialmente quem têm o acesso a estes na sociedade brasileira, uma vez que se problematiza nesse artigo a compreensão que possuem os imigrantes haitianos acerca do Estado e dos direitos sociais.

Desta forma, analisamos alguns elementos limitadores que podem prejudicar a plena eficácia dos direitos sociais dos imigrantes neste processo da reterritorialização. Revisamos a literatura acerca dos imigrantes haitianos no Brasil sobre este aspecto e identificamos que alguns autores analisam a crise da cidadania no Haiti. Esse dado pode ser considerado como um elemento limitador para imigrantes haitianos que não vivenciaram aspectos fun-

damentais da cidadania no seu território de origem, o que passa a se refletir, conseqüentemente, em seu novo território. Ainda, no contexto da incerteza política atual do Brasil, vemos que isso pode aumentar a concorrência entre os imigrantes para o acesso aos recursos, serviços e benefícios sociais.

Frente a essas questões que problematizamos, evidenciamos a importância da cultura da cidadania plena, em primeiro lugar entre os cidadãos brasileiros na perspectiva de que aprendam a cultivar a cultura do respeito para com os outros e, em seguida, para os imigrantes haitianos no sentido de sinalizar para a condução de uma luta pelo reconhecimento cultural e redistribuição econômica.

Importante destacar que o presente texto possui co-autoria e é parte da pesquisa de Mestrado de um imigrante haitiano, assistente social graduado no Haiti, que encontra-se no Brasil para fins de seus estudos à nível da pós-graduação *strictu sensu*. Este co-autor encontra-se numa dupla dimensão sendo, ao mesmo tempo, haitiano e pesquisador, o que vem exigindo uma postura ética e, simultaneamente, de compreensão metodológica acerca da sua proposta de investigação na relação com os demais imigrantes de seu país de origem.

## **CIDADANIA ATIVA: NATUREZA, CONCEITOS E EVOLUÇÃO**

O conceito da cidadania segundo Benevides (S/I), pode ter significados diferentes dependendo da orientação política da pessoa que usá-lo. A autora estabelece uma ligação entre a cidadania e a democracia tomada na direção de um sistema político que se baseia na soberania popular. Etimologicamente, Benevides afirma que o conceito de cidadania se origina da cidade, de modo que aqueles que eram considerados como cidadãos são aqueles que participam na vida pública da sociedade através da obtenção de direitos civis e políticos e os outros que não têm, são considerados membros não ativos (mulheres, escravos, crianças).

Com a Revolução Francesa, a questão da cidadania torna-se uma questão central nas sociedades modernas. E irá emergir como a participação dos cidadãos em todas as questões que revelam de interesses comuns.

A partir do ano de 1990, no Brasil, de acordo com Benevides (S/I), a cidadania será estabelecida através de outra forma de extensão. O cidadão será reconhecido com uma forma de poder de influência que pode organizar e criar novos espaços de participação para orientar algumas decisões na sociedade. A isso Benevides (S/I) conceituou como cidadania ativa analisando a constituição de outros espaços sociais e políticos por meio de movimentos sociais, sindicais e de ações de educação política popular.

Por outro lado, Dagnino (1994) vincula os movimentos sociais no contexto urbano, pelo acesso à cidade, destacando que a cidadania tem se ampliado significativamente

com a organização política de diferentes segmentos sociais tais como: de mulheres, negros, homossexuais, ambientalistas, dentre outros, que lutam pela igualdade de direitos sociais e também pelo direito à diferença na sociedade. Esta noção do direito à diferença é muito importante para nós nesse texto, no sentido de que ela nos permitirá articular nosso ponto de vista sobre imigrantes haitianos no Brasil, os quais deveriam lutar por esse direito à diferença, tornando-se objeto de um direito humano fundamental.

Historicamente, a questão dos direitos humanos foi levantada pela primeira vez pela burguesia ocidental (JELIN, 2006), por meio de uma visão da filosofia natural publicada na Declaração de Direitos Humanos da Revolução Francesa e da constituição dos Estados Unidos. Tal concepção restrita seria ligada ao reconhecimento natural do homem em uma dimensão da participação política.

As lutas históricas e políticas da classe trabalhadora, em particular, mudarão radicalmente o conteúdo dos direitos humanos relacionados estritamente ao direito natural. Nessa lógica, Marshall (1964) citado por Jelin (2006), demonstra a relação entre o desenvolvimento do Estado Nacional na Inglaterra e a expansão dos direitos humanos em três dimensões: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais, sendo este último, geralmente denominados como direitos de segunda geração.

Atualmente, quando se trata dos direitos sociais, nos referimos à Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada em 1948 pela Organização das Nações Unidas (ONU) que estabelece as condições para a identificação dos direitos sociais na sociedade a partir de uma consideração geral definida no seu preâmbulo: “Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”, sendo que nos seus artigos 1 e 2 lê-se, respectivamente:

Artigo I- Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

Artigo II Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

Não será também feita nenhuma distinção fundada na condição política, jurídica ou internacional do país ou território a que pertença uma pessoa, quer se trate de um território independente, sob tutela, sem governo próprio, quer sujeito a qualquer outra limitação de soberania.

Observamos que essa é uma compreensão compartilhada por Telles (1999, p. 173), ao afirmar que:

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, da ONU em 1948, os direitos sociais foram reconhecidos, junto com os direitos civis e os direitos políticos, no elenco dos direitos humanos: direito ao trabalho, direito ao salário igual por trabalho igual, direito à previdência social em caso de doença, velhice, morte do arrimo de família e desemprego involuntário, direito a uma renda condizente com uma vida digna, direito ao repouso e ao lazer (aí incluindo o direito a férias remuneradas), e o direito à educação.

Apesar desta referência estabelecida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, a aplicabilidade dos direitos continua sendo um desafio mesmo nos países mais desenvolvidos. Essa é uma preocupação presente na reflexão de Telles (1999, p.171) ao acreditar que, atualmente, “falar dos direitos sociais significa falar dos dilemas talvez os mais cruciais do Brasil (e do mundo) contemporâneo”. Desta forma, torna-se fundamental resgatar e afirmar o que está na origem da cidadania da classe trabalhadora que se a partir da luta para a aplicabilidade dos direitos. Esta luta para a conquista dos direitos sociais deve ser contínua potencializando o empoderamento coletivo das classes minoritárias na sociedade, conforme define Telles (1999, p.181):

Os direitos estruturam uma linguagem pela qual esses sujeitos elaboram politicamente suas diferenças e ampliam o “mundo comum” ao inscrever na cena pública suas formas de existência, com tudo o que elas carregam em termos de cultura e valores, esperanças e aspirações, como questões relevantes à vida em sociedade e pertinentes ao julgamento ético e a deliberação política.

Segundo Jelin (2006, p.157), “na teoria democrática, a noção de cidadania está ancorada na definição legal de direitos e obrigações” . O autor recupera uma reflexão de Habermas (1975) e de Reis (1993), ao tratarem sobre o desenvolvimento dos direitos sociais no contexto do Estado do Bem-Estar que substitui a questão do cidadão passivo para transformá-lo no que Telles (1999) denomina como «sujeito falante”. Um cidadão que conhece suas responsabilidades e luta pelo respeito desses direitos, além de lutar coletivamente contra a discriminação em todas as formas associada à desigualdade social. Tais preocupações foram os conteúdos dos diferentes movimentos sociais, os quais, por meio de lutas e da organização política, deram origem ao Estado Social.

Historicamente os direitos sociais estão associados com o modelo econômico do keynesianismo, sendo este uma forma de Estado Social que intervém na sociedade para

corrigir certas desigualdades sociais através das políticas sociais. No contexto europeu, particularmente Draibe (1993) afirma que o Estado no modelo “Welfare State” é a resposta a dois fenômenos importantes: a expansão do capitalismo como modo de produção e os movimentos dominantes de transformação do capitalismo em Estado Social tendo em vista a forte tendência da democracia de massas. Em outras palavras, o Estado de Bem-Estar Social é a institucionalização dos direitos sociais após o desenvolvimento dos direitos civis e políticos (DRAIBE, 1993)

Assim, a filosofia do Estado de Bem-Estar Social, denominado ainda como Estado-Providência ou de Welfare State, segundo a tradição anglo-saxônica ou francesa, têm em comum o desejo do Estado de apoiar os cidadãos mobilizados. Ele próprio se constituiu na perspectiva da exigência da garantia dos direitos sociais, pela cidadania ativada pela classe trabalhadora na perspectiva da reconstrução de uma ordem social com aspiração popular. Nessa lógica, Telles (1999, p. 180) afirma que:

O que desestabiliza consenso estabelecido e instaura o litígio é quando esses personagens comparecem na cena política como sujeitos portadores de uma palavra que exige o seu reconhecimento- sujeitos falantes, como definem Rancière, que se pronuncia sobre questões que lhes dizem respeito, que exigem a partilha na deliberação de políticas que afetam suas vidas e que trazem para a cena pública o que antes este silenciado, ou então fixado na ordem do não pertinente para a deliberação política.

Todo esse processo de desconstrução do Estado liberal e reconstrução de um outro modelo se fez desenvolvido na articulação desses três conceitos-chave: Estado, mercado e família que são a base desta concepção do Estado social. Parafraseando Briggs (1961, apud DRAIBE, 1993, p. 5-6):

O Welfare State é... um estado no qual se usa deliberadamente o poder organizado (através da política e da administração) num esforço para modificar o jogo das forças do mercado em pelo menos três condições: primeiro, garantindo aos indivíduos e às famílias uma renda mínima independente do valor de mercado do seu trabalho ou de sua propriedade; segundo, restringindo o arco de insegurança, colocando os indivíduos e famílias em condições de fazer frente a certas “contingências sociais” (por exemplo: a doença, a velhice e a desocupação) que, de outra maneira, conduziriam a crises individuais ou familiares; e terceiro, assegurando que a todos os cidadãos, sem distinção de status ou de classe, sejam oferecidos os padrões mais altos de uma gama reconhecida de serviços sociais.

Isso se apresenta como um pré-requisito para todos os cidadãos que vivem em uma sociedade para ter uma vida decente. Desta forma, a filosofia do Estado social, os direitos

sociais, a cidadania ativa estão intimamente ligados no sentido de que um causa o outro, não sendo, contudo, uma garantia total para o ideal de uma sociedade sem desigualdades sociais, sem exclusão social. Esta é uma das razões da perplexidade de Sping (1990) que se interroga sobre o impacto real da cidadania ativa na redução das desigualdades entre as classes sociais e os verdadeiros beneficiários que estão por trás do desenvolvimento do Estado de Bem-Estar.

Outrossim, pretendemos que esses aspectos contribuam para a compreensão acerca da atualidade dos direitos sociais dos imigrantes haitianos no Brasil, sendo essa a questão central do presente trabalho, principalmente depois de 12 de janeiro de 2010.

A Constituição Federal como a lei mãe do país, continua a ser a referência para falar sobre direitos sociais das imigrantes haitianos neste processo de reterritorialização. Por isso, faz-se fundamental evidenciar o que a Constituição Federal Brasileira de 1988 refere como direitos sociais e para quem, explicitando seus princípios no seu Título II que trata dos direitos e garantias de fundamentos. Segundo nessa referência constitucional, os imigrantes haitianos gozam dos mesmos direitos que qualquer cidadão brasileiro. Da lei à realidade, faz-se importante colocar isso em questão.

## **ATUALIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS DOS IMIGRANTES HAITIANOS NO BRASIL: ANÁLISE E PERSPECTIVAS**

Jelin (2006) acredita que, durante o século XX, o domínio de regimes militares e autoritários na América Latina foi um obstáculo para a consciência e o reconhecimento dos direitos sociais completos. Por outro lado, Pereira e Siqueira (2014), trouxeram o debate sobre a questão dos direitos humanos no domínio dos EUA após a Segunda Guerra Mundial, destacando uma forma institucionalizada de violência contra os direitos sociais pelos Estados Unidos. Essa violência se apresenta de forma contemporânea, segundo os autores, pelo controle e orientação das estruturas de tendência sociais para impor o sistema neoliberal que reduz os gastos sociais em favor das classes mais pobres.

Em outra perspectiva, pretendemos refletir nesse texto, sobre a questão da atualidade dos direitos sociais do ponto de vista micro, entre os cidadãos brasileiros e os estrangeiros no espaço do território, onde os recursos são menores do que muitas vezes socialmente se demanda.

Discutir os direitos sociais associado ao conceito de território nos permite reconhecer os conflitos existentes nos diferentes espaços, sendo essa perspectiva pautada nas reflexões de Koga (2003, p. 33):

O chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vi-

zinhança 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 as qualidades destes mesmos serviços apresentam-se desiguais.

Essa perspectiva de território nos permite destacar os conflitos e os mecanismos da exclusão social que podem se constituir em elementos de limitação para o pleno respeito dos direitos sociais dos imigrantes haitianos.

Destaca-se que os imigrantes haitianos chegaram no Brasil motivados pela abertura do Governo Brasileiro, principalmente após as consequências do terremoto ocorrido no Haiti no 12 de janeiro de 2010. Nesse contexto, foi adotada a Resolução Normativa nº. 97, de 12 de janeiro de 2012, do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), prevendo inicialmente a emissão de 100 vistos humanitários para os cidadãos haitianos que desejassem imigrar para o Brasil. Confrontado com o aumento da demanda de entrada de haitianos no país, o governo brasileiro publica a Resolução Normativa nº 102, de 26 de Abril de 2013, que substitui a questão das quotas de entrada, estabelecendo novas condições de obtenção de visto sem nenhuma restrição.

A presença progressivamente significativa de imigrantes haitianos no Brasil pode se constituir o que alguns analistas denominam como Territorialidade, Desterritorialização e Reterritorialização (TDR), haja vista o intenso processo de construção, desconstrução e reconstrução do território enquanto uma estratégia de sobrevivência de uma parte da população haitiana.

O processo de desterritorialização vivenciado pela imigração haitiana pode ser vista de maneira simbólica e prática, conforme reflete Haesbaert (2000, apud CARVALHO, p. 62):

A desterritorialização, como inverso da territorialização, se produz no processo de desapropriação do espaço social, tanto do ponto de vista concreto como do simbólico. Lugares são desconectados dos circuitos integradores da sociedade capitalista: mercado de trabalho, consumo e cidadania. O resultado da desterritorialização é a multiplicação dos aglomerados de exclusão.

Em outra perspectiva, a desterritorialização e a reterritorialização para Deleuze e Guattari são inseparáveis. Segundo esses autores:

Jamais nos desterritorializamos sozinhos, mas no mínimo com dois termos: mão-objeto de uso, boca-seio, rosto-paisagem. E cada um dos dois termos se reterritorializa sobre o outro. De forma que não se deve confundir a re-territorialização com o retorno a uma territorialidade

primitiva ou mais antiga: ela implica necessariamente um conjunto de artifícios pelos quais um elemento, ele mesmo desterritorializado, serve de territorialidade nova ao outro que também perdeu a sua. Daí todo um sistema de reterritorializações horizontais e complementares, entre a mão e a ferramenta, a boca e o seio (DELEUZE, GUATTARI, 1996, apud HAESBAERT, BRUCE, 2009, p. 8).

Gondim e Monken (2016) também refletem sobre essa questão tomando como ponto de partida o próprio conceito de território, citando Haesbaert (1997; 2005), Souza e Pedon (2007):

O termo território origina-se do latim – *territorium* - que deriva de terra e que nos tratados de agrimensura aparece com o significado de ‘pedaço de terra apropriada’. Em uma acepção mais antiga, pode significar uma porção delimitada da superfície terrestre. Nasce com dupla conotação, material e simbólica, dado que etimologicamente aparece muito próximo de *terra-territorium* quanto de *terreo-terror* (terror, aterrorizar). Tem relação com dominação (jurídico-política) da terra e com a inspiração do medo, do terror – em especial para aqueles que, subjugados à dominação, tornam-se alijados da terra, ou são impedidos de entrar no ‘território’. Por extensão, pode-se também dizer que, para aqueles que têm o privilégio de usufruí-lo, o território inspira a identificação (positiva) e a efetiva ‘apropriação’. (HAESBAERT, 1997, 2005; SOUZA & PEDON, 2007 apud GONDIM; MONKEN, 2016, p. 392).

O processo de imigração haitiana se constitui no tempo e no espaço. Os haitianos deixam o Haiti para buscar uma vida melhor no Brasil, sendo esse processo marcado pela apropriação do novo espaço que se torna seu território, onde passa a acontecer a reprodução de sua vida, estabelecendo novas relações sociais.

Esta territorialização no novo espaço foi concebida como uma forma de reterritorialização que é cultural e imaterial na compreensão de Haesbaert (2009, p.25).

A territorialidade, no nosso ponto de vista, não é apenas “algo abstrato”, num sentido que muitas vezes se reduz ao caráter de abstração analítica, epistemológica. Ela é também uma dimensão imaterial, no sentido ontológico de que, enquanto “imagem” ou símbolo de um território, existe e pode inserir-se eficazmente como uma estratégia político-cultural, mesmo que o território ao qual se refira não esteja concretamente manifestado -como no conhecido exemplo da “Terra Prometida” dos judeus, territorialidade que os acompanhou e impulsionou através dos tempos, ainda que não houvesse, concretamente, uma construção territorial correspondente.

A reterritorialização vivenciada pelos haitianos imigrantes em determinados espaços

no Brasil produz vários territórios pela presença de ações concretas desses sujeitos por meio de aspectos de sua cultura tais como suas religiosidades, idiomas, hábitos alimentares, estéticas, dentre outros que demarcam a sua presença no novo território, passando a estabelecer diferentes relações. Haesbaert (2004) nomeia esse processo como multiterritorialidade:

A existência do que estamos denominando multiterritorialidade, pelo menos no sentido de experimentar vários territórios ao mesmo tempo, e de, a partir daí, formular uma territorialização efetivamente múltipla, não é exatamente uma novidade, pelo simples fato de que, se o processo de territorialização parte do nível individual ou de pequenos grupos, toda relação social implica uma interação territorial, um entrecruzamento de diferentes territórios. Em certo sentido, teríamos vivido sempre uma “multiterritorialidade” (HAESBAERT, 2004, p. 344 apud HAESBAERT 2004, p. 11).

Outrossim, constata-se, por meio dos estudos realizados, a existência de elementos limitadores nesse processo de reterritorialização dos imigrantes haitianos no Brasil. Destacamos que um primeiro elemento limitador que caracteriza esse processo se apresenta na própria história do Haiti, marcada por um déficit na prática da cidadania ativa do país de origem desses sujeitos imigrantes, evidenciada por diferentes formas de manifestações a serem tratadas nesse trabalho. Esse aspecto tem se apresentado como afirmador na restrição dos direitos sociais uma vez que infere diretamente na forma como os haitianos compreendem a organização do Estado e das políticas sociais no Brasil.

Segundo Jelin (2006, p. 169), “na esfera macro-social, a estrutura de referência do processo de construção de direitos e responsabilidades é o Estado, incorporado em aparatos tais como suas instituições judiciárias e de bem-estar”. O autor demonstra certa preocupação ao fato que, tradicionalmente, os Estados da América Latina não conseguem atender este nível para criar canais de exercício da cidadania. Tal declaração é visível na história do Haiti, quando nos referimos a publicações de autores haitianos sobre a prática da cidadania nesse país. Trouillot (2001 apud OLIVIER, 2016) reflete acerca de uma crise de cidadania no Haiti marcada por um não-engajamento, um desligamento na comunidade, uma espécie de desprezo generalizado para atividades comunitárias, a tal ponto que o autor afirma ser urgente repensar a noção de cidadania no país.

Em outra análise, Ibréus (2014) vincula a crise de cidadania à própria origem do Estado do Haiti, acreditando que o Estado haitiano implementou uma política de exclusão de sua população, caracterizada por uma não-assunção de suas responsabilidades para os cidadãos. O autor continua afirmando que a sociedade do desprezo e da exclusão estabelecida pelo governo haitiano desde 1804 até hoje revela uma estrutura da relação Estado-cidadão, que causam, hoje, graves problemas que afetam o exercício pleno da cidadania no Haiti. (IBREUS, 2014).

É realmente este típico haitiano imigrante que vem ao Brasil para sobreviver em uma luta constante no território por ele escolhido ou indicado. Diante desta situação, este território passa a caracterizar-se de forma desproporcional entre os diferentes atores que nele atua – os brasileiros e os imigrantes, considerando a forte tradição de cidadania na história da sociedade brasileira. Daí a necessidade de uma cultura integral de cidadania para os cidadãos brasileiros e imigrantes haitianos para corrigir algumas desigualdades sociais, econômicas e culturais que passa a se evidenciar nos territórios ocupados por esses sujeitos.

Um segundo elemento limitador que caracteriza o processo de reterritorialização dos imigrantes haitianos no Brasil tem sido os conflitos que passam a se constituir na relação entre eles e os cidadãos brasileiros nos territórios de uso e de convivência entre esses sujeitos, na medida em que essa entrada nem sempre é discutida nos diferentes espaços públicos de forma ampla e democrática. A intensidade da imigração evidenciada pelos cerca de 70 mil imigrantes haitianos que entraram no Brasil no período de 2010 a 2015 (GARR, 2015) causa desafios significativos. A velocidade do desenvolvimento da imigração haitiana emerge como uma surpresa migratória na sociedade brasileira em todos os níveis de organização social, seja para a administração pública nas diferentes esferas de governo, seja para os cidadãos em suas diversas instâncias de mobilização.

De um lado, a surpresa do governo brasileiro é quando o CNIg publicou as duas resoluções ora referidas nesse texto, sendo a primeira que estabelece uma quota de 100 vistos por mês para a entrada dos haitianos e a segunda que elimina as quotas e cria uma dinâmica de descontrole do processo de imigração, considerando o aumento dessa demanda. Esse descontrole será manifestado na incapacidade do Consulado Brasileiro no Haiti para atender todos os pedidos de visto. A declaração de Fernando Vidal, embaixador brasileiro no Haiti, reflete a surpresa do governo brasileiro diante da demanda de solicitações para a imigração, sinalizando para a possibilidade da imigração ilegal. Em outubro de 2015, no jornal local e mais popular no Haiti, *Le Nouvelliste*, o embaixador declarou que todos os haitianos são bem-vindos no Brasil, seja os quem vem com seus vistos e os que vem sem vistos, de maneira ilegal, terão o mesmo tratamento. Segundo o embaixador, eles serão integrados, encontrarão um emprego e todos os seus filhos nascidos em solo brasileiro, serão automaticamente de nacionalidade brasileira (OLIVIER, 2015).

Um terceiro elemento limitador que caracteriza o processo de reterritorialização, se refere à ausência de conhecimentos da maioria dos cidadãos brasileiros acerca da realidade do Haiti, e imigrantes haitianos sobre a realidade do Brasil tais como: sua história, geografia, idiomas, organização política, social, econômica, dentre outros aspectos. Constata-se que a população brasileira observa que, em pouco tempo, uma nova categoria se mistura na vida social com uma presença significativa. Como consequência da presença haitiana, constata-se maior concorrência para conseguir um trabalho, bem como para acessar os serviços e benefícios públicos nas áreas da assistência social, da saúde, da educação, dentre outros.

A presença haitiana no Brasil se constitui num desafio para as organizações de intervenção social junto a esses sujeitos. Faz-se necessário compreender e atender suas necessidades de maneira totalizante, fundamentalmente envolvendo-os enquanto sujeitos políticos nesse processo. Nesse sentido, é essencial a criação de canais de diálogo entre as organizações da sociedade civil, os gestores dos órgãos públicos das várias políticas sociais afetas a esses sujeitos, e os líderes dos imigrantes, com vistas a desenvolver processos de aprendizagem para a construção da cidadania dessa população.

Defendemos que essa cultura de aprendizagem da cidadania para os imigrantes e brasileiros pode se constituir, segundo Jelin (2006), a partir de baixo. Deve ser organizada em dois níveis, sendo o primeiro voltado para os brasileiros, tendo em vista a importância da solidariedade, que se referem a uma prática que os convida a reconhecer os outros que sofrem como seus irmãos (RORTY 1991 apud JELIN, 2006). Num segundo nível, para os imigrantes, estimulando a conscientização sobre as noções de responsabilidade e responsabilização na sociedade brasileira, afim de reivindicarem o seu direito ao reconhecimento nesse território e lutar contra a injustiça cultural. Tal injustiça cultural, de acordo com Fraser (2006), possibilita questionar a estrutura de pensamento dos nativos contra os imigrantes na sociedade. Esta luta contra a injustiça cultural, segundo a autora, poderá provocar a reavaliação de identidades desprezadas e o reconhecimento da diversidade cultural. De maneira geral, pode ser uma mudança total da matriz do pensamento que cada categoria possui em relação a outra.

Conforme Fraser (2006), esta luta pelo reconhecimento ocorre, necessariamente, em meio ao conflito político entre os atores. Nesta lógica, um forte reconhecimento dos imigrantes haitianos na sociedade deverá permitir-lhes também a luta contra a injustiça econômica.

O processo de reterritorialização dos imigrantes haitianos é marcado ainda por diversas formas de injustiça econômica, manifestado no nível das relações no mercado do trabalho, por meio de várias formas de discriminação. Ponce (2016) evidencia as várias formas de injustiça e discriminação contra os haitianos no mercado de trabalho. Ao refletir sobre as contradições da inserção laboral da imigração haitiana em Santa Catarina, Magalhães (2016) aborda sobre o mecanismo de superexploração da força de trabalho dos imigrantes haitianos por algumas empresas brasileiras por meio de promessas feitas no recrutamento (salário, alojamento, benefícios, etc.), alocação discriminatória no processo de trabalho, falta de clareza dos contratos de trabalho por causa do idioma, dentre outros.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Refletir sobre reterritorialização dos imigrantes haitianos no Brasil demanda compreender e considerar a história do Haiti e as referências de Estado, de políticas sociais e de

cidadania existentes nesse país. A presença haitiana no Brasil é carregada dos pressupostos e experiências vivenciadas por esses sujeitos no seu território de origem, sejam estas de conformações ou de resistências.

Para contribuir com a análise sobre o processo de reterritorialização dos imigrantes haitianos no Brasil, identificamos três elementos limitadores importantes acerca desse fenômeno. O primeiro é o déficit de cidadania vivenciada pelos imigrantes tendo em vista a relação mantida com o Estado do Haiti ao nível de direitos sociais. O segundo refere-se à relação de conflito que passa a se devolver entre cidadãos brasileiros e haitianos no uso do território. A significativa presença dos imigrantes haitianos nos diferentes territórios brasileiros provocará o que denominamos como surpresa migratória e que deve ser mais aprofundado em estudos que vimos realizando. Enfim, o terceiro elemento se caracteriza pela fragilidade de conhecimentos sobre a história e aspectos da cultura entre os dois povos.

Nessa análise, a cultura de cidadania integral passa a ser adotada para provocar as mediações e o exercício do diálogo entre cidadãos brasileiros e haitianos na perspectiva da articulação e das lutas pelos direitos sociais garantidos na Constituição Federal de 1988.

Desta forma, faz-se fundamental compreender os percursos realizados pelos imigrantes haitianos desde as suas experiências vivenciadas no território haitiano, a diáspora por eles experimentada, até sua entrada e convivência em território brasileiro, se refazendo e se reterritorializando.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Jolinda de Moraes. **Apresentação na sala de aula**. In: Tópicos especiais em política social: a lógica territorial na gestão das políticas sociais. UEL, 2016.

BENEVIDES, Maria Vitória. **Democracia e cidadania**. Sem identificação de fonte.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, 1988.

CARVALHO, Carlos Alberto José. **A contribuição do conceito de território para uma gestão socialmente justa da cidade**. in: Garibe, Roberto; Capucci, Paulo. Gestão local nos territórios da cidade: ciclo de atividades com as subprefeituras. São Paulo. 2004.

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. In: DAGNINO, Evelina (org.) anos 90, política e sociedade no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 1994.

ONU. **Declaração Universal Dos Direitos Humanos, Brasília, 1998**. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>, acesso em 15/08/16.

DRAIBE, Sonia M. **O welfare state no Brasil: características e perspectivas**. In: caderno de pesquisa n. 08. Universidade Estadual de Campinas- UNICAMP/ Núcleo de estudos de políticas públicas, 1993.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova no. 24. São Paulo. 1991.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era post-socialista. In: **Cadernos de Campo**, São Paulo, n. 14/15, p. 1-382, 2006. Tradução: Julio Assis Simões

\_\_\_\_\_. Reenmarcar la justicia en un mundo en globalización. In: **Escola de Justicia**. Heder Editorial, Barcelona, 2008, p. 31-64.

GARR, H. **Migration haïtienne au Brésil: la situation des migrants se complique special**. 2015. Disponível em: <http://www.garr-haiti.org/index.php/nouvelles/actualite/migrants/item/1670-migration-ha%C3%Aftienne-au-br%C3%A9sil-la-situation-des-migrants-se-complique>, acesso em: 12/08/16.

GONDIM, Grácia Maria de Miranda, MONKEN, Maurício. Territorialização em Saúde. In: **Dicionário da educação profissional em saúde**. p. 392-399 Disponível em: [http://www.epsvj.fiocruz.br/upload/d/territorializacao\\_dicionario.pdf](http://www.epsvj.fiocruz.br/upload/d/territorializacao_dicionario.pdf). Acesso 08/08/2016.

HAESBAERT, Rogério; BRUCE Glauco. **A desterritorialização na obra de Deleuze e Guattari**. Departamento de Geografia Universidade Federal Fluminense. 2009. Disponível em: Disponível em: <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/74>. Acesso em: 08/08/2016.

HAESBAERT, Rogerio. **Dos múltiplos territórios á multiterritorialidade**. Porto Alegre, 2004. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf>. Acesso em 10/11/2016.

\_\_\_\_\_. **Território e multiterritorialidade: um debate**. Geografia - Ano IX - No17 – 2007. Disponível em : <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/download/213/205>. Acesso em 10/11/2016

HURBON, Laënnec. **Comprendre Haïti**. Essai sur l'État, la nation, la culture. Karthala, Paris, 1987.

IBREUS, Petit Frant. Éléments d'intelligibilité de la relation État-citoyen en Haïti. Archéologie du tragique haïtien, la reconnaissance sur la pierre tumulaire dubonapartisme. In: **Revue de Continuum**, No 1, Port-au-Prince, Imprimerie Media-Texte, juin 2014.

JELIN, Elizabet. **Construindo a Democracia: Direitos Humanos, Cidadania, e Sociedade na America Latina**. EDUSP. São Paulo. 2006.

MAGALHÃES, Luís Felipe A. A imigração haitiana em Santa Catarina: Fases e contradições da inserção laboral. In: **Anais do XI Seminário de Pesquisa em Ciências Humanas – SEPECH**. Londrina. 2016. P. 1-18.

OLIVIER, Louis-Joseph. **Le Brésil bras-ouverts attend tous les Haïtiens**. 2015. Disponível em: <http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/150801/Le-Bresil-bras-ouverts-attend-tous-les-Haitiens>, acesso em 20/07/16.

PETIT-FRERE, Dieulermesson. **Et s'il fallait repenser la citoyenneté**. 2016. Disponível em: <http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/161667/Et-sil-fallait-repenser-la-citoyennete>, acesso em: 12/08/16 .

PONCE, Marcia. **Migração em Londrina e Região: Desafios e Oportunidades**. Seminário da semana da migração. 2016. p. 1-36.

PEREIRA, A.P. Potyara; SIQUEIRA, Marco C. A. Política Social e Direitos humanos sob o jugo imperial dos Estados. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Cortez editora. Julho-setembro 2014.

TELLES, Vera. **Direitos Sociais**. Afinal do que se trata. Editora UFMG. Belo Horizonte. 1999.

# A relevância da história dos territórios na gestão e oferta de políticas sociais: um estudo sobre a Vila Casoni e União da Vitória – Londrina/PR

Luciano Mário Freitas de Oliveira<sup>1</sup>

Maria Luiza Amaral Rizzotti<sup>2</sup>

## RESUMO

O presente estudo trata da dimensão histórica dos territórios como elemento essencial na gestão das políticas sociais. A apropriação da história permite a compreensão da formação social, política e econômica com vistas à construção de diagnósticos socioterritoriais que apreendam as especificidades e os déficits de direitos sociais nos territórios. Apresenta-se parte dos dados coletados em pesquisa realizada junto à UEL em parceria com a PUC/SP na modalidade de Procad (financiada pelo CNPq), cujo tema é a Lógica Territorial na Gestão das Políticas Sociais.

**PALAVRAS CHAVES:** Território, História, Política Social, Diagnóstico, Gestão.

## ABSTRACT

This study deals with the historical dimension of the territories as an essential element in the management of social policies. The history of ownership allows the understanding of the social, political and economic in order to build diagnostics which seize the specificities and social rights deficits in the territories. It presents some of the data collected in a survey conducted by the NFB in partnership with PUC / SP in the form of Procad (funded by CNPq), whose theme is the Territorial Logic in Management of Social Policies.

**KEY WORDS:** Territory, History, Social Policy, Diagnosis, Management.

---

1. Sociólogo, doutorando em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Integrante do grupo de pesquisa Gestão de Política Social e a Lógica Territorial (PROCAD/Casadinho – UEL/PUC-SP). Colaborador do Namargem: núcleo de pesquisas urbanas (CEM/UFSCar).

2. Assistente Social, doutora e pós-doutora em Serviço Social e Política Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora colaboradora da Universidade Estadual de Londrina no Programa de Pós Graduação em Política Social e Serviço Social/UEL.

## INTRODUÇÃO

As políticas sociais brasileiras, a partir da Constituição Federal de 1988, foram descritas no campo legal como primazia de responsabilidade do Estado, descentralizadas e participativas. Essa nova configuração aponta para uma quebra de paradigma que implica em mudanças na gestão das políticas sociais setoriais que reconhecem a necessidade de munir o campo público de habilidade técnica e política para o aprimoramento das provisões e ofertas dessas políticas.

A perspectiva analítica deste estudo leva em consideração, fundamentalmente, que os territórios, mesmo apresentando diferenças nas condições de vida, não estão desvinculados das determinações econômicas, sociais e políticas. Além disso, considera como base essencial o direito à cidade e nesse campo toda a influência da especulação imobiliária e do modo como os governos locais reconhecem as desproteções, necessidades e os direitos dos moradores dos territórios. Harvey (2011) ao tratar do direito à cidade afirma:

O direito à cidade significa o direito de todos nós criarmos cidades que satisfaçam as necessidades humanas, as nossas necessidades. O direito à cidade não é o direito de ter as migalhas que caem da mesa dos ricos. Todos devemos ter os mesmos direitos de construir os diferentes tipos de cidades que nós queremos que existam. (HARVEY, 2011)

Assim, no que concerne à gestão das políticas sociais, impõe-se uma divisão da oferta que favoreça de forma equânime os territórios com déficits específicos de direitos e proteção. Para tanto, torna-se cada vez mais necessária a superação da leitura territorial apenas pela demarcação espacial das áreas de abrangência das políticas, ou ainda por número de habitantes referenciados. Para Milton Santos (2005), a melhor forma de compreender o território é reconhecer que ele se constitui a partir de seu uso:

Território usado é uma categoria integradora por excelência e que, especialmente no planejamento, vem definitivamente terminar com as falsas premissas da possibilidade da gestão intersetorial a partir da justaposição do setorial na elaboração dos planos. (SANTOS, 2005:253).

Essa perspectiva propicia um aprimoramento na oferta das políticas sociais, pois adensa o diagnóstico socioterritorial com a incorporação da história da formação socioeconômica e política, o que é essencial para reconhecer os sujeitos sociais, as formações e correlação de forças. Essa dimensão permite transitar da visão de usuários individuais para sujeitos coletivos favorecendo a dimensão democrática e participativa na gestão e oferta dos

serviços. Além disso, imprime à rede de serviços públicos descentralizados, responsabilidades sob seu campo de proteção e garantia de direitos (saúde, assistência social, educação, dentre outras). Nessa perspectiva, é essencial a incorporação das especificidades de um território a partir do reconhecimento do direito à cidade, da equidade na oferta de serviços e bens socialmente produzidos, mas para tanto, se faz necessária a apropriação da trajetória histórica e da dinâmica da vida cotidiana dos territórios, entendendo que esse olhar estabelece um patamar diferenciado na relação dos serviços com a população que os utiliza.

Este artigo compõe a pesquisa “A Lógica Territorial na Gestão de Políticas Sociais”, realizada pelo Procad/Casadinho UEL/PUC-SP, com o objetivo de analisar a estruturação e a implementação dessa lógica territorial na gestão das diferentes políticas sociais – Saúde, Assistência Social, Educação e Habitação - em três territórios da cidade de Londrina. Os dados dessa pesquisa coletiva e mais ampla incluem leitura demográfica, perfil socioeconômico e o modo como os gestores e os moradores se apropriam da dimensão territorial. Tais dados foram colhidos com diferentes buscas empíricas, incluindo estudo censitário, grupos focais com gestores dos equipamentos públicos em bases territoriais, lideranças locais e gestores municipais das políticas que compõem o escopo da pesquisa, além do estudo da história dos territórios que será aqui apresentado. Destaca-se que a escolha desses territórios se deu pelas diferenças que apresentavam sem sua história de formação.

Esse fragmento da pesquisa composto pela histórica socioeconômica e política, representa parte do diagnóstico socioterritorial e também elemento de qualificação da gestão e da oferta dos serviços das políticas sociais, pois discorre sobre a influência do processo histórico na sua configuração. Dessa forma, a discussão aqui proposta procura entrecruzar dois conceitos que balizam a atual direção da gestão de política social. São eles: a influência da história social do território para a compreensão de sua configuração e dinâmica e o território como resultante de múltiplas dimensões considerando a econômica, política e social. Nesse sentido, o eixo que articula o presente debate versa sobre o modo como as representações elaboradas sobre a pobreza urbana em diferentes contextos históricos reataram na configuração dos territórios e como elucidam as especificidades territoriais no processo de gestão das políticas sociais em Londrina/PR.

O *locus* da análise compreende os bairros Vila Casoni (constituído no início da formação de Londrina) e União da Vitória (no contexto de luta dos movimentos sociais)<sup>3</sup>. Com características distintas em sua formação, esses territórios apresentam momentos particulares no processo de desenvolvimento da cidade de Londrina que resultaram em modos diferentes relativos ao “direito a cidade” assim como o acesso às políticas sociais nos territórios citados.

Os materiais utilizados congregam o levantamento bibliográfico referente à história

---

3. A pesquisa compreendia três territórios, destes apenas um não consta deste estudo em função de que sua formação se deu pela ação hegemônica do Estado, pois o território se constituiu com transferência para moradias do Programa Minha Casa Minha Vida.

dos territórios elencados nas dissertações e os trabalhos de conclusão de curso no acervo bibliográfico da Universidade Estadual de Londrina. Referências bibliográficas sobre a pobreza urbana no contexto brasileiro. Também foram juntados os registros da formação de Londrina disponíveis no museu histórico municipal. Além disso, foram considerados os dados advindos dos grupos focais realizados com gestores e lideranças.

O artigo está organizado em três partes e considerações finais. Na primeira apresenta uma breve revisão referente ao debate pobreza urbana no Brasil; em seguida se estão tratadas as implicações da formação desses territórios na relação com a gestão das políticas sociais, com ênfase nas configurações de gestão que representem avanços para a gestão pública; e a terceira parte versa sobre os territórios Vila Casoni e União da Vitória na cidade de Londrina, expressando os achados da pesquisa empírica.

## 1 A POBREZA URBANA E O DIREITO A CIDADE

No Brasil, a transição do século XIX para o XX se caracterizou pela passagem do país para uma ordem capitalista, aliado aos primeiros indícios da urbanização e a constituição de um mercado de trabalho urbano. Segundo Valladares (1991), a pobreza urbana se expressava como um problema para a elite nacional a partir do XIX por meio no processo da transição da sociedade brasileira para uma ordem capitalista. Segundo a autora, o discurso higienista, forte na vidara do século XIX, ganhou ênfase no debate sobre a pobreza mediante as precárias condições habitacionais e de saneamento que se apresentava a cidade do Rio de Janeiro no século, assim, o cortiço tornou-se o *locus* de intervenção prioritário. Ações visando a modernização da capital federal no início do século XX tiveram essas formas de habitação como foco, verificado nos exemplos apresentados por Carvalho (2012) e Freitag (2013) por meio das ações proporcionadas pelo prefeito Pereira Passos, em 1902, que promoveu uma reforma urbanística e higiênica na cidade, abrindo grandes avenidas, derrubou centenas de casas deixando os moradores nas ruas. De acordo com Carvalho (2012), na área da saúde, sob a coordenação de Oswaldo Cruz, dezenas de funcionários percorriam a cidade desinfetando ruas e casas, interditando prédios, deslocando os doentes, com especial destaque para os cortiços que foram representados como locais potencialmente perigosos.

De acordo com Valladares (1991), em contraposição ao espaço do cortiço emergiu o espaço da fábrica, esta significava o lugar da produção, de um projeto para uma sociedade que deveria se encaminhar pela via da 'ordem e do progresso'. É nessa perspectiva que é imposto um projeto de Estado para a sociedade, com vista a integração nacional, assim, a figura do trabalhador operário despontou como um dos elementos que mobilizaria a consolidação de um projeto nacional que, para tal empreendimento, a mediação fundamental consistia na constituição de um governo forte e centralizado, como materializado no Estado

Novo sob o governo ditatorial de Getúlio Vargas. Esse empreendimento para levar o país à modernidade recorreu aos conhecimentos científicos da época, cujo objetivos consistiam em educar o proletariado nascente, planejar a economia e livrar o país da ignorância e da superstição das elites tradicionais. Dessa forma, as bases ideológicas desse projeto integrador ressaltavam as características raciais e culturais da população brasileira que inibiam o desenvolvimento adequado no que concerne à higiene e ao trabalho. As medidas que visaram desde o tratar de doenças tropicais, ao estabelecimento de políticas eugênicas, o progressivo “branqueamento” da população, e ajustar as instituições políticas e sociais do país, como ressalta Shwastzman (2004), formaram a base de um projeto que buscava sua afirmação enquanto uma nação que se pretendia moderna.

Segundo Schwastzman (2004), até 1930 a economia brasileira estava assentada nas *plantations*, especificamente de café para o mercado internacional e a agricultura de baixa produtividade para o mercado interno. Após inícios dos anos 1930, com o fortalecimento do Estado como centro de decisão, a ação sobre a atividade econômica se impôs como única via para garantir o processo de industrialização, para isso, controlou os recursos de poder regional, incorporou as antigas oligarquias em seus quadros, formou a burocracia estatal. Como destaca Souza Filho (2011), a crise interna das oligarquias agrárias propiciou do ponto de vista político uma saída econômica para a crise de 1929 passando pela implementação de um projeto de industrialização e urbanização do país tendo o Estado como principal protagonista.

Assim, a legitimação do governo Vargas (1930-1945) foi sustentada pela construção de um projeto social de recorte autoritário, com sua ação voltada para os direitos sociais (por segmento profissional), entendidos como necessários ao processo de industrialização do país, como ressalta Couto (2010). De acordo com Souza Filho (2011) o Estado interventor varguista tinha o propósito de consolidar a ordem capitalista no Brasil preocupando-se com a questão social, pois a intervenção do Estado na área social era essencial para regular as relações entre capital e trabalho, criando as bases para o desenvolvimento industrial. Essa regulação, segundo o autor, ficou conhecida como “cidadania regulada”, relação do Estado com a classe dos trabalhadores, visto que os direitos sociais foram estabelecidos não nos valores políticos, mas na regulação ocupacional dos trabalhadores, as categorias urbanas reconhecidas. Nesse sentido, segundo Valladares (1991), no período em questão se consolidou uma visão dual da sociedade que consistia na relação “fábrica/mundo do trabalho/ mundo da ordem”, representado pelo imigrante branco vinculado ao mundo do trabalho X a rua e cortiço/ mundo do não trabalho representado pela desordem do liberto, negro e do mestiço rebatendo na concepção sobre a pobreza urbana.

Entre os anos de 1960 e 1970, em relação aos estudos urbanos no Brasil, destacou-se a discussão sobre o conceito de *marginalidade* que definia como *população marginal* “um contingente constituído pelas populações que estão na *margem* ou nas fímbrias das necessidades de consumos, das forças de trabalho” (PEREIRA, 1978, p. 153). As primei-

ras pesquisas referentes às questões derivadas da pobreza dos trabalhadores urbanos em “países subdesenvolvidos”, de acordo com Zaluar (2002), foram pensadas na equação *pobreza-marginalidade-favela*. Para a autora, a ideia central nos estudos e políticas públicas destinadas à população pobre era de que o crescimento urbano no Brasil foi decorrente do aumento constante no processo de urbanização sem que o crescimento industrial pudesse acompanhá-lo. O foco desses estudos e das políticas se concentraram na habitação, sendo a “marginalidade” entendida como um problema físico-ecológico na emergência das favelas.

De acordo com Cunha (2015), a efervescência migratória que marcou o período dos anos 1970 foi caracterizado como a maior movimentação demográfica no país que resultou no aparecimento do fenômeno metropolitano. Por meio das explicações fundamentadas na chave explicativa do “desenvolvimento”, e através das inúmeras estratégias repressivas que caracterizaram o regime ditatorial, a migração e os reflexos desse fenômeno na vida dos trabalhadores pobres urbanos decorriam do processo de urbanização, e mediante a ampliação da industrialização tais consequências seriam superadas. É na contraposição a essa visão corrente emergiu a crítica a teoria da marginalidade no pensamento social brasileiro.

Relativo ao processo migratório no período citado, Durham (1973) se debruçou para compreender o processo de integração dos milhares de migrantes que chegavam anualmente a capital paulista. Para a autora, a migração é vista como um processo de integração de um contingente populacional a um sistema capitalista industrial, e não como um fenômeno da urbanização. Para Durham (1973), o trabalho era o aspecto central do processo de integração dos migrantes rurais a uma sociedade urbana industrial, em que a família e o grupo de parentes era o ponto de apoio no processo de passagem para a vida urbana. No entanto, os migrantes que não contaram com o trabalho registrado e a proteção que ele garantia, ficaram presos a um salário reduzido, possibilitando apenas sua sobrevivência individual e não oferecendo condições para prover uma família. As dificuldades financeiras pelos baixos salários e a impossibilidade da manutenção do papel de provedor, provocou a desagregação do grupo doméstico, resultando na falência do projeto integrador do país baseado no trabalho formal e na família (DURHAM, 1973).

A partir dessas considerações pode-se afirmar que a forma de desenvolvimento adotada pelo Estado brasileiro, levou milhares de migrantes pobres se estabelecerem em condições precárias nas periferias das cidades. Para Lefebvre (2001), a organização das cidades também agrega pobreza e segregação ao contrário de se constituírem como espaço de convívio e proteção.

As necessidades urbanas específicas não seriam necessidades de lugares qualificados, lugares de simultaneidade e de encontros, lugares onde a troca não seria tomada pelo valor de troca, pelo comércio e pelo lucro? Não seria também a necessidade de um tempo desses encontros, dessas trocas? LEFEBVRE, 2001:106

Para Kowarick (1988), algo se movia nas periferias da cidade, e, sob a influência da Igreja Católica, surgiam pequenos grupos que reivindicavam por melhorias nos transportes, iluminação de ruas, creches, postos de saúde, água e esgoto. Ao reivindicarem por melhoramentos urbanos no cenário de regime militar, colocavam à luz do dia a ilegitimidade de um sistema que ignorava as necessidades mínimas do contingente populacional que se avolumava nos bairros pobres das cidades. De pobres passivos ou perigosos, nesse momento a concepção que se engendrava sobre essa categoria social os situava como organizados e demandantes de seus direitos, especificamente o acesso as políticas sociais em seus territórios. O contexto apresentado não se limitou às principais metrópoles do país, adentrou na agenda de reivindicações dos trabalhadores pobres urbanos nas cidades médias.

## 2 O TERRITÓRIO E SUAS MÚLTIPLAS DIMENSÕES

As políticas sociais brasileiras passaram a ter novos paradigmas de gestão a partir da Constituição Federal de 1988, pois nos ditames do seu novo arcabouço legal encontram-se princípios como a universalização de acesso, a primazia do Estado e diretrizes que apontam para a descentralização e democratização. Desse modo, tornou-se imperativo a construção de modelos de gestão pública que fomentem esses novos princípios e diretrizes. A gestão social e o desenho de sistemas únicos vêm tomando corpo no desenho da gestão de políticas sociais brasileiras, como é o caso da política de saúde, da assistência social, da segurança alimentar e nutricional, da educação, dentre outras.

Segundo Tonella (2006), o novo arcabouço jurídico proporcionado pela Carta Magna em vigor encontra-se nos artigos 194 e 204. O artigo 194, em seu inciso VII, ratifica a participação da comunidade na gestão das políticas sociais, especificamente nas políticas que compõem a seguridade social (saúde, assistência social e previdência). No artigo 204, inciso II, prevê a participação da população na formulação e no controle das políticas públicas, através das suas organizações representativas.

As linhas explicativas da gestão social têm diferentes enfoques, mas aqui adota-se a perspectiva de que não se trata apenas de uma tecnologia nova, mas sim de uma direção política, na qual os governos optam por integrar desenvolvimento social com o econômico, definindo assim, um lugar central para a oferta das políticas sociais e o aprimoramento no modo de serem geridas. Esse pressuposto aponta para um novo desenho organizativo que se funda na integralidade, na horizontalidade, na transversalidade e na participação social.

Esse novo ordenamento institucional e as diretrizes das políticas exigem a estruturação de mecanismos de regulação pública e de fortalecimento da capacidade de participação dos setores da sociedade civil, pois indicam um alargamento do sistema de proteção social e da garantia de direitos sociais. Desse modo, a adoção de modelos de sistemas únicos

organiza a gestão das políticas sociais e contribuem para oferecer concretude e factibilidade a esses novos direitos, na medida em que envolvem todas as esferas federadas, hierarquizam as responsabilidades e ações, ao mesmo tempo em que têm como pressuposto o imperativo da lógica local e territorial.

De acordo com Cataia (2011), a perspectiva relacionada ao território enquanto seu uso político, remete ao significado moderno do território e emerge quando o Estado, de forma soberana, passa a compor uma única ordem territorial e as fronteiras que circunscrevem cada território passam a ser respeitadas internacionalmente. Para o autor, esse modelo obteve êxito em sua difusão porque é eficaz para o exercício do poder, tanto no interior dos territórios (na relação Estado-cidadãos), quanto nas relações interestatais (as lutas pela hegemonia). Segundo Cataia (2011), o território aparece como base física da unificação para quem governa. O autor ressalta que “esse modelo *topológico* de Estado uniu, pela primeira vez, o Estado e o território. O nexa entre os termos é a soberania” (CATAIA, 2011, p. 117).

Cataia (2011), aponta as críticas realizadas em relação à concepção do território acima destacada, ressaltando que o Estado não é a única fonte de poder e não pode ser reduzido a simples reflexo das ações sociais. Nesse sentido, o autor salienta as análises realizadas por Milton Santos no que tange ao território, especificamente o conceito “uso do território”, ressaltando uma proposta de método que pontua o “território usado” como agente na compreensão das ações sociais no decorrer do tempo, assim como permite valorizar a vida de relações, reconhece o espaço de todos, das práticas, da vida coletiva. Para o autor, o *território usado* emerge como elemento de interlocução dos lugares com as instâncias de poder (CATAIA, 2011).

A concepção de território adotada neste estudo reconhece os pressupostos de Milton Santos (2002), que supera a lógica da divisão espacial e firma suas bases no reconhecimento do território definido pelas relações econômicas, políticas e sociais.

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (SANTOS, 2002:10)

Nessa linha, território expressa o campo de forças no qual as relações sócio-históricas, definem que sua identidade a partir de uma multiplicidade de fatores dentro e fora de seus limites. Sendo assim, a história é fundamental para delinear as diferenças, as desigualdades, as vulnerabilidades e as potencialidades, ou seja, a realidade local. Dessa forma, a gestão com a lógica territorial nas políticas sociais significa a capacidade de apropriar-se

da história e reconhecer as especificidades socioterritoriais. Segundo KOGA (2003) o território pode ser concebido como

O chão concreto das políticas, a raiz dos números e a realidade da vida cotidiana. 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 (KOGA, 2003, p.33).

Neste sentido, o território é mais do que a demarcação de espaço geográfico, implicando sim no espaço no qual se estabelecem as relações de vida. Ao mesmo tempo, estão definidas nesse contexto, as normas, a distribuição do poder e demais relações que compõem o contexto local. Cabe salientar a dinamicidade da vida no território, pois é nesse local que convivem os sujeitos com todo o seu arcabouço dos aspectos objetivos e subjetivos da vida cotidiana. Dessa forma, o diagnóstico do território deve considerar as desigualdades internas e a avaliação da privação de desenvolvimento humano digno por parte da população, mas também suas potencialidades e sua capacidade de desenvolvimento.

### **3 A CIDADE E SEUS TERRITÓRIOS: O CASO DE LONDRINA PR.**

A formação da cidade de Londrina, não se pode desarticular com a colonização do Norte do Paraná empreendida no início do século XX. De acordo com Swain (1992), a partir dos anos 1920 o povoamento no estado do Paraná se intensifica, transformando as regiões Norte e Sudoeste do estado em verdadeiras zonas pioneiras. Para a autora, essa transformação foi possibilitada pelas concessões, gratuitas ou vendidas a preços irrisórios que se estenderam de norte a sul do Paraná. Essas concessões se constituíram como prática corrente a época, pois possibilitava ao governo do estado arrecadar impostos sobre as exportações de mate e madeira. Para Swain (1992), primeiro foi por meio do café que aparece timidamente no norte do Paraná, por volta de 1860, em algumas grandes fazendas e constitui uma primeira frente pioneira. A proximidade com o estado de São Paulo criou condições de mercado propícias e quebrou o isolamento da região. A ação colonizadora do governo do Paraná, em parceria com as companhias privadas, possibilitou uma infraestrutura favorável à instalação de pequenos e médios proprietários.

Essa articulação, para Alves (2013), constituiu a região do norte do Paraná vinculada ao polo dinâmico do capitalismo nacional e internacional sediado em São Paulo e em Londres. No que concerne à dimensão política da região foi estabelecida a partir de uma união de interesses entre a Companhia de Terra do Norte do Paraná e o Governo do

estado do Paraná, garantindo a empresa colonizadora o monopólio político do município de Londrina. Recuperando a história econômica induzida o modelo capitalista explorador em Londrina e região:

Ao longo do tempo (...) a ideia do planejamento vai gradativamente se estendendo à região como um todo, ou seja, o campo passa a ser simples expressão de um planejamento irradiado da cidade. Pouco a pouco, construiu-se a representação de um plano racional de colonização, que se tornou uma das explicações para o fantástico progresso da região, ou seja, um dos principais mecanismos de legitimação da expansão capitalista no norte do Paraná (ARIAS NETO, 1993:21).

A partir dessa configuração compradores de terras se dirigiram para a nova região que se apresentava como próspera. Primeiro se instalaram em lotes rurais nas atividades agrícolas e nos lotes urbanos, especificamente em suas casas comerciais. Para Cesário et al. (1987), os diferentes grupos que ocuparam a cidade naquele momento, foram os paulistas, mineiros, nordestinos e de outras nacionalidades como italianos, japoneses, alemães e ingleses. Em 1929 foi fundada a cidade de Londrina, a “pequena Londres”, e elevada a município por decreto estadual em 3 de dezembro de 1934. No dia 18 de janeiro de 1938 foi criada a comarca de Londrina. Como destaca Cesário et al (1987), a cidade de Londrina desenvolveu funções administrativas e de comércio para atender a região, tornando-se uma importante cidade mesmo quando o café deixou de ser a principal atividade econômica.

Para se compreender o direito à cidade e a distribuição equitativa das respostas que as políticas sociais devem dar às demandas e necessidades não se pode descolar do processo de exploração e ao mesmo tempo de lutas por direitos e qualidade de vida. É sob essa égide que passaremos a seguir à apresentação das especificidades dos territórios escolhidos para a análise.

### **3.1 A VILA CASONI E A FORMAÇÃO DE UMA CIDADE**

Segundo Alves (2013), a Vila Casoni foi um dos primeiros bairros a se formar no município de Londrina e ainda se percebe algumas características iniciais da história da cidade como na presença de casas de madeira, o traçado das ruas e dos lotes e as relações de vizinhança e parentesco. Para a autora, o surgimento desse bairro articula-se com o momento histórico de desenvolvimento do norte do estado do Paraná, especificamente a região que deu origem a cidade de Londrina. Segundo Cesário et al. (1987), por volta dos anos 1936 e 1937, uma família de migrantes proveniente da cidade de Piraju, interior pau-

lista, se deslucou para Londrina em busca de uma nova vida nas “terras mais produtivas do Brasil”. Segundo o autor, as notícias sobre os serviços urbanos implantados na cidade foi um dos motivos para a família Casoni iniciar uma nova etapa em sua vida, participando de um amplo projeto de colonização dirigido por uma grande empresa imobiliária que havia comprado em torno de milhão de alqueires de terra do Governo do Paraná para vender a particulares. Nesse contexto, Domingos Casoni adquiriu lotes de terra visando utilizá-las na produção de frutas. Assim, constrói a primeira casa de madeira e consegue trazer sua família para as novas terras, formando sua chácara.

Segundo Cesário et al. (1987), foi a partir de uma gleba rural e sua divisão em pequenos lotes que nasceu um “pedaço” da cidade de Londrina, chamado Vila Casoni. Nessa perspectiva, de acordo com Cesário et al. (1987), a família Casoni tornou-se pioneira na colonização da região do norte do Paraná. No momento em que lotearam suas terras, a cidade de Londrina se organizava política e administrativamente sendo elevada à condição de município em 1934, garantindo o fornecimento de água e luz através da própria Companhia colonizadora. De acordo com autor, o sucesso do novo empreendimento da família Casoni se deu mediante algumas estratégias, tais como: o estabelecimento dos preços dos lotes inferiores aos vendidos pela Companhia de Terras e a construção de casas de madeira para venda e aluguel, totalizando aproximadamente 60 imóveis. Essa estratégia possibilitou que Domingos Casoni conseguisse saldar sua dívida e o seu estabelecimento na cidade de Londrina, fomentando o surgimento de um dos primeiros bairros do município.

Dessa forma, a Vila Casoni se constituiu por meio da vinda dos migrantes nacionais de origem europeia e oriental, provenientes dos estados de São Paulo e Minas Gerais. Segundo Cesário et al. (1987), a característica em comum desses primeiros migrantes foi à trajetória de uma vida rural. O objetivo que os movia estava centrado no investimento do seu pequeno capital, acumulado em suas regiões de origem mediante as atividades agrícolas, na nascente cidade de Londrina. Ou seja, foi por meio dos menores valores dos lotes em relação a outros lugares na cidade e a possibilidade da continuidade na convivência com parentes e amigos provenientes da mesma região, que se fortaleceram os laços de lealdade fundamentais para assegurar a permanência desses novos moradores em Londrina, nos tempos difíceis da colonização.

A característica principal dessas casas dos pioneiros da Vila Casoni é a construção de madeira (...). A velha Casoni, um lugar de gente simples, conservadora, direita, pobre, mas unida e que nunca vai desmanchar as casas. (CESARIO et al. 1987, p. 27).

Devido à proximidade com a região central da cidade de Londrina, Cesário et al.

(1987) ressalta a importância do bairro com o centro da cidade, desde os primeiros anos de sua constituição. Esta relação se deu através da incorporação desses novos moradores à rede de comércio e serviços nascentes, assim muitos trabalharam como garçons, cozinheiros, carpinteiros, pintores, guardas-noturnos, sanfoneiros e violeiros. No campo das políticas públicas, a proximidade com o centro garantiu a instalação dos serviços de infraestrutura básica como água e energia elétrica, levados inicialmente pela Companhia de Terras. E o acesso aos serviços públicos, como a saúde.

Pelo bairro já não há ruas de terra, que viravam lama em dias de chuva; aos poucos elas foram sendo substituídas pelo asfalto quente, onde os buracos e o desgaste demonstram as marcas de um progresso que também dá sinais de passado. No lugar de casas antigas, surgem prédios e construções novas. Do primeiro lote vendido por Casoni, hoje se enxerga um edifício na Rua Caraíbas (Cesário et al, 1987, p. 42).

Na pesquisa empírica realizada através de grupo focal com os gestores das políticas de saúde, assistência social e educação pode-se perceber que a história da formação da Vila Casoni demarca suas características até os dias atuais em que pese não terem demonstrado o trato dessa história no cotidiano do trabalho.

Nos faz enxergar o quanto é complexo a Vila Casoni, é tradicional, mas ao mesmo tempo está inserida num contexto de grande vulnerabilidade ainda que está na área central, então é muito mais difícil nós analisáramos a Vila Casoni (Coordenador de unidade pública de Política Social com sede na Vila Casoni).

Muitas casas alugadas, é um bairro antigo, mas assim, as pessoas vêm com o atrativo de morar próximo ao Centro e aí as vezes não dão conta de pagar o aluguel, acabam tendo essa rotatividade, aqui no nosso serviço também a gente observa isso, tem sim muitos idosos, mas tem essa peculiaridade do movimento, e tem até assim uma situação importante na questão assim da habitação porque as famílias dessa área nunca são contempladas com casas da COHAB (Coordenador de unidade pública de Política Social com sede na Vila Casoni).

Fica evidente que o aprimoramento das ofertas e provisões no âmbito das políticas sociais não podem prescindir do aprimoramento diagnóstico e nele (além dos dados estatísticos e qualitativos) há também a necessidade de os gestores conhecerem o modo como os moradores apreendem a vida naquele local e recuperar a história e o modo de uso e ocupação.

### 3.2 UNIÃO DA VITÓRIA

*“Um bairro com história tem memória, eu moro no União da Vitória”<sup>4</sup>*

O bairro União da Vitória surgiu oficialmente em 1988. Instalado numa extensa área rural (46 alqueires) foi adquirida pela COHAB (Companhia de Habitação) em 1977, tornando-se motivo de críticas em relação à inadequação do solo para construção de moradias devido à estrutura rochosa, assim como a forte repercussão em relação ao alto valor pago pela área. De acordo com Santos (2003) e Camponez (2005), o bairro adquiriu projeção na cidade devido à maneira da sua ocupação e visibilidade nacional decorrente dos problemas enfrentados pelos moradores e a mobilização desencadeada por eles visando à superação das dificuldades que enfrentavam diariamente. Dessa forma, a trajetória da constituição do bairro divide-se três momentos: o primeiro refere-se à primeira ocupação do terreno no km 9, o segundo destaca a coexistência no local de dois movimentos sociais os sem-terra e os sem-teto e o terceiro relata o início de um projeto governamental para a habitação.

Segundo Camponês (2005), a partir de 1985 aproximadamente quinze famílias compostas por “ex-agricultores” e sem condições de permanecerem na zona rural, migraram para a cidade de Londrina em busca de trabalho ocupando o terreno da COHAB<sup>5</sup> localizado no km 9. Essas famílias eram provenientes das favelas londrinenses conhecidas como Nossa Senhora (antiga caixa econômica), Marisa e Franciscano. Visando conter a ocupação, a COHAB solicitou, via ação judicial, a reintegração de posse do local e, enquanto aguardavam a decisão, os acampados e a COHAB buscavam um acordo. Os acampados justificavam sua permanência no lugar e a ocupação devido ao nível de miséria que enfrentavam. Já os representantes da COHAB realçavam que a condição rochosa do terreno tornava inviável a construção de um conjunto habitacional.

Concedida a liminar de reintegração de posse, se iniciou o primeiro conflito entre COHAB e os acampados, marcado por diversas estratégias dos acampados e do governo municipal para resolução do impasse. Após o despejo, alguns acampados foram abrigados provisoriamente em um albergue e também buscaram ocupar locais públicos para dar visibilidade à questão: ocuparam locais estratégicos no centro da cidade e no dia seguinte, alojaram-se nas proximidades da prefeitura como forma de pressão.

Como resultado da pressão dos acampados, trinta e cinco dias após o despejo, re-

---

4. Frase estampada nas camisetas dos primeiros moradores no início da formação do território. Era uma estratégia em função da discriminação vivenciada pelos moradores.

5. Na cidade de Londrina a Companhia Habitacional (COHAB) responde pela política de habitação como um todo, incluindo a regularização de terrenos, projetos governamentais dentre outros temas

ceberam autorização para plantar no terreno, mas sem o direito à moradia. Plantaram arroz e feijão, por falta de chuvas, não obtiveram sucesso com a colheita e, quando vieram as chuvas, faltaram as sementes. Em julho de 1986 o jornal Folha de Londrina destacou que três, das quinze famílias de acampados, instalaram seus barracos na área. E como resposta ao jornal, uma das famílias desabafou: “não aguentava mais andar 22 km para vir da favela Marisa para tralhar no meu lote de terra aqui” (CAMPONEZ, 2005, p. 36).

Camponez (2005) ressalta que em setembro de 1988 dois episódios mudaram a configuração do local. O primeiro destacou-se pelo despejo de sessenta e cinco famílias da favela OK e, como consequência imediata, invadiram o prédio da prefeitura. Como proposta, o prefeito Wilson Moreira (gestão entre 1983-1988) ofereceu alimentação e albergue para as famílias ficarem provisoriamente, entretanto, o grupo permaneceu em seus barracos. Na tentativa de assentamento do grupo, foram escolhidas duas áreas da região sul da cidade: Jardim Franciscato e o terreno da COHAB localizado no km 9. Assim, um mês depois, 40 famílias se mudaram para o terreno no km 9, onde já existiam 32 casas populares (com água e luz).

O segundo episódio foi marcado pelo fato de aproximadamente 100 famílias de sem-terra, retiradas de uma fazenda no distrito de Tamarana e se instalaram no terreno da COHAB enquanto aguardavam assentamento. O lugar destinado aos grupos não tinha rede de esgoto e luz elétrica, a água era retirada de três banheiros públicos estrategicamente construídos, bem como o ponto de ônibus mais próximo ficavam mais de 2 km (CAMPONEZ, 2005).

De acordo com Camponez (2005), entre o final do ano de 1988 e início de 1989, duas lutas distintas ocorreram paralelamente no terreno que originou o União da Vitória. Uma era relacionada ao MST (Movimento dos Sem Terra) e outra do Movimento Sem Teto. O movimento Sem Teto exigia a construção de casas e infraestrutura básica, pressionavam através de manifestações e invasões no prédio da prefeitura. Já o Movimento dos Sem Terra, justificando participar do movimento mais amplo (MST) recusava qualquer proposta que não fosse um pedaço de terra para trabalhar. E, através de distribuição de panfletos, em lugares estratégicos da cidade de Londrina, chamavam atenção da população para a situação dos acampados do km 9.

As lutas empreendidas pelos acampados no bairro União da Vitória se desenvolveram na perspectiva do reconhecimento do lugar como possibilidade de reconstruírem suas vidas. Foram às estratégias desenvolvidas pelos moradores que deram início ao reconhecimento do bairro. Para Camponez (2005), a divisão do bairro em várias partes se deu a partir da consolidação do bairro União da Vitória I, nesse momento, o bairro passou a ser ocupado por famílias que foram assentadas de acordo com critérios definidos pela da COHAB. A estratégia do governo municipal, de aproveitar o lugar que inicialmente não era adequado para moradias, foi uma resposta à demanda reprimida por habitação como uma estratégia política do governo em exercício. Após a regularização fundiária, o reconhecimento oficial trouxe mudanças significativas para o bairro, como exemplo, as ruas passaram ter nome

que homenagearam moradores já falecidos, profissionais que tinham relação próxima com a realidade do bairro como médicos, dentistas e assistentes sociais.

Como se percebe, a história do bairro se confunde, em termos econômicos e sociais, com a história dos bairros periféricos espalhados pelo país. Para Santos (2003), as experiências de lutas populares em Londrina na década de 1980 refletiram o momento em que os movimentos sociais ensejavam por mudanças significativas na forma de fazer política, em que os pobres, os carentes, enfim, os desprovidos, se descobriam como atores políticos, portadores de direitos, o que os levou a defender interesses coletivos nos espaços públicos.

Para a análise sobre a adoção da lógica territorial a pesquisa realizou grupo focal no território do União da Vitória com os gestores e em outro momento com as lideranças das organizações lá existentes. Nas falas foi possível perceber que a história de luta pela moradia ainda demarca a relação com a luta por direitos:

Eu acho que do início do União da Vitória, o sofrimento que esse povo aqui passou, sofreu demais, humilhação e discriminação, quantas vezes as pessoas saíam para procurar um emprego, estava com a ficha prontinha e o patrão ficava sabendo que era do União da Vitória já dispensava, “amanhã a gente liga para você” e essa ligação não vinha nunca, então aqui a gente sofreu muito a discriminação, tanto por militares, por médicos, a gente sofreu muita discriminação aqui. (Liderança comunitária do União da Vitória)

Conhecer, contar e recontar a história de formação dos territórios a partir da ótica dos moradores é essencial para que as políticas públicas avancem e qualifiquem seus serviços, sobretudo para que se compreenda a dinâmica e delimitações demonstradas por barreiras de discriminação, isolamento, segregação, relações de poder, que na maioria das vezes têm âncora na sua história.

Então nosso território vem se formando nesse sentido e com isso já vieram também essas potencialidades, que a grande maioria dessas pessoas, eram pessoas que já tinham uma clareza de direitos, conseguiram um aprendizado para reivindicar essas melhorias, então isso ainda tem um pouco no histórico desse povo aqui do União, essa potencialidade de lutar de buscar, tanto na assistência, na educação, na saúde, e também outras potencialidades mesmo de enfrentar esses desafios. (Gestor de política social do território)

Destaca-se que os gestores das unidades públicas de Assistência Social (CRAS), da Saúde (UBS) e as escolas reconhecem que esses serviços devem considerar a história de luta e organização política desse território.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao discorrer sobre a formação dos territórios estudados, um ponto a ser discutido consiste sobre o modo como o Estado opera por meio das representações socialmente construídas e como elas resultam na própria formação dos territórios numa determinada localidade definindo ou não o acesso às políticas sociais como um direito.

O exemplo de Londrina aponta que, em contextos históricos distintos, compreendidos entre 1930 e 1940 e entre 1970 e 1980, o acesso a condições básicas nos territórios dialogava com própria compreensão daqueles que estavam vinculados a um projeto de nação.

No que tange ao primeiro período, dois pontos merecem destaque: o primeiro se refere aos migrantes que fundaram a Vila Casoni, grande maioria era composta por paulistas e mineiros que detinham algumas posses lhes possibilitando a compra de pequenos lotes que, de certa forma, lhes assegurou uma estabilidade no local. O segundo ponto, mediante essa pequena estabilidade na cidade, os membros das famílias que compunham a Vila Casoni foram inseridos ao mercado de trabalho nascente, compondo, assim, uma parte da classe trabalhadora que emergia no local. Esses dois pontos associados ao processo de formação da cidade de Londrina, propiciada pela articulação do capital estrangeiro viabilizado pelo projeto de Estado que visava a transformação do Brasil em um país moderno, a “colonização” do Norte paranaense, no caso de Londrina, articulou as representações construídas referente a pobreza que cidade desejava, aqueles que se vinculavam ao “desenvolvimento” proposto. Nesse sentido, a aspiração de um país que almejava ser moderno, via a representação do trabalhador, teve nesses primeiros migrantes sua materialização, assim lhes foi assegurado o status de pioneiros. Para esses, a melhoria nos territórios de vivência por meio da implantação de serviços públicos como energia elétrica, pavimento das ruas e água encanada fazia parte do projeto de desenvolvimento desejável para a cidade.

O processo de constituição da Vila Casoni, composta por migrantes, paulistas e mineiros, atrelado à formação da cidade de Londrina, foi também mediada pelas relações de solidariedade, constituídas na trajetória de uma vida rural, vivenciadas e ressignificadas no cotidiano dos moradores do bairro ao longo do tempo. Tal questão torna fundamental o conceito de *território usado* para a análise do social, ou seja, a relação entre o território e as pessoas que dele se utilizam. Resgatar a história do bairro na perspectiva do conceito de *território usado* é um primeiro exercício para se pensar a gestão das políticas sociais, seu impacto e as formas de dominação e de resistência que se configuram na Vila Casoni como uma dentre as diversas potencialidades existentes.

O segundo momento que compreende o período dos anos 1980, os segmentos que conformaram o União da Vitória eram compostos por pobres nascidos em Londrina, migrantes provenientes da zona rural, integrantes dos movimentos sociais Sem Terra e Sem

Teto. Estes representavam a pobreza urbana decorrentes do processo de desenvolvimento conduzido no período militar, aumentando a massa de trabalhadores pobres que, empurrados para as franjas das cidades devido aos baixos salários e a especulação imobiliária, assim lhes sobrou as periferias ou as ruas da cidade como locais para sobrevivência. Por representarem os grupos sociais classificados historicamente sob a pecha da “vadios” e “perigosos”, no contexto citado, faziam parte daqueles que deveriam ser invalidados da convivência pública, no sentido da reivindicação por melhores condições de vida. A emergência desses segmentos, enquanto sujeitos que tiveram suas reivindicações vocalizadas, se deu pela força que os movimentos sociais adquiriram no contexto de redemocratização, passaram a ter voz e tornaram as dificuldades enfrentadas, no que tange ao acesso as políticas públicas, como impulsionador para a constituição desse território.

A história do território mostrou como a participação política na luta por direitos desconstruiu a imagem dos pobres como passivos ou perigosos, obrigando o governo municipal, na queda de braços, ceder as reivindicações dos segmentos, como por exemplo, a transformação de um discurso governamental justificando a inutilização do terreno situado no km 9 para construção de moradias e, aos poucos, cedeu às pressões populares tornando o mesmo terreno uma alternativa de governo em relação ao déficit habitacional na cidade. Nesse sentido, o União da Vitória se constituiu no processo de tensão entre os segmentos populares e o governo municipal, processo que demonstrou a violência que o Estado brasileiro historicamente tratou/trata os segmentos mais pobres. Assim, o que se observa como uma das capacidades desse território, a partir de todos esses elementos (destacados aqui a história e lutas), se tornar campo de potencialização dessa capacidade protetiva e da garantia de direitos.

Partindo da perspectiva sobre território apresentado por Santos (2002) que para análise do social o território só se torna um conceito a partir do seu uso, e ampliando o olhar a partir dos apontamentos de Koga (2011), que considera o território como o chão concreto das políticas públicas bem como o exercício da cidadania, concorda-se que é no território onde se efetivam as relações sociais, de vizinhança e solidariedade. Assim, as relações de poder que perpassaram a constituição dos territórios citados quando apreendidas pelos gestores das políticas sociais possibilitam desconstruir as concepções elaboradas historicamente sobre as pessoas que deram forma a esses territórios, seja mediado pelas relações de solidariedade vicinal dos primeiros migrantes representados pelos moradores Vila Casoni ou no contexto de luta mediadas pelas relações de conflito na formação do União da Vitória. Recontar a história a partir do conceito de território aqui aprestado é o primeiro passo para compreender como as relações e as representações referentes aos territórios foram estabelecidas com a cidade e quais aspectos podem ser reconfigurados que apontem para novas potencialidades.

Tratar sob essa perspectiva significa conferir novo adensamento à ideia do direito à cidade que congrega a dimensão da reprodução e da vida relacional. Nesse campo, no qual

surtem e ressurgem aglomerados urbanos e populacionais existem verdadeiros vazios de vida política, de arte, de cultura.

Conforme enunciado como pressuposto analítico deste estudo, o contexto econômico forma e conforma as cidades e territórios, no entanto, se faz necessária a perspectiva visionária com o devido peso no reconhecimento dos cidadãos (moradores dos territórios e destinatários das políticas sociais) como sujeitos históricos e políticos, capazes de se engendram em lutas pequenas e grandes sem as quais se tornaria mais remota a garantia de cidades mais igualitárias.

Por fim, este estudo permitiu trazer à tona o importante lugar da história da formação econômica, social e política no processo de gestão das políticas sociais com base territorial, sobretudo seu resgate pelos moradores para que se altere a relação dos serviços das políticas sociais com seus usuários. Pela história é possível reconstruir a condição de sujeitos políticos e coletivos e estabelecer uma relação que qualificam sob o patamar de democratização as políticas sociais.

## REFERÊNCIAS

ALVES, J. M. **Assistência Social aos pobres em Londrina: 1940-1980**. Londrina: Eduel, 2013.

ARIAS, J.M. **O Eldorado - Londrina e o Norte do Paraná -1930/1975**. São Paulo, 1993 (dissertação de Mestrado em história na FFLC/USP).

CATAIA, M. Território usado e federação: articulações possíveis. In: **Sociologia e Educação**. Campinas: V. 34, n. 125, p.1135-1151, 2013.

\_\_\_\_\_. Território político: fundamentos e fundação do Estado. In: **Sociedade & Natureza**, Uberlândia: v. 23, n. 1, p. 115-125, 2011.

CAMPONEZ, A. A. **A Politização do urbano: a experiência dos moradores do Jardim União da Vitória na conquista dos direitos de cidadania e da cidade**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Centro de Ciências Humanas da Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2005.

CARVALHO, S. M. **A Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 2012.

CESARIO, A. C. **Onde o bairro é a casa – Vila Casoni**. Londrina: CONCITEC/IPAC/UEL, 1987.

- COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível. São Paulo: Cortez, 2010.
- CUNHA, J. M. P. A migração interna no Brasil nos últimos cinquenta anos: (des) continuidades e rupturas. In: ARRETH. M. (org). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Unesp: CM, 2015.
- DURHAM, E. **A caminho da cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- FREITAG, B. **Teorias da cidade**. Campinas: Papyrus, 2013.
- HARVEY, D. Lutas pela reforma urbana: o direito à cidade como alternativa ao neoliberalismo disponível em <http://www.deriva.com.br/?p=46>. Acesso 5 de outubro de 2016.
- KOGA, D. Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2011.
- KOWARICK, L. (ORG). **As lutas sociais e a cidade**: São Paulo, passado e presente. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- PEREIRA, L. (Org). **Populações marginais**. São Paulo: Duas Cidades, 1978.
- SANTOS, A. C. **Vida cotidiana no jardim União da Vitória**: sobrevivência e sociabilidade. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais), Centro de Ciências Humanas da Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2003.
- SANTOS, M. **Território e sociedade**: entrevista com Milton Santos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- \_\_\_\_\_. O retorno do território. En: OSAL : **Observatório Social de América Latina**. Año 6 no. 16 (jun. 2005). Buenos Aires: CLACSO, 2005- disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>
- SOUZA FILHO, R. **Gestão Pública e democracia**: a burocracia em questão. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- SCHWASTZMAN, S. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- SWAIN, T. N. **Fronteiras do Paraná**: da colonização à migração. [http://horizon.documentation.ird.fr/exldoc/pleins\\_textes/pleins\\_textes\\_7/b\\_fdi\\_03\\_01/37774.pdf](http://horizon.documentation.ird.fr/exldoc/pleins_textes/pleins_textes_7/b_fdi_03_01/37774.pdf). Acesso 12 de outubro de 2016.
- TONELLA, C. **Poder local e políticas públicas**: o papel dos conselhos gestores. Maringá: Eduem, 2006.
- ZALUAR, Alba. **A Máquina e a revolta**: as organizações populares e o significado da pobreza. São Paulo: Brasiliense, 2000.

# Potencialidades da leitura territorial através da vigilância socioassistencial

Samia Machado Mustafa<sup>1</sup>

Caio Cezar Cunha<sup>2</sup>

Jolinda de Moraes Alves<sup>3</sup>

## RESUMO

Este artigo trata de uma experiência de espacialização de dados territorializados para fins do cumprimento da função da vigilância socioassistencial pela Secretaria de Assistência Social da Prefeitura de Londrina – PR. Analisa a capacidade do IRSAS – Sistema de Informação da Rede de Serviços, como ferramenta de territorialização da vigilância socioassistencial no município. Demonstra que o ordenamento territorial favorece a leitura mais profunda e detalhada no âmbito cultural, socioeconômico e estrutural para prática de qualquer ação de planejamento na gestão pública. Como resultado, afirma-se que Vigilância vai além do controle de informações, se configura na identificação dos usuários desta política e da percepção da cobertura ofertada, fornece subsídios para a construção do diagnóstico, subsidiando o planejamento, para o monitoramento e avaliação com a participação dos sujeitos que habitam o território e fazem uso das políticas públicas.

**PALAVRAS CHAVES:** Vigilância socioassistencial, Território, Sistemas de Informação.

## ABSTRACT

This article discusses an experience of territorial data spatialization for purposes of complying with socioassistencial surveillance's duty by the Welfare Secretary of Londrina – PR. It analyzes the ability that IRSAS – System of services network information, possesses as

---

1. Assistente social, aluna do programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais da Universidade Estadual de Londrina - PR

2. Geógrafo, aluno do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina - PR

3. Assistente social, Professora Doutora do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina – PR. Coordenadora do Casadinho/Procad entre a UEL e a PUC SP.

a tool for socioassistencial surveillance territorialization in the city. The article shows that the territorial sorting benefits a deeper and more detailed analysis in the cultural, socioeconomic and structural scope for the exercise of any planning action in the public management. As a result, it is asserted that surveillance goes beyond information control, it identifies the policy's users and having a sense of the offered service it provides aid to form the diagnosis, subsidizing the planning for the monitoring and evaluation with the participation of the subjects that reside the territory and use public policies.

**KEY WORDS:** Social Surveillance, Territory, Information System.

## I. INTRODUÇÃO

A Vigilância Socioassistencial, enquanto um dos objetivos da política de Assistência Social, trata o território como *locus* privilegiado para a mensuração da presença de vulnerabilidades, riscos sociais e desproteções associadas ao território e sujeitos demandatários da política que fazem uso dos serviços públicos ofertados.

É a partir das fragilidades dos territórios e das relações que nele estabelecem que podemos conhecer e reconhecer a realidade a que estão submetidos os sujeitos de direitos. Para a coleta e espacialização dos indicadores de realidade, apontamos o sistema informacional desenvolvido pelo município – IRSAS (Informatização da Rede de Serviços de Assistência Social), integrando sua base de dados com o universo de dados do IBGE. Essa integração permitiu um olhar dinâmico e atual dos dados de acompanhamento e perfil do público, sendo possível construir mapas de reconhecimento dos territórios a partir da construção coletiva entre a rede socioassistencial com o sistema de informação integrado.

Essa política protetiva, não contributiva e de direitos a todos deverá se fazer presente nos territórios com serviços que alicerçam os direitos fundamentais pactuados na constituição cidadã.

O presente artigo<sup>4</sup> é o resultado da análise de uma experiência empírica à luz dos fundamentos teóricos e metodológicos sobre a espacialização das demandas da política de assistência social, tendo como fim último a construção de um sistema municipal de Vigilância Socioassistencial para Londrina – PR.

O município conta com sistema de informação próprio desde 2006, agregando dados sobre as pessoas e os territórios. A implantação da vigilância vem sendo construída des-

---

4. As sistematizações foram resultados da análise do sistema de informação na Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina, da inserção no projeto de pesquisa “A Logica Territorial na Gestão das Políticas Sociais” – Casadinho PROCAD entre a UEL e a PUC/SP e da participação na disciplina especial ministrada pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social com o mesmo nome, que possibilitou a ampliação da construção de um arcabouço teórico fundamentador da prática, apresentada na estrutura de tópicos, ressaltando a política de assistência social na realidade municipal.

de o ano de 2013<sup>5</sup>. A seleção de indicadores para a realização da mensuração das situações de vulnerabilidades e riscos presentes nos territórios e a eleição do sistema de informação digital IRSAS como ferramenta principal foram decisivas na construção desse sistema que está composto da leitura da demanda e das coberturas afiançadas pela rede socioassistencial, gerando, assim, uma matriz de proteção social territorializada.

Com a organização sistêmica das informações que seriam pertinentes para realizar avaliação e monitoramento através da Vigilância Socioassistencial, foi possível elaborar uma metodologia que estabelecesse a construção do banco de dados, sua modelagem, assim como *layouts* padrões para realizar a exportação dos dados presentes no *software* IRSAS utilizado diariamente pela Secretaria e seus Serviços. A partir deste banco de dados integrado com *softwares* de SIG (Sistema de Informação Geográfica) – neste caso foi utilizado o Arcgis 10.3.1 – foi possível obter a espacialização de qualquer informação presente no IRSAS. As padronizações dos formatos de exportação fizeram com que o *software* de SIG “conversasse” com o banco de dados do IRSAS e, assim, possibilitou a espacialização das informações previamente selecionadas pelos gestores.

Essa padronização ordenou os 10 territórios de CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) do Município de Londrina e organizou suas subdivisões em 45 micro-territórios. Dessa forma, a espacialização aqui mencionada compõe a área urbana e rural de Londrina desagregada em 45 microterritórios dos CRAS, ou seja, a representação temática dos indicadores selecionados para este experimento estabelece uma ordem dentro desta escala de microterritórios e, com isso, seguem uma ordem padronizada de exportação tanto para os dados do IRSAS quanto para os dados do IBGE.

Da mesma forma que foi possível espacializar as informações presentes no IRSAS, foi possível gerar mapas com os dados do IBGE – frisando que Londrina já segue sua padronização territorial partindo dos setores censitários do IBGE. A exportação dos dados existentes no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística foi realizada para que pudessem ser comparadas e analisadas com as retiradas do IRSAS, sendo possível efetuar análises de indicadores similares das duas fontes, com mesma escala e recorte espacial.

Assim sendo, o território aparece como elemento central da construção do sistema de vigilância. É a partir dele que observamos todos os indicadores, construímos índices e podemos propor a ampliação de serviços para qualificar a rede e garantir a proteção social.

Temos como objetivo ressaltar a importância do território enquanto *locus* privilegiado de análise da política de assistência social a partir dos sistemas de informação e de espacialização como ferramentas de coleta e apresentação dos resultados da proteção social.

---

5. No ano de 2015, agregamos a equipe uma consultoria externa para contribuir na construção do modelo de sistema de vigilância para o município. Esse olhar externo foi um grande passo na sistematização de muitas informações que estavam sendo geradas, de certa forma, “soltas” ou que estavam sendo parcialmente analisadas para a construção desse sistema.

## II. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E TERRITÓRIO

O marco legal da Constituição federal de 1988 garantiu o acesso universal às políticas de proteção social não contributivas no Brasil, condição primordial de cidadania. No entanto, a garantia dos direitos sociais como dever do Estado, conforme o texto constitucional, nunca chegaram a ser completamente implantados e já se encontram em fase de desmonte, a partir de 2015.

Não há garantia de igualdade/equidade neste modelo de Estado pautado no ideário neoliberal que defende a busca da sobrevivência via mercado e reforça a meritocracia e a individualização das demandas, do demérito. Este modelo naturaliza as desigualdades sociais que, segundo Telles (1999), passam a fazer parte da natureza. Em contraposição ao princípio da universalidade, as políticas atuais são focalizadas nos mais pobres dentre os pobres.

A questão social deixa de ser vista como um reflexo das contradições de classe e passa a ser vista como fracasso individual ou incapacidade de enfrentar as regras de mercado para a busca de satisfação das necessidades básicas. É dentro deste cenário que a Política de Assistência Social atua, com enfrentamento direto às vulnerabilidades e riscos sociais expressos nos territórios.

Colocando o território em pauta, dentro da discussão que identifica as amplas demandas da Política de Assistência Social, é interessante ressaltar o texto da PNAS 2004, em que foram definidos três objetivos para esta política: a proteção social, defesa de direitos e a vigilância socioassistencial.

A proteção social se dá na prestação de serviços socioassistenciais. Tendo como referência a proteção social básica e especial, a defesa de direitos acontece nos conselhos, em sua maioria consultivos e de pouca representatividade, e a Vigilância Socioassistencial consiste em reconhecer a demanda e a ofertas para identificar o grau de cobertura realizada pelo estado na função protetiva:

A assistência social tem por objetivos: a vigilância socioassistencial, que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; (Lei 12.435 Art. 2º de 06/07/2011)

A partir da legislação, essa política, por intermédio de suas ações, deverá garantir aos sujeitos que fazem uso de seus serviços as proteções e as seguranças alicerçadas, considerando as diretrizes da descentralização e participação. A descentralização das ações requer a aproximação ao território, reconstruindo seu olhar dentro do âmbito da gestão. Dessa forma, coloca-se em pauta a análise da real capacidade protetiva em questão.

Assim, o território passa a ser mais um elemento para a compreensão e análise da

política, o *locus* onde a rede socioassistencial estabelece suas relações, executa a proteção social e onde as relações sociais acontecem.

Ao trazer a abordagem territorial para a política de assistência social, precisamos estabelecer um diálogo com a geografia a fim de aprofundar e elucidar este conceito em uso corrente. Koga (2011) analisa essa integração como uma vontade política de aproximação a realidade.

Pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território (...). A perspectiva de totalidade, de integração entre os setores para uma efetiva ação pública... vontade política de fazer valer a diversidade e a interrelação das políticas locais” (KOGA, 2011, Pg.25).

O território tem suas fragilidades, vulnerabilidades e, também, suas potencialidades, identidades e memórias que devem ser reconhecidas e conhecidas. É no território, no espaço onde se habita e onde se estabelece as relações que o direito e a cidadania são negados.

Quando se coloca em discussão a fragilidade, vulnerabilidade e as potencialidades do território, é necessário executar análises mais aprofundadas para buscar todos os elementos que existem e que visam fornecer facilidades para entendê-lo, bem como quais os meios de articulá-los ao objetivo principal, pois, dentro deste contexto, apenas identifica-se essas fragilidades quando é destacado suas potencialidades, ou melhor, a capacidade protetiva que o território vem a fornecer.

A potencialidade é entendida como um conjunto de qualidades identificadas e que podem ser utilizadas para otimização no processo de gestão e, para isso, é necessário o entendimento mais amplo e subjetivo que o território traz, pois com ele é possível alcançar a “ordenação do território”.

O ordenamento territorial busca realizar uma pesquisa mais profunda e detalhada no âmbito cultural, socioeconômico e estrutural para prática de qualquer ação de planejamento. A busca por ferramentas que auxiliam o entendimento quali-quantitativo dentro de um contexto espacial é de total legitimidade. É importante lembrar que essa aproximação traz grande riqueza em detalhes quando discutimos seu *objeto*, conforme ressalta Dirce Koga (2013 p.34):

Aproximar-se do território no âmbito das políticas sociais implica em um deslocamento de rota e de escala, que se afasta das médias e das homogeneidades, ao mesmo tempo em que busca articular elementos estruturantes às expressões manifestadas nas particularidades e singularidades dos lugares.

A aproximação com o concreto vivido pelos sujeitos, suas especificidades e reconhecimento das formas de vida, indo além dos dados, a partir desta questão, a vigilância aponta as desproteções e oportuniza ao Estado a visibilidade e o reconhecimento dos desprotegidos. Para esta função, as tecnologias são necessidades prementes para a produção de dados e construção de indicadores de proteção e desproteção, indicadores de qualidade de

serviços e reconhecimento dos riscos e vulnerabilidades dos territórios.

Vigilância Social: 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. (NOB/SUAS, 2004, pg. 39-40)

Para tomar o território como materialização da vida cotidiana e local de expressão das desigualdades, necessitamos criar indicadores qualiquantitativos de leitura territorial, vulnerabilidade e risco social que incidem sobre a vida dos indivíduos e famílias, além da presença ou ausência, insuficiência e a qualidade dos serviços. Essa leitura mais aprofundada dos territórios traz luz ao processo de planejamento que, pautado no real, poderá pensar a política pública de forma mais estruturante e concreta para o atendimento das demandas de proteção.

### **III. IRSAS - INFORMATIZAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE LONDRINA-PR**

Nos serviços socioassistenciais, até o ano de 2005, os prontuários eram efetivados em forma física, não havia sistema para registro de histórico de inserção em serviços ou acesso a benefícios, cada serviço tinha o seu prontuário e nele os registros eram fragmentados. Após a implantação de sistema informatizado IRSAS, vislumbrou-se a possibilidade de unificação de todos os registros em uma única plataforma.

O Sistema IRSAS, entregue à rede socioassistencial em 2005, está disponível desde então, atendendo à Secretaria Municipal de Assistência Social a todos os serviços (governamentais e não governamentais/conveniados) da Rede Socioassistencial do Município, bem como todas as outras secretarias de políticas sociais na tentativa de integração e acesso à informação.

O sistema informatizado de controle e gestão das ações dentro das políticas oferece aos gestores amplo controle da execução de serviços e benefícios a todos os beneficiários em toda a rede socioassistencial do município.

O sistema IRSAS oferece inúmeros relatórios que proporcionam a leitura de indicadores de vulnerabilidade, risco e proteção. A partir desses dados, é possível criar indicadores para a integração com outros sistemas.

Quando ressaltamos a necessidades de criar indicadores para auxiliarem a leitura territorial, é imprescindível o reconhecimento das ferramentas de gestão que o geoprocessamento vem a fornecer. É possível notar que a discussão que coloca no centro o território para a gestão das políticas públicas, nos últimos tempos, tem assumido grande intensidade e proporções científicas. Do mesmo modo que os instrumentos de gestão, aliados a novas tecnologias, aprimoram suas técnicas, aponta-se a necessidade de inclusão de disciplinas como a geografia para sistematizar e inserir parâmetros nos Sistemas de Informações, fazendo uso de novos aparatos tecnológicos a fim de garantir a visibilidade daqueles que demandam proteção social. É nesse momento que a ciência geográfica oferece grande contribuição.

Apropriando-se dos conceitos de planejamento e gestão democrática<sup>6</sup>, o SIG passa a ter papel fundamental no desenvolvimento desse estudo.

O termo Sistema de Informação designa um conjunto de processos, executado sobre dados, de modo a produzir informação. Conjuntos de dados que incluam referências a localizações no espaço podem ser classificados como informação geográfica. (ABRANTES, 1998)

Com isso, podemos compreender que o conhecimento desta ferramenta que a geografia disponibiliza juntamente com os indicadores que podem ser modelados com ela, é possível compreender sua importância na execução do processo de construção da Vigilância Socioassistencial.

Vigilância Socioassistencial deve estar estruturada e ativa em nível municipal, estadual e federal, contribuindo com as áreas de proteção social básica e de proteção social especial por meio da elaboração de estudos, planos e diagnósticos capazes de ampliar o conhecimento sobre a realidade dos territórios e as necessidades da população, auxiliando no planejamento e organização das ações realizadas nesses territórios. (BRASIL, 2014, p.11)

A criação de indicadores que permita o conhecimento das situações de risco e as expressões na vida cotidiana das vulnerabilidades a elas associadas, compõe o olhar da vigilância, prevenindo e atuando de forma a adequar a rede de serviços às peculiaridades do território no sentido definido por Dirce Koga:

---

6. Planejamento enquanto aplicação sistemática da ação humana de prever e avaliar curso de ação alternativa com vistas a tomada de decisões adequadas e racionais que sirvam de base para as ações futuras. (Holanda, 1997). Gestão, enquanto processo técnico e político que implica em tomada de decisões, que devem ser partilhadas com aqueles que fazem uso dos serviços de forma participativa e democrática.

A apropriação do território diz respeito ao aspecto interventivo realizado pelos homens, criando e recriando significados em torno dessa apropriação cotidiana. Nesse sentido, utiliza-se também o termo territorialidade, como uma maneira singular de se apropriar, fazer uso da terra, do território. (KOGA, 2003, p.38).

O território é o campo das expressões das desigualdades, é lá que as famílias vivem, sonham, estabelecem as redes solidárias, constroem seus lares, estabelecem as relações comunitárias e as relações de poder. É no território que a ausência de direitos se manifesta, onde as necessidades se expressam e a busca pelas suas soluções ficam mais evidentes e urgentes. Milton Santos afirma que é “num território onde a localização dos serviços essenciais é deixada à mercê da lei do mercado, tudo colabora para que as desigualdades sociais aumentem” (SANTOS, 1998, p.116). O reconhecimento do território permite a leitura radiográfica da realidade local e aponta as desigualdades nele instaladas.

Conhecer os direitos sociais violados nos territórios, que mantêm os sujeitos excluídos dos bens socialmente produzidos pela sociedade capitalista é função da vigilância, que tem a atribuição de identificar os riscos e vulnerabilidades nos territórios para propor a adequada cobertura da rede de serviços socioassistenciais.

Vigilância Socioassistencial, ao referenciar-se nos territórios de vivência das populações, envolve o reconhecimento não somente de situações pontuais de vulnerabilidade e risco sociais, mas também da presença (ou não) das políticas públicas nesses territórios, da oferta de serviços públicos com que contam e das sociabilidades construídas por meio de conflitos, e que terminam compondo as capacidades protetivas dos territórios, enquanto processos de luta e de conquista de direitos sociais. A capacidade protetiva das famílias, que para poder ser exercida, precisa da proteção social do Estado. (BRASIL,2013)

É a partir dos desenhos dos territórios que se faz possível identificar quais são as manifestações de vulnerabilidade, riscos e desproteções presentes nos territórios do município e o grau de adequação da oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios de acordo com a demanda apresentada pelos dados oficiais locais.

A Vigilância Socioassistencial chama a atenção dos gestores para que instrumentalizem os sistemas de informações e as ferramentas de geoprocessamento, permitindo a espacialização das coberturas e demandas conforme será apresentado.

No município de Londrina – PR, para o desenvolvimento da Vigilância Socioassistencial considera-se o uso do Sistema de Informações da Assistência Social – IRSAS como ferramenta principal. A observação de riscos, vulnerabilidades e desproteções relativas à proteção social e à prestação dos serviços se faz necessária para que a Política Municipal de Assistência Social em Londrina se desenvolva de forma plena, assegurando os preceitos constitucionais e legais que regem esta política pública nacionalmente e aprofundando cada

vez mais o acesso aos direitos socioassistenciais no município.

O uso de metodologias, instrumentais e conhecimentos tecnológicos devem ser apropriados pela política de assistência social, de modo a permitir a mensuração da demanda e do alcance da oferta de proteção da política de assistência social, favorecendo e ampliando a responsabilidade pública do Estado.

Para compreender a extensão das desigualdades nos territórios do município, o diagnóstico é a ferramenta que aponta o padrão de inclusão e exclusão a que os demandatários da política estão sujeitos, apontando as vulnerabilidades e risco e a sua incidência. O diagnóstico, a partir dos territórios, é uma condição *sine qua non* para o planejamento responsável e pautado nas reais necessidades dos sujeitos que habitam os territórios, que devem ser ouvidos e considerados como membros integrantes do processo de planejamento.

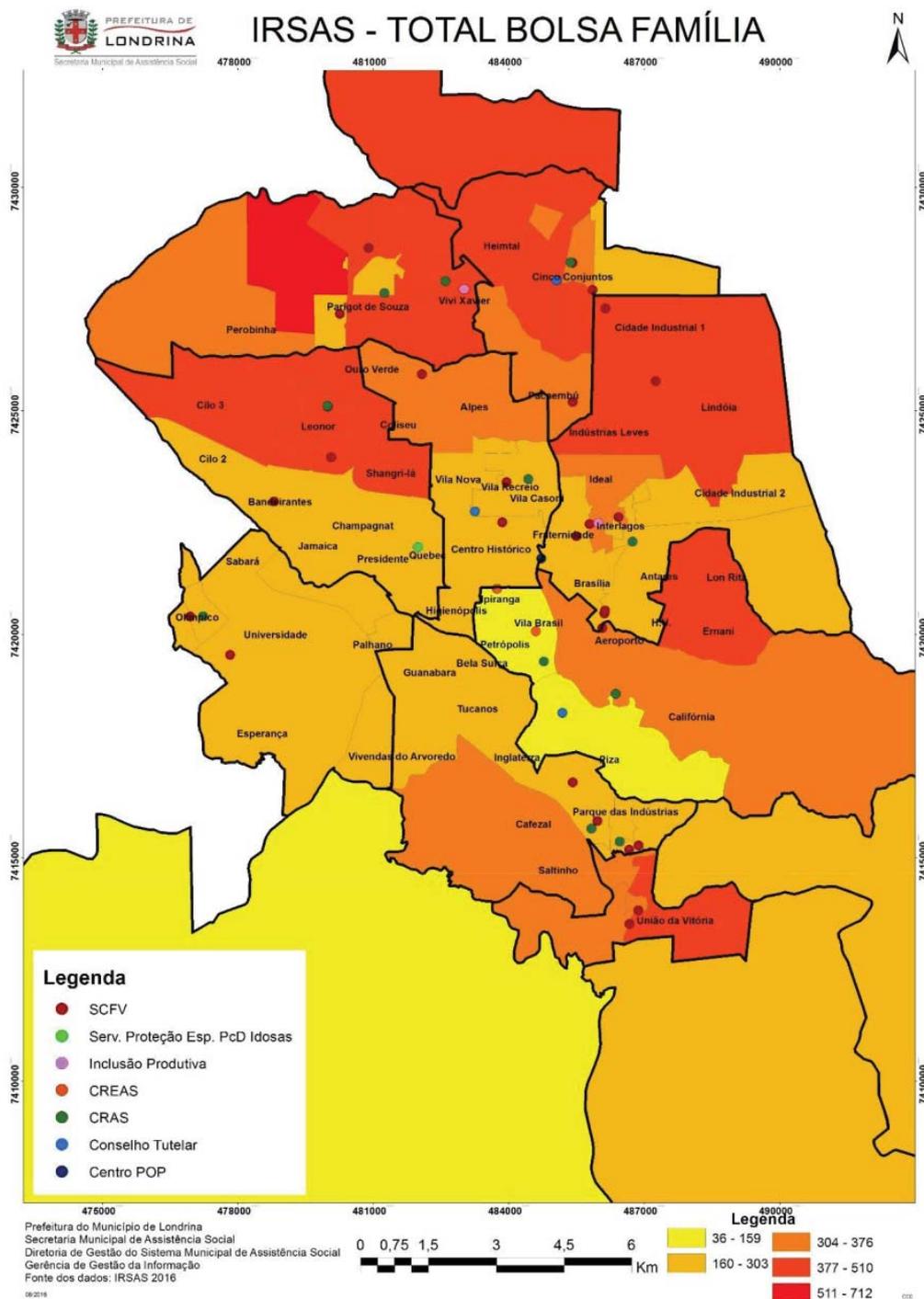
O Diagnóstico é a expressão do cotidiano dos territórios onde as demandas se representam, permitindo aprofundar o conhecimento sobre as cidades, seus indicadores espaciais, econômicos e sociais, devendo identificar o enraizamento desses dados nos respectivos territórios; ou seja, não basta responder “como” e “em que proporção” as condições de vida ocorrem, mas onde ocorrem. (KOGA, 2005, p. 639)

Os sistemas de informações que compõem a política de assistência social são instrumentos de coletas de dados em tempo real, que possibilitam a compreensão das condições de vida em dado território, o acesso aos serviços e benefícios, bem como proporcionam a produção de dados sobre as reais condições de vida da população, permitindo avaliação de resultados da ação do Estado nos territórios.

#### IV. LEITURA TERRITORIALIZADA DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

O planejamento estratégico e a organização dos dados para gerar informações à gestão é de interesse do órgão público e se torna um facilitador tanto para os técnicos quanto para os usuários. A compreensão do conceito de Território, Sistemas de Informação Geográfica e Vigilância Socioassistencial é a base para toda articulação dentro da esfera da gestão, pois é imprescindível seu entendimento para efetuar e efetivar suas práticas dentro da política.

O Sistema de Informação Geográfica visa promover uma simulação da realidade no espaço. Sua característica é integrar a informação espacial proveniente de dados cartográficos. Tendo isso em conta, a sistematização de alguns dados originários do banco de dados do IRSAS foram utilizados para realizar testes na geração de informações espacializadas. No exemplo a seguir, é possível identificar a espacialização da quantidade dos beneficiários do Programa Bolsa Família na cidade de Londrina – PR.



Através da representação acima, o mapa produz o entendimento sob a quantidade baseada no tema de temperatura de cor, em que a mais fria (amarelo) indica menor quantidade e a mais quente (vermelha) indica maior quantidade de beneficiários do Programa

Bolsa Família. Todos os dados (renda, ciclo de vida, fragilidade de vínculos, presença em serviços, violações de direitos, entre outros) provenientes do IRSAS puderam ser trabalhados e especializados para melhor compreensão dos territórios da Secretaria. Seu principal objetivo é auxiliar o “olhar” sobre o território, atuando como uma das principais ferramentas da Vigilância Socioassistencial.

Pode-se notar que o mapa traz a oferta de benefício presente no território, ou seja, toda as pessoas vinculadas a Assistência Social e que recebem o benefício. Nota-se também a localização das ofertas, ou melhor, todos os Serviços da Rede Socioassistencial. Com isso, é possível realizar análises relacionando as ofertas que a Secretaria fornece juntamente com as demandas encontradas das pessoas que demandam proteção provenientes da Política. A imagem cartográfica apresentada acima, a título de ilustração, também sugere que há maior presença de famílias com renda inferior a R\$ 170,00 per capita nestes territórios. Considerando a renda como um dos indicadores de vulnerabilidade e risco, outros indicadores podem estar presentes, trazendo maior demanda de proteção para esta política que se configura, inicialmente, com acesso a serviços e outros benefícios, apontando a quem essa política deve prover a segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar.

Também foi possível reconhecer o território a partir de características que vão além de quem nele habita, evidenciando o abandono a que as comunidades estão sujeitas, tais como ausência de infraestrutura básica, ausência ou insuficiência de serviços fundamentais, submissão da comunidade à lógica do crime organizado e, ainda, ausência ou insuficiência de fontes de renda.

As subjetividades presentes nos territórios confirmam a capacidade diversificada de análise que o mesmo dispõe. É possível alcançar conclusões diferenciadas através da análise de uma única fonte de dados. Trabalhar com os dados, de maneira geral, torna-se objeto principal para a efetividade da Política, visto que a modelagem das informações é essencial no campo da gestão, pois é em todo esse processo que auxiliará as tomadas de decisões.

## V. CONCLUSÃO

O sistema informacional utilizado na Política de Assistência Social de Londrina- IRSAS aponta as desproteções e as proteções aos públicos mais vulneráveis, possibilitando aos serviços de proteção social básica e especial o acompanhamento e intervenção em tempo real com medidas preventivas ou proativas. Assim, o fortalecimento da proteção social nos territórios demanda conhecimento da realidade, a partir de indicadores preestabelecidos, com ações conexas, leituras compartilhadas, proposições planejadas, bem como a congruência de esforços para a efetivação da melhoria da condição de vida na responsabilização do

Estado pela vida dos cidadãos.

O sistema contribui na leitura territorial das vulnerabilidades que afetam as famílias e seus territórios. Há indicadores para a construção de análise socioespacial com leitura territorializada dos indicadores elencados, podendo chegar a pessoa para atendimento qualificado ou ao dado para fins de vigilância. Podemos construir índices ou realizar uma busca ativa dos demandatários da política.

A perspectiva coletiva de leitura territorial composta de informações que permitem o conhecimento territorial aponta para a necessidade de implantação de novos serviços garantindo as coberturas afiançadas pela Política de Assistência Social. Esta metodologia de trabalho aponta a construção de um olhar sob as pessoas a partir dos seus lugares, das suas características, dos seus desejos e dos seus sonhos. Permite construir uma política com a população numa perspectiva participativa, para além dos desígnios técnico políticos.

## REFERENCIAS

ABRANTES, Graça. **Sistemas de informação Geográfica: Conceitos**. 1998. Disponível em: [http://www.isa.utl.pt/dm/sigdr/sigdr01-02/SIGconceitos.html#\\_Toc473971415](http://www.isa.utl.pt/dm/sigdr/sigdr01-02/SIGconceitos.html#_Toc473971415) Acesso em 16 de abril de 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Miséria (MDS), **Norma Operacional Básica NOB-SUAS**. Brasília, DF, Julho 2004.

\_\_\_\_\_. Lei 13.245 de 12 janeiro de 2016. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Diário Oficial da Republica Federativa do Brasil**. Brasília. DF, janeiro de 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm)

\_\_\_\_\_. CapacitaSUAS Caderno 3 (2013) **Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2013.

\_\_\_\_\_. **Sistema Único de Assistência Social**. Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial. – Brasília, 2014

HOLANDA, Nilson. **Planejamento e projetos**. Rio de Janeiro: APEC, 1997

KOGA, Dirce. **Medidas das Cidades** – entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: CORTEZ, 2003 .

KOGA, Dirce. **Medidas das Cidades** – entre territórios de vida e territórios vividos. 2º edição. São Paulo: CORTEZ, 2011.

\_\_\_\_\_, Dirce. **A incorporação da topografia social no processo de gestão de políticas públicas locais.** RAP Rio de Janeiro 39(3):635-54, Maio/Jun. 2005.

\_\_\_\_\_, Dirce. **Aproximação sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais.** Serviço Social em Revista. Londrina v.16 n.1, p.30-42, Julho/Dezembro, 2013.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão.** 3° ed. São Paulo. Editora Nobel, 1998

TELLES, V. **Direitos sociais: afinal do que se trata?.** Belo Horizonte. Editora UFMG, 1999.

# Território e Desterritorialização na política de Habitação de Interesse Social em Londrina/PR

Eliane Barbosa Santos Pagani<sup>1</sup>

Jolinda de Moraes Alves<sup>2</sup>

## RESUMO

Este artigo apresenta o resultado de pesquisa sobre o conceito de território e desterritorialização a luz da política de habitação de interesse social. Coloca em questão a lógica de hegemonia das finanças no capital monopolista que torna secundário o território habitado quando promove um processo de desterritorialização das famílias contempladas pela política habitacional. Analisa a situação do Residencial Vista Bela, empreendimento do Programa Minha Casa, Minha Vida em Londrina/PR, com argumentos alicerçados em referenciais teóricos da geografia e do serviço social. Como resultado aponta que o PMCMV se constituiu em um processo de desterritorialização das famílias contempladas e, mesmo contemplando mais de 5000 unidades habitacionais, não deu conta de enfrentar o déficit habitacional, tendo se caracterizado muito mais pela lógica da rentabilidade das construtoras do que como um programa de Habitação de Interesse Social.

**PALAVRAS CHAVES:** Território, Desterritorialização, Habitação de Interesse Social.

## ABSTRACT

This article presents the results of research on the concept of territory and dispossession the light of social housing policy. It calls into question the logic of hegemony of finance capital in the monopoly that makes the territory inhabited secondary when promoting a process of deterritorialization of families covered by housing policy. Analyzes the situation of the Residential Bela Vista, Program project My House, My Life in Londrina / PR, with arguments grounded in theoretical frameworks of geography and social service. As a result

---

1. Mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina; Assistente Social da Prefeitura Municipal de Londrina; membro do Projeto de Pesquisa "A Lógica Territorial na Gestão das Políticas Sociais" - Casadinho/PROCAD UEL e PUC/SP.

2. Mestre em Serviço Social pela PUC/SP; Doutora em História e Sociedade pela UNESP/Assis; Docente e pesquisadora do Departamento de Serviço Social da UEL, Coordenadora do Projeto de Pesquisa "A Lógica Territorial na Gestão das Políticas Sociais" - Casadinho/PROCAD UEL e PUC/SP.

indicates that the PMCMV constituted a dispossession process of covered families and even contemplating more than 5000 housing units, not realized confront the housing deficit, having been characterized more by the logic of profitability of construction companies rather than a Housing program of Social Interest.

**KEY WORDS:** Territory, Deterritorialization, Social Housing.

## INTRODUÇÃO

Apesar da aprovação de importantes instrumentos normativos sobre a política urbana é comum as grandes cidades brasileiras apresentarem uma paisagem formada por áreas nobres, repletas de arranha céus, servidas de infraestrutura e equipamentos urbanos e, na maioria das vezes, em áreas opostas e distantes, as periferias formadas por bairros populares, habitações precárias e irregulares, carentes de infraestrutura e equipamentos. Esta segmentação do espaço permite detectar em nível mais imediato que ele é ocupado diferencialmente por critérios que não se encontram determinados pelas vontades individuais. É a partir desta percepção imediata que se constroem as possibilidades de investigação do espaço como aquele que condensa e exprime contradições sociais.

A ocupação diferenciada da terra urbana está diretamente ligada ao processo de acumulação capitalista que promove a distribuição desigual da riqueza produzida na cidade, resultando em respostas desiguais às demandas da população de baixa renda<sup>3</sup> no que concerne a habitação.

Este artigo explica como o acesso à moradia enquanto direito assegurado pela política pública não escapa à lógica da mercadoria, uma vez que os programas habitacionais brasileiros tem se efetivado pela via do mercado. Adota-se como recorte na investigação, a habitação de interesse social com enfoque no PMCMV, mediante o qual o capital, sob o pretexto de atender demandas de habitação popular acaba por transformar as manifestações da “questão social” em mecanismo para atender mais as necessidades da própria acumulação capitalista do que os direitos sociais dos beneficiados.

Neste sentido, a perspectiva territorial é um elemento essencial para considerar as diferenças internas existentes em cada localidade que subsidie e promova mudanças no

---

3. O conceito de população de baixa renda refere-se ao público com renda até 03 salários mínimos, que constitui público majoritário e prioritário da política habitacional de interesse social. (PNH, 2004).

desenho e gestão das políticas públicas. O território é uma categoria analítica de primeira ordem para a geografia que vem sendo submetida a “fortes tentativas de redefinição e depuração”, e nos últimos anos incorporado na gestão de várias políticas sociais, entre elas a habitação. (SOUZA, 2015, p. 77). Compreender o território em sua totalidade e complexidade, para além do espaço geográfico, é fundamental para o estabelecimento de políticas habitacionais que respeitem as especificidades dos cidadãos e possam ofertar mais que somente a casa evitando um processo de segregação socioespacial.

A abordagem com base territorial significa romper com muitas lógicas: saímos da lógica da proximidade física, por exemplo, para as lógicas das aproximações sociais. Da lógica da emergência social, para a lógica do desenvolvimento social. Da lógica da homogeneidade, de que são todos pobres, portanto, tem as mesmas características, para a lógica das complexidades, das diferenças. Da lógica de uma negociação unilateral, em que o agente promotor vem com uma proposta pronta, para a lógica do diálogo social. (MELO, 2010, p. 20).

Deste modo, este artigo apresenta o resultado de pesquisa de dissertação de mestrado intitulada “Programa Minha Casa, Minha Vida em Londrina/PR- Residencial Vista Bela como processo desreterritorializante<sup>4</sup>”.

## **TERRITÓRIO, DESTERRITORIALIZAÇÃO E RETERRITORIALIZAÇÃO**

Desde sua gênese território abarca a conotação material e simbólica, pois “etimologicamente aparece tão próximo de terra-territorium quanto de terreo-territor (terror, aterrorizar), ou seja, tem a ver com dominação (jurídico-política) da terra e com a inspiração do terror, do medo - especialmente para aqueles que, com esta dominação, ficam alijados da terra”. (HAESBAERT, 2007, p. 20).

No que concerne à definição de território, Haesbaert (2004) reconhece tratar-se de um conceito polissêmico com uma vasta literatura em diferentes áreas do conhecimento.

Apesar de ser um conceito central para a Geografia, território e territorialidade, por dizerem respeito à espacialidade humana, tem uma certa tradição também em outras áreas, cada uma com um enfoque centrado

---

4. As reflexões fazem parte da pesquisa “A lógica territorial na gestão das políticas sociais em Londrina/PR”. Trata-se de uma cooperação acadêmica entre a UEL- Universidade Estadual de Londrina/Paraná e a PUC/SP, financiada pelo CNPq, por meio da Chamada Pública MCTI/CNPq/MEC/Capes – Ação Transversal n. 06/2011 – Casadinho/Procad.

em uma determinada perspectiva. Enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território, em suas múltiplas dimensões (que deve[ria] incluir a interação sociedade-natureza), a Ciência Política enfatiza sua construção a partir das relações de poder (na maioria das vezes, ligada a 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 tradicionais (mas também no tratamento do “neotribalismo” contemporâneo); a Sociologia o enfoca a partir da 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, 2004, p. 37).

A afirmação do autor demonstra que o debate conceitual sobre território pode apresentar várias possibilidades analíticas e conceituais a partir da abordagem em que se fundamenta o pesquisador nas ciências humanas. Contudo, como salienta Haesbaert, (2004) enquanto “espaço-tempo vivido”, o território é sempre múltiplo, “diverso e complexo”, ao contrário do território “unifuncional” proposto pela “lógica capitalista hegemônica”. A formação e apropriação territorial é um processo complexo e dinâmico que permite e exige a interface entre as suas várias vertentes integradoras, sendo: 1) econômica: fonte de recursos ou como produto da divisão territorial do trabalho (relação capital - trabalho); 2) política: concebe o território como espaço delimitado e controlado, destaca as múltiplas formas de relações de espaço - poder, sobretudo o poder político do Estado; 3) cultural ou simbólico cultural: significação simbólica e subjetiva. Entende o território como produto da apropriação e da valorização simbólica de um grupo em relação ao espaço vivido, ao cotidiano e 4) natural: relação entre sociedade e natureza.

Assim, podemos afirmar que as relações sociais são o que definem a construção e a conformação dos territórios. É a apropriação do espaço pelo homem que desencadeia uma (re)ordenação dos territórios, (re)criando novas formas de territorialidades. E a territorialização se dá a partir da ação do homem sobre o espaço nas quais as relações de poder possuem grande influência, podendo exercer dominação, submissão e controle. Estas relações proporcionam a formulação de estratégias de controle e poder de um grupo social sobre um determinado espaço através do fortalecimento de forças econômicas, políticas e culturais. O entendimento de tais relações estabelecidas no espaço é necessário para compreender as constantes transformações contemporâneas das cidades.

Deste modo segundo Souza (2015):

*O território (...) é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. A questão primordial, aqui, não é, na realidade*

de, *quais são as características geoecológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz em um dado espaço, ou ainda quais as ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço.* Estes aspectos podem ser de crucial importância para a compreensão da gênese de um território ou do interesse por tomá-lo ou mantê-lo (...), mas o verdadeiro Leitmotiv é o seguinte: *quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço?* Este Leitmotiv traz embutida, ao menos de um ponto de vista não interessado em escamotear conflitos e contradições sociais, a seguinte questão inseparável, uma vez que o território é essencialmente um instrumento de exercício de poder: *quem domina ou influencia quem nesse espaço, e como?* (2015, p. 89 - grifos do autor)

A afirmação do autor permite compreender que o território deve ser analisado a partir de um contexto histórico, em que as relações sociais conformam os territórios das cidades, permeado por relações de poder, dominação e controle, com símbolos de resistência a um modelo de Estado e determinam as condições sociais de existência de seus habitantes, em que a produção da cidade, por exemplo, aparece como manifestação espacial dos conflitos de interesses dos diversos agentes presentes nesse processo, o qual está associado ao desenvolvimento capitalista.

Neste sentido, Villaça acrescenta que o funcionamento da estrutura urbana se dá como “um todo articulado de partes que se relacionam, no qual alterações em uma parte, ou em uma relação, acarretam alterações nas demais partes e relações”. Para o autor quando algo é construído, inclusive as habitações populares, há ao mesmo tempo consumo, não apenas de terra mas de todo o espaço. Quando se constrói moradias nas periferias o espaço que está sendo produzido e consumido é o da totalidade da cidade. (VILLAÇA, 1998, p. 327).

Deste modo, podemos reconhecer que a política de habitação tem papel fundamental no processo de planejamento das cidades e interfere efetivamente no desenho urbano. Logo, a perspectiva territorial é fundamental para a gestão das políticas habitacionais, pois deve atentar-se às especificidades e particularidades locais considerando as situações concretas de vida dos habitantes e suas implicações para toda a cidade.

No cenário brasileiro, a retomada do debate teórico sobre as relações entre economia e território representa desafio ainda maior à luz das disparidades socioespaciais, da diversidade, do tamanho do espaço nacional e das características históricas do modelo de desenvolvimento brasileiro, exigindo um esforço intelectual para atualizar as contribuições da economia política em relação à configuração do espaço brasileiro, a fim de gerar uma compreensão contemporânea daquilo que Brandão denominou *os espaços do subdesenvolvimento*. (ROLNIK, 2011, p. 91).

Milton Santos (1998, p. 81) revela que a riqueza da localização e a importância da acessibilidade se dão por uma série de elementos, quando afirma:

[...] 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 para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço) independentes de sua própria 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. Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está.

Quando analisamos o conceito de território para a política habitacional além da dimensão geográfica, devemos considerar as relações sociais estabelecidas e as possibilidades de pertencimento que a moradia deve abarcar. O que significa afirmar que acessar uma moradia implica em um conjunto de infraestrutura e bens produzidos na cidade. Neste sentido, a definição de Santos (2006) expressa a dimensão que a habitação tem sobre as pessoas:

O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população. Um faz o outro, à maneira da célebre frase de Churchill: primeiro fazemos nossas casas, depois elas nos fazem. (SANTOS, 2006, p. 96-97).

De acordo com Haesbaert (2004), podemos dizer que, para aqueles que têm o privilégio de plenamente usufruí-lo, o território pode inspirar a identificação (positiva) e a efetiva apropriação. Inspirado em Lefebvre, Haesbaert (2004), apresenta o território imbuído tanto do poder político de dominação, quanto do poder simbólico de apropriação carregado das marcas do vivido, do valor de uso e o primeiro mais concreto e funcional vinculado ao valor de troca. Assim, o processo de desreterritorialização pode ocorrer na dimensão material de dominação político econômica mais concreta e funcional e na apropriação mais subjetiva e/ou cultural-simbólica. Para elucidar a concepção de desterritorialização e reterritorialização, Haesbaert cita as obras de Deleuze e Guattari, precursores desta terminologia, que afirmam:

(...) construímos um conceito de que gosto muito, o de desterritorialização. (...) precisamos às vezes inventar uma palavra bárbara para dar conta de uma noção com pretensão nova. A noção com pretensão nova

é que não há território sem um vetor de saída do território, e não há saída do território, ou seja, desterritorialização, sem, ao mesmo tempo, um esforço para se reterritorializar em outra parte. (Gilles Deleuze, em entrevista em vídeo apud Haesbaert, 2002).

A (des) (re) territorialização não formam um conceito unilateral. Haesbaert (2004) e Saquet (2013) afirmam que a desterritorialização e a reterritorialização são processos concomitantes e indissociáveis, possui um movimento e unidade e são fundamentais para compreender a prática humana, ou seja, as relações sociais. Os autores definem a desterritorialização como o movimento pelo qual se abandona o território, mais do que perdendo ou destruindo os processos de territorialização, na maior parte das vezes estamos “vivenciando a intensificação e complexificação de um processo de (re)territorialização muito mais múltiplo, “*multiterritorial*”. (HAESBAERT, 2007, p. 19).

Deleuze e Guattari (s/d) dão ênfase ao processo de desterritorialização porque é assim que eles entendem a criação do Estado e a dinâmica do capitalismo. Eles afirmam que o Estado e o capital vão operar por desterritorialização e sobrecodificação. Isto significa que o Estado e o capital irão impor um intenso processo de desterritorialização das sociedades pré-capitalistas. Assim, também, Haesbaert complementa:

Provavelmente o primeiro grande autor que deu ênfase clara à fundamentação econômica do processo global-desterritorializador foi Karl Mark. Em seu discurso, a ausência do termo não impede a profunda análise das formas com que o modo de produção capitalista “desterritorializa” os modos de produção preexistentes para reterritorializar segundo sua própria dinâmica. A expropriação do campesinato, transformado em trabalhador “livre” em meio a fenômenos como a apropriação privada da terra e a concentração fundiária e, no outro extremo da pirâmide social, a velocidade com que os estratos mais privilegiados da burguesia destroem e reconstróem o espaço social, sob o famoso dito de que “tudo que é sólido desmancha no ar, tudo que é sagrado é profano”, seriam as referências mais marcantes do movimento de des-re-territorialização capitalista. (HAESBAERT, 2004, p. 26).

Na análise dos autores de perspectiva econômica do processo de desreterritorialização, a expropriação do campesinato desterritorializado de suas terras e sua transformação em trabalhador livre rumo ao assalariamento nas cidades foi a primeira grande desterritorialização do capitalismo. Na dinâmica capitalista o processo se destaca, pois o território pode se desterritorializar no sentido que se desfazem ininterruptamente com a divisão social do trabalho. No entanto, se observarmos que a desterritorialização está sempre seguida e/ou acompanhada da reterritorialização podemos compreender que o capital se (re)terri-

torializa pela “apropriação ou controle/domínio societal”. (SAQUET, 2013, p. 135).

Podemos observar que a questão fundiária continua a ser a base para novas formas de desterritorialização dos trabalhadores como respostas para a reestruturação e manutenção de poder das relações sociais vigentes diante a emergência do neoliberalismo, do processo de reestruturação produtiva e do trabalho, da mundialização da economia e da internacionalização dos fluxos que são todos partes integrantes de uma mesma face da moeda, sendo a outra o processo de desterritorialização promovida pelo capitalismo. (HAESBAERT, 2004, p. 30-31).

Na contribuição de Souza (2015, p. 102) a desterritorialização está relacionada com experiências culturais e identitariamente importantes e até mesmo traumáticas, “na esteira do densenraizamento de indivíduos e de grupos sociais inteiros; e pode também implicar a privação de acesso a recursos e riquezas”. Para o autor a territorialização ou desterritorialização é sempre e em primeiro lugar um processo que envolve o exercício de relações de poder e a projeção destas relações no espaço como “remoções de favelas, despejo de famílias sem teto de uma ocupação”, [...] como situações de desterritorializações de moradores pobres, na esteira de processos de “gentrificação ou revitalização de partes da cidade (mormente áreas centrais), sem levar em conta as suas causas econômicas imediatas e mediatas”.

Haesbaert (2004) afirma que a dimensão mais propriamente social da desterritorialização, pouco enfatizada, demonstra que quem de fato perde o “controle” e/ou a “segurança” sobre/em seus territórios são os mais destituídos, aqueles que se encontram mais “desterritorializados” ou, em termos mais rigorosos mais precariamente territorializados.

No caso aqui estudado, Residencial Vista Bela, empreendimento do PMCMV, é possível identificar um processo desterritorializante das famílias, por meio de uma intervenção do poder público municipal, que removeu um alto número de famílias de baixa renda, proveniente de diferentes regiões da cidade, para assentá-las em um bairro novo e distante, desprovido de equipamentos e serviços urbanos. Neste exemplo podemos identificar que a saída do território ocorre mediante uma ação direta do Estado, que assume um papel desterritorializador sobre as famílias que são desterritorializadas de suas casas, suas regiões de origem, suas territorialidades e concomitante iniciam a construção de novas territorialidades e reterritorialização no novo local de moradia.

Este movimento de (re)configuração do urbano pode ser elucidado em Harvey (2005, p. 48) quando afirma que na dinâmica de reprodução capitalista o espaço urbano é compreendido como lócus de acumulação do capital, pois é configurado e reconfigurado para potencializar o capital sob a regulamentação do Estado.

Neste sentido, sobre a perspectiva territorial no desenho do PMCMV, corroboramos com Rolnik ao afirmar que:

[...] o programa não levou em conta a dimensão territorial como um aspecto relevante de uma política habitacional orientada para a universalização do acesso à moradia em condições adequadas, tendo negligenciado o enfrentamento do problema da segregação socioespacial em função da renda nas cidades brasileiras. Pelo contrário, verificou-se que a sistemática do programa, atribuindo um protagonismo na concepção das operações às construtoras privadas, que geralmente se incumbem da elaboração de projetos e da escolha de terrenos, incentivou a proliferação de grandes conjuntos em lugares onde o custo da terra é o mais baixo possível - uma condição fundamental para a rentabilidade das operações -, reiterando um padrão histórico de ocupação do território onde o assentamento da população pobre é feito prioritariamente em periferias precárias e mal equipadas. (ROLNIK, 2015b, p. 128).

A afirmação da autora retrata perfeitamente a forma como foi secundária a perspectiva territorial na implantação do Residencial Vista Bela, contrariando os pressupostos da política de habitação no tocante ao acesso à moradia digna e seus componentes essenciais, e em enfim constituindo-se em um processo (des) (re) territorializante.

O processo de construção do território é simultaneamente construção/destruição/manutenção/transformação. Em síntese, é a unidade dialética, portanto contraditória, da espacialidade que a sociedade tem e desenvolve. Logo, a construção do território é contraditoriamente o desenvolvimento desigual, simultâneo e combinado, o que quer dizer: valorização, produção e reprodução. (OLIVEIRA, 1999, p. 75).

Em síntese, território implica a dinâmica das relações sociais e disputa de poder. É uma relação dialética e um incessante processo de territorialização, desterritorialização e reterritorialização. Este processo desterritorializante na gestão das políticas habitacionais pode ser, também, entendido como desdobramento do movimento do capital observado por Rolnik ao afirmar que:

Na linguagem contratual das finanças, os vínculos com os territórios são reduzidos à unidimensionalidade de seu valor econômico e à perspectiva de rendimentos futuros, para os quais a garantia da perpetuidade da propriedade individual é uma condição. Desta forma, enlaçam-se os processos de expansão da fronteira da financeirização da terra e da moradia com as remoções e deslocamentos forçados. (ROLNIK, 2015a, p. 13).

Assim, as cidades reúnem qualitativa e quantitativamente mecanismos para repro-

dução e acumulação do capital, e por isso ocupa o papel de comando na divisão social do trabalho, ou seja, o capitalismo impõe sua tendência desterritorializadora.

Todavia, a desreterritorialização não é um fenômeno somente econômico, ela tem impactos políticos e culturais. Deste modo, a (re)construção do território se efetiva a partir da ação de sujeitos coletivos, que lutam para que esse território se transforme não só em espaço habitável, mas em espaço de realização de direitos.

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 apresenta-se desiguais. (KOGA, 2011, p. 33).

O que pode-se observar é que o declínio da política urbana está relacionado ao paradoxo: “as práticas exemplares de governos locais “democráticos e populares” desenvolveram-se durante o período das décadas perdidas, isto é, durante os anos de ajuste fiscal e recuo dos investimentos federais em políticas urbanas - Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Minha Casa, Minha Vida (MCMV) - alguns capitais (ligados ao ambiente construído) tomam o comando das cidades, concomitante ao enfraquecimento dos movimentos que criaram a agenda da Reforma Urbana”. (MARICATO, 2015, p. 11).

Neste sentido, a moradia é um direito que se concretiza mediante a aquisição monetária no mercado e/ou por meio de políticas sociais que promovam o financiamento desse bem, evidenciando a enorme defasagem entre os princípios igualitários e democráticos da lei e a realidade social repleta de desigualdades e segregação.

## **PROCESSO DESRETEERRITORIZANTE NO RESIDENCIAL VISTA BELA**

A Cidade de Londrina possui 97,40% de sua população residente na zona urbana, com 62 agrupamentos irregulares (assentamentos e ocupações), 12 remanescentes da década de 1970 e 08 da década de 80. O déficit habitacional é de 43 mil famílias, sendo 16 mil famílias com renda até 03 salários mínimos, assim distribuídas: zona norte (27%), zona leste (21%), zona oeste (19%), zona sul (17%), e centro (16%) (COHAB-Ld, 2011).

Tal situação levou o município, em 2009, a aderir ao PMCMV. Com a exclusividade para a implementação do PMCMV o mercado imobiliário teve a livre escolha para implementar os empreendimentos, ou seja, o que impera e define o desenho da política habitacional e a localização dos empreendimentos em Londrina é a lógica da rentabilidade. Trata-se de uma contradição aos avanços recentes na legislação que rege o acesso ao espaço urbano e a habitação.

O PMCMV não ficou ileso a tendência de financeirização das políticas públicas. Sua configuração demonstra a existência da luta de classes na cidade em disputa pelo fundo público, de um lado os agentes privados em busca de remuneração para o capital, de outro os que demandam por políticas públicas. Nas palavras de Maricato (2015) a disputa entre aqueles que veem na cidade seu valor de uso e de outro os que veem seu valor de troca.

Como parte constitutiva do PAC, cuja finalidade é promover investimentos e infraestrutura que permitam aumentar a produtividade das empresas, estimular investimentos privados e reduzir as desigualdades regionais, o PMCMV foi concebido para promover o aquecimento da economia por meio do estímulo ao setor da construção civil, após a crise capitalista acirrada em 2008 nos Estados Unidos e Europa. (CARDOSO, 2011)

[...] é indiscutível o efeito contracíclico do MCMV sobre a indústria da construção civil. De acordo com dados da Revista do Sinduscon, o sindicato das empresas de construção, o setor cresceu 47,1% no período de 2003-2013, enquanto o PIB no mesmo período cresceu 45,9%. Foram criados 2,23 milhões de postos de trabalho formais. A partir de 2010, cerca de 1 milhão de unidades financiadas pelo FGTS e SBPE foram lançadas por ano, um número quatro vezes maior do que em 2003; a produção de tintas cresceu 75% e a de vergalhões, 72%, no mesmo período. Nesse sentido, podemos afirmar que do ponto de vista do crescimento econômico e da geração de empregos, a estratégia foi bem-sucedida, o que, sem dúvida, angariou apoio dos setores empresariais sindicais. (ROLNIK, 2015b, p. 306).

Além dos fatores macroeconômicos, outro aspecto decisivo que influenciou o desenho do PMCMV, não diretamente relacionado às necessidades habitacionais, foi uma conjuntura específica do setor imobiliário:

Várias das principais empresas desse segmento haviam aberto seu capital na bolsa de valores nos anos anteriores à crise. [...] Para que pudessem ampliar suas carteiras de projetos, muitas dessas empresas formaram grandes bancos de terra. [...] Tendo sido formulado com intensa participação de representantes dessas empresas, para além de uma política habitacional e de um pacote econômico de caráter anticíclico, o PMCMV foi também uma saída encontrada para evitar a falência generalizada de empresas de

grande porte no setor imobiliário, mantendo a oferta de crédito no patamar necessário para que o setor pudesse manter suas atividades em ritmo acelerado e, assim, dar vazão ao capital imobilizado na formação de estoques de terra no período anterior. (ROLNIK, 2015b, p. 131).

Na medida em que os construtores investiram em terras tornaram-se também os maiores proprietários de imóveis urbanos e passaram a ter o controle da política urbana e o direcionamento da expansão e reordenamento das cidades. Deste modo, a localização para a construção dos empreendimentos do MCMV é indicada pelas construtoras que também detêm a posse das terras urbanas. Na última década o setor imobiliário no Brasil – construtoras, incorporadoras, proprietários de terra urbana tiveram um crescimento potente com incentivos e estímulos do poder público. Com injeção de recursos públicos do PAC e do BNDES as grandes construtoras, Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão, promoveram sua expansão e internacionalização, abriram capital na bolsa, adquiriram um imenso banco de terras e expandiram para outros ramos como a telefonia, a geração de energia elétrica e a petroquímica. Deste modo, o investimento em imóveis superou a rentabilidade de todos os outros investimentos financeiros de 2008 a 2013 e rendeu cinco vezes acima da inflação. (BOULOS, 2016)

O fortalecimento rápido e intenso do capital imobiliário por meio das políticas de ampliação de crédito como para financiamento de imóveis aqueceu o mercado imobiliário. Promoveu ainda, a valorização da terra e elevou também os preços dos imóveis e de seus aluguéis. Segundo Sindicato da Habitação e Condomínios do Paraná (SECOVI-PR), os valores dos imóveis residenciais em Londrina apresentaram alta de 10,17% e demonstra que 74% dos imóveis à venda na cidade custam mais de R\$ 200 mil. (GALIOTTO, 2014, p. 4). Os imóveis mais difíceis de serem encontrados são os que se enquadram no PMCMV que oferece subsídios do governo federal e juros reduzidos às famílias com renda até R\$ 1,6 mil mensais.

Em Londrina, o PMCMV realizou a construção de 5153 unidades habitacionais, sendo 3635 para a faixa de 0 a 3 salários mínimos. Destes 2974 foram construídas na região norte do município, sendo que 2712 compõe o Residencial Vista Bela<sup>5</sup> cujas unidades habitacionais contemplaram a moradia para famílias provenientes de todas as regiões da cidade sendo, 64% da zona norte, 20% da zona leste, 8,9% do centro da cidade, 6% da zona oeste e 1% da zona sul, não considerando o princípio da territorialidade estabelecido na política de habitação. Dentre os moradores selecionados, a população do Residencial Vista Bela foi formada a partir de diferentes assentamentos precários, sendo que 840 famílias residiam em áreas de ocupação irregular (fundo de vale, assentamentos e ocupações).

---

5. Para a viabilização do projeto, o loteamento e as edificações do Residencial Vista Bela foram partilhados entre três empresas da construção civil: Protenge, Terra Nova e Artenge.

Constata-se assim o processo de desterritorialização que desconsidera as experiências sociais e culturais pelo densenraizamento de grande número de famílias e grupos sociais de seus territórios, sendo deles retirados e transferidos para um local sem identidade e no caso do Vista Bela os moradores foram distribuídos em 90 blocos de apartamentos e o restante em residências térreas unifamiliares geminadas e isoladas, constituindo praticamente uma pequena cidade dentro da cidade de Londrina.

O Residencial Vista Bela possui uma população de 8395 pessoas sendo 48,7% composta por crianças e adolescentes e foi implantado sem a provisão de equipamentos sociais e serviços públicos. No entanto, esse empreendimento não deu conta de contemplar toda a população desprovida da casa própria. Constata-se no município o aumento de valores de imóveis para venda e aluguel, resultando em gastos excessivos das famílias com aluguel, sendo que o aumento dos salários não acompanhou esse aquecimento do mercado imobiliário, o que impulsionou famílias de baixa renda a continuarem se mudando para áreas onde a terra é mais barata e conseqüentemente o valor do aluguel é menor resultando em espaços desiguais e áreas segregadas distantes do centro urbano, bem como a ampliação das áreas irregulares e de moradias precárias.

Neste sentido, Londrina teve em janeiro de 2014 o crescimento de 11 ocupações irregulares em áreas públicas e particulares em diferentes regiões da cidade. Deste modo, pode ser observado que o PMCMV não foi capaz de conter o déficit habitacional qualitativo e quantitativo e o mesmo continua a ser usado muito mais pelo mercado imobiliário para justificar a produção de novas moradias e expandir a acumulação capitalista do que efetivamente atender a demanda da população de baixa renda por moradia.

Enquanto as corporações imobiliárias faturaram alto ampliando seus investimentos, as cidades foram reconfiguradas sem medidas regulatórias do poder público para conter o capital imobiliário ao mesmo tempo em que ocorreu a expulsão dos trabalhadores para regiões periféricas das cidades. Para contemplar a demanda por habitação de interesse social o poder público municipal promove expansão do perímetro urbano, alteração na lei de zoneamento do município e do Plano Diretor com o conseqüente distanciamento dos empreendimentos de habitação de interesse social e manutenção de vazios urbanos. Neste sentido, o Estado se configura como o principal agente da produção do espaço urbano, o que permite compreender que os “estados não foram diminuídos como fez crer o ideário neoliberal, mas adaptaram-se às exigências das grandes corporações e do capital financeiro”. (MARICATO, 2015, p. 73).

## CONCLUSÃO

Em Londrina o que se observa na política de habitação de interesse social é o caráter mercantil marcada pela segregação socioespacial e espraimento das fronteiras da cidade. A análise do PMCMV, demonstra sua permanência associada ao fortalecimento econômico

ligado à construção civil e relações populista.

O Residencial Vista Bela embora apresente êxito quantitativo demonstra uma lacuna considerável entre o arcabouço legal e a prática do poder público municipal no tocante às condições que asseguram à habitação como direito humano universal. O PMCMV falha na oferta de oportunidades de acesso social, econômico e cultural para integração à cidade e reproduz um modelo de urbanização desigual e de segregação socioespacial. Deste modo, retrata a opção por um modelo de gestão neoliberal que visa acima de tudo os interesses econômicos de um grupo privilegiado (construtoras, incorporadoras e especuladores imobiliários), em detrimento da dignidade humana e dos direitos sociais.

O direito à moradia não é direito de propriedade. A moradia digna deve abarcar os elementos essenciais para o desenvolvimento humano e econômico das pessoas, ou seja, condições efetivas de oportunidades e acesso à educação, saúde, trabalho, lazer, dentre outros, que oportunizam uma vida adequada. Considerando estes princípios constantes no ordenamento jurídico brasileiro e inclusive em pactos internacionais dos quais o Brasil é signatário, o não cumprimento dos mesmos caracteriza-se claramente em violação de direitos.

Assim, as reflexões apresentadas levam à síntese de que a execução do PMCMV não considerou a perspectiva territorial como preconiza a política habitacional. Portanto, a política de habitação, ao mesmo tempo em que atende a necessidade imediata de moradia da população também contribui para a conformação do espaço urbano sob a lógica capitalista resultando na segregação socioespacial da classe trabalhadora em regiões cada vez mais distantes da área central que, conseqüentemente, se compõem de espaços mais valorizados para os grandes capitais.

Deste modo, o processo desterritorializante a luz da política habitacional, é o movimento violento da acumulação capitalista que envolve o exercício de relações de poder e a projeção destas relações no espaço impondo à população de baixa renda, já expropriadas dos recursos e riquezas socialmente produzidos, um processo de remoção forçada do seu lugar de origem, como higienização e controle social, sem levar em conta as causas imediatas e mediatas da “questão social”.

O Residencial Vista Bela retrata como a política habitacional sob a lógica da financeirização, resultante da articulação entre o Estado, capital imobiliário e o capital financeiro, impõe um processo desterritorializador às famílias que são desterritorializadas de suas casas, suas regiões de origem, suas territorialidades, suas relações sociais. Para as famílias as conseqüências estão para além da ausência de infraestrutura e serviços urbanos, pois, implica no âmbito do cultural simbólico, ou seja, reconstruir outro modo de vida, outros hábitos, outra cultura. Além da privação material, de acesso a bens e serviços, estas famílias podem ser privadas de possibilidades, de perspectivas, de sentimento de pertença, logo a desterritorialização não é um fenômeno somente econômico, ela tem impactos sociais, políticos e culturais.

Esse processo desterritorializante é invasivo, violento e carregado de muito sofrimento para as famílias, que de um lado vivenciam o “sonho da casa própria”, e, de outro se deparam no cotidiano com situações de incertezas e inseguranças de como viver no novo território, de com quem contar para enfrentar os desafios, de como pagar os custos da cidade legal, como prestação do financiamento do imóvel, condomínio, água, luz e etc, e que em determinadas circunstâncias retornam as condições anteriores de moradias, ainda que de formas irregulares de morar ficando impedidas de serem atendidas outra vez por uma política pública de habitação.

Deste modo, fica expresso a maior contradição do PMCMV que ao mesmo tempo que constrói casas, empreendimentos com projetos padronizados e de grande quantidade de unidades habitacionais inviabilizando a sociabilidade, desconstrói cidades expondo sua face desterritorializante. Desconsiderando referências culturais e identitárias de comunidades inteiras o processo desterritorializante dá início ao processo reterritorializante, que se torna quase que uma obrigatoriedade às famílias que iniciam a construção de novas territorialidades e reterritorialização no novo local de moradia reconstruindo a dinâmica da vida social e suas relações sociais. Reafirmando o significado da moradia para além de uma mercadoria, e que o ato de morar traz consigo a dimensão do material, mas também do cultural-simbólico, ou seja, mais que a materialidade a moradia possui a dimensão do vínculo com o território. As famílias desterritorializadas viveram a perda de identidade territorial, a fragilização dos vínculos e das suas relações sociais e no processo de reterritorialização se deparam com situações de privações e preconceito que impõe o desafio de construir novos laços de pertencimento.

## REFERÊNCIAS

BOULOS, G. Como não fazer política urbana. **Carta Capital**. 2016 Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/como-nao-fazer-politica-urbana-3066.html>. Acesso em: 12 ago. 2016.

CARDOSO, Adauto Lucio. Habitação de Interesse Social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: **XIV Encontro Nacional da ANPUR**. Mai. 2011. Rio de Janeiro.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDRINA – COHAB-LD. **Plano Local de Habitação de Interesse Social** – PLHIS. Londrina, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional municipal no Brasil. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2013.

- GALLOTTO, Fabio. 74% das moradias à venda custam mais de R\$ 200 mil. **Folha de Londrina**. Londrina, 03 de março de 2014. Folha Economia, p. 4.
- HAESBAERT, R. Território e multiterritorialidade: um debate. **GEOgraphia**. Ano IX, n.º 17, p. 19-46, 2007.
- HAESBAERT, R; BRUCE, G. A desterritorialização na obra de Deleuze e Guattari. **GEOgraphia**, 2002.
- HAESBAERT, R; TRAMONTANI, T. O mito da desterritorialização econômica. **GEOgraphia**. Ano 6, n.º 12, p. 25-48, 2004.
- HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 251 p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico 2010**. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/F5Msw4>>. Acesso em: 17 jan. 2014.
- KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.
- MELO, Katia. **Conhecer o território é o primeiro passo**. BRASIL. Ministério das Cidades. Trabalho Social e Intervenções Habitacionais. Brasília, 2010.
- OLIVEIRA, A. U. **A geografia das lutas no campo**. São Paulo: Contexto. 1999.
- ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015a. p. 423.
- ROLNIK, Raquel. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cad. Metrop. São Paulo**, v. 17, n.º 33, p. 127-154, mai. 2015b.
- ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos Estudos CEBRAP**, n.º. 89, mar. 2011, p. 89-109.
- SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 4ª ed. São Paulo: Nobel, 1998.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- SAQUET, Marco Aurelio. **Abordagens e concepções de território**. 3ª ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013.
- SOUZA, M. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015. p. 319.
- TV FOLHA Cotidiano. **Programa Minha Casa, Minha Vida ergue ‘minicidade’ isolada no Paraná**. 21 out. 2012. Disponível em <<http://goo.gl/0lEp1c>>. Acesso em: 11 dez. 2012. [Reportagem de Wilhan Santin).
- VILLAÇA, Flavio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, 1998.

# Território-usado, pequenas cidades paranaenses e a política de Saúde no Paraná

Tânia Mara da Silva Backschat<sup>1</sup>

Liria Maria Bettiol Lanza<sup>2</sup>

## RESUMO

Nas últimas décadas, as políticas sociais têm se apropriado das discussões sobre o território. Este artigo discute o uso do território pela política de saúde em pequenas cidades paranaenses, utilizando a revisão bibliográfica e pesquisa de campo como procedimento metodológico. Os resultados apontam que mesmo com a municipalização, as pequenas cidades enfrentam dificuldades na garantia do acesso aos serviços de saúde em seus territórios, especialmente na média e alta complexidade, evidenciando a necessidade de aprimoramento da regionalização, para a garantia do direito à saúde.

**PALAVRAS CHAVES:** Território-usado, Políticas Sociais, Saúde.

## ABSTRACT

In the last decades, the social policies have been appropriate of the discussions on the territory. This article discusses the use of the territory by health policy in small cities in Paraná, using bibliographical review and field research as a methodological procedure. The results show that even with municipalization, small cities face difficulties in guaranteeing access to health services in their territories, especially in the medium and high complexity, evidencing the need to improve regionalization, in order to guarantee the right to health.

**KEYWORDS:** Territory-used. Social politics. Health.

---

1. Graduada em Serviço Social. Mestre em Serviço Social e Política Social pela UEL/PR. Assistente social da Prefeitura de Campo Mourão. Professora do curso de Serviço Social da Faculdade União de Campo Mourão. Integrante do Casadinho/PROCAD – UEL/PUC-SP.

2. Graduada e Mestre em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Doutora pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de SP (PUC SP). Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da UEL

## 1 INTRODUÇÃO

O território é espaço social limitado, ocupado e utilizado por distintos grupos sociais, o que o torna produto de atores sociais. Como destaca Santos (2012, p. 257) “cada lugar, cada subespaço, tanto se define por sua existência corpórea como por sua existência relacional”, daí a expressão território-usado, como categoria de mediação entre o mundo e a sociedade (SANTOS, 2012).

A proliferação de estudos sobre a questão do território e sua força foi impulsionada, a partir da década de 1970, com os estudos do geógrafo Milton Santos que não o considerava com um conceito em si, mas sim a partir do seu uso e pensado juntamente com os sujeitos que dele se utilizam (SANTOS, 2013). Isto posto, o conceito território não se limita a questões físicas e de ocupação de uma porção específica de terra, mas amplia-se para a perspectiva de construção histórica, política e simbólica, permeada de relações sociais e disputas de poder (SANTOS, 1979; 2012; HAESBAERT, 2004; SAQUET, 2008).

Nos últimos anos o interesse pelo conceito território tem sido utilizado e debatido em vários campos do conhecimento de maneira a responder a diferentes necessidades interdisciplinares. Apesar de ser uma categoria central para a geografia, a dimensão territorial tem ganhado destaque em áreas como da antropologia, da ciência política e da sociologia. À luz das diretrizes constitucionais tem-se assistido à descentralização e municipalização das políticas sociais implicando em desafios e oportunidades de atuação tanto para o Estado quanto para a sociedade civil e aproximando-se da categoria território enquanto eixo norteador de suas ações. No campo da saúde, a dimensão territorial também tem relevância na medida em que procura aproximar-se dos lugares onde as pessoas vivem procurando conhecer os determinantes sociais no processo de saúde e doença e organização dos serviços de saúde.

O Sistema Único de Saúde – SUS - implantado em todo território nacional, está organizado sobre uma base territorial reorganizando todo o modelo de atenção à saúde nos últimos anos. Apesar das diversas nomenclaturas utilizadas para as diferentes configurações espaciais, aproximar e conhecer o território tem se tornado fundamental para as equipes de saúde e gestores municipais quando se trata da organização dos serviços e ações de saúde.

Destacada a importância e relevância deste debate no contexto atual, este artigo<sup>3</sup> tem como objetivo propor uma discussão conceitual relacionada às temáticas território usado, pequenas cidades e a sua interface com a política de saúde. Diante da quantidade de es-

---

3. Este artigo é resultado da dissertação “Território-usado e saúde em pequenas cidades” defendido junto ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (PR), com participação nas atividades do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Gestão de Política Social, sobretudo no desenvolvimento do Projeto de Pesquisa “A lógica territorial na gestão de políticas sociais”, em parceria com a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), por intermédio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

tudos sobre o tema, para a revisão bibliográfica optou-se por selecionar autores dos campos da geografia, história, antropologia e serviço social, tendo em vista que as contribuições destas áreas, em livros, artigos e pesquisas, permitiram o alcance do objetivo proposto nesse trabalho. A pesquisa de campo realizou-se por meio de técnicas de entrevistas com assistentes sociais e observações sistemáticas em três pequenas cidades da Mesorregião Central Ocidental do Estado do Paraná, conforme será apresentado no decorrer deste trabalho.

Para melhor organização e exposição dos resultados, organizamos o artigo em dois tópicos. No primeiro será abordado conceitualmente o território-usado e orientação das ações e práticas no âmbito das políticas sociais, especialmente pela política de saúde. Em segundo momento, discute-se sobre o uso do território pela política de saúde em pequenas cidades do noroeste paranaense. São apresentados dados da pesquisa com apontamentos de características que a levaram a serem consideradas enquanto tal e os indicadores de saúde das respectivas cidades.

## 2 O TERRITÓRIO E A POLÍTICA DE SAÚDE NO BRASIL

Neste momento abordaremos sobre a política de saúde no contexto da sociedade brasileira com ênfase na discussão da presença da perspectiva territorial na organização dessa política. Apesar de se constituir como uma categoria de análise essencial para a geografia, nas últimas décadas, as reflexões sobre o território tem sido alvo de estudos por diferentes áreas do conhecimento, conformando-o como um campo interdisciplinar sendo que na saúde sua aproximação inicial se deu por meio da epidemiologia (BARCELLOS, 2008).

Para esse estudo é importante destacar que o território pode ser definido como formas delimitadas por fronteiras, permeadas por um conteúdo político que resultam em um ordenamento representado por nações, estados e municípios<sup>4</sup>. A materialidade do território resulta como um conjunto indissociável e contraditório de sistemas de técnicas e objetos, forma e conteúdo, meio e processo das relações sociais que são ao mesmo tempo materiais e intersubjetivas. Dada a necessidade de produzir e de viver, os sujeitos humanos ligados à materialidade do ambiente provocam interações entre si, como membros de uma sociedade, transformando-o num verdadeiro campo de forças imprimindo-o de diferentes significações. Por isso, Santos (2013) afirma que é o uso do território e não o território em si mesmo, que faz dele o objeto de análise social enfocada pelo uso e apropriação e não por sua forma em si mesmo. Nas palavras do autor

---

4. Existe uma diferenciação conceitual dos termos “município” e “cidade” onde o município pode ser conceituado como o espaço territorial político dentro de um estado ou unidade federativa, composto de zona rural e zona urbanizada e administrado por uma prefeitura. A cidade é a sede do município, onde se localiza a concentração de habitantes. Sobre o assunto consultar Bacelar (2008), Santos (1979), Fresca (2013), Costa e Rocha, (2013).

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

Cada período histórico social imprime sua marca na maneira como o território é organizado e usado. Ao analisar a trajetória histórica da política de saúde em território brasileiro é possível perceber que por muito tempo o espaço foi compreendido como um processo separado do tempo e das pessoas, apenas como um lugar geográfico com a predisposição a determinadas doenças.

No final da década de 1970 no bojo do Movimento Sanitário<sup>5</sup>, em que as análises sociais sobre a sociedade capitalista como produtora das desigualdades e portanto, das condições de saúde, levou seus participantes a se, engajarem na disputa por um no processo de transformação do país. No que diz respeito à saúde, os sanitaristas, fizeram duras críticas ao modelo vigente e lançou um movimento que ficou conhecido como Epidemiologia Social<sup>6</sup>. Esse movimento teve repercussões na América Latina e ganhou vários adeptos na saúde pública brasileira, ajudando a difundir o conceito de espaço geográfico como um mediador das diferenças dos problemas de saúde. Desde então, a epidemiologia passa a ser cada vez mais solicitada a associar os riscos e problemas de saúde dos indivíduos com objetivo de prevenir riscos e evitar danos à saúde com base na elaboração de diagnósticos da situação de saúde e das condições de vida da população em áreas delimitadas.

Assim, o lugar juntamente com as pessoas e o tempo passam a comporem as principais dimensões de análise dos fenômenos epidemiológicos. As condições de saúde de uma determinada população são diretamente afetadas pelas “condições domiciliares, como as características da habitação; locais, como a condição de saneamento; regionais, como o clima; e globais, como a estrutura econômica” (BARCELLOS, 2008, p. 46).

Conforme apontam os artigos de diversos autores da obra de Barcellos (2008), as inovações trazendo tônica do debate de território no âmbito da saúde está relacionada re-quisições do movimento de Reforma Sanitária. Dentre as suas conquistas se destacam a adoção de um *novo conceito de saúde*, entendido não mais como ausência de doença, mas

---

5. A Reforma Sanitária brasileira é compreendida como um movimento que agregou um grupo de sanitaristas e parcela de técnicos do Ministério da Saúde em conjunto com os usuários e profissionais de saúde que se mobilizaram pela defesa de um novo modelo de prática médica, com ações voltadas as atividades preventivas, com enfoque na determinação social da doença e na historicidade do conceito saúde-doença, universalidade e equidade na assistência a saúde. Na abordagem dos problemas de saúde, compartilhavam do referencial em busca da “transformação do setor de saúde no Brasil em prol da melhoria das condições de saúde e de atenção à saúde da população brasileira, na consecução do direito de cidadania” (ESCOREL; TEIXEIRA, 2008, p. 407).

6. Em seu artigo “O território na saúde: construindo referências para análises em saúde e ambiente”, MONKEN et al. (2008, p. 35) apresenta os principais líderes desse movimento. Mesmo não sendo da área da epidemiologia, o geógrafo Milton Santos foi o maior responsável pela difusão do conceito de espaço geográfico no Brasil.

resultante de condicionantes e determinantes biológicos, ambientais, sociais, estilo e modo de vida e trabalho; *a adoção dos princípios da universalidade*, compreendida como garantia de atenção à saúde por parte do sistema a todo e qualquer cidadão, *integralidade*, ou seja, o atendimento do cidadão com ações de promoção, prevenção, cura e reabilitação oferecidas pelo sistema de saúde em diferentes níveis de atenção e *equidade*, isto é, a garantia de ações e serviços em todos os níveis de acordo com a sua complexidade, sem privilégios e sem barreiras (BARCELLOS; MONKEN, 2014).

Importante salientar que, impulsionadas pelo Movimento da Reforma Sanitária, no período da transição democrática (1985) as transformações no âmbito da política de saúde se intensificam já sinalizando o uso da dimensão territorial. Há a criação do SUDS – Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde, em 1987. Logo no ano seguinte, 1988, há profundas mudanças no marco regulatório nacional com a promulgação da Constituição Federal de 1988 onde a saúde passa a ser considerada enquanto uma política pública do Estado de direito a todo cidadão brasileiro.

Embora esses conceitos representem um avanço na garantia de acesso à política de saúde ao cidadão, os princípios firmados pela atual política de saúde enfrentam desafios na sua operacionalização como as desigualdades e iniquidades sociais em saúde, delineadas pelas políticas neoliberais e reestruturação produtiva do capital, conforme apontam os estudos de Gondim *et al.* (2008), Monken (2008) e Barcellos (2008), dentre outros.

Diante desse contexto, foi por meio da Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990<sup>7</sup>, o Sistema Único de Saúde (SUS) é regulamentado com o objetivo a formulação de política de saúde e a “assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde” (BRASIL, 1990, art. 5º). Esta legislação é norteadada pelos os princípios doutrinários da universalidade, integralidade e equidade reivindicadas pelo movimento da Reforma Sanitária. Como resultado deste processo observa-se novas configurações no processo de trabalho, através de mapeamento dos equipamentos urbanos e das condições socioambientais e, na organização e funcionamento dos serviços de saúde com a necessidade de se delimitar base territorial de abrangência populacional “na perspectiva de implantarem novas práticas em saúde capazes de responder com resolubilidade – equidade e integralidade de ações - às necessidades e aos problemas de saúde de cada área delimitada” (GONDIM *et al.*, 2008, p. 240).

Dentro da dimensão territorial, a política de saúde assenta-se em diretrizes organizacionais que são compreendidas pela descentralização da gestão do sistema, a regionalização e hierarquização dos serviços, a participação da comunidade e o caráter complementar

---

7. Nos anos seguintes, âmbito do Ministério da Saúde, várias políticas são criadas tendo a tônica do processo de municipalização e valorização da dimensão territorial. Dentre elas destacamos a criação do Programa Saúde da Família (1994), Norma Operacional Básica – NOB (1996) e Norma Operacional de Assistência em Saúde – NOAS (2001), Política Nacional de Atenção Básica e Política Nacional de Promoção a Saúde (2006) e Núcleo de Apoio a Saúde da Família (2008) e Decreto nº 7.508 (2011).

do setor privado estabelecendo novas relações entre os níveis de governo e estabelecimentos de saúde. Essas diretrizes norteiam a municipalização, ou seja, a transferência para as cidades da responsabilidade e dos recursos necessários para que estes exerçam as funções de coordenação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria da saúde local, controlando seus recursos financeiros, as ações e os serviços de saúde prestados em seu território.

As diretrizes organizacionais são instrumentalizadas por meio das normas operacionais, dentre as quais destacamos as mais recentes como a Norma Operacional de Assistência à Saúde – NOAS - (2001) e pelo Decreto nº 7.508/2011. Nestas normativas legais a regionalização efetiva-se como proposta que articula uma rede de serviços de saúde intermunicipal e interestadual, localizada em área geográfica delimitada e com uma população definida para atender às necessidades de saúde da população. Devido a heterogeneidade entre estados e municípios, a estratégia da região de saúde foi retificada por meio do Decreto nº 7.508/2011, sendo definida como

(...) espaço geográfico contínuo constituído por agrupamentos de Municípios limítrofes, delimitado a partir de identidades culturais, econômicas e sociais e de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde (BRASIL, 2011, art. 2).

Os modelos de regionalização podem ser diferentes em cada estado. No estado do Paraná, o Plano Diretor de Regionalização está definido com 22 regiões de saúde, 06 macrorregiões e 52 microrregiões. Além disso, existem 02 pólos estaduais com o objetivo “articular os atores envolvidos, no sentido de somar esforços para a solução de problemas comuns, aprofundar conhecimentos e inter-relacionar as distintas formas de gestão” (PARANÁ, 2009, p. 6) e que concentram serviços de média e alta complexidade.

A partir da formação das regiões e microrregiões de saúde o objetivo da NOAS 01/2001 era promover a equidade na alocação de recursos e no acesso às ações e serviços de saúde sendo a delimitação condição indispensável para as transferências de recursos estaduais e federais. Isso porque nem todos os lugares reúnem as condições exigidas para a oferta de todos os serviços de saúde, tanto do ponto de vista de infraestrutura de oferta de serviços e capacidade de atendimento, já que o número de habitantes é pequeno; quanto à baixa arrecadação municipal e capacidade de gerenciamento limitada. Todavia, queremos destacar que as cidades pequenas não precisam ter todos os equipamentos de alta complexidade, no entanto devem garantir, por meio da regionalização, que a sua população tenha acesso a serviços e ações que possibilite o diagnóstico e recuperação de saúde.

Dessa forma, as cidades com maior complexidade de serviços devem atender aque-

las com menor complexidade, como as pequenas cidades, constituindo-se como o município-pólo, ou seja, aquele que apresenta o papel de referência para outros municípios em qualquer nível de atenção (BRASIL, 2014). Aquelas cidades que se encontram melhor aparelhadas prestam melhores serviços à população local, no entanto acabam também por absorver as demandas das populações vizinhas.

Assim, diante das considerações traçadas consideramos que os conceitos, princípios e legislações da política de saúde apropriando-se da perspectiva territorial, representam um avanço na consolidação do SUS, assegurando a conjugação das ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde. Porém, no que se refere à municipalização, percebe-se, a partir dessa pesquisa, a dificuldade de organização dos serviços de saúde em regiões formada basicamente por pequenas cidades, ainda que a regionalização se apresente como uma proposta que articula uma rede de serviços de saúde de várias cidades.

### **3 A POLÍTICA DE SAÚDE NAS PEQUENAS CIDADES PARANAENSES**

Conforme discutido anteriormente, as transformações socioeconômicas e espaciais que a sociedade brasileira vem atravessando têm repercutido na produção e distribuição dos problemas de saúde exigindo um novo posicionamento da administração pública. No contexto contemporâneo, as cidades brasileiras são desafiadas a elaborar e assumir as políticas sociais e de promover o desenvolvimento local. A proposta municipalista para a saúde impõe uma série de desafios para todas as cidades (MACHADO E VIANA, 2009; NORONHA; LIMA; MACHADO, 2008) em particular para as pequenas cidades.

Importante salientar que a cidade se apresenta como uma estrutura para a ordenação de territórios. Ela é o lugar do vivido e onde vão se dar as práticas sociais, o lugar de concretude dos conflitos. Por isso, a forma como abordamos o tema cidade exige certa preocupação com os conceitos e com a sua classificação. Com o intuito de localizar o debate das pequenas cidades, nos apoiamos no conceito elaborado por Córrea (2011) que a considera a cidade como espaço urbano delimitado por um perímetro e onde se localiza a presença da função político-administrativa, ou seja, tem o poder de gestão de um dado território, com a presença de instituições e serviços públicos além do acesso a tributos estaduais e federais.

Para ser considerada cidade, é preciso a existência de uma dimensão e um número mínimo de habitantes, uma infraestrutura que atenda minimamente as condições dessa população e, envolta em um conjunto de redes de verticalidade, que assegure a sua função dentro do processo de produção e, redes de horizontalidade que a ligam ao processo direto de produção e que expressa representações de um modo de vida, impregnado de significados (SANTOS 1979).

É dentro dessa complexidade que deve ser compreendida o estudo das cidades.

Com o acelerado processo de formação e consolidação as cidades brasileiras são classificadas pelo seu contingente populacional como pequenas, médias e grandes<sup>8</sup>. Embora o aspecto quantitativo populacional seja bastante significativo, não significa que seja a única forma e consistente para definir e compreender a pequena cidade, já que a sua realidade é extremamente plural. Tendo em vista que a conceituação “pequenas cidades” está impregnada de divergências e controvérsias, buscamos aporte teórico em autores como Bacelar (2008), Santos (1979, 2012, 2012), Côrrea (2011), Fresca (2013) e Maia (2010) com vistas a elucidar a sua definição e compreende-las inseridas no âmbito da divisão social e territorial do trabalho, inerente à lógica da produção e reprodução das relações sociais capitalistas.

No estudo sobre essa temática, especialmente relacionada à realidade brasileira, a classificação usualmente utilizada é a do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE<sup>9</sup> que demonstra um progressivo aumento da população residente nas cidades em detrimento a população rural. Em seus estudos sobre a distribuição e a mobilidade da população em solo brasileiro, ao longo do século XX, destaca que o número de municípios cresceu de 1.121, no ano 1900 para 5.507 municípios, no ano 2000. Atualmente, de acordo com dados do IBGE (2015), o Brasil possui 5.570 municípios, sendo a maioria das cidades classificadas como pequenas e médias cidades.

As pequenas cidades são, em geral, aquelas marcadas por um contingente populacional de até 20.000 habitantes e que representam 73,26% das cidades brasileiras (IBGE, 2015). Acima deste montante, cidades com população residente de 20.001 a 100.000 habitantes são classificadas como cidades médias e representam 22,69% das cidades. As cidades de 100.001 até 500.000 são consideradas grandes cidades, representando 3,4% e aquelas cidades com mais de 500.000 habitantes são consideradas metrópoles, com um percentual de 0,55% das cidades brasileiras.

Contudo, a classificação das cidades não deve limitar-se apenas aos dados quantitativos. Realmente a contagem populacional é importante para se pensar o que se denominou de pequenas, médias e grandes cidades, mas por outro lado, estudos apontam que partir apenas de dados numéricos conduziria a interpretações equivocadas. Mesmo que se enquadrem dentro de um contingente populacional semelhante, há muita discrepância entre estes espaços quer seja pela sua gênese e ou pela dinâmica econômica e social (MAIA, 2010; FRESCA, 2013). Para Santos (1979) além do fator populacional, a relação com o meio ambiente, com o campo e as transformações do modelo de consumo do mundo devem ser utilizados para se definir a pequenas cidades.

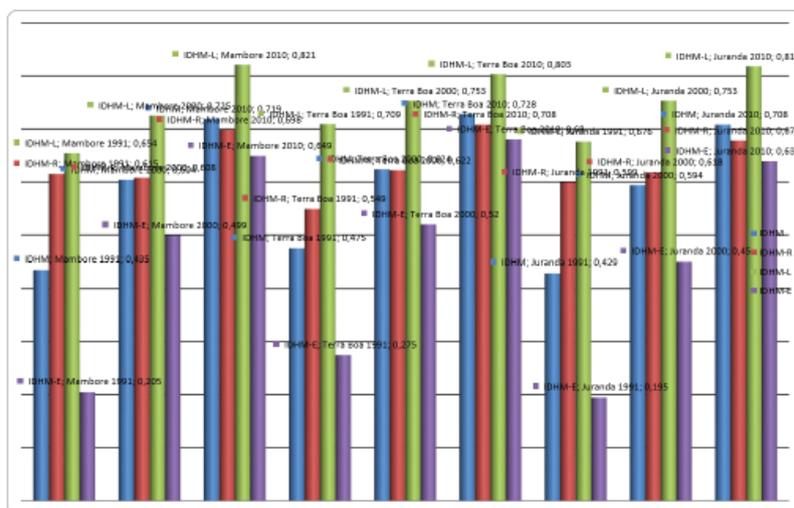
---

8. A adjetivação de cidade média e grande corresponde às cidades que apresentam uma concentração e centralização econômicas expressivas, provocadas pela confluência do sistema de transporte, podendo ser reconfiguradas pela incorporação de novas atividades do setor agropecuário que, por sua vez, redefinem a indústria, o comércio e os serviços (MAIA, 2010). Tomando como base o contingente populacional, a cidade média é aquela que possui população entre 100.000 e 500.000 habitantes e a grande aquela que apresenta acima de 500.001 habitantes (IBGE, 2010).

9. O IBGE se constitui a principal fonte de dados estatísticos e demográficos no Brasil.

Em pesquisa realizada sobre o uso do território pela política de saúde junto a pequenas cidades na região noroeste do estado do Paraná foi possível constatar que o histórico dos IDH-M<sup>10</sup> tem se elevado em todas as pequenas cidades pesquisadas<sup>11</sup>, verificada por meio da mudança da classificação de “muito baixo”, registrada na década de 1991, passando para a classificação “alta” na década de 2010, representando maior qualidade de vida para a população destas cidades, conforme o Gráfico 1.

**Gráfico 1 - Histórico do Índice de Desenvolvimento Humano – IDHM de 1991 a 2010.**



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013). Organização da autora.

Uma das consequências com essa alteração de IDH-M é o aumento da expectativa de vida, que passou de 65 anos para 70 anos, em média. Um dos fatores para o aumento da longevidade da população deve-se ao fato da ampliação da participação da administração pública em serviços essenciais de saneamento básico, como abastecimento de água potável e coleta de lixo, tal como previsto na diretriz da descentralização política administrativa. Nas cidades onde ainda prevalece o uso do poço artesiano para consumo humano, ele é realizado com controle da qualidade da água pela Vigilância Sanitária

O acesso a água potável, dentre outros elementos, interfere diretamente na qualida-

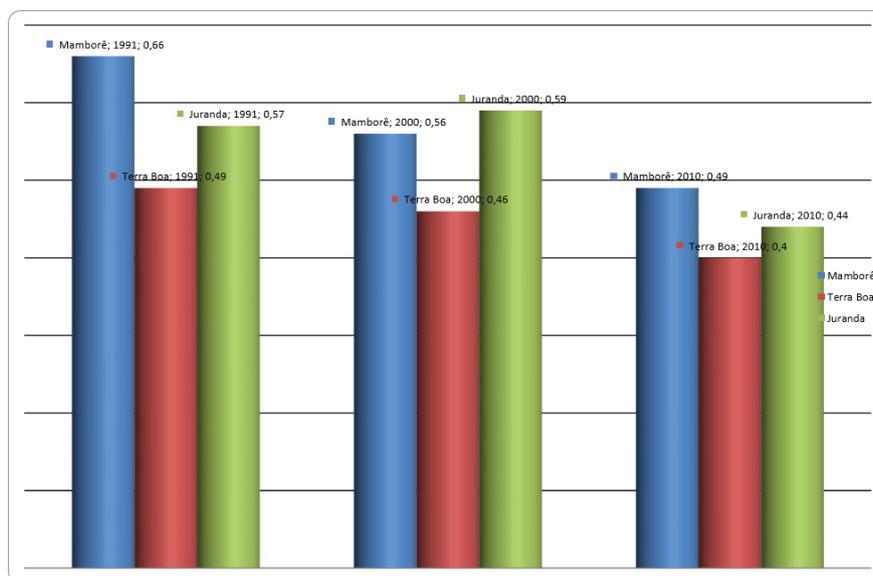
10. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) trata-se de um indicador da qualidade de vida da população, composto por três variáveis; referentes aos aspectos de saúde, educação e renda das populações. Seu valor varia de zero a 1 sendo considerado muito baixo, entre 0 e 0,499; baixo de 0,500 a 0,599; médio, de 0,600 a 0,699; alto de 0,700 a 0,799 e muito alto, maior ou igual a 0,800. (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013).

11. Para o desenvolvimento desta pesquisa o universo foi composto pelos 25 municípios da Comunidade dos Municípios da Região de Campo Mourão, conhecida como Concam e a amostra foi composta de três pequenas cidades desta região. As cidades estudadas foram selecionadas a partir dos seguintes critérios: serem pequenas cidades, ou seja, aquelas com uma população entre 2.500 a 20.000 habitantes, pertencentes da região da COMCAM; ter assistente social atuando diretamente na política de saúde e com registro da atuação do profissional de Serviço Social no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES). Tendo em vista esses critérios encontraram-se aptas a participarem da pesquisa as cidades de Jurandê, Mamboré e Terra Boa.

de de vida da população, pois é fundamental à sobrevivência e preservação da vida humana já que ela é utilizada domesticamente nas atividades cotidianas, como alimentação e higienização. A água potável e tratada é essencial para o controle de doenças infectocontagiosas e epidemias já que microrganismos possuem veiculação hídrica e podem prejudicar a saúde humana. Por isso o acesso à água tratada e a rede de esgoto está diretamente relacionada a questão de saúde pública.

No entanto, queremos chamar a atenção para o índice relacionado a escolarização (IDH-E), uma vez que observa-se que ele está abaixo dos demais indicadores, revelando a necessidade de investimentos voltados para a educação, afinal esta é essencial tanto na análise dos determinantes de saúde quanto na abordagem da população para as práticas de promoção, prevenção e recuperação da saúde. A divergência entre o aumento da renda com a baixa escolaridade da população é retratada através do Índice de GINI<sup>12</sup>, onde todas as cidades apresentam uma alta concentração e acesso diferenciado à renda, implicando em grandes desigualdades sociais. Convém destacar que embora a concentração de renda ainda seja elevada, observa-se a sua diminuição quando comparadas o período de 1991 ao de 2010, conforme demonstra o Gráfico 2.

**Gráfico 2 – Evolução histórica do Índice de Gini de 1991 a 2010.**



**FONTE: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013).**

12. O Índice de GINI é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo apontando as diferenças de rendimento entre ricos e pobres. Os dados são demonstrados por coeficiente onde quanto mais um lugar se aproxima do número 1, mais desigual é a distribuição de renda e riqueza, e quanto mais próximo do número 0, mais igualitário será aquele país (IPEA, 2013).

Além da concentração de renda, outro agravante observado nas pequenas cidades pesquisadas é a incidência de mortes. Por meio de dados disponibilizados pelo DATASUS (2015) nas principais causas de mortalidade, por local de residência, há a prevalência de doenças crônico-degenerativas (doenças do aparelho circulatório, neoplasias, doenças do aparelho respiratório) e das causas externas, como os acidentes de trânsito ou àqueles decorrentes das violências, sendo o consumo de drogas lícitas e ilícitas um agente propulsor do número de óbitos. Isso nos leva a afirmar que esses fatores de risco de óbito acima descritos não se restringem as grandes e médias cidades já que também aparecem nos indicadores das principais causas de mortalidade nas pequenas cidades.

Na ocorrência dessas doenças, os custos para o sistema de saúde tendem a se elevarem por necessitarem de tecnologias mais sofisticadas para a recuperação de saúde, como internações, geralmente em Unidades de Terapia Intensiva (UTI). Por serem doenças agressivas e, que muitas vezes, deixam sequelas físicas e mentais, normalmente necessitam de um longo período de recuperação com sessões de especialidades como fisioterapia, terapia ocupacional, fonoaudiologia, órteses e próteses, demandando um cuidado específico das equipes de saúde. Daí a ênfase na prevenção dessas (e outras) doenças pela equipe de saúde com acompanhamento das equipes da atenção básica, responsáveis pela coordenação de uma rede integrada de pontos de atenção à saúde.

O acompanhamento pode ser feito por grupos de promoção à saúde, como no caso dos hipertensos e diabéticos e, individualmente por meio atendimento individualizados e de visitas domiciliares. Estes procedimentos permitem o acompanhamento da situação de adoecimento e fatores determinantes do processo saúde-doença, aproximando a equipe de saúde e população e, incentivando a prática do cuidado mútuo (ou seja, tanto pelos sujeitos quanto pela equipe), com registro das informações em formulários específicos.

Dentre eles destaca-se o SISAB - Sistema de Informação em Saúde da Atenção Básica, implantado em 2013 pelo Ministério da Saúde, em substituição ao SIAB - Sistema de Informação da Atenção Básica, por meio do qual é possível obter informações sobre a realidade demográfica, socioeconômica e sanitária a partir dos cadastros de famílias. Os dados levantados quando consolidados, analisados e discutidos servem de subsídio para o planejamento das ações em saúde no âmbito local e municipal. Por isso, a cobertura e o acompanhamento da Estratégia Saúde da Família é um importante mecanismo para avaliar a qualidade de saúde oferecida a população e conhecimento epidemiológico do território com a finalidade de desenvolver estratégias orientadas para o controle de doenças infectocontagiosas, diminuição do agravo de doenças crônicas e minimização dos riscos à saúde.

Tabela 1 - Acompanhamento da população pelas Equipes de Saúde da Família em 2014.

|  | <b>Mamborê</b> | <b>Terra Boa</b> | <b>Juranda</b> |
|--|----------------|------------------|----------------|
| <b>População residente no município</b>              | <b>13.961</b>  | <b>15.776</b>    | <b>7.641</b>   |
| <b>Número de pessoas cadastradas</b>                 | 10.045         | 16.459           | 7.831          |
| <b>Número de famílias cadastradas</b>                | 3.597          | 5.480            | 2.646          |
| <b>Número de famílias acompanhadas</b>               | 3.080          | 5.482            | 2.646          |
| <b>Diabéticos cadastrados</b>                        | 333            | 656              | 293            |
| <b>Diabéticos acompanhados</b>                       | 180            | 518              | 251            |
| <b>Hipertensos cadastrados</b>                       | 1.077          | 2.498            | 1.172          |
| <b>Hipertensos acompanhados</b>                      | 529            | 2.014            | 992            |
| <b>Número de pessoas cobertas com plano de saúde</b> | 987            | 874              | 284            |

FONTE: DATASUS/SIAB (2015). *Organização da autora.*<sup>13</sup>

Consideramos importante destacar que, conforme a Tabela 1, a constatação do predomínio de número de pessoas cadastradas e número de famílias acompanhadas pela equipe de saúde, alcançando quase que a totalidade da população. Isso porque, nas cidades pesquisadas verificamos a prevalência da oferta de serviços públicos, especialmente na atenção primária, formada pelos Postos de Saúde, Unidades de Saúde e Unidade de Saúde da Família. Por meio da Estratégia Saúde da Família (ESF) e Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF) esses estabelecimentos ofertam serviços de consultas médicas e odontológicas, imunizações, ações educativas e acompanhamento a grupos específicos e pessoas acamadas. Na rede privada, a atenção primária é feita por médicos e dentistas com atendimentos individualizados, quer seja particular quer seja com convênio privados, como no caso dos planos de saúde.

Por meio das informações disponibilizadas pelo DATASUS é possível constatar ainda que, nestas pequenas cidades o número de pessoas cobertas pelo plano de saúde é baixo quando comparados à população usuária do SUS. Isso nos permite afirmar que mesmo diante às dificuldades administrativas e financeiras das pequenas cidades os estabelecimentos públicos são os maiores prestadores de serviços em saúde, consolidando a diretriz da municipalização além de revelar a importância do SUS para o atendimento das necessidades de saúde da sua população, ainda que concentrados na atenção básica.

Isso não quer dizer a inexistência de serviços privados, no entanto, eles se concentram na atenção especializada de média complexidade, ou seja, com serviços de diagnose (laboratórios de análises clínicas e de imagem), terapias reabilitadoras (de fisioterapia, fonoterapia, psicoterapia, entre outras), conforme dados apresentados na Tabela 2, com disponibilização de

13. O número de população residente baseia-se no Censo de 2010 do IBGE, enquanto que o número de pessoas cadastradas é disponibilizado pelo DATASUS. A diferença entre população residente e número de pessoas cadastradas pode ser explicada ainda pela estimativa da população.

“cotas de atendimento” aos usuários do SUS por meio de convênios de prestação de serviços.

Essa realidade corrobora com a afirmação de Paim et. al (2011) que o sistema de saúde no Brasil passa a ser formado por uma rede complexa de prestadores e compradores de serviços que competem entre si, contribuindo com a permanência de ações pontuais e focalizadas, subordinada a realização de exames e prescrição de medicamentos, fomentando o complexo médico-empresarial, mesmo nas pequenas cidades.

Tanto é que na atenção ambulatorial especializada de natureza pública, constatamos em duas cidades apenas a existência dos Centros de Atendimento Psicossocial – CAPS I, que desenvolvem ações específicas em saúde mental e, três hospitais municipais, sendo que dois estabelecimentos estão concentrados em uma única cidade, para o atendimento de urgência e emergência. Porém, nos casos de maior complexidade, quando necessário, solicitam internações na Central de Vagas para a transferência de seus pacientes para hospitais da região ratificando a importância da regionalização.

Tabela 2 – Totalidade dos estabelecimentos de saúde públicos e privados em 2014.

| <b>Estabelecimento de saúde</b>                | <b>Mamborê</b> | <b>Terra Boa</b> | <b>Juranda</b> |
|--|----------------|------------------|----------------|
| <b>Posto de Saúde</b>                          | 3              | 1                | 0              |
| <b>Centro de Saúde\Unidade Básica de Saúde</b> | 2              | 3                | 3              |
| <b>Consultório isolado</b>                     | 12             | 7                | 2              |
| <b>Clínica\Centro de Especialidades</b>        | 3              | 4                | 0              |
| <b>Unidade de Apoio, Diagnose e Terapia</b>    | 4              | 5                | 4              |
| <b>Secretaria de Saúde</b>                     | 1              | 1                | 1              |
| <b>Centro de Apoio Psicossocial - CAPS I</b>   | 1              | 1                | 0              |
| <b>Hospital geral</b>                          | 0              | 2                | 1              |
| <b>Unidade Móvel de Urgência (Samu)</b>        | 0              | 1                | 0              |
| <b>Academia da Saúde</b>                       | 0              | 0                | 1              |

FONTE: CNES\DATASUS (2015). *Organização da autora.*

Apenas em uma cidade constatou-se a existência de laboratório de imagem de natureza pública, sendo que nas demais cidades é necessário deslocar-se para outros centros que agregam uma quantidade maior de serviços na região. Isso é realizado pelo sistema de referência e contrarreferência, ou seja, um mecanismo administrativo baseado nos princípios da regionalização e hierarquização. Por meio deste sistema os serviços se organizam de forma a possibilitar o acesso aos serviços do SUS nos demais níveis de atenção, ou seja, para além da atenção básica, ampliando a cobertura de ações e serviços mais além dos limites do município. Isso ocorre quando há a necessidade de encaminhar o usuário do sistema de saúde para outras localidades e/ou outros níveis de assistência em saúde, conforme a necessidade do seu quadro clínico, ampliando a atenção global ao paciente. O transporte dos pacientes é ofertado por meio do TFD – Transporte para Fora do Município, tanto com a concessão de passagens ou com veículos das prefeituras municipais.

Tal como elucidado anteriormente, as dificuldades financeiras das pequenas cidades inviabiliza a oferta de todos os serviços de saúde no território municipal. Assim, as pequenas cidades sofrem com a ausência de equipamentos de alta complexidade para atendimento à população, bem como, falta de oferta serviços assim como de recursos humanos especializados, as distâncias dos grandes centros, dificulta a qualidade do atendimento e, quando não inviabiliza, o acesso ao adequado tratamento de saúde.

Isso obriga, não só a população, mas até mesmo gestores municipais a recorrerem a outros centros urbanos por disponibilizarem e concentrarem as tecnologias e melhores condições de atendimento à saúde. Dessa forma, a instalação de equipamentos em médios e, muitas vezes somente em grandes centros urbanos, em detrimento das pequenas cidades revela o uso corporativo do sistema de saúde brasileiro. Com isso, as desigualdades socioespaciais se evidenciam no uso do território pela política de saúde e revela questões que prejudicam o avanço do SUS e garantia de políticas sociais de qualidade e universalizadas.

Como os mais vulnerabilizados economicamente são os que apresentam mais dificuldades para buscar atendimento em outras cidades, essa parcela da população está condenada a sobreviver com uma precariedade de vida e de saúde, e quando muito, correndo o risco de a morrer por falta de cuidado e acesso a serviço médico adequado. Assim, reconhecemos os avanços e conquistas do atual sistema de saúde e enfatizamos a necessidade do aprimoramento da regionalização como estratégia prioritária para garantir o direito à saúde identificando necessidades que orbitam em torno do acesso a saúde, como deslocamento, tempo de espera e infra-estrutura adequada nos pólos de referência, entre outros, reduzindo as desigualdades sociais e territoriais e potencializando o processo de descentralização e estabelecendo relações cooperativas, solidárias e regionalizadas com vistas a atender as demandas do cidadão.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante das considerações elencadas no decorrer deste trabalho, podemos afirmar que realizar pesquisa com a temática território usado, pequenas cidades e políticas sociais é algo desafiador, obrigando-nos a busca de leituras e discussões em busca de definição e articulação entre esses temas. O nosso ponto de partida, sem dúvida, foram as obras de Milton Santos, que define o território enquanto espaço vivido, expositor da realidade das pessoas e das contradições dos interesses de classe. Para além de uma delimitação espacial de terra ou referência a limites de solo, o território implica em relações sociais e que, como sabemos, na atual sociedade capitalista é permeada de interesses contraditórios. Dentre esses interesses, destacamos a prevalência das políticas econômicas sobre as políticas sociais onde os interesses do mercado financeiro muitas vezes se sobrepõem as políticas sociais implicando em riscos à saúde da população.

Em se tratando da política social de saúde, a dimensão territorial tem estruturado e sido elemento fundamental para o Sistema Único de Saúde. O processo de descentralização, com delegação de responsabilidades compartilhadas entre os entes federados, especialmente aos municípios, pode ser considerado como um avanço da administração pública quando comparado ao modelo centralizador que permeou a história do país, por apresentar uma autonomia política e de gestão das políticas sociais. Todavia, nem todas as administrações locais possuem a capacidade de enfrentamento dos problemas que apresentam em seu território, particularmente na distribuição de recursos e acesso aos serviços sociais.

A consequência dessa distribuição seletiva e desigual é dificuldade de organização dos serviços de saúde em regiões formada basicamente por pequenas cidades, o que impele a população a buscar os cuidados em saúde em outras regiões, percorrendo um longo caminho, não apenas de espera como também de distância física para ter acesso ao tratamento adequado à saúde.

Essa realidade agrava-se em regiões com predominância de pequenas cidades, como no caso das cidades estudadas, pois nem todas as necessidades da população relativas à saúde conseguem ser solucionadas nos espaços metropolitanos ou microrregionais. Dessa forma constatamos que os aspectos políticos, econômicos, geográficos, sociais e culturais influenciam na organização dos serviços e ações de saúde, sendo a oferta de serviços de alta tecnologia e resolubilidade concentrados nos grandes centros enquanto que as pequenas cidades restringem-se à oferta de serviços da atenção primária. Isso nos leva a afirmar que a organização e o uso do território pela política de saúde tem sido subordinado aos interesses econômicos e financeiros revelando que o direito constitucional à saúde ainda constitui-se como um desafio à sociedade.

Tal como afirma Souza (2004, p. 70) “hierarquização, acolhimento, responsabilização e vínculo não existem sem o conhecimento do uso do território”. Por isso, mesmo que as pequenas cidades não consigam ofertar serviços de tecnologia de ponta é importante que os gestores municipais e estaduais, por meio das pactuações, assegurem o acesso, rápido e eficaz, da população aos serviços de saúde mais próximos às pequenas cidades, por meio da estratégia da regionalização de forma a garantir à população o direito à saúde.

## REFERÊNCIAS

BACELAR, Winston Kleiber de Almeida. **A pequena cidade nas teias da aldeia global: relações e especificidades sócio-políticas nos municípios de Estrela do Sul, Cascalho Rico e Grupiara – MG.** 2008. 377 fs. Tese de Doutorado em Geografia. Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia – MG. 2008.

BARCELLOS, Christovam; MONKEN, Mauricio. **O território na promoção e vigilância em saúde.** In: território e o processo saúde doença. Disponível em <[http://www.epsjv.fiocruz.br/pdts/index.php?s\\_livro\\_id=6&area\\_id=4&autor\\_id=&capitulo\\_id=22&sub\\_capitulo\\_id=55&arquivo=ver\\_conteudo\\_2](http://www.epsjv.fiocruz.br/pdts/index.php?s_livro_id=6&area_id=4&autor_id=&capitulo_id=22&sub_capitulo_id=55&arquivo=ver_conteudo_2)>. Acessado em 04/01/2014 as 22:40 hs.

BARCELLOS, Christovan (org). **Território, ambiente e saúde.** Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 7.508 de 28 de junho de 2011.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/D7508.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7508.htm)> Acessado em 12/06/2014 as 09:48 hs.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)> Acessado em 06/01/2013 as 22:50 hs.

\_\_\_\_\_. **NOAS – Norma Operacional da assistência a saúde.** Disponível em <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm./2001/prt0095\\_26\\_01\\_2001.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm./2001/prt0095_26_01_2001.html)> Acessado em 06/01/2013 às 22:54hs.

CÔRREA, Roberto Lobato. As pequenas cidades na confluência do urbano e do rural. **GEOUSP Espaço e Tempo.** São Paulo, Nº 30. 2011, p. 05 - 12,

COSTA, Fábio Rodrigues da; ROCHA, Márcio Mendes. Desenvolvimento local em municípios periféricos. In: BOVO, Marcos Clair; TÖWS, Ricardo Luiz; COST A, Fábio Rodrigues. **Estudos urbanos em perspectiva: reflexões, escalas e desafios.** Campo Mourão: Editora Fecilcam, 2013. p. 49–68.

DATASUS. **Sistema de informações da Atenção Básica.** Ministério da Saúde. Disponível em <http://www2.datasus.gov.br/SIAB/> Acessado em 27/01/2015.

SCOREL, Sarah; TEIXEIRA, Luiz Antônio. História das políticas de saúde no Brasil de 1822 a 1963: do Império ao Desenvolvimentismo populista. In: GIOVANELLA, Lígia *et al.* **Políticas e sistemas de saúde no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.

FRESCA, Tânia Maria. O papel das pequenas cidades na rede urbana paranaense. In: BOVO, Marcos Clair; TÖWS, Ricardo Luiz; COST A, Fábio Rodrigues. **Estudos urbanos em perspectiva: reflexões, escalas e desafios.** Campo Mourão: Editora Fecilcam, 2013. p. 13-26

GONDIM, Gracia Maria de Miranda et al. **O território na saúde: a organização do sistema de saúde e a territorialização.** In: In: BARCELLOS, Christovam (Org.). Território, Ambiente e Saúde. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008, p. 237 – 255.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Informação sobre os municípios brasileiros.** Disponível em <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php> Acessado em 27/01/2015

\_\_\_\_\_. **Atlas do Censo Demográfico do IBGE mapeia mudanças na sociedade brasileira.** 2013. Disponível em <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&idnoticia=2417> Acessado em 05/01/2014 as 17:40 hs.

IPEA. Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. – Brasília: PNUD, IPEA, FJP, 2013.

HAESBAERT, ROGÉRIO. **O mito da desterritorialização:** do “fim dos territórios” à multi-territorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

MACHADO, Cristiani Vieira; VIANA, Ana Luiza d’Avila. Descentralização e coordenação federativa na Saúde. In: VIANA, MACHADO, Ana Luiza d’Avila; IBAÑEZ, Nelson; ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon (orgs.) **Saúde, Desenvolvimento e Território.** São Paulo: Ed. HUCITEC, 2009. p.21 -59.

MAIA, Doralice Sátyro. Cidades médias e pequenas do nordeste: conferência de abertura. In. In: LOPES, Diva Maria Ferlin; WENDEL, Henrique (orgs.). **Cidades médias e pequenas:** teorias, conceitos e estudos de caso. Salvador: SEI, 2010.

MONKEN, Mauricio et al. **O território na saúde: construindo referências para análises em saúde e ambiente.** In: BARCELLOS, Christovam (Org.). Território, Ambiente e Saúde. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008, p. 23 – 41.

NORONHA, J. C. de; LIMA, L. D. de; MACHADO, C. V.. O Sistema Único de Saúde – SUS. In: GIOVANELLA, Sara Escorel (Org.). **Políticas e Sistema único de saúde no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRU, 2008. 1112p.

PAIM, Jaimilson; TRAVASSOS, Claudia; ALMEIDA, Célia; BAHIA, Ligia; MACINKO, James. **O sistema de saúde brasileiro:** história, avanços e desafios. In: The Lancet (Séries Saúde no Brasil) [periódico na internet]. Maio, 2011. Disponível em [www.thelancet.com](http://www.thelancet.com) Acessado em 20/04/2015 as 09:14 hs.p. 32-46.

PARANÁ. Agencia Estadual de notícias. **Praça de pedágio:** Tabela média será corrigida pelo índice de inflação. Disponível em <http://www.aen.pr.gov.br> . Acessado em 05/01/2015.

SANTOS, Milton. **Sociedade e espaço.** Petrópolis (RJ), Editora Vozes, 1979.

\_\_\_\_\_. **Território e Sociedade:** entrevista com Milton Santos. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2000.

\_\_\_\_\_. **A natureza do Espaço:** técnica e tempo, Razão e Emoção. 4 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

\_\_\_\_\_. **Técnica, espaço, tempo:** globalização e meio-técnico-científico-informacional. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SAQUET, Marcos Aurélio. A abordagem territorial: considerações sobre a dialética do pensamento e do território. In: Heidrich, Álvaro Luiz [et al]. **A emergência da multiterritorialidade:** a ressignificação da relação do humano com o espaço. Canoas: Ed. ULBRA; Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008. p. 47-60.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. Uso do território e saúde. In: SPERANDIO, Maria Girotti (org.) [et al]. Campinas, SP: Unicamp: Instituto de Pesquisas Especiais para a Sociedade, 2004. p. 57- 78.

# A construção da Vigilância Socioassistencial no Estado da Paraíba

Patrícia de Carvalho Silva Martins<sup>1</sup>

Marinalva de Sousa Conserva<sup>2</sup>

## RESUMO

Esse texto objetiva apresentar o processo de construção da Vigilância Socioassistencial no âmbito da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, responsável pela gestão da Política de Assistência Social, tendo como pressuposto que essa função regulamentada pela PNAS/2004 se constitui em campo estratégico de gestão da proteção social. A partir dessa perspectiva foi desenvolvido um estudo tendo como questão central a conceituação da Vigilância Socioassistencial através dos profissionais, Assistentes Sociais, inseridos na Política de Assistência Social em municípios do Estado da Paraíba, com uso de fontes primárias e secundárias, com abordagem metodológica qualitativa, utilizamos da observação participante e do instrumento questionário semiestruturado aplicados com 33 (trinta e Três) Assistentes sociais durante o CapacitaSUAS-PB, no período de 26 de Maio de 2014 a 13 de Junho de 2014. Os resultados obtidos apontam que a grande maioria dos profissionais tem propriedade quanto à definição, os objetivos e os avanços que a Vigilância Socioassistencial pode proporcionar para a Gestão da Política de Assistência Social, todavia em termos do exercício e desempenho das atividades observa-se que há uma “ausência” ou não efetividade dessa função que foram demonstradas seja pela falta de recursos humanos em conjunção com outra ausência à alocação de recursos financeiros.

**PALAVRAS CHAVES:** Assistência Social, Vigilância Socioassistencial, Proteção Social, Territorialização, Política Nacional de Assistência Social.

---

1. Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba. Coordenadora do Curso de Serviço Social da Faculdade Brasileira de Ensino, Pesquisa e Extensão. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS/ PPGSS/UFPB).

2. Pós-Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP/2010). Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS/ PPGSS/UFPB). Professora do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba.

## ABSTRACT

This text aims to present the process of construction of the Socio-Assurance Surveillance in the scope of the State Department of Human Development, responsible for the management of the Social Assistance Policy, assuming that this function regulated by PNAS / 2004 constitutes a strategic field of protection management social. Based on this perspective, a study was developed focusing on the concept of Socio-Assisted Surveillance through professionals, Social Assistants, included in the Social Assistance Policy in municipalities of the State of Paraíba, using primary and secondary sources, with a qualitative methodological approach, We used the participant observation and the semistructured questionnaire instrument applied with 33 (thirty-three) social workers during the CapacitaSUAS-PB, from May 26, 2014 to June 13, 2014. The results obtained indicate that the vast majority of professionals Has the ownership of the definition, objectives and advances that the Social Assistance Surveillance can provide for the Management of Social Assistance Policy. However, in terms of the exercise and performance of the activities, there is an “absence” or non-effectiveness of that function. Been demonstrated either by the lack of recourse S in conjunction with another absence to the allocation of financial resources.

**KEYWORDS:** Social Assistance, Social Assistance Surveillance, Social Protection, Territorialization, National Social Assistance Policy.

## INTRODUÇÃO

Este artigo é fruto da dissertação do Mestrado sob o título – “A construção da Vigilância Socioassistencial no Estado da Paraíba” parte do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba.

A referida dissertação foi desenvolvida no âmbito no âmbito do Projeto Casadinho/ Procad/CNPq/CAPES/PPGSS/UFPB – N° 552248/2011-8, sob o título – “A Política Pública de Assistência Social, Transferência de Renda e Territórios de Gestão da Proteção Social” (2011-2016), coordenado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais, desenvolvido em parceria com o Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo .PEPG-SSO/PUC-SP<sup>3</sup> desenvolvido pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS), projeto intitulado “ASSISTÊNCIA

---

3. Edital 06/20011MCTI/CNPq/MEC/CAPES. PROJETO CNPQ N° 552248/2001-8.

SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA: INTERPELAÇÕES NO TERRITÓRIO DA PROTEÇÃO SOCIAL”, sob a coordenação da Professora Doutora Marinalva Conserva.

A construção teórico-metodológica deste estudo investigativo parte da concepção da Vigilância Sociassistencial se constitui como uma função estratégica para efetivação dos serviços e benefícios da Política Nacional de Assistência Social, o que pressupõe a necessária vinculação da proteção social nos territórios de vivência dos usuários e beneficiários dessa política pública. O caminho investigativo se constitui numa perspectiva qualitativa, partindo da percepção dos Assistentes Sociais do estado da Paraíba sobre conceitos e funções da Vigilância Socioassistencial. Considerou-se ainda, o essencial conhecimento das demandas no território, visualização das incidências dos riscos sociais e vulnerabilidades sociais, auxiliando na construção de uma Política efetiva no estado da Paraíba.

O universo do estudo foi composto por Assistentes Sociais que participaram dos Cursos de Atualização em indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do Brasil Sem Miséria e o curso de Gestão financeira e orçamento do SUAS no período de 26/05/2014 a 13/06/2014 do Capacita SUAS<sup>4</sup> no Estado da Paraíba.

Profissionais que estão desenvolvendo suas atividades na rede dos serviços socioassistenciais nos municípios do Estado da Paraíba, ou seja, os que lidam diretamente com a realidade das famílias e indivíduos que demandam pelos serviços da Assistência Social, sendo estes responsáveis também pela alimentação dos instrumentos disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a escolha dessa categoria se deu pelo fato da importância dada a essa categoria, os Assistentes Sociais, na Política Nacional de Assistência Social

Do ponto de vista do instrumental foram utilizados questionários semiestruturados, aplicados com 33 (trinta e Três) Assistentes Sociais, profissionais do Sistema Único da Assistência Social, que participaram dos cursos de Indicadores e Gestão financeira do Capacita SUAS no Estado da Paraíba.

O instrumento foi apresentado aos Assistentes Sociais participantes dos cursos e os que se disponibilizaram à participar da pesquisa foi entregue o instrumento sendo este o critério de seleção dos participantes.

A Política Nacional de Assistência Social preconiza a instituição da Vigilância Socioassistencial nas três esferas de Governo, como forma de auxiliar na identificação das

---

4. O Capacita SUAS é um programa nacional e tem por finalidade a capacitação dos trabalhadores e sujeitos envolvidos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), trata-se, segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS):

a) Garantir oferta de formação permanente para qualificar profissionais do SUAS no provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais;  
b) Capacitar técnicos e gestores do SUAS para a implementação das ações dos Planos Estratégicos do governo brasileiro;  
c) Induzir o compromisso e responsabilidade do pacto federativo do SUAS com a Educação Permanente junto às Secretarias Estaduais e do Distrito Federal; e d) Aprimorar a gestão do SUAS nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

incidências de vulnerabilidades nos territórios, assim como exercer a vigilância sobre os padrões de serviços de Assistência Social.

A Vigilância Socioassistencial tem o papel fundamental para que a Política Nacional de Assistência Social seja resolutiva, buscando dar subsídio para os trabalhos desenvolvidos pela rede socioassistencial, identificando a cobertura dos serviços, programas e projetos, auxiliando na elaboração de planos, diagnósticos e estudos da Política.

Uma das principais funções da Vigilância Socioassistencial é a produção de diagnósticos socioassistenciais. O diagnóstico é uma análise interpretativa que possibilita a leitura de uma determinada realidade social. A partir desta leitura, o município conhecer melhor as necessidades e demandas dos cidadãos. O diagnóstico socioterritorial possibilita aos responsáveis e operadores da política de assistência social a apreenderem as particularidades do território sob o qual estão inseridos e detectarem as características e dimensões das situações de precarização que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, à sua autonomia, socialização e ao convívio familiar. O diagnóstico deve levantar além das carências, também as potencialidades do lugar, o que possibilita ações estratégicas para fomentar estas potencialidades. (Orientações técnicas da Vigilância Socioassistencial)

## CONCEITUANDO VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO ESTADO DA PARAÍBA.

### Uma história em construção

O Estado da Paraíba possui 223 (Duzentos e Vinte e Três) municípios na grande maioria considerados de Pequeno Porte I, distribuídos em 14 (quatorze) regiões geoadministrativas.

O quadro abaixo descreve o quantitativo de municípios por porte:

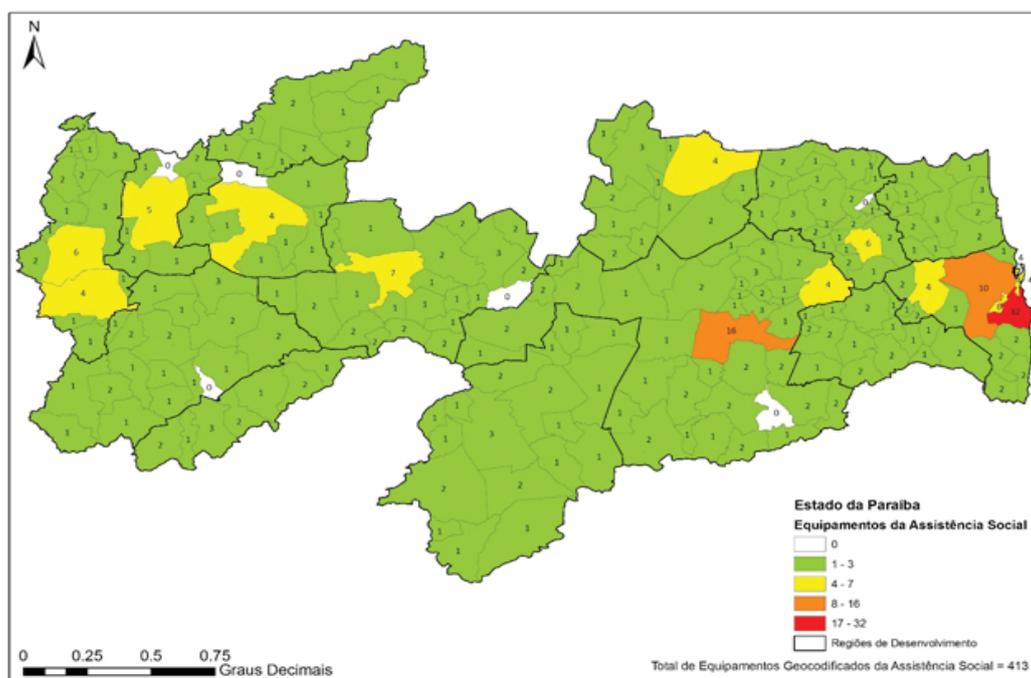
| Porte Município (PNAS)         | Total de Municípios | %             | Total de pessoas | %             |
|--------------------------------|---------------------|---------------|------------------|---------------|
| Até 20.000 Hab (Pequeno I)     | 193                 | 86,55         | 1.503.810        | 39,92         |
| Até 50.000 Hab (Pequeno II)    | 20                  | 8,97          | 545.787          | 14,49         |
| Até 100.000 Hab (Médio)        | 6                   | 2,69          | 387.419          | 10,29         |
| Até 900.000 Hab (Grande)       | 4                   | 1,79          | 1.329.818        | 35,30         |
| Mais de 900.00 Hab (Metrópole) | 0                   |               |                  |               |
| <b>Total</b>                   | <b>223</b>          | <b>100,00</b> | <b>3.766.834</b> | <b>100,00</b> |

Fonte: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, 2014.

Em cada município paraibano temos no mínimo um equipamento da rede socioassistencial, ao todo, o Estado da Paraíba possui 428 (Quatrocentos e Vinte e Oito) equipamentos de Assistência Social, dividido entre CRAS, CREAS e Alta complexidade<sup>5</sup>.

A perspectiva adotada pelo Suas para a organização de serviços e programas tem como base o princípio da territorialização, a partir da *lógica da proximidade do cidadão*, e basea-se na necessidade de sua oferta capilar nos “territórios vulneráveis” a serem priorizados. (COUTO; YASBEK; RAICHELIS – P. 73; 2012)

**Mapa 01 – Distribuição dos Equipamentos Socioassistenciais no Estado da Paraíba.**



Fonte: Relatório Técnico – Georreferenciamento da Rede Pública do Estado da Paraíba – Assistência Social, Educação e Saúde. NEPPS/UFPB/SEDH/BID/2014.

Temos aproximadamente 2.720 (Dois mil setecentos e vinte) profissionais desenvolvendo suas atividades no CRAS, sendo que 256 (Duzentos e cinquenta e seis) de nível fundamental, 1.208 (Hum mil duzentos e oito) de nível médio e 1.256 (Hum mil duzentos

5. Para visualização da rede socioassistencial no estado favor visualizar o mapa 1.

e cinquenta e seis) de nível superior, divididos entre assistentes sociais, psicólogos, pedagogos e advogados.

Nos CREAS temos aproximadamente 524 (Quinhentos e vinte e quatro) profissionais desenvolvendo suas atividades, sendo que 27 (Vinte e sete) são de nível fundamental, 125 (Cento e vinte e cinco) de nível médio e 372 (Trezentos e setenta e dois) de nível superior, distribuídos, assim como nos CRAS, entre Assistentes Sociais, psicólogos, pedagogos e advogados.

Nos serviços de acolhimentos foram informados um total de 277 (Duzentos e setenta e sete) profissionais, sendo 40 (Quarenta) de nível fundamental, 147 (Cento e quarenta e sete) de nível médio e 90 (Noventa) de nível superior, das diversas formações, como assistentes sociais, pedagogos, psicólogos, administradores, advogados, economistas, enfermeiros, fisioterapeutas, terapeuta ocupacionais, sociólogos, dentre outras formações não especificadas.

### **Vigilância Socioassistencial: do que se trata?**

Buscaremos construir o conceito da Vigilância Socioassistencial para os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social, tomando por base as normativas e orientações legais da Política Nacional de Assistência Social.

Estando inserida, a Vigilância Socioassistencial, na Política Nacional de Assistência Social, tornou-se necessário identificar o conhecimento, dos profissionais entrevistados, a respeito dessa Política.

A Política Nacional de Assistência Social teve seu texto final aprovado na reunião do Colegiado de 22 de Setembro de 2004 (PNAS, 2004), ou seja, mais de 10 (Dez) anos da aprovação da Política, e aproximadamente 22 (Vinte e Dois) anos da “Menina LOAS”<sup>6</sup>.

Nas entrevistas questionamos em relação ao entendimento que os Assistentes Sociais, trabalhadores do SUAS, tinham a respeito da Política Nacional de Assistência Social, as diversas respostas foram dadas, selecionamos algumas a fim de tentarmos explorar o conjunto de opiniões e assim chegarmos a um consenso conceitual.

A maioria dos entrevistados entende a Política Nacional de Assistência Social como garantidora do direito, ou seja, a Assistência Social vista como uma Política Pública de Direito, conforme regulamenta a Lei Orgânica da Assistência Social:

---

6. Terminologia utilizada pela Professora Doutora Aldaíza Sposati em seu livro “A Meninas Loas”.

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.

A assistência social visa garantir de direitos e nortear os programas e serviços destinados a:

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. (PNAS – P. 33; 2012)

Os profissionais possuem entendimento do que a Política Nacional de Assistência Social propõe e o que ela regulamenta. Conforme alguns exemplos abaixo:

**Entrevistado 01** - A Política Nacional de Assistência Social é uma Política que visa à democratização do Estado e da sociedade em resposta as demandas históricas no enfrentamento as desigualdades e consolidação dos direitos.

**Entrevistado 03** - A política de Assistência Social tem como objetivo garantir os direitos sociais aos cidadãos, permitindo o acesso aos serviços socioassistenciais.

**Entrevistado 15** - Política Pública, de dever do estado e direito do cidadão que esta dividida em Proteção Básica e Especial de média e alta complexidade. Que rege princípios de proteção garantia de direitos, vigilância.

**Entrevistado 19** - É uma política que junto com as políticas setoriais, considera as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, para garantir e prover os mínimos sociais à sociedade.

**Entrevistado 21** - A política é a conquista da sociedade a qual ela é uma política de Estado e vem reger todas as ações e programas e serviços da Assistência. Ela é para todas as pessoas que dela necessitar.

**Entrevistado 25** - É uma política que vem crescendo e se estruturando para atender melhor a população. Pra o que já foi com certeza esta bem melhor.

Então, segundo as colocações dos entrevistados, podemos evidenciar que a Política Nacional de Assistência Social é vista como uma política pública de direito de caráter universal, que vem avançando, garante os direitos sociais de cidadania e acesso aos mínimos sociais, sendo considerado um marco para a Assistência Social, onde permite o acesso aos cidadãos a programas e serviços socioassistenciais, busca, sobretudo, a proteção à família e indivíduos. A PNAS/2004 coloca que a Proteção Social, defesa de direitos e a vigilância socioassistencial são funções da assistência social, e estas servem de orientação para a execução dos programas, projetos e serviços, considerando as desigualdades territoriais que os usuários da assistência social estão inseridos.

A Vigilância Socioassistencial esta posta como função da Política Nacional de Assistência Social e através dela que são construídos os indicadores e as estratégias de ações das políticas públicas, os dados produzidos, a análise desde e a utilização desta informação possibilitam a qualificação da intervenção dos agentes públicos, alcançando os resultados esperados pela população que demanda pelos serviços socioassistenciais, a população em situação de vulnerabilidade.

A Vigilância deve ser capaz de ampliar a capacidade de Proteção e Defesa de Direitos inerentes à concepção do SUAS daí advém sua força como função da Política de Assistência Social e seu reconhecimento e valorização na LOAS, na PNAS e na NOB. (Orientações técnicas da Vigilância Socioassistencial)

Dessa forma, abordamos o entendimento que os trabalhadores do SUAS tem sobre essa função, importantíssima, para a efetividade de uma política eficaz, já que estes são peça chave e fundamental para o bom funcionamento dos serviços.

Por se tratar de uma função relativamente nova da Política Nacional de Assistência Social consideramos como positivo o conhecimento mostrado pelos entrevistados sobre a temática. Observamos a relevância dada aos conceitos chaves da Vigilância Socioassistencial, o risco, a vulnerabilidade e o território.

O risco no sentido de conhecer a probabilidade e a iminência de um evento acontecer, a vulnerabilidade entendendo que um sujeito ou uma família em situação de vulnerabilidade pode ser levado a exclusão social e o território local onde os riscos e as vulnerabilidades podem vir a acontecer.

Nesse sentido Dirce Koga afirma que:

As características de grupos populacionais e familiares são associadas às características dos lugares onde se encontram vinculados, e essa conju-

gação termina por definir os graus de vulnerabilidade de tais territórios. Assim, alguns mapeamentos identificam estados mais vulneráveis que outros em determinada região; cidades mais vulneráveis que outras em determinado estado; bairros mais vulneráveis que outros em determinada cidade. Ou seja, o âmbito urbano e o intra-urbano passam a constituir referências para marcar diferenças e desigualdade. (KOGA – P. 47; 2009)

Foram observadas diversas categorias evidenciadas na pesquisa, sendo as mais elencadas: monitoramento, sistematização, acompanhamento, diagnóstico, território, indicadores, ou seja, categorias dentro das orientações e definições da proposta para a Vigilância Socioassistencial.

**Entrevistado 2** - Visa analisar territorialmente a capacidade de atendimento da rede socioassistencial.

**Entrevistado 5** - Consiste no acompanhamento e registro de informações dos serviços socioassistenciais.

**Entrevistado 10** - É caracterizada como uma das funções da política de assistência social. É realizada através da sistematização e análise de informação.

**Entrevistado 11** - A vigilância socioassistencial é uma ferramenta importantíssima para a gestão que tem como objetivo criar um banco de dados do município que dará condições ao gestor de fazer um diagnóstico das demandas existentes e traçar um plano estratégico de sua rede com mais efetividade e eficácia, bem como alcançar os resultados almejados.

**Entrevistado 15** - Compõe a gestão da política de assistência social e objetiva realizar e sistematizar as informações da política de assistência social e dessa forma empoderar as ações desenvolvidas diante da realidade encontrada.

**Entrevistado 19** - É uma área ligada ao SUAS e que tem como objetivo a produção e sistematização de informações do território, sobre as situações de vulnerabilidade e risco desta população.

**Entrevistado 24** - Entendo que é uma área responsável pela produção de estatísticas, indicadores e outros dados de monitoramento e avaliação da política com visões a melhora na intervenção com base no diagnóstico levantado.

**Entrevistado 29** - Equipe de suporte aos técnicos que trabalham na assistência social, para uma melhor atuação e entendimento da realidade local, através do conhecimento territorial, para facilitar o acesso dos usuários a Política de Assistência Social.

Observamos, portanto, o alinhamento nas respostas encontradas nos questionários

frente ao que está posto nas normativas e referenciais teóricos sobre a vigilância socioassistencial.

Sendo assim, a Vigilância Socioassistencial é uma função da assistência social, que analisa a capacidade de atendimentos as demandas dos equipamentos da assistência social, bem como é responsável por fazer o diagnóstico da realidade socioassistencial do município, enquanto território de atuação da assistência social. Acompanha o registro das informações da rede socioassistencial, realizando a sistematização e avaliação das informações prestadas, criando um banco de dados, onde dará condições ao gestor de visualizar as maiores incidências das situações de risco e vulnerabilidade, dando oportunidade ao gestor em traçar planos estratégicos para que a política se torne efetiva e eficaz, visando à melhoria das ofertas dos serviços. É responsável pela produção estatística das incidências das violações. Trabalha com intuito de dar suporte à equipe técnica da assistência social. Por fim, a vigilância socioassistencial é planejar, articular, monitorar, acompanhar e avaliar a política de assistência social.

Diante à tamanha importância dada pelos profissionais atuantes da assistência social nos municípios, procuraremos entender como se dá a contribuição da vigilância socioassistencial para a Política Nacional de Assistência Social.

A Vigilância Socioassistencial é, ao mesmo tempo, processo e produto. Pensada ou executada tão somente como processo, como sistema tecnológico ou como um conjunto de procedimentos gera insumos racionais para a gestão. Sem dúvida há aqui ganhos no sentido de superar a leitura subjetiva, individual e pontual. Mas, ela precisa gerar resultados, que impliquem na garantia de proteção social e na defesa dos direitos. Portanto, para além da constatação de situação encontrada ela permite estabelecer comparativamente o alcance de metas para uma política isonômica para toda a população brasileira. Nessa direção, a Vigilância Socioassistencial contribui para a construção da isonomia e a efetivação de direitos sociais. (MDS – P. 17; 2013)

Ou seja, a Vigilância Socioassistencial não somente é uma das funções da Assistência Social como também é responsável por “gerar resultados” para que seja garantida a proteção social e a defesa dos direitos, portanto, ela dá subsídios para que as demais funções sejam efetivadas, garantindo o acesso integral a Assistência Social.

Logo:

**Entrevistado 8** - A vigilância socioassistencial contribui para uma melhor execução das ações da assistência social.

**Entrevistado 9** - É um instrumento fundamental para que as ações sejam aplicadas conforme a necessidade, com a demanda necessária e

qualificando toda a prática socioassistencial.

**Entrevistado 17** - É de suma importância através dos dados ofertados pela vigilância que poderemos planejar de forma consciente as ações para o município.

**Entrevistado 19** - É importante por tratar-se de uma área dedicada a apoiar atividade de planejamento e supervisão. A qual oferece dados e indicadores que irão contribuir para a efetivação do caráter preventivo da Assistência Social.

**Entrevistado 24** - A grande contribuição é porque ela vai subsidiar a ação, onde mostrará recursos para o alcance das metas e ver diagnóstico municipal com vistas à expansão dos serviços socioassistenciais.

A importância da Vigilância Socioassistencial esta sendo reconhecida, pois ela auxilia na organização e consolidação da Política Nacional de Assistência Social, bem como no planejamento e monitoramento da Rede Socioassistencial, proporcionando um retrato da realidade do município através dos dados fornecidos e assim contribui para uma melhor execução das ações da assistência social com caráter de prevenir as incidências dos riscos, avaliando o impacto das ações das equipes de referência da rede de assistência social garantindo assim a proteção social a todos que dela necessitarem.

Significa dizer que a Vigilância Socioassistencial deve responder não só pela identificação das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre as famílias e dos eventos de violação de direitos presentes nos territórios, mas também deve permitir compreender por que e como se configuram territorialmente as necessidades e demandas por seguranças socioassistenciais. Somente assim, poderá produzir uma visão territorializada e interligada entre demandas e respostas de proteção social e de defesa de direitos socioassistenciais, orientando os parâmetros dos serviços e benefícios da política de assistência social na direção da prevenção e restauração das desproteções e violações de direitos socioassistenciais. (MDS – P. 26; 2013)

Diante de toda importância colocada para a Vigilância Socioassistencial nos municípios, bem como as dificuldades apresentadas pelos entrevistados para a implantação desta, buscamos saber, na visão desses profissionais, qual seria a contribuição da Vigilância Socioassistencial para o município.

**Entrevistado 3** - Acredito que com a implantação da vigilância socioassistencial no município, podemos planejar as ações de acordo com as demandas apresentadas.

**Entrevistado 6** - Melhorar a execução dos recursos financeiros dentro

das propostas de atendimentos dos programas, projetos e serviços.

**Entrevistado 9** - Contribuir para efetivação do caráter preventivo e pro-ativo voltando para a Política de Assistência Social; É fundamental para o planejamento dos serviços, programas e benefícios contemplando informações fidedignas para que as ações atendam as necessidades das demandas.

**Entrevistado 13** - Mapear e identificar situações e localidades que se encontram em vulnerabilidade e/ou risco e planejar ações estratégicas de superação das mesmas.

**Entrevistado 19** - Contribuirá na organização dos dados e indicadores, para que assim as ações preventivas sejam realizadas de forma contínua e sistemática.

**Entrevistado 31** - Potencialização dos serviços através do planejamento das atividades que serão desenvolvidas na política de assistência social.

Observamos, portanto, que a visão desses profissionais trabalhadores do SUAS, quanto à importância para a efetivação e contribuição dessa importante função da Assistência Social esta bem próxima do que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome espera e orienta, e a Política preconiza, faltando apenas os ajustes burocráticos e reordenamento das despesas, bem como a visualização da importância da vigilância e os benefícios que a mesma tratará para a efetivação da Política Nacional de Assistência Social nos municípios e principalmente, para os usuários da assistência social que se encontram em situação de risco e vulnerabilidade social.

## CONSIDERAÇÕES

A importância dessa pesquisa se efetiva por diversos fatores, mas principalmente, por conseguir conceituar a Vigilância Socioassistencial, dentro do contexto da Assistência Social, pelos importantes atores, os profissionais do Serviço Social, onde a importância da Vigilância Socioassistencial foi reconhecida enquanto fundamental para a efetividade e resolutividade da Política de Assistência Social, quando a Vigilância Socioassistencial analisa a capacidade de atendimento as demandas dos equipamentos de assistência social, fazendo o diagnóstico do território, dando importância à gestão da informação, auxiliando no planejamento, articulação, monitoramento e acompanhamento da Política Nacional de Assistência Social.

Precisamos também lembrar que a Vigilância Socioassistencial não pode ser reduzida apenas aos instrumentos e fontes de informações, o Censo SUAS, o RMA, o CadÚnico, dentre os vários outros mecanismo de informações que auxiliam na condensação da informações passadas pelo profissionais da rede de socioassistencial, a Vigilância Socioassistencial deve ser pensada para além de números e dados estatísticos, ela deverá, sobretudo,

proporcionar uma Política Nacional de Assistência Social resolutiva.

Apesar do conhecimento a cerca da conceituação da Vigilância Socioassistencial, por parte dos Assistentes Sociais envolvidos no desenvolvimento da Política de Assistência Social, existe um longo caminho a percorrer, existem muitas dificuldades e entraves que perpassam desde os princípios e abordagens do papel da Vigilância Socioassistencial tanto no âmbito da gestão municipal como no âmbito da gestão estadual. Vimos que do ponto de vista do marco regulatório, a PNAS/2004 e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome tem disponibilizado algumas ferramentas, tais como a gestão da informação – SAGI, mas por outro lado, centraliza as informações e a gestão.

Do ponto de vista de referenciais teóricos a produção de conhecimento sobre a Vigilância Socioassistencial espelha tal como a realidade dos serviços, uma grande escassez. Se por um lado, a Política Nacional de Assistência Social avançou no seu processo de institucionalização, construção de marcos regulatórios, conferências, gestão da informação, dentre outros; por outro, demanda uma construção em termos do **saber-fazer**, até porque como toda política social é resultado de correlações de forças que disputam hegemonia, direcionamento da Assistência Social como política pública de direitos. Temos uma escassez de bases teóricas, o que possibilita e até provoca um leque de oportunidades para próximos debates e discussões sobre a temática.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, CapacitaSUAS Caderno 3. **Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e Desenvolvimentos de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1 ed. Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. **Vigilância Socioassistencial**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do SUAS. Coordenação geral dos Serviços de Vigilância Socioassistencial. Brasília. Acessível em [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&sqi=2&ved=0CDEQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.mds.gov.br%2Fcnas%2Fconferencias-nacionais%2Fviii-conferencia-nacional%2Foficinas%2F07\\_luis-otavio.pdf%2Fdownload&ei=zEQtVdDND\\_P9sASD74DIDg&usg=AFQjCNEsU-Pd7VNizzNPhAdXOEII0WJoU1g&bvm=bv.90790515,d.b2w&cad=rja](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&sqi=2&ved=0CDEQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.mds.gov.br%2Fcnas%2Fconferencias-nacionais%2Fviii-conferencia-nacional%2Foficinas%2F07_luis-otavio.pdf%2Fdownload&ei=zEQtVdDND_P9sASD74DIDg&usg=AFQjCNEsU-Pd7VNizzNPhAdXOEII0WJoU1g&bvm=bv.90790515,d.b2w&cad=rja)

CONSERVA, Marinalva de Sousa (Coord.). **Relatório técnico – Projeto: Proteção Social e a Gestão Intersetorial de Territórios de Vulnerabilidade Social no Estado da Paraíba**. NEPPS/UFPB/SEDH/FAPESQ-PB. João Pessoa/UFPB, 2014.

KOGA, Dirce. **O território para além das medidas e conceitos – A efetivação na Política**

**de Assistência Social.** In Cidades e Questões Sociais/organizado por Dirce Koga, Eliane Ganey, Eunice Fávero; Colaboração de Maria Carmelita Yazbek. São Paulo: Terracota, 2009. P. 41 – 51.

\_\_\_\_\_; Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Capacita SUAS.** Brasília. Acessível em <http://www.mds.gov.br/falemnds/perguntas-frequentes/assistencia-social/programa-nacional-de-capitacao-do-sistema-unico-da-assistencia-social/capacitasuas>

\_\_\_\_\_; Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Orientações técnicas da Vigilância Socioassistencial.** Brasília.

\_\_\_\_\_; Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, 2005. Acessível em <http://www.mds.gov.br>

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social.** 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

#### **SITES CONSULTADOS:**

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO – SAGI

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/index.php> Acesso em 12/04/2015

Censo SUAS 2014 [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php\\_\\_](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php__) Acesso em 20/04/2015

# Um estudo sobre a territorialização dos serviços de proteção social do SUAS na Paraíba

Ana Cândida Aires Ribeiro  
Marinalva de Sousa Conserva

## RESUMO

Esse artigo analisa a territorialização dos serviços de proteção social do SUAS na Paraíba a partir de suas 14 regiões geoadministrativas. Utilizamos fontes primárias e secundárias a partir dos dados produzidos pelo NEPPS/PPGSS/UFPB, acerca do processo de constituição do SUAS na Paraíba, tendo como eixo a territorialização da Proteção Social segundo as normativas da PNAS/2004. O conhecimento acerca do território é de extrema importância para a Política de Assistência Social. Este deve ser visto para além de um espaço de vida, resistências, contradições e passividade abandonando a ideia reducionista de um espaço geográfico de concentração de pobreza. Os resultados obtidos demonstraram que na Paraíba as suas 14 RGA possuem, atualmente, a cobertura de serviços municipais da básica, com 265 CRAS e 144 Centros de Convivência, e da média complexidade do SUAS, com 104 CREAS, sendo 78 municipais e 26 Regionais, e 5 Centros Pop distribuídos nas 1ª, 3ª e 6ª RGA. Sobre a Alta Complexidade existem 30 unidades de acolhimento institucional de natureza municipal e governamental, sendo 19 delas voltadas ao atendimento de criança e adolescente. Os serviços regionalizados neste nível de complexidade encontram-se em implementação, sendo possível assistir as 7 RGA com unidades de acolhimento voltadas ao referido público.

**PALAVRAS CHAVES:** Proteção Social, Território, Assistência Social e SUAS.

---

1. Assistente Social com mestrado em Serviço Social pela UFPB. Docente na UNINASSAU (Recife/PE). Especializada em Gestão de Organizações Sociais pela UEVA. Participa do Projeto Casadinho/PROCAD - MCT/CNPq/MEC/CAPES - Ação Transversal nº 06/2011, entre o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social PPGSS/UFPB e Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social PEPGSS/PUC-SP (2011-2015).

2. Pós-Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP/2010). Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS/ PPGSS/UFPB). Professora do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba.

## ABSTRACT

This article analyzes the territorialisation of SUAS social protection services in Paraíba from its 14 geoadministrative regions. We used primary and secondary sources from the data produced by NEPPS / PPGSS / UFPB, about the process of constitution of SUAS in Paraíba, having as its axis the territorialization of Social Protection according to the norms of PNAS / 2004. Knowledge about the territory is of Extremely important for the Social Assistance Policy. This must be seen beyond a space of life, resistances, contradictions and passivity abandoning the reductionist idea of a geographic space of concentration of poverty. The results obtained demonstrated that in the state of Paraíba, its 14 RGAs currently have coverage of basic services, with 265 CRAS and 144 Coexistence Centers and the average complexity of SUAS, with 104 CREAS, 78 municipal and 26 Regional, And 5 Pop Centers distributed in the 1st, 3rd and 6th RGA. About High Complexity there are 30 institutional reception units of municipal and governmental nature, of which 19 are aimed at child and adolescent care. The regionalized services in this level of complexity are in implementation, being possible to watch the 7 RGA with host units directed to the referred public.

**KEY WORDS:** Social Protection, Territory, Social Assistance and SUAS

## 1. INTRODUÇÃO

Partindo do marco da legalidade instituída pela Constituição Federal de 1988 que rompe com o caráter assistemático, descontínuo e assistencialista predominante na história da Assistência Social brasileira e tendo por base os princípios e diretrizes que norteiam a gestão da Política Nacional de Assistência Social, por níveis de complexidade, de forma descentralizada, territorializada e democrática, o presente artigo tem como objeto de estudo a territorialização dos serviços de proteção social do SUAS a partir das 14 regiões geoadministrativa no estado da Paraíba.

O trabalho que se segue constitui parte de uma dissertação de mestrado e integra o projeto de Cooperação Acadêmica – Casadinho (PROCAD) entre o Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (PPGSS/UFPB) e o Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PEPG-SSO/PUC/SP).

Recorreu-se, para a elaboração desse trabalho, a uma metodologia de pesquisa analítica e propositiva em que foram utilizados instrumentos e técnicas de caráter qualitativo

e quantitativo. A análise dos dados foi desenvolvida durante o processo de levantamento destes, uma vez que as duas metodologias são compatíveis, podendo ser integradas em um mesmo projeto investigativo (MINAYO, 1994).

Optou-se por um modelo não experimental por proporcionar ao pesquisador uma melhor observação, análise e correlação dos diversos indicadores existentes sendo possível, a partir de um parâmetro comparativo durante o processo de análise da Rede de Proteção Social do SUAS nas 14 regiões geoadministrativas da Paraíba, identificar as similaridades e diferenças presentes no território pesquisado.

Para análise dos dados foram utilizadas fontes primárias e secundárias de pesquisa. Recorreu-se ao levantamento e leituras bibliográficas e documentais, através de livros, artigos e textos capazes de subsidiar análises sobre Território e Proteção Social, principais categorias a serem abordadas.

Vale destacar que as fontes primárias utilizadas foram os relatórios de informações disponibilizados publicamente pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e outras publicações desenvolvidas na Paraíba, como as do Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba (IDEME). Como fontes de maior relevância destaca-se o “Relatório Técnico do Georreferenciamento da Rede Pública do Estado da Paraíba – Assistência Social, Educação e Saúde”, do NEPPS-UFPB/CEDEST/INPE/SEDH – BID, e o “Relatório Técnico do Projeto Casadinho/Procad: PPGSS/UFPB e PEPG-SSO/PUC, ambos publicados em 2014.

## **2. A PROTEÇÃO SOCIAL E OS VÍNCULOS COM O TERRITÓRIO.**

A análise que se segue acerca da categoria território perpassa diversas disciplinas e perceptivas como a geografia humana e sociologia tendo em vista que tais ciências já possuem um acúmulo de conhecimento a respeito, tanto de ordem conceitual quanto analítica e instrumental. Este conhecimento contribui para elaboração de estratégias capazes de analisar, medir e interpretar os processos de exclusão/inclusão, potencialidade/vulnerabilidade sociais existentes no território, conforme estabelecido pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS)<sup>3</sup>.

A partir da década de 1980, a abordagem territorial assume uma perspectiva hu-

---

3. Política Nacional de Assistência Social (PNAS) segue os preceitos da Constituição Federal de 1988 e foi aprovada por meio da Resolução Nº 145, de 15/10/2004 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), com publicação no Diário Oficial da União (DOU) de 28/10/2004. Mesmo inserida em conjuntura adversa, a PNAS garantiu uma sistematização ao conteúdo da Assistência Social como política pública de proteção social ao definir bem as diretrizes para sua efetivação cuja gestão compartilhada, pautada no pacto federativo, deve garantir a provisão de atenções socioassistenciais como preconizado na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e nas Normas Operacionais Básicas do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS).

manística que, além dos princípios do materialismo histórico e dialético, somam-se, lentamente, os aspectos da subjetividade, dos signos, dos símbolos e da micropolítica, propiciando ao termo território vários desdobramentos conceituais como territorialidade, territorialização, espaço, local e lugar social. Estes demonstram a complexidade existente nesse conceito ao sair das análises geográficas para enriquecer o campo de estudo das políticas públicas e das ciências sociais.

De acordo com Milton Santos<sup>4</sup>, grande referência nacional e internacional sobre o estudo da categoria território, a ocupação e a transformação do espaço [natureza] pelo homem, por meio do trabalho e, por conseguinte, pelo uso consciente de instrumentos de trabalho tornou a natureza manipulável que, em decorrência de sua capacidade de produzir e de organizar-se socialmente, acaba produzindo espaço.

“O ato de produzir é igualmente o ato de produzir espaço. A promoção do homem animal a homem social deu-se quando ele começou a produzir” (SANTOS, 2012:202). Constata-se então que há uma relação indissociável entre o homem e a natureza através do ato de produzir, permitindo àquele sua reprodução social.

Apropriar-se do território como categoria de análise para a Política de Assistência Social

[...] não se trata de esvaziar ou reduzir a importância dos cálculos estatísticos, dos indicadores socioeconômicos, mas de considerar suas potencialidades e limites de análise. Faz-se necessário associar aos números outros olhares sobre os territórios capazes de compreender as conexões, desconexões, interações e fraturas que compõem sua dinâmica relacional (KOGA, 2008:3).

Tratar o território na referida política significa romper com a perspectiva de homogeneização da pobreza existente que acaba por estigmatizar e alimentar uma visão negativa sobre a população que vive neste lugar. Esta perspectiva reforça o padrão de segregação espacial das cidades cujo acesso a equipamentos, oportunidades e informações tornam-se diferenciados entre sua população.

Nesse entendimento, o território ganha centralidade na Política de Assistência Social fazendo surgir, nas discussões acadêmicas e de gestão, novas categorias teóricas como políticas territoriais e políticas territorializadas na Assistência Social.

---

4. Nascido em 3 de maio de 1926, na Bahia, Santos torna-se bacharel em direito pela Universidade Federal da Bahia, iniciando a livre docência em Geografia Humana na mesma universidade. Torna-se doutor em Geografia pela Université de Strasbourg, França. Em 1994, Milton Santos ganhou o maior prêmio internacional da Geografia, o Vautrin Lud, considerado como o prêmio Nobel da especialidade. A partir de então o referido estudioso se consolidou internacionalmente levando consigo a geografia brasileira.

### 3. UMA BREVE ANÁLISE HISTÓRICA SOBRE O PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO DA PARAÍBA.

Historicamente, e bem como afirma José Américo de Almeida (*apud* UFPB, 1965:64), percebe-se que a evolução regional e política da Paraíba ocorreu de forma lenta pelo “[...] isolamento do território e dificuldades de transporte, danos causados pelas secas periódicas, [...] a praça de Recife, mais favorecida, absorvendo a produção regional e marginalizando a capital paraibana e outras zonas da Capitania; questões e rivalidades locais”.

Entre os anos de 1950 e 1970, a Paraíba viveu uma maior reestruturação no seu território onde o número de municípios se expandiu significativamente<sup>5</sup>. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o IBGE redefine os espaços regionais do Brasil, reorganizando a Paraíba da seguinte forma: permanecem as quatro mesorregiões (Mata Atlântica, Agreste Paraibano, Borborema e Sertão Paraibano) e amplia de 12 para 23 microrregiões no estado<sup>6</sup>.

Diante da necessidade de realizar uma administração pública eficaz e na busca por uma distribuição equânime dos seus serviços, a Paraíba ampliou as suas regiões geoadministrativas de 12 para 14. Apesar disso, o seu território ainda sofre com a herança cultural do início do seu povoamento, quando, na criação de novas cidades e, posteriormente regiões, o poder político destas localidades passam a ser dominados pela elite local.

Como bem retrata Moreira *et. al.* (2003:92), o processo de desenvolvimento territorial paraibano passa a permitir “o surgimento de novos mecanismos de sustentação do poder local [...]. O tempo passou, novos senhores travestidos de novas roupagens se sucederam e se sucedem”.

Esta realidade traz consigo um desafio para a efetivação das políticas públicas territorializadas pelo Estado, que terá a árdua tarefa de desconstruir a persistente cultura patrimonialista, para assim efetivar serviços capazes de propiciar a melhoria da vida da população paraibana, independentemente, do lugar onde vivam.

Atualmente, a Paraíba possui uma área territorial que compreende 56.469,466 Km<sup>2</sup>, correspondendo a 3,12% da Região Nordeste e 0,66% do Brasil. Limita-se ao norte, com o estado do Rio Grande do Norte; ao sul, com o estado do Pernambuco; a leste, com o Oceano Atlântico e a oeste, com o estado do Ceará.

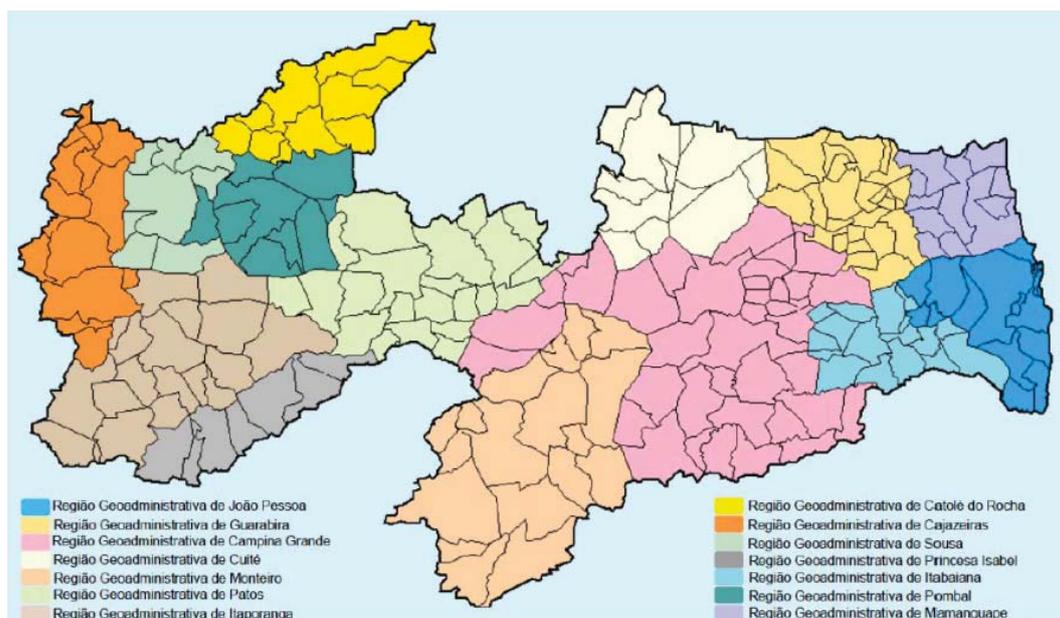
---

5. O número de municípios se expandiu de 41 para 171, assim distribuídos: 55 no sertão, 39 na mesorregião do agreste, 16 na mesorregião da mata paraibana e 20 na região do planalto da Borborema.

6. Brejo Paraibano (8 municípios), Cajazeiras (15 municípios), Campina Grande (8 municípios), Cariri Ocidental (17 municípios), Cariri Oriental (12 municípios), Catolé do Rocha (11 municípios), Curimataú Ocidental (11 municípios), Curimataú Oriental (7 municípios), Esperança (4 municípios), Guarabira (14 municípios), Itabaiana (9 municípios), Itaporanga (11 municípios), João Pessoa (6 municípios), Litoral Norte (11 municípios), Litoral Sul (4 municípios), Patos (9 municípios), Piancó (9 municípios), Sapé (9 municípios), Seridó Ocidental Paraibano (6 municípios), Seridó Oriental Paraibano (9 municípios), Serra do Teixeira (11 municípios), Sousa (17 municípios) e Umbuzeiro (5 municípios).

Segundo o Censo do IBGE (2010)<sup>7</sup>, a Paraíba possui uma população de 3.766.528 habitantes, distribuídos em 223 municípios e 14 Regiões Geoadministrativas, conforme mapa abaixo:

**Figura 1 – Mapa com as 14 Regiões Geoadministrativas do estado da Paraíba.**



Fonte: IDEME (2011:11)

#### 4. A GESTÃO ESTADUAL DO SUAS NA PARAÍBA.

Com a PNAS, a abordagem territorial passa a ser incorporado reconhecendo o território como a base de organização do sistema de proteção social brasileiro o que representou um avanço potencialmente inovador para a referida Política. O território passa a ser visto para além da dimensão geográfica e caracteriza-se como um espaço potencializador de direitos e de reconhecimento da cidadania.

Buscou-se romper o olhar seletivo sobre o território brasileiro passando a priorizar no planejamento das ações socioassistenciais, as diversidades geopolíticas, culturais, econômicas, sociais e regionais do país. Diante disso, o porte populacional dos municípios passa

---

7. A proteção social, a partir de então, ficou subdividida em 2 níveis de atenção diferenciados: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), sendo esta subdividida em Média (PSE/MC) e Alta Complexidade (PSE/AC). No trato aos municípios, a referida norma os classificou a partir de 3 níveis de gestão: a básica, a especial e a plena.

a ser considerado para determinação do tipo de gestão e, conseqüentemente, do nível de proteção social no SUAS<sup>8</sup>.

Dos 223 municípios paraibanos, 193 possuem até 20.000 habitantes e, apenas 30 municípios possuem mais 20.000 habitantes. Diante dessa realidade, todo o território paraibano alcançou a cobertura da Proteção Social Básica do SUAS<sup>9</sup> com 258 CRAS<sup>10</sup> distribuídos nos 223 municípios<sup>11</sup>. De acordo com o Censo SUAS (2014), a Paraíba expandiu o número de CRAS no estado passando a contar com 265 centros, permanecendo em 6º lugar com maior número de CRAS na região nordeste.

Em se tratando dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Familiares e Comunitários, no estado da Paraíba foram cadastrados 144 centros de convivência, sendo 133 de natureza governamental e 11 de não governamental, conforme o Censo SUAS (2014), colocando o estado paraibano no 5º lugar com o menor número de Centros Cadastrados. Estes estão distribuídos nas 14 RGA da Paraíba, concentrando sua maior parte na 1ª RGA.

A Proteção Social Especial (PSE) do SUAS consiste em assistir socialmente famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos, e\ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outros.

Esse tipo de proteção se concretiza por meio do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) que representa um centro de referência e contra referência com o Sistema de Garantia de Direitos (SGD)<sup>12</sup>, de gestão municipal e regional. Este é de responsabilidade estadual, em parceria com o governo federal e os governos municipais a eles vinculados ou referenciados.

Regionalizar serviços em um estado com uma complexa diversidade regional, como a Paraíba, representa um desafio para a gestão estadual que deve nortear tal processo a partir dos princípios da territorialização, da matricidade sociofamiliar e da garantia da convivência familiar e comunitária.

---

8. A PSB, segundo a PNAS (2004:33), "Preveni situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários".

9. A PSB se expressa através do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), também conhecida como "casa das famílias" e consiste em uma unidade pública estatal cuja finalidade é apoiar as famílias e os seus indivíduos na garantia de direitos enquanto cidadão ao priorizar o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

10. É importante acrescentar que a Resolução Nº 01 de 3 de julho de 2013 da CIB, publicada no Diário Oficial da Paraíba no dia 9 de julho de 2013, o município de São Domingos do Cariri foi o último município a aderir a gestão básica do SUAS, comprometendo-se a oferecer os serviços da Proteção Social Básica e passando a receber o cofinanciamento do governo federal para execução de tal serviço.

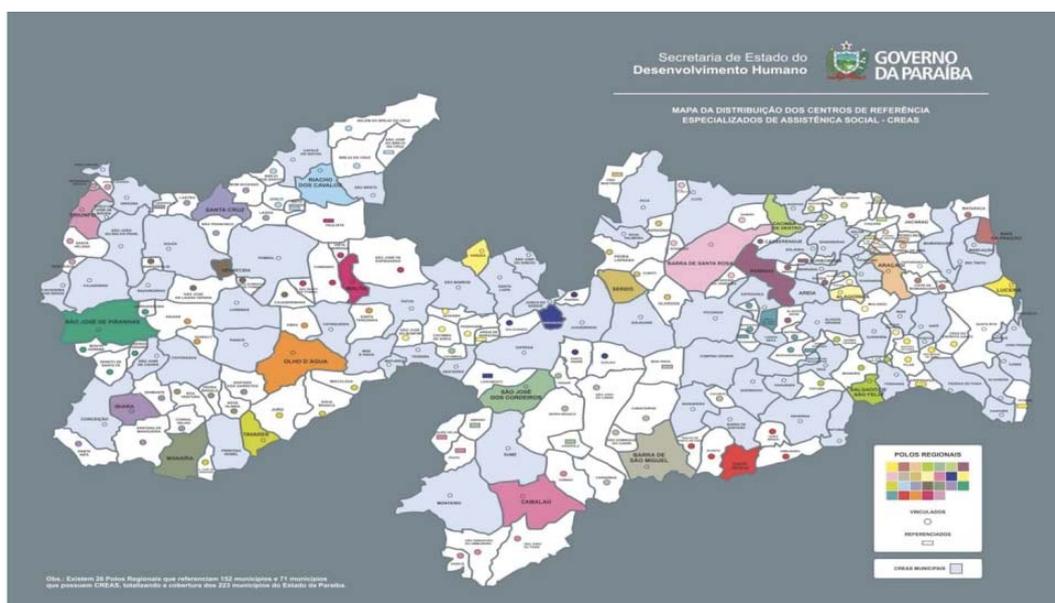
11. Compete ao SGD: "a) potencializar estrategicamente a promoção e proteção dos direitos da infância/adolescência, no campo das políticas sociais e de b) manter restritamente um tipo especial de atendimento direto, emergencial, em linha de 'cuidado integral inicial', a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados ('credores de direitos') ou a adolescentes infratores ('em conflito com a lei')" (NOGUEIRA NETO, 2005:14-15).

12. Compete ao SGD: "a) potencializar estrategicamente a promoção e proteção dos direitos da infância/adolescência, no campo das políticas sociais e de b) manter restritamente um tipo especial de atendimento direto, emergencial, em linha de 'cuidado integral inicial', a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados ('credores de direitos') ou a adolescentes infratores ('em conflito com a lei')" (NOGUEIRA NETO, 2005:14-15).

A regionalização da PSE constitui uma estratégia de universalização dos serviços de média e alta complexidade do SUAS àqueles municípios de pequeno porte cuja população não justifique a implantação municipal dos referidos serviços.

Os CREAS municipais na Paraíba, entre 2013 e 2014, expandiram-se de 75 para 78 unidades onde João Pessoa, Campina Grande e Areia expandiram mais 1 unidade do PAEFI em cada município. Considerando o Relatório da CIT, publicizado no dia 21 de agosto de 2012, observa-se que a Rede de Proteção Social no estado da Paraíba se destaca nacionalmente, por possuir o maior número de unidades regionais de média complexidade que, em 2013, passou de 20 para 26 CREAS, distribuídos nas 14 Regiões Geoadministrativas da Paraíba como demonstra o mapa a seguir.

**Figura 2 – Mapa como distribuição dos CREAS Regionais na Paraíba (2014).**



Fonte: SEDH/PB (2014).

O processo de regionalização<sup>13</sup>, de acordo com o artigo 5º da Resolução da CIT Nº 17/2013, “dar-se-á de forma gradativa, a depender de futuras pactuações que disciplinarão a oferta regionalizada dos demais serviços de média e alta complexidade do SUAS”. Conforme o § 1º, do artigo 9º da mesma resolução, compete aos governos estaduais a “gestão,

13. A Resolução da CIT Nº 17, de 3 de outubro de 2013, e posteriormente, a Resolução do CNAS Nº 31, de 31 de outubro de 2013, dispõem sobre os princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do SUAS para a oferta regionalizada do PAEFI e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até 21 anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses serviços.

organização, coordenação, e prestação da oferta regionalizada do PAEFI sob a execução direta em unidade de CREAS regional”.

A identificação dos municípios e regiões em que serão implantados os serviços regionalizados de média complexidade deverá partir de uma análise diagnóstica da oferta e da demanda para estes serviços, além de considerar o porte dos municípios cujos CREAS serão instalados ou reordenados, pois conforme estabelecido no art. 9º, § 2º da Resolução CNAS supracitada, “no caso dos CREAS regional está situado em municípios acima de 20.000 habitantes, a unidade regional não deve se confundir com a unidade municipal”.

Vale ressaltar que, tal artigo não se aplica no estado da Paraíba, pois os 26 municípios sede do CREAS regionais são de Porte I, ou melhor, possuem menos de 20.000 habitantes o que não lhes garantem o cofinanciamento federal para implementação do CREAS municipal. São eles:

**Quadro 1 – Quadro com os CREAS Regionais da Paraíba e os seus respectivos municípios vinculados e referenciados em 2013.**

**Quadro 1 – Quadro com os CREAS Regionais da Paraíba e os seus respectivos municípios vinculados e referenciados em 2013.**

| RG | PÓLO                           | MUNICÍPIOS VINCULADOS  | MUNICÍPIOS REFERENCIADOS  |
|----|--------------------------------|--|---------------------------|
| 1ª | LUCENA                         | Pilar, Cruz do Espírito Santo, São Miguel de Itaipu e Riachão do Poço.               | Pitimbu.                  |
| 2ª | ARAÇAGI                        | Duas Estradas, Lagoa de Dentro, Sertãozinho e Curral de Cima.                        | Pedro Regis.              |
|    | ALAGOINHA                      | Caldas Brandão, Mulungu, Cuitegi e Pilõesinhos.                                      | -                         |
|    | CACIMBA DE DENTRO              | Riachão, Tacima, Logradouro e Dona Inês.   | Serra da Raiz e Caiçara.  |
| 3ª | REMÍGIO                        | Alagoa Nova, Pilões, Arara e Casserengue.  | Borborema.                |
|    | SÃO SEBASTIÃO DE LAGOA DE ROÇA | Areial, Montadas, Matinhas e Massaranduba.   | Puxinanã e Serra Redonda. |
|    | SANTA CECÍLIA                  | Riacho de Santo Antônio, Alcantil, Umbuzeiro e Gado Bravo.                           | -                         |
|    | BARRA DE SÃO MIGUEL            | São Domingos do Cariri, Cabaceiras, Caturité e Caraúbas.                             | Boa Vista.                |
|    | ASSUNÇÃO                       | Gurjão, Santo André, Salgadinho e Tenório.   | Livramento                |
| 4ª | BARRA DE SANTA ROSA            | Damião, Algodão da Jandaira, Sossego e Nova Floresta.                                | Frei Martinho.            |
|    | SÃO VICENTE DO SERIDÓ          | Olivedos, Cubati, Pedra Lavrada e Baraúna.   | -                         |
| 5ª | CAMALAU                        | Zabelê, São Sebastião do Umbuzeiro, São João do Tigre e Congo.                       | Prata e Ouro Velho.       |
|    | SÃO JOSÉ DOS CORDEIROS         | Serra Branca, Parari, Cacimbas e São João do Cariri.                                 | Amparo e Coxixola.        |
| 6ª | MALTA                          | Condado, Vista Serrana, São Bento de Pombal (São Bentinho) e São José de Espinharas. | Paulista.                 |
|    | VÁRZEA                         | São José do Bonfim, Quixaba, Cacimba de Areia e Passagem.                            | Areia de Baraúna.         |
| 7ª | OLHO D'ÁGUA                    | Igaracy, Santa Terezinha, Emas e Aguiar.   | -                         |
|    | IBIARA                         | Diamante, Santa Inês, Boa Ventura e Pedra Branca.                                    | -                         |

|     |                      |  |  |
|-----|----------------------|--|--|
| 8ª  | RIACHO DOS CAVALOS   | Brejo do Cruz, Belém do Brejo do Cruz, Brejo dos Santos e Jericó.              | São José do Brejo do Cruz e Mato Grosso. |
| 9ª  | SÃO JOSÉ DE PIRANHAS | Monte Horebe, Bonito de Santa Fé, Carrapateira e Serra Grande.                 | -  |
|     | TRIUNFO              | Bernardino Batista, Bom Jesus, Santa Helena e Joca Claudino.                   | -  |
| 10ª | SANTA CRUZ           | Bom Sucesso, Lagoa, Lastro e São Francisco.                                    | -  |
| 11ª | TAVARES              | Imaculada, Água Branca, Juru e São José de Princesa.                           | -  |
|     | MANAÍRA              | Santana de Mangueira, Curral Velho, Nova Olinda e Santana dos Garrotes.        | -  |
| 12ª | SALGADO DE SÃO FÉLIX | Mogeirol, Itatuba, São José dos Ramos e Juarez Távora.                         | Juripiranga.                             |
| 13ª | APARECIDA            | São José da Lagoa Tapada, Marizópolis, São Domingos de Pombal e Cajazeirinhas. | Vieirópolis.                             |
| 14ª | BAÍA DA TRAIÇÃO      | Mataraca, Capim, Cuité de Mamanguape e Jacaraú.                                | -  |

FONTE: SEDH/PB (2013).

A partir de 2012, após um processo de reordenamento dos CREAS Regionais, a quantidade de municípios vinculados aumentou na mesma proporção que a quantidade de CREAS Regionais, passando de 80 para 104 municípios vinculados e de 20 para 26 unidades instaladas, respetivamente. Contraditoriamente, o número de municípios referenciados reduziu de 54 para 20 municípios, o que representa o avanço para o estado uma vez que, reduz o número de municípios sem referenciamento para os serviços regionalizados do PAEFI.

Propositadamente, para o estado da Paraíba alcançar uma cobertura total de média complexidade no seu território, estando todos os seus municípios [porte I] vinculados a um serviço regionalizado do PAEFI, necessita-se que a gestão estadual de Assistência Social, no próximo processo de expansão qualificada dos serviços socioassistenciais pelo MDS, faça a adesão de mais 5 CREAS Regionais. Esta adesão permitirá que os 20 municípios, atualmente, referenciados possam se tornar municípios vinculados, fazendo com que a Paraíba possua uma cobertura total da proteção social especial de média complexidade em todo o seu território.

Em se tratando do serviço de atendimento a população em situação de rua, na Paraíba, segundo o Censo SUAS (2014), existem 5 Centro POP<sup>14</sup> localizados nas cidades de Bayeux, Campina Grande, João Pessoa, Patos e Santa Rita. Diferente de 2013 quando existiam no estado apenas 2 Centros localizados: um em João Pessoa e outro em Campina Grande. Ambos ofertados pelos municípios, mas se diferenciavam em relação a realização

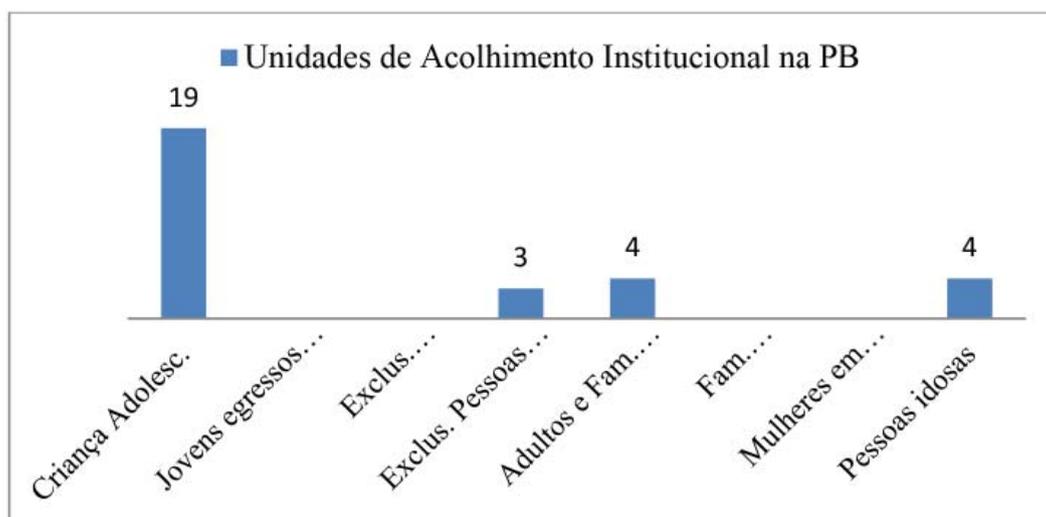
14. Obedecendo a Lei Nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005 que altera a Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 no qual acrescenta o serviço de atendimento para pessoas que vivem em situação de rua, é criado o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP). Além do Serviço Especializado para a População em Situação de Rua, o referido centro poderá também ofertar o Serviço Especializado em Abordagem Social desde que não cause prejuízo ao seu principal serviço.

do Serviço Especializado em Abordagem Social que é executado no centro POP de Campina Grande com equipe específica. Em João Pessoa, o referido serviço existe, mas não é executado no Centro POP sendo este apenas referenciado pela equipe específica.

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade (PSE/AC)<sup>15</sup> oferece serviços de atendimento às famílias e indivíduos que se encontram em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos, necessitando de acolhimento provisório, fora de seu núcleo familiar.

No estado da Paraíba, segundo o Censo SUAS (2014), a PSE/AC compõe-se de 30 serviços de acolhimento institucional, distribuídos pelos respectivos públicos atendidos: Criança e Adolescentes, jovens egressos do sistema socioeducativo, Pessoas com Deficiência

**Gráfico 2 - Tipo de Unidades de Acolhimento Institucional na Paraíba.**



Fonte: Censo SUAS (2014).

É importante ressaltar que das 30 unidades de acolhimento no estado da Paraíba, segundo o Censo SUAS (2014), 24 são de natureza municipal e governamental, e 6 são de natureza não governamental. Estas unidades se distribuem da seguinte forma: Abrigos institucionais (21), Casa de Passagem (4), Residência Inclusiva (3) e Casa-Lar (2).

Percebe-se, no entanto, que inexiste ainda na Paraíba serviços públicos regionalizados sob gestão estadual do SUAS. É importante acrescentar que, a ausência destes serviços

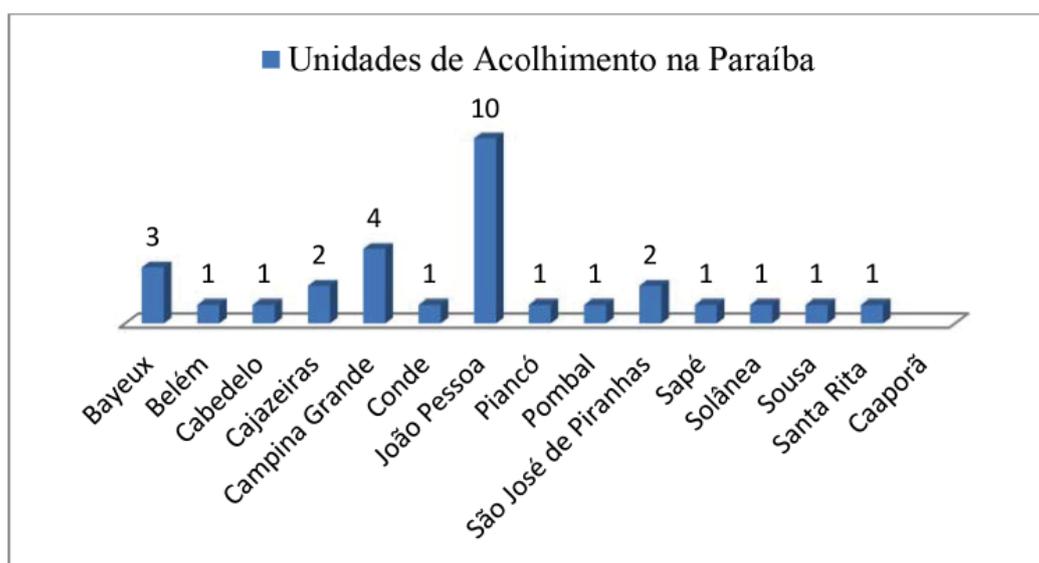
15. Este tipo de serviço deve garantir proteção integral oferecendo moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para as famílias e indivíduos acolhidos. Apesar de seu caráter resolutivo, a aplicação da medida protetiva para acolhimento deve ser pautada na proteção e garantia de convivência familiar e comunitária de seus usuários.

não indica que o estado paraibano não necessite da cobertura da proteção social de alta complexidade tendo em vista que 193 municípios (86%) são de pequeno porte, tornando-se indispensável a implantação de serviços regionalizados neste nível de complexidade.

Em 2013, conforme informação do MDS, por meio da sua Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial, dos seus 223 municípios paraibanos, apenas 15 possuem unidades de Acolhimento institucional. Esta quantidade de municípios, no Censo SUAS (2014), reduziu para 14 municípios com unidades de acolhimento institucional.

Essa redução ocorreu devido ao não cadastramento da Casa de Passagem para pessoas idosas de Caaporã no Censo (2014). Esta unidade, conforme o Censo SUAS (2013), caracterizava-se como governamental e foi implantada em janeiro de 2012 com capacidade para atender a 10 pessoas idosas.

**Gráfico 3 - Unidades de Acolhimento Institucional por município na Paraíba.**



Fonte: Censo SUAS (2014).

Conforme o gráfico supracitado, o número de unidades de acolhimento na Paraíba totaliza 30 unidades distribuídas em 15 municípios, tendo a maior concentração de unidades localizadas em João Pessoa, com 10 unidades, seguida de Campina Grande, com 4, e Bayeux, com 3 unidades de acolhimento.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer desse artigo foi assinalado a importância de reconhecer o território como estratégia de gestão capaz de melhor planejar e gerir a política de Assistência Social na Paraíba. Reconhecer os múltiplos fatores existentes no território paraibano contribuirá para uma maior aproximação entre os serviços de proteção social do SUAS e seus usuários.

Na Paraíba todas as suas 14 regiões geoadministrativas possuem, atualmente, a cobertura de serviços municipais da básica, com 265 CRAS e 144 Centros de Convivência, e da média complexidade do SUAS com 104 CREAS, sendo 78 municipais e 26 Regionais. Em se tratando dos Centros POP foram territorializados 5 unidades distribuídas nas 1ª, 3ª e 6ª RGA. As demais regiões, no entanto, encontram-se desassistidas deste tipo de serviço.

A alta complexidade do SUAS na Paraíba compõe-se de 30 unidades de Acolhimento institucional onde mais da metade concentra-se na 1ª RGA, com 17 unidades instaladas, segundo o Censo SUAS (2014). Percebe-se, no entanto, a inexistência deste tipo de serviço, no âmbito municipal, nas 4ª, 5ª, 6ª, 8ª, 11ª, 12ª e 14ª RGA, onde maior parte de seus municípios possuem população menor que 20.000 habitantes tornando-os inelegíveis para o cofinanciamento federal.

A ausência dos serviços municipais de alta complexidade nas respectivas regiões responsabiliza a gestão estadual do SUAS, o dever de garantir a estes municípios a cobertura através de serviços regionalizados. Para isso, o conhecimento do território paraibano torna-se fundamental por se tratar de várias regiões onde vivem populações com culturas, valores, hábitos e necessidades sociais divergentes. Reconhecer a heterogeneidade presente no território representa, nos dias atuais, um desafio para a gestão estadual e municipal do SUAS que deve construir, a partir do seu território, “uma visão social capaz de identificar forças e não somente fragilidades que as diversas situações de vida possuam” (PNAS, 2004:15).

## 6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Lei 11.258. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua. Brasília, 30 de dezembro de 2005.

IBGE, **Síntese de Indicadores Sociais**, 2010. Disponível: <http://www.ibge.gov.br/home/es->

tatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicisociais2010/. Acesso: 21/12/2013.

KOGA, Dirce. **A dimensão territorial no processo de construção do conhecimento e da realidade social nas áreas mais vulnerável da metrópole**. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social - Prefeitura de Belo Horizonte. Belo Horizonte. 2008.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento científico: pesquisa qualitativa em saúde**. 2. ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1994

MOREIRA, E. *et al.* **Estruturação do território municipal paraibano: na busca das origens**. João Pessoa: Cadernos do Logepa. Série Texto Didático. Nº 2. Mai-ago, 2003. P. 1-13.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes**. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano XXVI, n. 83, Especial, p. 5-29, 2005.

UFPB. **Atlas Geográfico da Paraíba**. João Pessoa: Imprensa Universitária, 1965.

SANTOS, M. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. 6ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012. (Coleção Milton Santos; 2).

# O território como estratégia de gestão democrática na política de assistência social em Londrina-PR.

Jaqueline Zuin Santos<sup>1</sup>

Márcia Pastor<sup>2</sup>

## RESUMO

O artigo tem como objetivo refletir sobre a gestão democrática na política de Assistência Social em Londrina e sua viabilização no âmbito territorial. Utiliza dados secundários produzidos pela pesquisa “A Lógica Territorial na Gestão das Políticas Sociais” (PROCAD/ Casadinho) e entrevistas realizadas com gestores e lideranças locais. Conclui-se que a organização em territórios pode favorecer a viabilização da gestão democrática.

**PALAVRAS CHAVES:** Gestão democrática, Território, Política de assistência social, Jardim União da Vitória, Londrina.

## ABSTRACT

The article aims to reflect on the democratic management in social assistance policy in Londrina and their development in the territorial scope. Uses secondary data produced by research “Territorial Logic in Social Policy Management” (PROCAD / Casadinho) and interviews with managers and local leaders. We conclude that the organization in territories may favor the viability of democratic management.

**KEYWORDS:** Democratic management. Territory. Social Welfare Policy. Neighborhood União da Vitória. Londrina.

---

1. Graduada em Serviço Social pela UEL – Universidade Estadual de Londrina/PR. Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da UEL. Professora do curso de graduação em Serviço Social da UNESPAR - Universidade Estadual do Paraná - Campus Paranavai. Integrante do Casadinho/PROCAD – UEL/PUC-SP.

2. Pós-Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP/2010). Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS/PPGSS/UFPB). Professora do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba.

## INTRODUÇÃO

A gestão das políticas sociais tem sido objeto de estudo em várias áreas, especialmente após a aprovação da Constituição Federal de 1988 e de suas leis complementares. No caso da política de assistência social, a lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS), foi um grande marco, visto que representou o reconhecimento do Estado sobre seu dever de gerir a Assistência Social enquanto política pública. O segundo marco importante para a consolidação da assistência social brasileira como política social pública foi a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), que destaca a territorialização como um de seus eixos estruturantes.

Este artigo apresenta resultados parciais da dissertação do mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina-PR, que discutiu a gestão democrática na política de Assistência Social, a partir de um território londrinense.<sup>3</sup>

Além da revisão bibliográfica, foram utilizados materiais coletados e produzidos no âmbito da pesquisa PROCAD/Casadinho e da realização de entrevistas com gestores e lideranças locais.

O Jardim União da Vitória foi escolhido como locus da pesquisa devido à luta de seus moradores por direitos e políticas sociais, de forma que a participação popular foi, em alguns momentos da história do bairro, decisiva para conquistas relacionadas aos serviços públicos.

Com a elaboração deste artigo, espera-se contribuir com a discussão sobre o território como uma das estratégias de viabilização da democratização na gestão das políticas sociais.

## 1. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ESTADO BRASILEIRO

Para iniciar a discussão sobre democracia, pode-se recorrer as contribuições teóricas de Jean Jacques Rousseau, especialmente sobre “vontade geral”. O autor afirma que a legitimidade de um governo está respaldada na conduta do governante ou dos governantes, no que se refere à busca pelo bem comum.

A primeira e mais importante consequência decorrente dos princípios aqui estabelecidos é que só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado de acordo com a finalidade de sua instituição, que é o bem comum, porque, se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o

---

3. SANTOS, Jaqueline Zuin dos. Gestão democrática: o território como estratégia de viabilização. 2015. 135f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, 2015.

estabelecimento das sociedades, foi o acordo desses mesmos interesses que o possibilitou (ROUSSEAU, 1976, p. 85).

Concebe-se a democracia como uma forma de organização da sociedade que se reflete na organização de governo no Estado e que possibilita, por sua vez, a participação direta ou indireta dos cidadãos.

O governo democrático deve ser o resultado de uma condição de vida de todos os cidadãos, de modo que, se todos os cidadãos não tiverem acesso a direitos sociais fundamentais para sua sobrevivência e qualidade de vida, a realização dessa democracia ficará prejudicada.

É imprescindível situar que a democracia, que deveria significar o reconhecimento do Estado enquanto meio garantidor e viabilizador do interesse de todos, é implementada em uma sociedade capitalista fundada em bases desiguais, ou seja, de interesses distintos entre classes e, conseqüentemente, em intensa disputa.

O Brasil tem uma trajetória sócio-histórica marcada pela colonização. Esse processo de dominação culminou em atrasos referentes ao reconhecimento de direitos sociais pelo Estado nacional. As lutas pela redemocratização e pela cidadania que marcaram a década de 80 do século passado resultaram na Carta Constitucional de 1988, a qual estipula a responsabilidade do Estado na garantia de diversos direitos sociais.

Neste sentido, é importante enfatizar que

O mais perfeito e seguro sustentáculo do Estado de Direito é a sociedade democrática. Só ela possui vitalidade capaz de mantê-lo e protegê-lo contra as paixões antropofágicas de seus defensores e de seus opositores. [...]

Sociedade democrática é aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, havendo, portanto, real participação deles nos rendimentos da produção. Participar dos rendimentos da produção envolve não só mecanismos de distribuição de renda, mas, sobretudo, níveis crescentes de coletivização das decisões, principalmente nas diversas formas de produção (VIEIRA, 1992, p. 13).

Por outro lado, a democracia, posta dessa maneira, pode parecer algo somente vinculado à forma de governo do Estado. No entanto, a exigência de participação e de cidadãos atuantes requer uma sociedade equânime, com preceitos de bem-comum. Caso a exigência normativa da democracia seja somente um direcionamento governativo, não existirá meios de “implementá-la”, dado que esse é um movimento que deve ser feito na sociedade como

um todo. A democracia deve ser entendida como uma construção social, contínua e gradativa, que exige esforços de todos os agentes sociais.

Partindo desse paradoxo é que se pretende tecer as considerações seguintes, com vistas a problematizar a viabilidade da condução democrática de políticas sociais, na sociedade capitalista, os avanços que essa postura significa, bem como os desafios que implica.

A gestão de políticas sociais é um campo de tencionamento na sociedade capitalista, visto que envolve variáveis técnico-políticas. Na trajetória das Políticas Sociais, pode-se dizer que a gestão foi entendida, por algum tempo, como um mecanismo puramente administrativo, tendo em vista seu caráter eminentemente burocrático.

Porém, os desafios atuais evidenciam a necessidade de aprofundar a discussão sobre a gestão democrática de políticas sociais, partindo da compreensão de que esta é permeada por aspectos burocráticos e administrativos; porém, é operacionalizada por sujeitos que têm interesses diversos.

Ora, para que isso possa se dar efetivamente, a participação dos atores implicados na gestão social é fundamental. Estado e sociedade devem partilhar, democraticamente, o espaço público, sem esquecer que, na arena pública, estão em disputa os projetos societários e os projetos ético-políticos dos atores envolvidos (o Estado, com seus órgãos e organismos governamentais e seu corpo técnico; a sociedade civil; os movimentos sociais; as organizações não governamentais; o terceiro setor; as igrejas; as famílias; o cidadão; a mídia; o mercado; as organizações privadas e os partidos políticos) (WANDERLEY, 2013, p. 22).

Por isso,

Analisar a gestão pública [...] implica conceber a gestão de ações públicas como respostas a necessidades sociais que têm origem na sociedade e são incorporadas e processadas pelo Estado em suas diferentes esferas de poder (federal, estadual e municipal) (WANDERLEY; RAICHELIS, 2001, p. 155).

Nesse contexto, é necessário pensar quais as possibilidades de avanço para a gestão do Estado, sem perder de vista o caráter fundante desse mecanismo de organização social, isto é, o atendimento as demandas de todos os cidadãos, de forma a proporcionar a disputa por um projeto de Estado democrático, garantindo uma gestão de cunho universalizante.

## 2. O TERRITÓRIO NA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A gestão das políticas sociais pressupõe a definição sobre os meios de sua consolidação. Pontua-se que o conceito de território, concebido para além de suas fronteiras geográficas, permite a compreensão tanto da totalidade como das especificidades dos espaços que vão receber a interferência do Estado.

O presente artigo utiliza como base primordial as reflexões do renomado geógrafo brasileiro Milton Santos, especialmente no que se refere ao conceito de território usado. O território, para o autor, se constitui como um conceito híbrido, isto é, que abarca a dimensão física e material, mas que também é determinado pela forma de relação que os homens estabelecem para a modificação desse local.

O território não é apenas o conjunto de sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer aquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (SANTOS, 1999, p.8).

Dessa sorte, sua contribuição está em esclarecer que o espaço é um conjunto de possibilidades, as quais podem servir ao desenvolvimento do homem, de suas técnicas e produção. No entanto, essa potencialidade do espaço só ganha forma a partir do uso que o homem faz dele; o desenvolvimento humano, e conseqüentemente do território, existe a partir das relações.

O Mundo, porém, é apenas um conjunto de possibilidades, cuja efetivação depende das oportunidades oferecidas pelos lugares.

[...]

Mas o território termina por ser a grande mediação entre o Mundo e a sociedade nacional e local, já que, em sua funcionalização, o “Mundo” necessita da mediação dos lugares, segundo as virtualidades destes para usos específicos (SANTOS, 2006, p. 230).

Outrossim, pensar em políticas sociais que levem em consideração o território usado é propor a esse mecanismo de intervenção social a necessidade de conhecer e reconhecer as demandas dos indivíduos, suas estratégias de sobrevivência, suas barreiras de convívio e relação.

A proposição de uma ação seja ela materializada por programa, serviço ou atividade, requer o dispêndio de recursos, o mapeamento de quantos e quais indivíduos serão atendidos e como isso será operacionalizado. Essas etapas que compõem o cotidiano de gestão das políticas sociais estão alocadas no território e influenciadas pelo seu uso, bem como a complexidade das relações na formação deste.

Portanto, levar em consideração o território usado como norte da gestão de políticas sociais é uma decisão que está alocada em um campo que é político; que imprime no Estado e, consecutivamente, na política social, para além de sua qualidade, seu objetivo imediato e de médio prazo. Isso quer dizer que “as balizas do território tornam-se referenciais da história traçada no Estado” (POULANTZAS, 1980, p. 131).

Nessas circunstâncias, a abordagem territorial pode ser considerada uma estratégia para a gestão democrática, de modo que é preciso entender a dinâmica do território, as formas de sobrevivência que coexistem no espaço, entre diversos outros fatores, para que sejam feitas propostas que tenham ressonância na realidade que se pretende intervir. Os elementos captados pelo estudo do território são subjetivos, ultrapassam os dados quantitativos e técnicos e respeitam a condução política do lugar.

Na medida em que se adota a concepção de território para além das demarcações geográficas, incorporando aspectos que compõem e delimitam as relações sociais no território, pode-se compreender a complexidade de questões existentes, possibilitando um diagnóstico mais minucioso, com acompanhamento específico.

A compreensão das tramas que se tecem no cotidiano pode revelar um mundo desconhecido pelos diagnósticos normais de apreensão da realidade; nuances que os dados objetivos não costumam prever em seus questionários. A trama de exclusão/inclusão social também passa por este caminho, onde a organização interna do “pedaço” tem seu significado para as populações que ali residem, que por ali transitam (KOGA, 2011, p. 57).

Ao considerar o território usado para a gestão de políticas sociais, busca-se a aproximação entre o Estado e a sociedade, o que pode resultar em ações mais efetivas, na perspectiva de superar o atendimento contingencial que as políticas sociais eventualmente produzem.

Essa aproximação da gestão com o território pode ocorrer sob diferentes formas. Por essa razão, cabe destacar a importância da descentralização dos serviços, já que os profissionais que estão presentes no território, operacionalizando as políticas sociais, conhecem a realidade das pessoas com as quais atuam e entendem a dinâmica do território.

Pode-se afirmar que essa é uma estratégia complexa, a qual reivindica que a gestão extrapole seus aspectos técnicos e se dedique a conhecer a realidade da população que receberá a intervenção do Estado através de Políticas Sociais.

### 3. O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO JARDIM UNIÃO DA VITÓRIA

Por entender que o território reserva potencialidades no que tange à proposição da gestão democrática, ainda que nos moldes da sociedade capitalista, elencou-se o Jardim União da Vitória, localizado na Zona Sul da cidade de Londrina-PR, como o lócus para este estudo. Esse bairro possui trajetória específica de formação, resultado da luta de seus ocupantes iniciais por moradia e direitos sociais. Cabe destacar que, desde o início, a Política de Assistência Social foi atuante no processo de articulação e mobilização dos moradores desse bairro.

O bairro nasce na segunda metade da década de 1980, através da ocupação de pessoas que haviam deixado a zona rural em busca de trabalho na zona urbana e não tinham lugar para morar, alocando-se, assim, em favelas da cidade. “Em 16 de agosto de 1985, quinze famílias, oriundas das favelas londrinenses Nossa Senhora da Paz (antiga Caixa Econômica), Marisa e Franciscato, ocuparam esse terreno da COHAB” (CAMPONEZ, 2005, p. 34).

A ocupação desse terreno foi permeada por conflitos entre os ocupantes e o poder público. Em 28 de agosto de 1985, houve despejo das famílias que ali estavam acampadas em atenção à reintegração de posse requerida pela COHAB (Companhia de Habitação). De acordo com Camponez (2005), em 1987, ocorreu nova ocupação com onze famílias. Entretanto, diferentemente da primeira, as famílias deixaram pacificamente o local depois de receber ordem de despejo. Salienta-se que, durante essa ação, houve uma “oferta” de unidades habitacionais regularizadas, feita pelo poder público aos ocupantes.

Pode-se afirmar que as ocupações enfrentaram diversas disputas políticas e foram perseverantes na luta pelo direito à moradia. Esses apontamentos tornam-se claros em decorrência da morosa iniciativa do poder público em regularizar terreno e a resistência dos ocupantes na busca de conquistar um lugar para morar, pois foi “[...] apenas em 1996 que a COHAB começou o processo de cadastramento das 1.577 famílias que já moravam no terreno [...]” (RUIZ, 2013, p. 137).

Esse percurso de formação impulsionou iniciativas importantes de articulação entre os moradores, meios que foram utilizados para pressionar o poder público com relação à infraestrutura e serviços necessários para aquela região.

Nesse contexto, é possível refletir sobre a importância da administração democrática naquele período, bem como o posicionamento da gestora da Assistência Social na época.

[...] a Secretaria de Ação Social era uma referência importante[...] então assim, na verdade a secretária de ação social ela fazia um trabalho de articulação de outras secretarias. [...] essa experiência de articular até os bairros e a comunidade específica como prioridade, então muitos conflitos surgiram até no corpo de poder público, mas sem dúvida a secretária de ação social sempre bancou essa articulação principalmente na base e nós fazíamos esse trabalho localmente com os técnicos lá presentes, [...] (SILVA, 2002, anexo 07).

Em relação à organização dos moradores, Ruiz (2013) afirma que as iniciativas no bairro, em sua maioria, estiveram ligadas à composição de comissões sobre os assuntos em questão; pode-se observar que a composição dessas comissões, o preparo dos moradores na perspectiva de levantamento de dados foram estratégias importantes para as reivindicações, independente dos instrumentos utilizados para pressionar o poder público.

É importante destacar que nesse processo também estavam envolvidos profissionais da Assistência Social e lideranças vinculadas à igreja Católica. “[...] foram criadas muitas comissões, que eram braço do Conselho, nós tínhamos lá, eu não me recordo de todas... mas tinha a comissão de assistência social [...]” (SILVA, 2002, anexo 07).

A luta dos moradores do Jardim União da Vitória não se restringiu à reivindicação por equipamentos públicos, mas abrangeu a qualidade de vida e dignidade, na busca do reconhecimento da cidade sobre esse território. A reivindicação dos moradores por emprego, sendo que o bairro era discriminado por sua condição de vulnerabilidade social, explicita esse direcionamento.

O que é importante nessa experiência é que o território vive e pode fomentar mudanças, as quais não alcançam os patamares mais amplos da sociabilidade humana, isto é, transformação do modo de produção, mas podem proporcionar modificações na infraestrutura, na condição de vida das pessoas que vivem nos diferentes territórios. O Jardim União da Vitória é protagonista de uma história específica, mas que nos dá muitos apontamentos sobre as potencialidades da gestão democrática, quando se tem o território como estratégia de viabilização.

Dados mais recentes indicam que em 2010 haviam 10.086 habitantes e 2.822 domicílios particulares permanentes ocupados no bairro. Essa informação revela que a população residente no Jardim União da Vitória cresceu exponencialmente desde sua primeira ocupação.

O grande número de moradores ilustra que, na atual conjuntura do município de Londrina, o Jardim União da Vitória pode ser um bairro atrativo para morar, pois conta com serviços públicos de qualidade. Entretanto, pode-se afirmar que não é apenas a disponibilidade de serviços que corrobora para esse grande número de moradores, o reconheci-

mento e pertencimento ao território são fatores preponderantes nesse processo. Conforme um dos entrevistados, “*aqui as pessoas têm um modo de vida diferente [...], uma compreensão da vida em comunidade diferente de outros bairros*” (L1)

#### **4. A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO TERRITÓRIO JARDIM UNIÃO DA VITÓRIA**

A pesquisa empírica desenvolvida na dissertação do mestrado teve como uma fonte de coleta de dados a realização de entrevistas com dois profissionais que atuam em cargos da gestão da política de assistência social, sendo um gestor municipal e um coordenador da unidade do CRAS que atende o território União da Vitória (identificados como G-1 e G-2) e duas lideranças no Jardim União da Vitória, sendo que uma participou deste o início das lutas do bairro e exerceu o mandato de conselheiro municipal da assistência social (L-1) e a outra é uma liderança atual, que preside a Associação de Moradores do Bairro (L-2).

Durante a análise das entrevistas, pôde-se perceber que as gestoras reconhecem o território como importante elemento para pensar a gestão na perspectiva de aproximação com a realidade da população. Todavia, existem desafios impostos cotidianamente para essa materialização.

Sobre o desenvolvimento da política de assistência social em Londrina, G1 afirma que a gestão está organizada de forma a acolher e sistematizar os dados provenientes dos serviços que atendem os territórios.

*Nós temos quatro diretorias que trabalham para traduzir tudo isso que vem para nós, toda a informação, todo o dado, traduzir isso em planejamento, em ações, em condição orçamentária de realizar. É um grande desafio, e um processo difícil; nós estamos trabalhando muito nisso, tentando crescer nesse processo de não desprezar nenhuma informação e de tentar pegar toda essa gama de informações e juntar tudo isso no nosso planejamento, para que a política de assistência seja ainda mais efetiva nas suas ações,[...](G1).*

Desse esforço realizado pela gestão é possível inferir que os dados quantitativos fazem parte importante do processo de gestão, mas, homogeneízam a população.

*[...] o nosso trabalho mais desafiador não é ter mais números do que aqueles que a gente já tem, é traduzir os números e pensar; e traduzir essa avaliação em políticas públicas efetivas, em ações efetivas e quais são os serviços que precisam ser implantados naquela região[...](G1).*

Durante a entrevista com G1, o direcionamento democrático da gestão aparece atrelado à leitura de território. O(a) gestor(a) afirma que é preciso conhecer o território tanto em sua delimitação física, como também de forma qualitativa (forma de convívio entre os moradores, estratégias de sobrevivência, dinâmicas de vida, relações sociais, etc), pois tal conhecimento é importante para planejar a política de uma forma mais democrática, respeitando as especificidades de cada lugar.

*[...] quando nós trabalhamos com as coordenações, os CRAS, com as equipes técnicas, nós temos um norte, mas também há um respeito das especificidades de cada território, de cada unidade de CRAS e eu acho que isso é extremamente importante [...] Então há uma direção da participação popular, da gestão democrática, de ouvir, de dialogar [...] mas também temos a especificidade de cada equipe de fazer e de criar estratégias também dentro da sua unidade[...] (G1).*

Ainda respaldando-se nas contribuições de G1, reflete-se sobre a questão da autonomia que as equipes do CRAS têm sobre a possibilidade de delimitar a metodologia adequada para cada território de abrangência. Portanto, existe um direcionamento comum; no entanto, desde que a equipe respeite esse direcionamento, pode adequar suas ações de acordo com as especificidades do território atendido.

*[...] Eu acho que a diretriz, ela está dada e o fortalecimento para isso nós vamos sempre buscar. Mas também há especificidades: se você olhar uma unidade de CRAS, ela tem diferença de outra e de uma unidade de CREAS também, tanto na básica quanto na especial você vê de forma diferente (G1).*

Entretanto, o acolhimento das demandas específicas dos territórios no planejamento das ações não garante, automaticamente, que as mesmas possam ser contempladas na definição orçamentária.

*Então, por exemplo, nós precisamos muito na região sul de determinados serviços, está lá no PPA [Plano Plurianual], mas ainda não conseguimos esse ano concretizar, vamos tentar para o ano que vem. Mas a demanda está lá, a necessidade está lá, os técnicos que estão lá na ponta, estão vendo as situações, estão convivendo com isso, e isso é de uma responsabilidade muito grande para a gestão, porque quem está na ponta está vendo mais de perto as situações, está dentro do território, tem uma legitimidade para trazer as demandas para a gestão e às vezes a gente não consegue conciliar a nossa condição com todo esse olhar e com todas as demandas que vêm do território[...] (G1).*

Ainda assim, não se pode deixar de reconhecer que o território foi mencionado como fator importante do processo de gestão. Segundo G2, quando a equipe identifica o território e conhece suas especificidades, tem a capacidade de propor ações condizentes com a realidade, o que corrobora para que o cidadão possa identificar mais sentido em sua participação nos espaços existentes e ações propostas. *“Ele tem que enxergar o que ele vai ter com isso, ou onde ele pode chegar com isso, acho que [...] é para isso a gente tem que ter uma leitura do território, diagnóstico do território, não só nós, mas a própria população”* (G2).

No que se refere às entrevistas realizadas com lideranças foi possível identificar reflexões com respeito a relação do Estado frente a sociedade civil nas diferentes formas, através dos espaços institucionalizados, como conselhos, e ainda através das intervenções diversas através de políticas sociais.

Foi constatado, a partir do relato do atual presidente da associação de moradores, que existe confusão entre o que é a política pública e o que é política partidária. Quando indagado sobre a importância do conhecimento do território para a gestão de políticas sociais, o referido sujeito faz as seguintes afirmações: *“É importante sim, porque só [a quantidade de moradores do] União da Vitória [...] pode eleger [...] vereadores; então, se eles não conhecerem o União da Vitória, não tem como eles entrarem aqui pedindo voto”*<sup>4</sup>. (L2)

É possível inferir que essa leitura da intervenção do Estado na vida da sociedade se deve à trajetória sócio-histórica brasileira, uma vez que, as intervenções do Estado no Brasil foram permeadas por ações de cunho patrimonialista, elemento que contribui para que a política seja confundida entre a responsabilidade pública e os interesses e posses particulares. Dessa maneira, ao invés de visualizar o direito como algo coletivo e que pode ser reivindicado a qualquer tempo, L2 aponta a importância de organização do bairro para eleger um representante.

Ressalta-se que, como contraponto, o depoimento de L1 apresenta a questão político-partidária como influência negativa para a articulação contínua entre os moradores, inclusive, em sua opinião, esse foi um dos principais fatores que desencadearam a desmobilização que existe atualmente no Jardim União da Vitória. Salienta-se que essa negatividade está vinculada somente à mobilização comunitária, pois L1 reconhece a importância da política partidária na sociedade capitalista.

Mesmo com a divergência entre a necessidade de intercâmbio entre a política partidária e organização popular entre L1 e L2, nos momentos de discussão sobre equipamentos e serviços ofertados no território, os profissionais que atuam nessas instâncias não aparecem nas falas como representantes do Estado, isto significa que somente a política partidária, os políticos eleitos pelo voto direto são citados como representantes do Estado. Muitas

---

4. Durante toda a entrevista, verificou-se que esse(a) entrevistado(a) apresentou dificuldades em diferenciar a gestão de políticas sociais da questão política partidária.

vezes, os profissionais que trabalham no território são identificados como aliados da luta dos moradores, próximos ao movimento popular.

*[...] assistência social, ela abrange o União inteiro e ela dá uma boa assistência para o União, mas a política não! A política, eles estão deixando o União de lado, eles não estão para o lado do União, ajudando o União. Você só vê benfeitoria para o lado dos outros bairros, enquanto o União está padecendo na mão deles; então, do lado da política, da prefeitura, a gente está deixando a desejar e no CRAS a benfeitoria é bem grande [...].(L2)*

*A assistência social, ela sempre teve essa prática, e essa vontade de manter a comunidade organizada[...] (L1).*

Esse é um fator importante para a reflexão, uma vez que os profissionais que executam os serviços são vistos como parceiros da população; no entanto, responsáveis por intervenções pontuais ou de menor alcance. Já os representantes eleitos por partidos políticos, são entendidos como os responsáveis por decisões de maior impacto na vida da população.

Ainda sobre a participação, destaca-se a referência com relação à importância da formação de lideranças comunitárias, com vistas a contribuir na realização de leituras mais aprofundadas sobre a realidade. O papel principal que a política de assistência social cumpriu, em alguns momentos da história do Jardim União da Vitória, foi destacado por L1.

*[...] assistência social no União da Vitória sempre teve um histórico, entendeu, de formar lideranças, para que essas lideranças sejam sujeitos da sua própria história. Mas de alguns anos para cá, parece que foi meio deixado de lado essa coisa, me parece que não se tornou mais interessante, eu não sei muito bem por conta de quê (L1).*

No que se refere aos mecanismos de participação, L1 defende que é necessário que a política possibilite que os espaços de participação também se aproximem dos territórios. O entrevistado propõe a criação de conselhos de políticas públicas locais, para que assim possam ser discutidas questões específicas de cada bairro, uma vez que os conselhos existentes, por terem abrangência municipal, não possibilitam que a perspectiva do território seja apresentada.

*Não, eu como conselheiro eu não tive a oportunidade de apresentar nada dentro do conselho que contemplasse o União da Vitória, justamente porque não tem esse espaço, entendeu, de conselhos locais. Então, o que vem no conselho municipal é mais o geral, você trabalha toda a questão, mas é*

*uma questão de todas as entidades, toda a política municipal de um modo geral; você não tem, não tem essa forma de você apresentar a demanda de um lugar só. [...] Então, eu não tive esse, e isso me fortaleceu mais ainda, que tem que existir os conselhos locais, se não você não consegue trabalhar(L1).*

Ainda neste debate, o entrevistado apresenta questões a respeito da efetividade da participação e, nessa indagação, confronta a efetividade da participação *versus* a autonomia do gestor.

*Você participar dos espaços do conselho municipal, acho super importante, mas eu tenho um questionamento com relação às conferências, não só a conferência de assistência social, saúde, outras, da educação. A conferência, ela referenda algumas demandas, algumas necessidades, algumas coisas, só que o gestor, o grande problema não está na conferência, está no gestor, porque é prerrogativa do gestor aceitar aquilo como demanda ou não, entendeu? Então, o último que dá a canetada é o gestor. Você faz três dias de conferência, leva as pessoas, as pessoas falam o que seria prioridade na sua microrregião, na sua região mais ampliada, mas o gestor não tem obrigação de acatar aquilo[...] Entendeu? Então, conferência, orçamentos participativos, tudo isso termina sendo um negócio só para referendar recursos(L1).*

Esses apontamentos são de fundamental importância para pensar a efetividade da participação e a responsabilidade da gestão, de qualquer política. É no atendimento, ou na negativa do gestor, frente a uma demanda coletiva que se materializam as discussões sobre o caráter democrático na gestão do Estado.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo ora apresentado dá possibilidade de visualizar a dinâmica da política, desde o âmbito propositivo de sua legislação até sua operacionalização. Todo esse percurso possibilita a reflexão sobre a potencialidade da gestão democrática, bem como do território como estratégia de viabilização.

Salienta-se que a legislação é de suma importância para a execução das ações, sendo que a forma como a política está normatizada pressiona para que as atividades atendam esse direcionamento. No caso da assistência social brasileira, pode-se considerar que a orientação adotada pelas legislações específicas é de democratização de atividades e propostas. Esse é um ponto de favorecimento à gestão democrática.

O território torna-se um conceito importante para a gestão de políticas sociais, pois desvenda a realidade da população que receberá a intervenção e, desse modo, obriga a política social a atender ou encaminhar as situações identificadas. A responsabilidade se dá em

fazer diagnósticos e respondê-los de maneira profícua, posto que, caso o Estado não o faça, também se tornará negligente frente às situações visualizadas.

A experiência do Jardim União da Vitória revela que o conhecimento de cada território, sua trajetória de formação, entre outros aspectos, podem ser decisivos para a implementação de ações efetivas para a realidade da população.

As entrevistas realizadas com gestores e lideranças revelaram a complexa relação entre realidade e gestão de políticas sociais. Esse processo envolve diversos atores e fatores para a construção e implementação de políticas direcionadas à viabilização de direitos sociais.

Desse modo, conclui-se que para que as ações do Estado através de políticas sociais atinjam o objetivo de atender a população na garantia de direitos sociais, é necessária uma imersão na realidade de cada território, com vistas a propor e realizar ações efetivas para cada realidade.

Através do resultado apresentado, torna-se possível conceber o território como uma estratégia efetiva para a viabilização e consolidação da gestão democrática de políticas sociais, sobretudo da política de assistência social.

## REFERÊNCIAS

CAMPONEZ, A. A. **A politização do urbano:** a experiência dos moradores do Jardim União da Vitória na conquista dos direitos de cidadania e da cidade. 2005. 131 fls. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina. 2005.

KOGA, D. **Medidas de cidades:** entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2011.

POULANTZAS, N. A. **O Estado, o poder, o socialismo.** Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PROCAD -PROGRAMA NACIONAL DE COOPERAÇÃO ACADÊMICA. **Bairro União da Vitória:** perfil socioeconômico. Londrina, 2015. Não publicado.

ROUSSEAU, J.-J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.** Mira-Sintra: Europa, 1976.

RUIZ, M. J. F. **Lutas populares e democratização da escola pública no estado do Paraná (1983 a 2010).** 2013. 203 fls. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual Paulista - Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, 2013.

SANTOS, M. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2006.

SANTOS, M. O dinheiro e o território. **GEOgraphia**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 7-13, 1999. Disponível em: <<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/issue/view/2>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

SILVA, S. H. **A trajetória do conselho de entidades do União da Vitória em Londrina:** uma experiência de participação popular. 2002. 50 fls. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2002.

VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez: Autores associados, 1992.

WANDERLEY, L. E.; RAICHELIS, R. Gestão pública democrática no contexto do Mercosul. In: DE SIERRA, Gerónimo. **Los rostros del Mercosur:** el difícil camino de lo comercial a losocietal. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.

WANDERLEY, M. B. Discussão sobre a gestão social: conceitos e protagonistas. In: **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 16, n.1, p.19-29, jul./dez. 2013

# Núcleos de Apoio à Saúde Da Família - Nasf: Estratégia de Apoio Matricial às equipes de Saúde da Família e sua Inserção nos territórios em Saúde.

Eliezer Rodrigues dos Santos<sup>1</sup>

Liria Maria Bettiol Lanza<sup>2</sup>

## RESUMO

Os Núcleos de Apoio à Saúde da Família – NASFs, objetivam oferecer apoio à Estratégia Saúde da Família, por meio do matriciamento. Esse estudo visou analisar a inserção das equipes NASF no cotidiano do trabalho, a partir da lógica territorial. Para tanto, foram realizadas entrevistas com os assistentes sociais que atuam nos NASFs da região norte central do Paraná. Observou-se que os profissionais encontram dificuldades na operacionalização dos núcleos relacionadas ao caráter recente e inovador da proposta. Destacou-se a prevalência daquelas decorrentes da ausência de planejamento para a inserção das equipes, diretrizes para o trabalho e vinculação a outros processos de trabalho, tais como no campo da gestão municipal.

**PALAVRAS CHAVES:** Núcleos de apoio à Saúde da Família, Matriciamento, Apoio Matricial, Atenção Básica, Estratégia Saúde da Família, Territórios em Saúde.

## ABSTRACT

The Family Health Support Centers - NASFs, aim to offer support to the Family Health Strategy, through matriciation. This study aimed to analyze the insertion of the NASF teams

---

1. Mestre em Serviço Social e Política Social – Universidade Estadual de Londrina.

2. Doutora em Serviço Social – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Docente do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social – Universidade Estadual de Londrina.

in the daily work, based on the territorial logic. For that, interviews were conducted with the social workers who work in the NASFs of the central north of Paraná. It was observed that the professionals find difficulties in the operationalization of the nuclei related to the recent and innovative character of the proposal. It was highlighted the prevalence of those resulting from the absence of planning for the insertion of teams, guidelines for work and linkage to other work processes, such as in the field of municipal management.

**KEYWORDS:** Support Centers for Family Health, Matrization, Matrix Support, Basic Care, Family Health Strategy, Health Territories.

## INTRODUÇÃO

Os Núcleos de Apoio à Saúde da Família -NASF, previstos na Portaria MS n. 154, de 24 de janeiro de 2008, têm como objetivo ampliar a abrangência, o escopo e a resolutividade das ações da Atenção Básica, apoiando a inserção da Estratégia Saúde da Família na rede de serviços, a partir da constituição de equipes multiprofissionais (BRASIL, 2008).

A inserção das equipes multiprofissionais, em tese, deveria ser realizada por meio das necessidades de saúde dos territórios avaliadas por meio do seu perfil social e epidemiológico, o que sugere que os trabalhadores se responsabilizem não somente por indicadores numéricos, mas pelo processo de produção do cuidado em saúde dos territórios.

Nesse artigo apresentamos o resultado de uma pesquisa de caráter qualitativo, realizada junto a assistentes sociais<sup>3</sup>, que atuam no Nasfs da região Norte Central do estado do Paraná, a qual foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas e individuais, alcançando todos os profissionais que se dispuseram a contribuir. O estudo tinha como objetivo central problematizar o processo de trabalho e cotidiano dos assistentes sociais que atuam no contexto do Nasf, para tanto, os sujeitos fizeram diversas problematizações, ora apresentadas, a respeito de sua inserção na rede de atenção a saúde por meio do trabalho na Atenção Básica e da metodologia do apoio matricial nos diferentes territórios.

---

3. Este artigo é parte dos resultados da dissertação de mestrado: "O Matriciamento nos Núcleos de Apoio à Saúde da Família: a percepção do assistente social" concluído em 2013, e apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço social e Política Social, da Universidade Estadual de Londrina, na qual o pesquisador atuou como integrante do Núcleo de Estudos em Gestão de Políticas Sociais, vinculado ao Projeto Casadinho/Procad. UEL – Puc /SP.

## A INSERÇÃO DOS NASFS E A ATENÇÃO BÁSICA.

Inicialmente na proposta de 2008, havia duas modalidades denominadas NASF 1 e 2. Essas modalidades tinham como critério, que cada equipe de NASF 1 contasse com, no mínimo, cinco profissionais, os quais dariam apoio a, no máximo, vinte equipes; e a NASF 2, se organizaria em equipes com, no mínimo, três profissionais de nível superior de diferentes áreas, que dariam apoio para três ou quatro equipes. Esse número foi alterado em 2012 por meio da portaria 3.124, de 28 de dezembro do mesmo ano. Assim sendo, atualmente, a modalidade NASF 1 conta com, no mínimo, cinco profissionais de áreas não coincidentes e dá apoio a, no mínimo cinco e no máximo nove equipes, (BRASIL, 2012).

Essa mudança revela uma avaliação das práticas dos NASFs que ocasionou a redução do limite de equipes a que os NASFs seriam referência. A modalidade NASF 3 pressupõe, no mínimo, dois profissionais de nível superior, que seriam referência a, no máximo, duas equipes. Essa modalidade, incluída como específica ao processo de trabalho configura-se como uma equipe ampliada. Todas as modalidades de NASF (1, 2 e 3) podem ser referências à Equipes de Atenção Básica para populações específicas (consultórios na rua, equipes ribeirinhas e fluviais); (BRASIL, 2012).

O Caderno de Atenção Básica número 27 de 2009, trata das diretrizes dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família, nele percebe-se que a concepção que o Ministério da Saúde tem a respeito do Matriciamento, traz elementos claros dos conceitos de Campos e Domitti (2007), os quais pressupõe a inserção do apoio matricial na perspectiva de mudança dos padrões históricos e hegemônicos das instituições, superando a lógica de responsabilidades por indicadores meramente numéricos, colocando em foco a responsabilidade por pessoas, bem como, superando a lógica de produção de inspiração taylorista; verticalizados e com grande assimetria de poder entre os sujeitos.

Ainda que esteja explicitada pela diretriz ministerial que o NASF não é porta de entrada para o sistema e que ele deve atuar como retaguarda especializada, é prevista a possibilidade de atendimento direto ao usuário desde que esta atividade esteja presente no pacto feito com a equipe e que seja necessário para o sucesso do projeto terapêutico do usuário, o que pode garantir maior potencialidade e qualidade no atendimento e no resultado dos processos desencadeados.

Além do entendimento acerca do matriciamento, nas publicações oficiais, são apontadas, em linhas gerais, as possibilidades de trabalho do NASF, instrumentos, técnicas, sugestões de implementação e alternativas para o processo de trabalho dos apoiadores. Sumariamente, são destacadas ações que as equipes de saúde da família, em diferentes dimensões e configurações, já realizam e indicações para ampliação dessas atividades por meio do apoio dos NASFs.

A inserção dos NASFs na rede de atenção à saúde municipal passa pelo entendimento acerca da Atenção Básica e de sua importância para estruturação da rede de serviços, nesse sentido, perguntamos aos sujeitos dessa pesquisa a respeito de seu processo de inserção. A opção por apontar essa reflexão foi eleita a partir da compreensão de que o trabalho desencadeado pelos Núcleos de Apoio à Saúde da Família está emoldurado por uma série de questões de ordem política e social, portanto, galgar melhorias na atenção em saúde, bem como superação do modelo médico-hegemônico, deve ser pensado como um processo coletivo que, se dá e deve ser realizado em uma perspectiva territorializada. Para tanto, é fundamental a participação dos trabalhadores e dos usuários no processo de identificação das necessidades dos territórios, estabelecendo uma imagem-objetivo sobre a rede de cuidados a ser construída no município. Segundo as indicações apresentadas por documento oficial (BRASIL 2009), esse processo é denominado como pactuação do apoio.

A Estratégia Saúde da Família se localiza entre as diversas investidas na construção de práticas de cuidado condizentes com o modelo de saúde ampliado, especificamente, no processo de reorganização da atenção primária em saúde.

A implementação da atenção primária em saúde dialoga com as proposições da Medicina Preventiva e da I Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde em Alma-Ata. As reflexões a esse respeito giram em torno da necessidade da instituição de serviços locais e da construção de práticas centradas nas necessidades de saúde da população, vinculadas às realidades socioculturais dos indivíduos, já que isso poderia respaldar as intervenções para prevenção e controle do adoecimento (VIANA; FAUSTO, 2005), com uma atuação interdisciplinar envolvendo diversos profissionais.

Entre as diversas ideias a respeito da atenção primária, destacamos as que possuem maiores desdobramentos para a realidade brasileira, quais sejam seu entendimento como nível de atenção e como estratégia (VIANA; FAUSTO, 2005).

No aspecto organizativo, a atenção primária está vinculada à proposição de imprimir certa racionalidade ao sistema, associada à resposta governamental de enfrentamento do custo da assistência médica, de modo a torná-los menos onerosos e mais abrangentes (FAUSTO, 2005 apud VIANA; FAUSTO, 2005, p.153). Nessa linha, constitui-se como o primeiro contato do indivíduo com a rede de atenção e, conforme a necessidade assegura-se o acesso aos outros níveis de assistência à saúde. Assume então, o viés de racionalização da rede de atenção, vista como porta de entrada e garantindo a organização do processo de cuidado nos diferentes espaços da rede. Há, sobre esse entendimento, uma crítica que versa sobre a impossibilidade de a atenção primária ser entendida como única entrada na rede. Isso porque, existem nos sistemas de saúde, diversas possibilidades de acesso, tais como os serviços de urgência e emergência que devem garantir o acesso dos indivíduos, independentemente do contato anterior com os serviços da atenção primária. Além disso, esse pressuposto sugere a subordinação do usuário às determinações do gestor da rede de

atenção, numa espécie de adestramento da demanda a uma lógica racionalizada, o que “tem sido muito mais um desejo dos técnicos e gerentes do sistema, do que uma realidade com a qual a população usuária possa contar”. (CECÍLIO, 1997, p. 472)

No segundo ideário acerca da atenção primária, como estratégia para organização do sistema de saúde, destacamos alguns fatos. Com o avanço do neoliberalismo no Brasil, foram destinados, por organismos internacionais (Organização Mundial da Saúde, Banco Mundial), aos espaços de atenção primária, pacotes, isto é, conjunto de ações para públicos específicos, pauperizados. Dessa forma, pensar a atenção primária como estratégia de organização no Brasil, está na contramão da lógica neoliberal para os países de capitalismo periférico, pois enquanto estratégia, além da atenção primária extrapolar as proposições neoliberais, torna-se, ainda, um nível de atenção que demanda intensos investimentos.

Entende-se, dessa forma, que o espaço da atenção primária não é o lugar da atenção de baixa complexidade, já que a construção de vínculos e afetos, a partir de processos visando autonomia dos indivíduos no cuidado à saúde, não é simples e banal, mas requer a construção de espaços dialógicos e de horizontalidade entre os sujeitos. Para tanto, é necessário investimento em pessoas, potencializando-as para ações dessa natureza, o que faz da atenção primária em saúde, algo que demanda altos investimentos.

Sob a égide dessas reflexões, a Atenção Primária no Brasil é denominada Atenção Básica, apreendido o termo básico como fundamental, elemento *sine qua non* que agrega nesse espaço de atenção à saúde processos de cuidados elementares pautados em construção de vínculos de confiança que tem potencialidade de exercer o cuidado para além das maquinarias e procedimentos invasivos, em detrimento ao cerceamento do acesso dos sujeitos aos outros níveis de complexidade a perspectiva da Atenção Básica direciona para uma rede de atenção efetiva universal e equânime. Assim, a Estratégia Saúde da Família, criada em 1994, ainda como um Programa, recebeu a “missão” de reorientar o modelo de atenção à saúde.

A ênfase na implantação do Programa de Saúde da Família – PSF – é justificada pela necessidade de substituição do modelo assistencial historicamente centrado na doença e no cuidado médico individualizado por um novo modelo sintonizado com os princípios da universalidade, equidade e integralidade da atenção. O indivíduo deixaria de ser visto de forma fragmentada, isolado do seu contexto familiar, social e de seus valores (SHERER; MARINO; RAMOS, 2005, p. 58).

Assim, o Programa Saúde da Família, foi inscrito na perspectiva de contribuir para o processo de mudança das práticas em saúde. Sua implantação já previa o deslocamento do profissional médico como central, valorizando o trabalho multiprofissional, com equipe integrada, um trabalho horizontalizado. O Ministério da Saúde apontou a necessidade de implantação de equipes mínimas, compostas pelos seguintes profissionais: médico, enfer-

meio, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde.

O trabalho que seria realizado por essas equipes, apresenta características de rompimento com a lógica hegemônica, valorizando a atenção com caráter longitudinal em detrimento do consumo irracional de consultas e procedimentos. Incrementa o cotidiano com ações programáticas, cujos eixos são a atenção por meio dos ciclos de vida e as ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde. O processo de cuidado seria construído a partir da lógica do território com o incentivo e o fortalecimento das redes solidárias, modos de viver e o vínculo entre os moradores das comunidades e as equipes, reforçado pela figura do Agente Comunitário de Saúde, ator da própria comunidade, com histórico de participação popular, integrando os saberes populares aos conhecimentos mais estruturados dos outros profissionais.

A inserção de equipes multiprofissionais para a atenção primária tinha objetivo de alcançar a integralidade do cuidado, a partir do entendimento de que o processo saúde e doença é complexo e demanda uma atuação multiprofissional a fim de apreender e interpretar suas singularidades, e que, a saúde de uma população é resultado de condições mais gerais, socioeconômicas, culturais e ambientais de vida e de trabalho, tendo o território como elemento central para interpretação das necessidades de saúde, nesse sentido apontaremos o os elementos que fundamentam o conceito de território para essa política pública.

## A ESTRUTURAÇÃO DA ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE A PARTIR DA LÓGICA TERRITORIAL

A construção e implementação da saúde no Brasil teve como referência o intensivo processo de mobilização em torno de concebê-la como um direito fundamental dos cidadãos brasileiros. Denominado como Movimento de Reforma Sanitária, nutrido pela prática de militantes, pesquisadores e trabalhadores da área; tal movimento gestado na década de 1970 apontava o território e a descentralização político-administrativa como fundamental no processo de estruturação de um Sistema Único e Integrado.

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

Muito longe de ser visto como um elemento meramente político operacional, ele foi entendido no processo de construção do SUS, como estratégico para o entendimento da interação populacional e identificação dos processos que se desdobram na promoção de saúde e no adoecimento populacional, em permanente construção ele revela aspectos demográficos, epidemiológicos, administrativos, tecnológicos, políticos, sociais e culturais, caracteriza uma população específica vivendo em um espaço e tempo determinado e suas inter-relações.

Nesse contexto, a década de 1990 é marcada por profundas transformações, no que se refere à gestão das políticas sociais que, passaram então a submeter-se à lógica da descentralização político-administrativo, tendo o município como agente catalisador do processo e a efetiva participação da população com estruturas de controle sociais (conferencias e conselhos) permanentes e obrigatórios para efetivação do processo de gestão. Fatores que coadunam com o processo de racionalização do uso dos serviços de saúde, bem como com processos de promoção e prevenção à saúde que se consolidam, sobretudo, por ações de caráter coletivo.

De fato, a descentralização, no contexto da reforma sanitária, é entendida como uma estratégia de democratização e de incorporação de novos atores. Está fortemente atrelada ao movimento municipalista que tomou força a partir do processo de redemocratização do país e da Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Os municípios são alçados ao rol de entes federados a partir da Constituição Federal de 1988 e começa um período de tensionamento entre governo central e subnacionais na disputa por funções e recursos na gestão pública, o que significou avanços e retrocessos. (DUARTE et. al. 2015 p. 476)

O processo de municipalização, no entanto, estruturou-se com diversos vieses, tais como a desigualdade de condições políticos, administrativas, técnicas e financeiras, a competição entre os entes federados que limitava a autonomia municipal, falta de cultura participativa da comunidade (DUARTE et.al 2015). No que se refere às respostas do governo federal para essas dificuldades, a questão do financiamento tem destaque, a qual está muito mais alicerçada às induções financeiras (FEUERWERKER, 2005) que se traduzem como “recompensa” pela implementação de políticas atreladas ao partido da situação, cujas estratégias diretrizes técnicas reduzem-se à cartilhas e orientações para sua implementação.

A regionalização no processo de atenção à saúde desponta como uma estratégia de reestruturar o papel dos municípios. Prevista como “um dos princípios organizativos do SUS, somente em fins dos anos 1990 e início dos anos 2000 entra na agenda como uma preocupação central dos gestores” (DUARTE et al. 2015 p.477). A princípio, o processo de regionalização tinha um caráter mais instrumental ao estruturar a as Redes de Atenção à Saúde (RAS) tais como a existência de procedimentos caros e raros que são inviáveis sua

existência em todos os municípios, mas faz sentido no desenho que os agrupe por elementos geográficos e epidemiológicos.

Há que se destacar no processo de implementação do SUS a experiência de distritalização ocorridos em fins dos anos 1980 e início dos anos 1990. Foi uma experiência que vinha ao encontro com a denominada proposta dos Sistemas Locais de Saúde (SILOS) da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS)

A construção dos distritos de saúde ou SILOS comportava várias oficinas, uma das quais era a de territorialização, que consistia no reconhecimento do território do entorno dos serviços de saúde pelos técnicos desses mesmos serviços. Eram feitos os levantamentos de barreiras geográficas, dos serviços de transportes, do comércio, das habitações em áreas de risco, dos outros equipamentos e serviços públicos. (DUARTE et. al. 2015 p. 479)

Mais recentemente o Pacto pela Saúde, articula elementos de negociação entre gestores dos diferentes entes federativos, os processos de controle social e participação popular, por meio de Termos de Compromisso de Gestão substitui formas de financiamentos por blocos e metas a serem atingidos, sumariados em pactos pela vida, pacto em defesa do SUS e pacto de gestão, os quais formalizam um pacto inter-federativo baseado na definição de responsabilidades sanitárias, na construção de um novo modelo de financiamento para o setor. (Conselho Nacional de Saúde - CNS, 2006).

Ainda assim, os municípios e regiões de saúde carecem de apoio no que se refere à qualificação técnica e política nos processos de efetivação das Redes de Atenção à Saúde, necessidades que se consubstanciam ainda na implementação dos diversos instrumentos de validação de tais processos entre eles as relações de referência e contra-referência.

Nesse sentido o Nasf teria o papel de problematizar as relações de poder e o lugar da atenção básica no processo de consolidação de uma rede de saúde efetivamente cuidadora. O processo de trabalho que se esperta do NASF deve ser realizado na lógica do matriciamento.

O processo constitutivo do que é entendido como matriciamento e abarcado na diretriz ministerial, teve como fundamentos as reflexões e proposições de Campos na década de 1990 (CAMPOS (2007); PENIDO et. al. (2010). A organização das instituições, o processo de trabalho em saúde estavam submetidas à lógica de trabalho pautadas na autoridade, na verticalização, com esquemas de decisão e poder assimétricos, e numa perspectiva de Taylor e de Fayol que enfatizavam tarefas e procedimentos, visando o aumento da eficiência ao nível operacional, sendo necessário adestrar o trabalhador em sua função específica, com trabalho dividido, repetitivo e obedecendo a centros de comando.

A cultura e a subjetividade dos trabalhadores, o modo como atuam nas relações

entre si e com os usuários, são produtos de múltiplas determinações e estão ligados à clínica médica que condiciona e produz valores, posturas, deveres e responsabilidades. “Contudo, também o faz o pensamento reformista do movimento sanitário ou da saúde mental, a própria psicanálise, ou qualquer outra disciplina”. (CAMPOS, 1999, p. 395). Há ainda, fatores sócio-políticos, que atravessam as reflexões, como os conceitos de sociedade e Estado, a inserção de classe, a posição diante do cotidiano e das expressões da questão social, o valor de uso da vida humana, valor de um bem ou de um serviço são produtos sociais e históricos.

O trabalhador e o usuário do serviço de saúde disputam modelos de atenção e gestão do cuidado. Bertussi (2010), aponta essa perspectiva ao mencionar que todos os trabalhadores fazem a gestão ao disputarem seus modelos de atenção com as normas e regras institucionais, sendo assim, indica a necessidade de reconhecer que todos governam e são coautores do modelo de atendimento.

Neste sentido, o estilo da gestão e a estrutura também determinam comportamentos e posturas, tendem a estimular descompromisso e alienação ou processos emancipatórios de responsabilização de pessoas por pessoas, um processo de trabalho centrado em procedimentos, e não na produção de saúde, “tende a diluir o envolvimento das equipes de saúde com os usuários”. (CAMPOS, 1999, p. 395). Os profissionais atuam por meio de certa tradição do trabalho em saúde, também de comando vertical docilizando os sujeitos, reduzindo-os a condição de objeto, “enfim, trata-se de uma tradição de relações hierarquizadas”. (CAMPOS, 2012, p. 149).

Campos (1999) aponta caminhos para reorganização do processo de trabalho em saúde a partir da inserção de equipes de apoiadores. São equipes formadas por especialistas que tem o papel de apoiar a equipe de referência no atendimento às situações com que se deparam no cotidiano visando ampliar o trabalho, já que se considera que nenhum especialista, isoladamente, é capaz de lidar com todas as dimensões presentes nas diversas situações que o trabalho em saúde engendra.

Dessa forma, a inserção das equipes de apoiadores, pressupõe a problematização dos espaços de poder, mando e assimetria entre o especialista e o profissional de referência. O apoiador seria o profissional que iria colocar na “roda” as implicações das relações hierarquizadas por meio da construção de espaços de reflexão, interferindo nas relações de trabalho e gestão, tentando ampliar o grau de diálogo.

Na perspectiva sugerida por Campos, existe uma divisão entre o chamado apoio matricial e apoio institucional. As construções em torno do apoio institucional o entendem como dispositivo para análise e mudanças dos processos de trabalho em saúde, têm como um dos marcos a Política Nacional de Humanização (BRASIL, 2003), a qual nasce visando, também, enfrentamentos dos modos de gestão tradicionais e aponta elementos teórico-metodológicos para sua implementação. O apoio institucional, seria a inserção de atores, calcados na lógica de democracia institucional, para ampliar a capacidade de análise e reflexão

dos coletivos, construindo espaços de cogestão no planejamento e avaliação do processo de trabalho, ao passo que inclui os trabalhadores; flexibiliza os processos de decisão; coloca em xeque assimetrias de poder, valorizando e estimulando a autonomia dos trabalhadores, assim possibilita qualificar os processos de produção de saúde (PASCHE; PASSOS (2010); OLIVEIRA, (2011).

O apoio matricial seria uma prática de apoio técnico especializado a equipes ou profissional de referência, a fim de ampliar seu escopo de atuação e qualificação da assistência prestada aos usuários, vinculado às possibilidades de mudança no fazer saúde nos vários níveis de atenção, por meios de metodologias técnico-pedagógicas, tendo como ponto de partida as dificuldades enfrentadas pelos profissionais de referência, na lida com as demandas do cotidiano.

O termo matricial é empregado no sentido oposto a sua origem: lugar onde se geram e se criam coisas. Pode indicar também relações de repetição/reprodução, comando e obediência (a matriz e suas filiais). Ou indicar um conjunto de valores e cálculos que guardam relação entre si (OLIVEIRA, 2011, p. 41). Dessa forma, o conceito matricial intenciona uma mudança na posição do especialista em relação ao profissional que demanda seu apoio, superando a perspectiva de hierarquização, autoridade e verticalização, entre quem encaminha um caso e quem o recebe que, em geral, é reduzida à transferência de responsabilidade sobre a situação. Trata-se então de uma tentativa de atenuar a rigidez dos sistemas de saúde, já o termo apoio “sugere uma metodologia para operar-se essa relação horizontal mediante a construção de várias linhas de transversalidade”. (CAMPOS; DOMITTI 2005, p. 402)

Nesse sentido, o apoio institucional e matricial, tem de ser pensado como uma unidade, ainda mais se vislumbrado como potência de inversão da lógica de implantação de programas e projetos, que de modo geral, são construídas por “cabeças pensantes” e que ocupam cadeiras na gestão central e pretendem capilarizar, suas convicções - que não raro, são político-partidárias para o indivíduo que ocupa a execução terminal.

Sob essa concepção, buscamos identificar como os sujeitos dessa pesquisa interpretam seu processo de inserção nas redes de atenção à saúde, e como foi operacionalizado. Quando perguntado se havia diretrizes municipais para intervenção da equipe do NASF, todos os sujeitos fizeram referências aos apontamentos do Caderno de Atenção Básica, que trata das Diretrizes Nacionais (BRASIL, 2009), ou seja, não foram identificadas diretrizes específicas dos municípios para o trabalho a ser realizado, tampouco as necessidades de saúde dos territórios atendidos.

Um dos profissionais apontou a existência de um consenso, um entendimento, dentro da secretaria e da rede de atenção de que o trabalho do NASF é fazer o apoio, mas, ainda não foi formalizado em documentos oficiais. No contexto referido pelo sujeito da pesquisa, o termo “apoio” se contrapõe à situações em que os profissionais do NASF assumam atividades que são próprias da equipe de referência, tais como, a responsabilidade e a condução de

situações de cuidado ao usuário da unidade. Esse entendimento não exclui a possibilidade de que a construção de vínculos e a pactuação do processo de trabalho inclua atendimentos individuais, atendimentos conjuntos, etc., mas, visa “proteger” a equipe de ser “absorvida” pela demanda, resultando na ocupação da sua agenda, com ações assistenciais diretas ao usuário.

[...] entendendo que NASF é apoio, acho que isso é fundamental. [...] Para que? Como eu falei, para que os profissionais não sejam absorvidos por demanda individual, atendimento individual. Não que o atendimento individual não seja importante, para a característica que o NASF tem se necessário, atendimento individual. A nossa luta é para que outros profissionais que serão contratados não se sobrecarreguem. (A.S. 2)

O risco de os profissionais serem absorvidos por demandas de atendimento direto ao usuário está relacionado ao modelo tradicional de atenção à saúde. É difícil para os trabalhadores construírem, ainda que por abstrações, estratégias de cuidado que sejam diferentes, bem como entenderem a presença de profissionais na Unidade de saúde, que não ocupam espaços de coordenação, mas que também não atendam diretamente o usuário. O modelo tradicional de organização das instituições prevê essa segmentação rígida e setorializada, que a implantação do NASF visa colocar em questionamento. Por outro lado, cumpre destacar a necessidade posta pela realidade social dos trabalhadores da saúde que, diante da crescente demanda, procuram soluções efetivas.

Em um dos municípios estudados, estão sendo organizados estudos e planejamentos, a fim de subsidiar a construção de diretrizes para atuação do NASF. Essa construção conjunta pode constituir-se como um movimento democratizante, caso esteja inclinada a construir suas estratégias a partir da realidade vivenciada pelos profissionais que estão atuando nos Núcleos de Apoio à Saúde da Família e pelos trabalhadores da Estratégia Saúde da Família. A ausência de parâmetros para atuação e de um projeto político claro, pode ocasionar um trabalho pautado no improvisado e não estimular a leitura da realidade histórica, política e social do território por onde a equipe caminha.

No entanto, a inexistência de uma diretriz municipal, em um dos relatos, foi fator para construção de um processo de trabalho peculiar nos locais onde as equipes foram inseridas; fator esse que atribuiu à equipe NASF maior autonomia na construção de ações e possibilidades de imprimir objetivos diferentes a partir do movimento de cada território, suas necessidades e potencialidades, o que trouxe singularidade, para esse processo de trabalho. *“É isso, tem coisas determinadas pela gestão, mas tem coisas que são levantadas por nós mesmos, então vamos pensar, alguma necessidade que a unidade básica tem”*(A.S. 2).

Outro elemento que merece destaque é que, nos municípios em que os sujeitos da pesquisa acumulavam outras funções ao trabalho do NASF, eles possuíam maior vinculação

com os espaços de gestão central, pois tinham lotação na secretaria de saúde e demandavam agendas de negociação, dessa forma a relação possuía caráter mais horizontalizado.

Posturas com essa natureza tendem a favorecer o trabalho dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família, uma vez que, por essas vias, os profissionais têm maiores possibilidades de traduzir as necessidades postas pelos trabalhadores a que dão apoio em demandas para a gestão central do município, bem como, contribui para construção de uma política de saúde municipal, centrada nas necessidades dos usuários e que valorize os processos construídos pelos trabalhadores no enfrentamento das dificuldades do dia-a-dia. O que deve ser observado é o risco de conduções com essas características ficarem reduzidas a posturas de pessoas específicas, a partir do seu entendimento e de sua capacidade de relacionamento com o gestor. *“A gente já teve diálogo melhor, hoje tem mais ou menos... cada um de nós da equipe NASF tem uma liberdade”*. (A.S. 1).

Cabe ressaltar, no entanto, que vinculações mais próximas à gestão central podem apresentar entraves para as atividades dos profissionais do NASF, de modo que, o profissional, em alguns momentos, assumia para si uma demanda da gestão administrativa de diversas naturezas e de ordem relacional. [...] *“por outro lado, a gente fica com todos os problemas administrativos, que interferem, por exemplo, na questão salarial, na questão de não ter o profissional”*. (A.S. 3). Isso porque, esses sujeitos recebem funções de apoio à gestão municipal para assuntos próprios da área central. As críticas à gestão orbitavam em torno desses temas. Os sujeitos tinham uma visão positiva quanto às pessoas que ocupavam este espaço de gestão, mesmo estando em fase de transição, já que, as entrevistas foram realizadas no período de mudança do poder executivo das prefeituras, o que, invariavelmente, redundava na mudança de pessoas do espaço de gestão das políticas. Tais profissionais expuseram intenso desconforto ao assumirem práticas paralelas às do NASF, as quais foram: plantão social, coordenação de setores de Serviço Social, atendimento ao público, nestes e em outros setores. Relatam que somar as duas atividades, reduz as possibilidades de atuação junto às equipes.

O assistente social, ao lidar com as demandas de trabalho que o NASF exige, somadas às demandas de outra prática profissional, supõe uma espécie de precarização do trabalho, pois o acúmulo de funções reduz as possibilidades de cumprir com o que está proposto em ambos os espaços ocupacionais, de modo que, um dos sujeitos, em diversos momentos da entrevista, apontando suas insatisfações com relação às condições de trabalho, verbalizava os entraves em detrimento das potencialidades e sucessos de suas atividades.

É importante que os profissionais do NASF mantenham suas ações exclusivas nos Núcleos diante da complexidade e da singularidade característica do trabalho. Entendemos, entretanto, que a falta de profissionais para realizar a gama de atividades que uma secretaria de saúde demanda, tem sido um problema que os gestores têm enfrentado. Nesse sentido, acumular funções seria viável se o trabalho fosse reduzido, o que poderia acontecer pela

redução do número de equipes a ser matriciadas pelo profissional, ou redução da carga horária a ser cumprida nos outros setores, de modo a não prejudicar a qualidade do atendimento nos dois serviços.

A situação ora exposta, em alguma medida, reflete um processo que permeia a gestão da política pública brasileira, principalmente no que se refere à municipalização da gestão do SUS, que descentraliza para a alçada do gestor municipal a administração da rede de cuidados, mas o financiamento não condiz com as necessidades do município, ou seja, os gestores municipais têm que lidar com toda a complexidade do processo saúde/doença do município com poucos recursos financeiros, técnicos e políticos. O que inviabiliza, inclusive, a contratação de pessoal apto para construção de uma rede de saúde efetiva; fator agravado pela impossibilidade posta pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), que limita o número de contratação de trabalhadores, tornando forçosa a precarização da relação de trabalho para garantir o quadro de pessoal. No afã de captar mais recursos, os gestores, por vezes, veem como alternativa, aderir aos programas federais e estaduais, cuja implantação fica prejudicada pela urgência posta pelas necessidades locais ou pelos prazos estipulados nos editais.

Em contrapartida, também foi perceptível, nas contribuições dos profissionais que possuíam um distanciamento maior dos espaços de gestão, um sentimento de conforto com as pessoas que ali estavam, mas não verbalizavam preocupações com relação aos problemas de ordem administrativa, ao contrário, diziam não serem essas suas obrigações. Quando se referiam à gestão central, citavam-na sob um viés hierarquizado.

[...] no nosso trabalho cotidiano nós sentimos que, às vezes, a secretaria está lá em cima que tem um olhar de gestão e quem esta aqui na ponta está sentindo os abalos das ações que tem que realizar e dos limites e a gente esta aqui na ponta também. (A.S. 6).

Nessa perspectiva, entendemos que isso se trata de um ranço do modelo tradicional, já referido nesse trabalho, e que caminha contrário ao entendimento da atenção a saúde indissociável da gestão, questão apontada na Política Nacional de Humanização como princípio central (BRASIL, 2004). Nesse cenário, as práticas de apoio teriam função estratégica para efetivação de um modelo mais democrático que contribua no rompimento da lógica hierarquizada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há de se destacar que a inserção do NASF não foi algo simples nos municípios estudados, e nos parece que não foi suficientemente planejado e traçadas estratégias para efetivação do apoio, inclusive, as equipes ainda se encontram em processo de integração com a rede. É possível inferir que não existe muita clareza quanto às possibilidades políticas do trabalho do NASF no que tange ao fortalecimento da atenção básica e construção de uma rede mais cuidadora evidenciada na falta de diretrizes para o trabalho.

A construção coletiva de uma imagem-objetivo para a rede de atenção à saúde, aqui problematizada especialmente na Atenção Básica seria um fator fundamental para dar direcionalidade ao trabalho, principalmente se pensado no território como elemento articulador e que indique os caminhos para a atuação das equipes, favorecendo práticas de apoio, ao passo que atribui maior segurança no desenvolvimento das ações, já que estas estão articuladas tanto com a demanda trazidas pelos usuários, quanto aquelas ocultas no processo saúde-doença, permitindo aos trabalhadores, conhecedores desse território, visualizarem os sentidos, significados e usos das ações empreendidas. Sem essa perspectiva, os profissionais veem como saída, fundamentar seu trabalho em parâmetros genéricos postos pelo Ministério da Saúde e em sua criatividade. Dessa forma, a lógica territorial permite, ao nosso ver, dar maior organicidade as ações ofertadas pelas equipes, sobretudo àquelas vinculadas a promoção à saúde. Salientamos, contudo, que a ausência de diretriz municipal não isenta os trabalhadores do NASF de procurar referências para a construção do seu processo de trabalho, posto que cabe aos trabalhadores em sua autonomia, mesmo que relativa, aperfeiçoarem esses processos tornando-se partícipes da construção da proposta que o NASF engendra.

A Pesquisa também nos revela a fragilidade em antecipar processos que favoreçam a inserção das equipes NASFs nas redes de atenção à saúde, tomando como ponto de partida a atenção básica, tendo o elemento territorial como foco para construção de novas práticas em saúde e qualificar os processos de gestão dos territórios, o que se observa em algumas experiências é a inversão desse processo, o Nasf tornou-se apoio à gestão central do município e distanciou sua atuação do contato direto com os territórios em que caminham as equipes saúde da família, tal elemento foi limitador no processo de apoio matricial. Cabe destacar, contudo, que os município carecem de apoio técnico e político também nos espaços de gestão e, que o Nasf tem muito a contribuir nesse processo. Esse local que, se visto como espaço estratégico, pode viabilizar ações democratizantes nas estruturas burocráticas do Estado e, vincular o “tom” que a gestão dá para seu processo de trabalho com as necessidades de saúde dos territórios, ampliando assim possibilidades de implementação de uma política de saúde cuidadora.

## REFERÊNCIAS

BERTUSSI, Débora Cristina. **O apoio matricial rizomático e a produção de coletivos na gestão municipal em saúde**. Tese (Doutorado). – Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro / Faculdade de Medicina, 2010.

BRASIL, Ministério da Saúde, Portaria No 3.124, de 28 de dezembro de 2012 Redefine os parâmetros de vinculação dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF) Modalidades 1 e 2 às Equipes Saúde da Família e/ou Equipes de Atenção Básica para populações específicas, cria a Modalidade NASF 3, e dá outras providências. Brasília 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria no 154, de 24 de Janeiro de 2008c. Cria os Núcleos de Apoio à Saúde da Família - NASF. Extraído de <http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2008/GM/GM-154.htm>, Acesso em 18/11/2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde. Núcleo Técnico da Política Nacional de Humanização. Humaniza SUS [Internet]. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/humanizaus\\_2004.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/humanizaus_2004.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2013.

CAMPOS, Gastão Wagner de Souza. **Equipes de referência e apoio especializado matricial: um ensaio sobre a reorganização do trabalho em saúde**. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 4, n. 2, p. 393-403, 1999.

\_\_\_\_\_. **Apoio matricial e práticas ampliadas e compartilhadas em redes de atenção Psicologia em Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 148-168, abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Comentários sobre analogias e diferenças entre os métodos Paidéia e o “interrogativo” **Interface – Comunic. Saúde, Educ.**, v. 11, n. 22, p. 345-63, maio/ago. 2007.

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa; DOMITTI Ana Carla. Apoio matricial e equipe de referência: uma metodologia para gestão do trabalho interdisciplinar em saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, p. 399-407, fev. 2007.

Conselho Nacional de Saúde - CNS “**Série Pactos pela Saúde 2006**” disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/webpacto/index.htm>> acesso em 27/08/2016

DUARTE, Ligia Schiavon, PESSOTO Umberto Catarino GUIMARÃES Raul Borges, HEIMANN Luiza Sterman, CARVALHEIRO José da Rocha, CORTIZO Carlos Tato, RIBEIRO Eduardo Augusto Werneck “Regionalização da saúde no Brasil: uma perspectiva de análise” **Saúde Soc.** São Paulo, v.24, n.2, p.472-485, 2015

FEUERWERKER, L. Modelos tecnoassistenciais, gestão e organização do trabalho. **Interface - Comunic., Saúde, Educ.**, v. 9, n. 18, p. 489-506, set./dez. 2005.

GONDIM G, Monken M, ROJAS LI, BARCELLOS C, PEITER P, NAVARRO MBMA, GRACIE R. “O território da Saúde, a organização do sistema de saúde e a territorialização”.

In: Miranda AC, Barcellos C, Moreira J, Monken M, organizadores. **Território, Ambiente e Saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2008. p. 237-255.

OLIVEIRA, Gustavo N. de. **Devir apoiador**: uma cartografia da função apoio. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Médicas Campinas, SP: 2011.

PASCHEI, Dário Frederico; PASSOS, Eduardo. Inclusão como método de apoio para a produção de mudanças na saúde – aposta da Política de Humanização da Saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 86, p. 423-432, jul./set. 2010.

PENIDO Cláudia Maria Filgueiras; ALVES Marília; SENA Roseni Rosângela de; FREITAS Maria Imaculada de Fátima. Apoio matricial como tecnologia em saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 86, p. 467-477, jul./set. 2010.

SHERER M. D. A.; MARINO S. R. A.; RAMOS. F. R. S. Rupturas e resoluções no modelo de atenção à saúde: reflexões sobre a estratégia saúde da família com base nas categorias kuhnianas, **Interface** - Comunic., Saúde, Educ., v. 9, n. 16, p. 53-66, set. 2004/fev.2005.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila; FAUSTO Márcia Cristina Rodrigues. Atenção básica e proteção social: universalismo x focalismo e espaço não mercantil da assistência. In: VIANA, A. L. A.; ELIAS, P. E. M.; IBAÑEZ N. (Orgs.). **Proteção social**: dilemas e desafios. São Paulo: Hucitec, 2005. p. 150-67.

# A intersectorialidade no atendimento às demandas dos idosos: a saúde em debate

Patricia Barreto Cavalcanti<sup>1</sup>

Ana Paula Rocha de Sales Miranda<sup>2</sup>

Mirian Alves da Silva<sup>3</sup>

## RESUMO

O objetivo premente desta análise é levantar subsídios acerca da importância das ações intersectoriais nos programas de proteção social à velhice, tendo em vista a natureza que o processo de envelhecimento impõe, principalmente no que se refere à assistência à saúde. Para tanto, coloca-se em análise a Política Nacional do Idoso e dentro desta a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa, enquanto políticas que deveriam estabelecer em suas implementações um diálogo gerencial mais próximo com as políticas de corte social, mediante desenvolvimento da intersectorialidade e territorialização.

**PALAVRAS CHAVES:** Proteção Social, Velhice, Intersectorialidade.

## ABSTRACT

The pressing objective of this analysis is to raise subsidies concerning the importance of intersectoral actions in social protection programs for oldness, in view the nature that the aging process imposes, mainly with respect to health care. In such a way, the National Policy of the Elderly and of this is placed inside in analysis the National Policy on the Elderly's Health, as policies that should establish in their implementations a closer managerial dialogue with social-cutting policies, through the development of intersectoriality and territorialisation.

**KEYWORDS:** Social Protection, Oldness, Intersectoriality.

---

1. Professora Universidade Federal da Paraíba. Graduação em Serviço Social pela UFRN (2002), especialização em Gestão de Recursos Humanos pela UFRN (2004), mestrado em Serviço Social pela UFPB (2006) e doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2011).  
2. Professora Adjunto do Departamento de Enfermagem da Universidade Federal da Paraíba. Doutora em Enfermagem. Pesquisadora do SEPSASS.  
3. Professora Titular do Departamento de Serviço Social da UFPB e do PPGSS. Doutora em Serviço Social pela PUC-SP. Bolsista de Produtividade do CNPQ. Coordenadora do Setor de Estudos e Pesquisas em Saúde e Serviço Social- SEPSASS.

## INTRODUÇÃO

Ainda que venha ocorrendo e um ritmo célere e sem precedentes, o processo de envelhecimento da população mundial é considerado um fenômeno recente na história e vem acompanhado de transformações significativas no âmbito biológico, social, político, econômico, comportamental e demográfico (BERZINS, 2003). O Brasil, por exemplo, está sendo surpreendido por uma *revolução demográfica* e deve ocupar o sexto lugar no ranking mundial de países com maior número de idosos, segundo projeções demográficas para 2020, totalizando 15% da população brasileira. Esse crescimento explica-se demograficamente pela diminuição das taxas de mortalidade, e pela drástica redução nas taxas de fecundidade, especialmente nos centros urbanos, conseqüentemente alterando a estrutura etária da população brasileira e fazendo com que o país que outrora ostentava o slogan de *País Jovem*, assumia gradativamente um perfil diferenciado.

A partir destas considerações, o presente artigo versa sobre a questão da importância das ações intersetoriais nos programas de proteção social à velhice e resulta de pesquisa bibliográfica e documental, seguindo os parâmetros que comportam o processo da leitura reflexiva, baseada no método dialético, que privilegia uma reflexão crítica e totalizante.

## DESENVOLVIMENTO

A questão do envelhecimento vem se configurando numa das principais expressões da “questão social” em função dos níveis históricos de desigualdades e padrões de exclusões que o Brasil apresenta, sem que, no entanto, o Estado desenvolva mecanismos de enfrentamento compatíveis ao que a realidade social apresenta. Um dos principais problemas no rol de desigualdades é justamente a falta de acesso qualificado que os idosos vivenciam junto aos serviços públicos de saúde. Deste modo, atentamos para o fato de que há uma urgência no sentido de privilegiar os idosos não apenas no contexto do Sistema Único de Saúde (SUS), mas em toda rede de proteção social tendo em vista a ligação sistemática entre a Política Nacional do Idoso (PNI), a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (PNSPI) e as demais políticas que compõem a seguridade social brasileira.

O avanço do modelo neoliberal de Estado tem provocado em nível mundial, inúmeras transformações nos mais variados setores da sociedade. O padrão neoliberal além de reduzir o papel do Estado (Estado Mínimo) no enfrentamento das expressões da “questão social” via políticas sociais, vem modificando as relações inter-classes, provocando aumento da heterogeneização e atomização das classes trabalhadoras, da competitividade, regressão dos direitos sociais e retrocesso da ação sindical, ruptura do compromisso social entre as classes capitalistas e os trabalhadores, complexificação da sociedade com pluralismo de

sujeitos e relações políticas (PASTORINI, 2007).

Assim é que a adoção deste padrão de regulação vem intensificando o encolhimento da ação reguladora do Estado na esfera do social e, por conseguinte, ocasionando o desmonte gradual das políticas sociais, que agregado ao alto índice de desemprego mundial, tem provocado um processo de “exclusão” social a níveis alarmantes, expondo contingentes progressivos de pessoas à vulnerabilização. No caso brasileiro, este desmonte das políticas sociais tem recaído principalmente sobre as condições básicas da população brasileira, tais como educação, saúde, Previdência Social e serviços assistenciais em geral, demonstrando com isso a clara opção político-econômica e ideológica adotada.

Assim, hoje, vinte e seis anos após a promulgação da Constituição de 1988, o SUS brasileiro é permeado por vários impasses do ponto de vista político-estrutural, face à adoção da perspectiva neoliberal no trato das políticas sociais nacionais, a partir do início dos anos 1990. Estudos acerca desta problemática têm sido profícuos no âmbito da produção do conhecimento, analisando principalmente a complexidade de demandas que o processo de democratização da saúde pública brasileira vem gerando através do SUS.

Tal fato é compreensível, já que nos primeiros anos de conformação do SUS, a formalização das estruturas administrativas do novo sistema provocou mudanças profundas nas formas de gestão e diluição do poder, processos que concentraram os interesses dos pesquisadores da área. Em contraponto, os problemas singulares que emergem no cotidiano institucional desses serviços, a exemplo da saúde dos idosos, têm despertado apenas recentemente o interesse investigativo. Por outro lado, vale destacar que dentre as questões que circundam o envelhecimento, a saúde ocupa um lugar estratégico devido o seu forte impacto sobre a qualidade de vida dos idosos, sendo alvo de estigmas e preconceitos reproduzidos socialmente em relação à velhice (ASSIS, 2004). Isso se deve além das perdas sistemáticas de algumas capacidades físicas, intelectuais, econômicas e sociais, às doenças crônicas, comuns nessa fase da vida que acometem boa parte dos idosos, as quais são classificadas dentre os principais agravantes na perda dessa qualidade de vida, e por vezes na perda da autonomia e independência funcional dos mesmos (MELO *et al*, 2009).

Destarte, se fez mister a formulação de políticas sociais de atenção ao idoso com diretrizes que reforçassem os princípios da própria política de saúde, como a equidade e universalidade, baseadas também na promoção da saúde, fato que ocorreu no Brasil, seguindo orientações internacionais, entre as quais destacamos nesta análise: a Política Nacional do Idoso (PNI), a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (PNSPI) e o Estatuto do Idosos que, juntos, representam um verdadeiro avanço na conquista de direitos, embora só possam contribuir significativamente na melhoria da qualidade de vida dos indivíduos a que se destinam quando forem realmente integrados às demais políticas de proteção social, que a nosso ver, só poderá se concretizar por meio da adoção da intersectorialidade como mecanismo potencializador da efetividade destas políticas.

É no cenário contraditório da década de 1990 que se inicia um grande avanço na formulação das políticas de atenção ao idoso: a promulgação da Lei de nº 8.842 em 04 de janeiro de 1994, denominada de Política Nacional do Idoso (PNI). Através dela que, pela primeira vez, delegou-se como dever da família, do Estado e da sociedade, o amparo às pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, e defendendo sua dignidade, seu bem-estar e a garantia de seu direito à vida.

Em 1999, foi elaborada uma parte essencial da PNI, a Política Nacional de Saúde do Idoso (PNSI) – Portaria nº 1.395/1999 (BRASIL, 1999) –, cujo propósito basilar consistia na promoção do envelhecimento saudável, na manutenção e melhoria da capacidade funcional dos idosos, como também na prevenção de doenças, recuperação da saúde dos que adoecem e na reabilitação dos idosos cuja capacidade funcional fosse restringida, de modo a garantir-lhes permanência no meio em que vivem, e o exercício independente de suas funções na sociedade.

A PNSI foi revogada pela Portaria nº 2.528 de 19 de outubro de 2006, que instituiu a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (PNSPI), reeditando alguns princípios já existentes e acrescentando outros (BRASIL, 2006a). Um dos grandes diferenciais da PNSPI é a orientação dos serviços públicos de saúde em identificar o nível de dependência do idoso, conferindo acompanhamento diferenciado para cada situação, garantindo-lhe o atendimento através do SUS. Finalmente, tivemos a criação do Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741 de 1º de outubro de 2003. O Estatuto, juntamente com a PNI e a PNSPI, compõe o arcabouço jurídico de proteção brasileiro relativo ao idoso<sup>4</sup>, contribuindo para o fortalecimento da atenção voltada para este segmento.

No entanto, não obstante colocar em visibilidade as demandas de saúde da população idosa brasileira, tal política não apresentou avanços no que concerne a possibilitar a priorização dos programas de saúde voltados aos idosos dependentes, mesmo previstos nos instrumentos supracitados, que invariavelmente apresentam algum comprometimento de ordem biopsicossocial, já que a velhice incorpora um leque de doenças crônicas. Todavia, o que vem se observando é a implementação de ações articuladas à atenção primária em contraponto aos cuidados que exigem um maior grau de complexidade na rede de saúde, quais sejam: as ações que envolvem a média e alta complexidades no contexto do SUS. Tal situação pode ser comprovada entre as ações estratégicas do Pacto pela Saúde (BRASIL, 2006b) no que tange à saúde do idoso como prioridade.

Com base nessas prerrogativas o princípio da equidade teria que ser acionado como componente fundante dos planejamentos em saúde ao que Veras (2004) denomina de frugalidade necessária em se tratando da assistência à saúde dos idosos. Impõe-se a necessi-

4. É válido destacarmos a Lei Nº 8.742 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) criada em 1993, que dispõe sobre benefícios a que o idoso tem direito, a exemplo da aposentadoria e do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

dade de incentivar as práticas de formulação e gerência das políticas públicas voltadas para o envelhecimento tendo como escopo a discriminação positiva, ou seja, a equidade como princípio maior de garantia da justiça sanitária.

No entanto, um paradoxo estrutural se coloca a partir da contraposição equidade/regressão dos direitos sociais levando-nos a questionarmos: como construir ações equânimes se as políticas de proteção social brasileira (especialmente a de saúde) vêm se estruturando de forma seletiva e com inúmeras condicionalidades? Como promover a equidade no atendimento a segmentos ultra vulneráveis (como o dos idosos) num contexto de gestão de políticas públicas caracterizado por iniquidades, seja a partir da base de financiamento, seja pela insuficiência de recursos humanos capacitados? Agregados a estes dilemas é importante assinalarmos que a própria configuração da Política Nacional do Idoso – núcleo a partir do que se origina a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (PNSPI) – expressa estes antagonismos quando ela própria guarda uma dependência intrínseca com as políticas que compõem a seguridade social brasileira. Nesta perspectiva, não é possível refletir o cuidado em saúde no setor público, parametrado pela equidade sem que nosso olhar paire sobre o eixo fundamental de prestação de cuidados junto ao idoso brasileiro, ou seja, a Política Nacional do Idoso (PNI).

Apesar de sua inegável importância e de sua promulgação ser resultado da ação de sujeitos coletivos, a operacionalização da PNI é atravessada por características ainda presentes nas políticas sociais brasileiras – fragmentação, setorialização, centralização, com ausência de monitoramento e avaliação, caráter paliativo, baixo controle social, inexistência do controle público (DEGENSZAJN, 2008), descontinuidade/irregularidade, fora da lógica redistributiva e se abordar os condicionantes que geraram a expressão da “questão social” para a qual a política social foi criada –. Assim é que os avanços práticos da PNI são pífios no que concerne à efetiva proteção social dos idosos, e, em termos ideológicos, não conseguiu enfrentar e dirimir preconceitos e concepções equivocadas que cercam o idoso e o envelhecimento.

A Política Nacional do Idoso guarda inúmeras peculiaridades já que é uma política atravessada fundamentalmente pelas políticas que encerram a seguridade social brasileira, quais sejam: saúde, previdência e assistência social. Portanto, analisar a PNI pressupõe refletir sobre os avanços e os recuos que tais políticas vêm sofrendo, bem como observar nomeadamente sua organização, estabelecida em níveis de complexidade conjoinados aos níveis de complexidade das políticas de saúde e assistência social e o quão tais políticas não prescindem a introdução da discriminação positiva – equidade horizontal e vertical – como princípio básico de implementação. Ancoradas no avanço de garantias de direitos verificado na Constituição de 1988, as políticas que compõem a seguridade social, notadamente a saúde, experimentaram inovações em termos de gestão com a estratégia da descentralização, organização dos serviços e participação da sociedade civil com a criação dos fóruns de controle social.

No que se refere às políticas que compõem a Seguridade Social brasileira, na Assistência Social, a inclusão da perspectiva da seguridade social como parâmetro para se pensar a proteção social resultou em avanços legal-formais consideráveis, tendo como resultado a construção anos mais tarde da perspectiva de política pública com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Contudo, tais avanços não foram acompanhados de financiamento compatível, o que evidenciou na década de 1990 a fragilidade do escopo em que se ancoravam as garantias obtidas em 1988 e a mudança de rota adotada pelos governos desde os anos 1990 no sentido de focalizar e selecionar suas respostas aos mais vulnerabilizados. No âmbito da Previdência Social brasileira as reformas operadas no lastro da reforma gerencial do Estado na década de 1990 também, por conseguinte, causaram impactos negativos na gestão da PNI. No que tange à saúde, a ênfase permanece na Atenção Primária e cada vez mais na responsabilização das famílias, sem o necessário acompanhamento qualitativo e quantitativo destes cuidados informais.

A Política Nacional do Idoso detém em seu arcabouço um conjunto de ações governamentais que prevê um suporte para que sejam assegurados os direitos sociais dos idosos, considerando que “o idoso é um sujeito de direitos e deve ser atendido de maneira diferenciada em cada uma das suas necessidades: físicas, sociais, econômicas e políticas” (CAMARANO, 2004, p. 269), daí a referência à proteção de idosos em todas as políticas que compõem a Seguridade Social.

Assim sendo, a PNI é transversal a tais políticas, sendo de fácil identificação tal transversalidade quando no capítulo das “Ações Governamentais” são explicitadas competências tanto nas referidas políticas e suas áreas, quanto nas áreas de educação, habitação e urbanismo, cultura, esporte e lazer. Do mesmo modo, sofre indubitavelmente os reflexos dessas políticas e das conjunturas que as inflexionam, justamente por essa interdependência na prestação dos serviços. Essa relação sistemática se expressa logicamente pela questão estrutural que circunda a proteção social brasileira em sua totalidade, mas no caso específico do segmento idoso, outros fatores devem ser levados em consideração. A esse respeito Pereira (2005, p. 8) adverte que:

Torna-se, portanto, urgente pensar num perfil de políticas sociais que, a despeito das limitações impostas pelo modelo socioeconômico dominante, se baseie nas análises (Juaréz, 1998): Das condições de vida dos idosos, detectando mudanças nos planos pessoal e social; Das situações específicas de pobreza, mal-estar e marginalização a que muitos idosos estão submetidos; Dos fatores políticos, sociais, econômicos e culturais que influenciam as condições de vida dos idosos, com vista à revisão das políticas sociais vigentes e à proposição de outras novas; Das convergências e divergências dos esquemas de políticas sociais nacionais com os de outros países para, por meio da comparação e do contraste, retirar lições positivas.

À visão de Pereira (2005), acrescentamos que tal pretensão perfil de políticas de corte social – como a saúde – deve considerar o pluralismo moral inerente à contemporaneidade, que expressa o impasse entre a justiça entendida como igualdade de acesso indiscriminada para toda a sociedade civil, que defende a saúde como um direito universal e a justiça como equidade que indica que em casos de disputa se deve lançar mão da assertiva de tratar de modo desigual os desiguais. Tal necessidade insurge como vital em se tratando das ações de saúde voltadas para os idosos, já que a velhice incorpora um vasto leque de demandas (no escopo da previdência, assistência social e habitação), sendo a mais frequente, a demanda em saúde, notadamente vinculada ao tratamento, à reabilitação e à cura de patologias crônicas próprias do processo de envelhecimento.

A esse respeito autores como Veras (2009), Minayo, Hartz e Buss (2000), Camarano e El Ghaouri (1999) têm provocado o debate acerca da problemática do cuidado em saúde, assinalando o despreparo da sociedade brasileira, sobretudo, a falta de aparato estatal via políticas públicas no enfrentamento dessa questão, basicamente subsumida à responsabilização das famílias. Particularmente tais autores sinalizam a defasagem entre os serviços públicos de saúde e a realidade epidemiológica que o segmento idoso sugere atualmente e que tende a se ampliar.

Além da PNSI (1999) e da PNSPI (2006), no intuito de reduzir os distanciamentos entre as necessidades de saúde dos idosos e o aparato legal na saúde, algumas legislações foram criadas ao longo dos anos no Brasil, entre as quais citamos: Lei nº 8.926/1944 (torna obrigatória a inclusão de advertências e recomendações nas bulas de medicamentos, referentes ao uso adequado por pessoas maiores de 65 anos); Lei Complementar 10.003/1998 (institui Programa Estadual de Vacinação da Terceira Idade); Portaria Interministerial MS/MPAS nº 5.153/1999 (cria o Programa Nacional de Cuidadores de Idosos), a Portaria GM/MS nº 702/2002 (propõe organização e a implantação de Redes Estaduais de Assistência à Saúde do Idoso); a Portaria/GM nº 399/2006 (apresenta as “Diretrizes do Pacto pela Saúde” que contempla as dimensões: pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão, e incluiu a “Saúde do Idoso” em suas prioridades no “Pacto pela Vida”), da qual deriva o documento “Atenção à Saúde da Pessoa Idosa e Envelhecimento” (BARCELOS, 2006; BRASIL, 2006b; BRASIL, 2010).

Neste último documento, são definidas como ações estratégicas da área técnica “Saúde do Idoso” – vinculadas às diretrizes da PNSPI –: Caderneta de Saúde da Pessoa Idosa; Caderno de Atenção Básica – Envelhecimento e Saúde da Pessoa Idosa; Curso de Aperfeiçoamento em Envelhecimento e Saúde da Pessoa Idosa; Curso de Gestão em Envelhecimento; Oficinas Estaduais de Prevenção de Osteoporose, Quedas e Fraturas em Pessoas Idosas; Ações desenvolvidas ou em desenvolvimento em parceria com outras áreas (acolhimento, assistência farmacêutica, atenção domiciliar, imunização, Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis – DST/AIDS).

Pelo que foi supracitado, à exceção da Atenção Domiciliar e do Acolhimento (am-

bos ainda pouco compreendidos em termos quantitativos), destacamos que o cariz das ações governamentais recai sobre uma população cujo envelhecimento se enquadre na modalidade “ativo e saudável”, com ênfase na manutenção e promoção da autonomia e da independência da pessoa idosa, sendo ainda bastante incipientes as ações destinadas ao cuidado formal e informal de idosos que possuem dificuldades funcionais associadas ao processo de envelhecimento e que são as que exigem maiores recursos dos familiares, o que se torna mais delicado em períodos de crise como hodiernamente vivenciamos.

Sobre a incidência de idosos com doenças crônicas, Sousa (2005, p. 45) assevera:

[...] com o avançar da idade nos tornamos mais propensos a desenvolver doenças crônicas. Em parte por alterações orgânicas próprias do envelhecimento, mas principalmente por hábitos inadequados que, durante toda a vida, prejudicam nossos determinantes básicos da saúde.

Ao reconhecermos a diminuição progressiva da capacidade e das reservas funcionais que aumenta a suscetibilidade a problemas de saúde (MAIA *et al*, 2006), cremos que o modo como as políticas de atenção ao idoso são pensadas e elaboradas tendem a retificar lacunas históricas, buscando desenvolver sua melhor qualidade de vida ou a ratificar estigmas que os associam quase exclusivamente à improdutividade e à dificuldade de convivência. Neste sentido, Oliveira (2002, p. 44) assevera: “A sociedade coloca o velho numa situação típica de marginalização social, na proporção em que ergue contra ele inúmeras barreiras sociais e desenvolve atitudes de preconceito e discriminação social”.

Não obstante as situações de marginalização social, Venturi (2007, p. 22) afirma que “[...] sem deixarem de ser críticos sobre as dificuldades específicas que enfrentam, decorrentes da idade, os idosos brasileiros valorizam mais que os não idosos aspectos positivos de sua condição [...] e denunciam o forte preconceito social e a discriminação” a que são submetidos.

A despeito do que sinalizamos anteriormente, apesar do crescente número de idosos que integram a população brasileira, persiste um alto grau de inacessibilidade e descumprimento dos direitos sociais que os mesmos possuem constitucionalmente, dentre estes o direito à saúde. Tal contexto nos leva a refletir sobre a situação do envelhecimento no país a partir de duas vias: os instrumentos de formulação e implementação das políticas setoriais que atravessam e dão suporte à PNI – particularmente o mecanismo da intersectorialidade – e a notória inacessibilidade que a maioria dos idosos enfrentam quando tentam acessar os direitos sociais que foram garantidos através do Estatuto do Idoso.

Em relação à intersectorialidade, a proposta da “Atenção à Saúde da Pessoa Idosa e Envelhecimento” prevê o “estímulo às ações intersectoriais, visando à integralidade da atenção” (BRASIL, 2010, p. 24), mediante ações específicas nas áreas da educação, Previdência

Social, do trabalho e emprego, do desenvolvimento urbano, dos transportes, da justiça e dos direitos humanos, do esporte e lazer, da ciência e tecnologia, e no Sistema Único de Assistência Social, dentre as quais boa parte reside em ações educativas, desenvolvimento de pesquisas, promoção e defesa dos direitos dos idosos, que, embora relevantes, não são acompanhadas por determinações específicas para sua concretização.

Cabe-nos destacar que nas “Diretrizes operacionais dos Pactos pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão” (BRASIL, 2006b) há referência contínua ao respeito às diferenças loco-regionais, com desenvolvimento de mecanismos de cogestão e planejamento regional, mediante ênfase na regionalização de modo a “garantir o direito à saúde, reduzir desigualdades sociais e territoriais e promover a equidade” (BRASIL, 2006b, p. 19) o que tenta aproximar a questão dos direitos à territorialidade e aos sujeitos.

Sobre a perspectiva de território e territorialidade, Degenszajn (2008, p. 210) aponta que:

Novas e redobradas demandas sociais são direcionadas às políticas pública, e é nesse contexto que a dimensão local passa a ser revalorizada, na perspectiva de ampliação da participação de novos sujeitos nos processos decisórios e a experimentação de novos formatos e desenhos das políticas e programas sociais.

Trata-se de uma perspectiva que pretende superar o padrão tradicional de desempenho das políticas sociais e da intervenção estatal [...].

No âmbito da proteção social, a formulação, coordenação, supervisão e avaliação da PNI ficam a cargo do Conselho Nacional de Seguridade Social e dos Conselhos Setoriais, uma vez respeitadas as respectivas esferas de atribuições administrativas, além do Plano de Ação Governamental, estabelecido em 1994 através da Lei 8.842/1994 (PNI) que criou normas para garantir os direitos sociais dos idosos, assegurando a autonomia, integração e participação efetiva destes como instrumento de cidadania (MOREIRA, 1998).

Em tese, sua organização se estabelece em níveis de complexidade sistêmicos aos níveis de complexidade das políticas de saúde e assistência. Ferreira (2003) adverte que esse traço coloca um desafio duplo para a PNI, pois apesar da existência de consenso acerca da necessidade de uso da estratégia da intersetorialidade por parte dos atores sociais que participam da formulação da política, persistem vários entraves no entorno de sua execução, seja pela pressão de grupos de interesses opostos aos princípios da PNI, seja pela falta de estrutura das demais políticas públicas e o excesso da burocracia pública, com as quais a PNI deveria dialogar para obter efetividade (SCHUTZ; MIOTO, 2010; JUNQUEIRA, 2000).

Ao tempo em que a PNI possui tais características, a PNSPI as apresenta de modo mais visível, revestida tanto das singularidades que a proteção social pública ao idoso carrega, quanto das peculiaridades que a política de saúde produziu nos anos de implementação

do SUS que em seu princípio maior – a universalidade – assegura que nenhum indivíduo deve estar fora dos níveis de atendimento possibilitando acesso igualitário de acordo com as necessidades demandadas. Cabe agregar ainda, os princípios constitucionais relativos ao acesso integral e equânime na prestação dos cuidados em saúde, sejam aqueles de proteção, promoção ou de recuperação em saúde, daí que em Brasil (2006b, p. 19), a intersectorialidade a partir da regionalização tem como fundamento “assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais do acesso, equidade e integralidade”.

Segundo a PNI, cabe, ao setor saúde, prover o acesso dos idosos aos serviços de saúde e às ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, mediante o estabelecimento de normas específicas para tal; e o desenvolvimento da cooperação – diálogo intersectorial – entre as esferas de governo e entre centros de referência em geriatria e gerontologia. Notadamente, a recuperação, manutenção e promoção da autonomia e da independência das pessoas idosas são apontadas como as principais finalidades da PNSPI, e, para alcançar tal fim, a política direciona as medidas coletivas e individuais de saúde, seguindo os princípios e diretrizes do SUS, também define que a atenção à saúde da população idosa terá por referência a Atenção Básica (AB) a partir da Estratégia Saúde da Família (ESF), visto que a ESF é tida como a porta de entrada dos usuários no sistema de saúde.

À semelhança de outros países latino-americanos, no Brasil, as políticas de saúde voltadas para os idosos consideram o envelhecimento como fenômeno urbano que tem se afirmado nas últimas décadas, e as projeções para o século XXI indicam que 82% dos idosos brasileiros estarão morando nas cidades (VERAS, 2009). As regiões mais urbanizadas, como a Sudeste e o Sul que ainda oferecem melhores e maiores ofertas de emprego, além de maior disponibilidade de serviços públicos, alimentação, moradia e assistência médica e social, serão detentoras de um maior número de idosos de idade elevada.

Ademais, embora grande parte das populações ainda viva na pobreza, nos países menos desenvolvidos ocorreram certas conquistas tecnológicas da medicina moderna dos últimos 60 anos, como: assepsia, vacinas, antibióticos, quimioterápicos e exames complementares de diagnóstico, entre outros, que favoreceram a prevenção ou cura de muitas doenças que eram fatais, levando a uma queda da mortalidade infantil e, conseqüentemente, a um aumento da expectativa de vida dos indivíduos. No entanto, poucos idosos brasileiros conseguem percorrer esse itinerário terapêutico sem esbarrar na inacessibilidade, sobretudo os idosos que vivem abaixo da linha de pobreza, vulnerabilizados pela situação socioeconômica. Assim, ao tratar especificamente as conexões necessárias para que a PNSPI provoque o impacto desejado é necessário analisar sua permeabilidade, ou seja, quais caminhos a referida política tem que percorrer, se articular e quais as dificuldades observadas atualmente.

Para além das questões estruturais que o sistema de proteção social brasileiro apresenta, vale lembrar que a preocupação com a saúde dos idosos é recente no país. No cenário do SUS as ações ainda se ressentem de consolidação. No nível da atenção básica as inter-

venções direcionadas aos idosos são pontuais calcadas no modelo campanhista, haja vista as campanhas de imunização do idoso. Os demais programas de saúde, tais como controle de diabetes, hipertensão não são destinados exclusivamente aos idosos. A intervenção nesse nível de complexidade em saúde conta com pouquíssimas experiências municipais que se voltam à população idosa através de programas coletivos. Em relação aos níveis de média e alta complexidade a situação se agrava, tendo em vista o contexto mais amplo de violação do direito à saúde para a população de modo geral. São nestes níveis de atendimento, que as redes de atenção têm mais se ressentido dos impactos do projeto privatizante na saúde.

Não é sem razão que são nesses espaços que o processo de judicialização da saúde tem se expandido. Em relação ao atendimento prestado pelo SUS aos idosos – previsto na PNSPI –, percebe-se a ausência dos princípios da universalidade, equidade e integralidade e o descumprimento sistemático do Estatuto do Idoso em seu capítulo IV que trata diretamente do direito à saúde. Como bem infere Silva (2010), o Estatuto do Idoso incorpora claramente o atendimento integral no SUS, desde atendimento geriátrico em ambulatórios, dispensa de medicamentos, serviços de cuidadores domiciliares até o acesso a órteses e próteses, o que poderia ser minorado se as ações fossem executadas a partir da lógica intersetorial.

Em face da relevância da intersetorialidade das ações em saúde, Melo *et al.* (2009) descrevem as ações coletivas como estratégias eficazes para a melhoria da qualidade de vida da população, justamente quando estas são abalizadas pela intersetorialidade, transdisciplinaridade e pelo desenvolvimento de autonomia dos sujeitos, inclusive dos idosos. Em relação ao estímulo às ações intersetoriais, visando à integralidade da atenção, a PNSPI nos diz que,

A prática da Intersectorialidade pressupõe o reconhecimento de parceiros e de órgãos governamentais e não-governamentais que trabalham com a população idosa. A organização do cuidado intersectorial a essa população evita duplicidade de ações, corrige distorções e potencializa a rede de solidariedade (BRASIL, 2006a, p. 10).

No entanto, intersectorialidade pressupõe mudanças endógenas das políticas de proteção social e exógenas, destas entre si. Impõe ainda a compreensão por parte dos gestores de que em função da complexidade das expressões da “questão social”, um setor apenas não consegue dar conta das demandas multifacetadas que surgem, como bem expressam Junqueira (1998; 2000); Inojosa (2001); Andrade (2006), Ferreira e Silva (2005), Monnerat e Souza (2009; 2011) e Schutz e Miotto (2010).

Na produção do cuidado em saúde junto à pessoa idosa – prevenção, promoção, cura e reabilitação –, ou seja, na busca da manutenção da capacidade funcional do idoso há que se atentar para as peculiaridades que o envelhecimento humano demanda que envolve

nuances de ordem biopsicossocial que não serão enfrentadas a partir de um setor, tendo em vista que este modelo dividido por setores promove ações de caráter isolado, se caracterizando como ineficaz, já que a inclusão social passa pela satisfação de um conjunto de direitos inter-relacionados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do estado da arte sobre o tema da intersetorialidade realizado após pesquisa bibliográfica e documental, constatamos que os estudos dos anos 1990 se dedicaram à definição de modelos intersetoriais no âmbito da gestão das políticas públicas dentro do aparato estatal. Nas produções recentes, diante da variedade de modelos de gestão intersetoriais, há um esforço em analisar o resultado das ações das políticas nas condições objetivas de vida das populações usuárias de seus serviços, de modo a perceber um resultado sinérgico. Todavia, outra questão que se esboça é que para além dos resultados das ações para os indivíduos, há uma preocupação em perceber como os profissionais que trabalham nos aparatos estatais das políticas acionam e viabilizam esta estratégia em seu cotidiano, uma vez que muitas políticas já disponibilizam em diversas etapas de suas implementações arranjos intersetoriais preconizados em suas legislações, documentos, portarias.

Observamos também que a setorização das políticas públicas segue em grande parte influenciada pela própria segmentação das disciplinas. É como se o aparato governamental fosse todo fatiado por conhecimento “ninguém encara as pessoas e famílias como totalidade que são” (INOJOSA, 2001, p. 103). No caso do foco de nossa análise, identificamos que as interconexões que a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa construiu com o Sistema Único de Saúde através das políticas de saúde municipais e estaduais não se materializaram nos processos de gestão, ou seja, não conseguiram ultrapassar as determinações legais em sua plenitude.

O itinerário que o idoso tem que percorrer para obter resolutividade em suas demandas mais corriqueiras – a maioria delas vinculadas ao cuidado em saúde – é pautado em inacessibilidade ou em vivências de ações sobrepostas, ora de gestões municipais, ora de ações estatais, visto que não existe ainda uma sincronia entre os agentes e as políticas voltadas para o segmento, notadamente as de corte social – Assistência Social, Previdência, Saúde, Política Nacional do Idoso e a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa –.

Outrossim, as políticas públicas mencionadas carecem de uma nova lógica de gestão, calcada na interdisciplinaridade e no compartilhamento de funções entre os setores que as integram. Nessa perspectiva, enquanto persistirem os posicionamentos setorizados no que concerne à prestação do cuidado público em saúde voltado para os idosos, continu-

aremos a observar a falácia da equidade em detrimento da materialidade do direito à saúde.

Especificamente em relação ao território Degenszajn (2008, p. 212) assevera que é fundamental que a intersetorialidade seja incorporada às políticas sociais para o desenvolvimento de trabalho na perspectiva de territorialização, pois o lugar expressa as complexidades e interdependências da realidade social. Neste sentido, “a conexão territorialidade/intersetorialidade voltada à inclusão social redimensiona as intervenções específicas, ampliando o padrão de qualidade e a efetividade das ações desenvolvidas”.

Entretanto, ainda que considere a participação dos sujeitos e o compartilhamento das decisões com a sociedade civil, a perspectiva da territorialização não se funda na responsabilização exclusiva da sociedade civil, permanecendo essencial o protagonismo do Estado e do gestor público nos processos decisórios. O que se defende é a articulação entre as políticas públicas para melhor utilização dos recursos mediante diálogo, articulação, e socialização de informações junto aos usuários que dão sentido aos territórios (DEGENSZAJN, 2008) o que, no caso dos idosos, requer uma mudança também cultural em relação à visão do lugar que eles ocupam na sociedade.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, L. O. M. de. **A Saúde e o dilema da Intersetorialidade**. 2006. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Faculdade de Ciências Médicas – UNICAMP, Campinas, 2006.

ASSIS, M. de. **Promoção da Saúde e Envelhecimento**: avaliação de uma experiência no ambulatório do Núcleo de Atenção à Saúde do Idoso. 2004. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – FIOCRUZ/Escola Nacional de Saúde Pública. Rio de Janeiro, 2004.

BARCELOS, A. T. **A efetividade dos direitos fundamentais do idoso: uma análise de caso no município de Vitória-ES**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Público e Evolução Social) – Universidade Estácio de Sá. Rio de Janeiro, 2006.

BERZINS, M. A. V. da S. Envelhecimento populacional: uma conquista para ser celebrada. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 24, n. 75, p. 19-34, setembro de 2003.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria Nº 1.395 de 09 de dezembro de 1999. Aprova a Política Nacional de Saúde do Idoso e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial, 1999.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria Nº 2.528 de 19 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa**. Brasília: Gabinete do Ministro de Estado da Saúde, 2006a.

- BRASIL. Ministério da Saúde. **Diretrizes Operacionais dos Pactos pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão**. Brasília: Secretaria Executiva, 2006b. (Série A. Normas e Manuais Técnicos).
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Atenção à saúde da pessoa idosa e envelhecimento**. Brasília: Secretaria de Ações Programáticas e Estratégicas, Área Técnica Saúde do Idoso, 2010. (Série B. Textos Básicos de Saúde) (Série Pactos pela Saúde, 2006, v. 12).
- CAMARANO, A. A. (Org.). **Os novos idosos brasileiros: Muito além dos 60?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004.
- CAMARANO, A. A.; EL GHAOURI, S. K. Idosos brasileiros: que dependência é essa? In: CAMARANO, A. A. (Org.). **Muito além dos 60: os novos idosos brasileiros**. Rio de Janeiro: IPEA, p. 281-306, 1999.
- DEGENSZAJN, R. R. Processos de articulação na perspectiva socioterritorial. In: ARREGUI, C. C.; BLANES, D. N. **Metodologias do trabalho social**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2008, p. 209-216.
- FERREIRA, M. L. C. **Intersetorialidade: um desafio na Implementação da Política Nacional do Idoso no estado do Rio de Janeiro**. 2003. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública), ENSP/Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.
- FERREIRA, V. S. C.; SILVA, L. M. V. Intersetorialidade em saúde: um estudo de caso. In: Hartz, Z. M. A.; SILVA, L. M. V. **Avaliação em Saúde: dos modelos teóricos à prática na avaliação de programas e sistemas de saúde**. Salvador: EDUFBA, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005, p. 103-150.
- INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com Intersetorialidade. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001.
- JUNQUEIRA, L. A. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 11-22, nov./dez. 1998.
- JUNQUEIRA, L. A. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 11-22, p. 35-45, nov./dez. 2000.
- MAIA, F. de O. M. *et al.* Fatores de risco para mortalidade em idosos. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 40, n. 6, p. 1049-1056, out. 2016.
- MELO, M. C. de. *et al.* A Educação em Saúde como agente promotor de qualidade de vida do idoso. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14 (Supl.), n. 1, p. 1579-1586, 2009.
- MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. de. Política Social e intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. **SER Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 200-220, jan/jun. 2009.
- MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. de. Da Seguridade Social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011.

- MINAYO, M. C. S.; HARTZ, Z. M. A.; BUSS, P. M. Qualidade de vida e saúde: um debate necessário. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.5, n. 1, p. 7-18, 2000.
- MOREIRA, M. M. O envelhecimento da população brasileira: intensidade, feminização e dependência. **Revista Brasileira de Estudos Populares**, Brasília, v. 15, n.1, p. 79-94, 1998.
- OLIVEIRA, R. de C. da S. Velhice: Teorias, Conceitos e Preconceitos. **A Terceira Idade**, São Paulo, v. 13, n. 25, p. 37-52, ago. 2002.
- PASTORINI, A. **A categoria “questão social” em debate**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção questões da nossa época; v. 109).
- PEREIRA, P. A. P. **Formação em Serviço Social, Política Social e o fenômeno do envelhecimento**. Comunicação apresentada em Mesa Redonda no Seminário sobre Educação Superior e Envelhecimento Populacional no Brasil, Brasília, 12 de maio de 2005.
- SCHUTZ, F.; MIOTO, R. C. T. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 16, n. 1, p. 59-75, jan./jun. 2010.
- SILVA, J. A. da. **Gestão da Política Nacional do Idoso a luz da realidade de Juiz de Fora**. 2010. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2010.
- SOUSA, M. P. de. **O lúdico na terceira idade**. 2005. Monografia (Especialização) – Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2005.
- VENTURI, G. Envelhecer é um privilégio? **Teoria e Debate**, São Paulo, v. 4, n. 71, p. 20-23, mai./jun. 2007.
- VERAS, R. A frugalidade necessária: modelos mais contemporâneos. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 1141-1159, set-out. 2004.
- VERAS, R. Envelhecimento populacional contemporâneo: demandas, desafios e inovações. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 43, n. 3, p. 548-554, 2009.

# Território Quilombola do talhado: pejeas, avanços e desafios para a proteção social

Maria Janaína Silva dos Santos<sup>1</sup>

Marinalva de Sousa Conserva<sup>2</sup>

## RESUMO

O referido artigo tem por finalidade contribuir na discussão sobre proteção social no território quilombola do Talhado. Deste modo, analisamos quais os avanços e desafios enfrentados pela população desta comunidade para garantir o direito às políticas sociais. O percurso metodológico para execução deste artigo foi uma análise a partir dados feitos para escrita da dissertação de mestrado em Serviço Social. Para além da dissertação analisamos o território e sua vivência, sua trajetória como sendo um espaço de resistência e luta dos sujeitos que os construíram, trazendo para a discussão as questões sociais e seus vínculos culturais e econômicos, determinantes para a história desse território e seus desdobramentos atuais. Esperamos com esse artigo, contribuir no debate para a consolidação das políticas de proteção social neste território, pois consideramos que esse debate reforça possibilidades para a execução de políticas públicas para outros territórios quilombolas existentes, pretendemos como esse, contribuir para o resgate e garantias da dignidade social e da valorização da sua cultura e sua singularidade.

**PALAVRAS CHAVES:** Território, Quilombo, Talhado, Avanços, Proteção Social.

## ABSTRACT

This article aims to contribute to the discussion about social protection in the territory of the quilombola of the Talhado. Thus, we analyze what are the advances and challenges faced by the population of this community to ensure the right to social policies. The

---

1. Graduada em Serviço Social pela Universidade Norte do Paraná (2012). Especialista em Políticas Públicas e Assistência Social, pela FURME/ Unipê, (2013). Mestre em Serviço Social UFPB, (2015). Tem experiência na área de Serviço Social e Políticas Públicas.

2. Pós-Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP/2010). Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS/PPGSS/UFPB). Professora do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba.

course methodology for execution of this article was an analysis from the data made for writing dissertation on Service Social. In addition to the dissertation, we analyze the territory, and his experience, his trajectory as a space of resistance and struggle of the subjects that built them, bringing to the discursão social issues and its ties to cultural and economic determinants for the history of this territory and its current developments. We hope with this article, to contribute to the debate for the consolidation of policies social protection in this territory, as we believe that this debate reinforces the possibilities for the implementation of public policies to other quilombola territories existing, we intend to as this, to contribute to the rescue and guarantees of social dignity and appreciation of their culture and its uniqueness.

**KEYWORDS:** Territory, Quilombo, Talhado, Advances, Social Protection.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por finalidade apresentar a situação existem no quilombo do Talhado, a partir da pesquisa de campo feito para a elaboração da dissertação de mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba no de 2015. Este trabalho foi de suma importância, para compreensão da realidade desta comunidade, e teve o objetivo de identificar quais os dilemas, desafios e perspectivas enfrentados por essa população e seu território para garantia da proteção social. Para tanto, faremos um resgate sucinto da história do Talhado, como surgiu, qual sua formação, quais as perspectivas da população residente naquele território, quais os desafios a partir do reconhecimento daquele grupo enquanto comunidade tradicional com direitos diferenciados dos demais territórios; sabe-se que a construção histórica desse grupo e sua origem se desenvolveram em seus aspectos – histórico econômico social e cultural, tem como foco o processo de organização política a partir da configuração do território e o vínculo com este, por parte da população enquanto espaço de luta e resistência. A partir dessas perspectivas, as comunidades quilombolas criam anseios para a melhoria de seu grupo compreendendo quais os desafios que os mesmo enfrentam para garantir a proteção social.

Nesta perspectiva, constitui-se como foco principal deste artigo o processo de proteção social do quilombo do Talhado localizado na zona rural do município de Santa Luzia no sertão da Paraíba, e as políticas sociais existentes para esse território. Sendo assim precisamos compreender que há muitas denominações sobre o que seja território quilombola, a primeira vez que esse termo foi empregado, foi através do Conselho Ultramarino em 1740,

que escreve uma carta ao Rei de Portugal, na qual continha à explicação do que vinha a ser um quilombo. Segundo essa carta, “toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoadas, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele”. Hoje diante do cenário que está posto, os territórios quilombos existente no Brasil não é definido apenas por esse termo, podendo os mesmos ser identificados por inúmeras formas de organizações que vêm desde o período colonial, quando os mesmos tinham um só objetivo, refugiar negros que se rebelavam contra o processo de escravatura vigente no Brasil na época; os quilombos dos dias atuais perpassam o conceito empregado pelo Conselho Ultramarino no ano de 1740, que se baseava apenas em um lugar de esconderijo dos negros, hoje quando falamos destes territórios precisamos compreender a fundo a ideia posta para caracterizar essas comunidades, e como se dá o processo de proteção social para atender os anseios deste grupo.

## **ABORDAGENS CONCEITUAIS SOBRE TERRITÓRIO QUILOMBOLA E A REGULAMENTAÇÃO DOS TERRITÓRIOS COMO GARANTIA DE DIREITOS**

Do ponto de vista da abordagem conceitual no Brasil, Almeida (2002) nos apresenta o primeiro conceito jurídico de quilombo, de 1740 do Conselho Ultramarino, embora o autor reconheça esse como sendo o primeiro conceito empregado no Brasil, o mesmo faz uma crítica afirmando que não se pode caracterizar um território quilombola exclusivamente sobre essa ótica, por tanto outros autores como O’Dwyer (2002), considera:

Quilombos não são grupos isolados ou uma população homogênea em sua composição racial, ou seja, a raça negra da população não pode ser utilizada como único critério para a definição desse grupo étnico; também esses grupos nem sempre são descendentes de escravos fugidos, mas [...] consistem em grupos que desenvolveram práticas cotidianas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos e na consolidação de território próprio. (O’DWYER, 2002, p. 18).

O conceito trazido pela autora e adotado nos dias atuais para compreender quilombo, na perspectiva de garantir os direitos sociais, indicando um esforço no sentido de abandonar o conceito definido em 1740 pelo Conselho Ultramarino. Auxilia-nos a compreender quilombo de forma ampla e mais complexa, essa complexidade permite trabalhar as políticas públicas respeitando e compreendendo essa população e seu território. Deste modo podemos compreender quilombo como um espaço de luta e resistências nos âmbitos econômicos, política, cultural, territorial e memorial, onde sua população se “organizaram

para lutar por sua liberdade e pelo direito de vivenciar livremente sua forma de organização social num espaço coletivo, onde sua cultura e sua identidade são valorizadas passando os saberes e costumes aos mais novos” (SANTOS 2015).

Para melhor compreendermos o déficit<sup>3</sup> de políticas sociais específica para essa população, precisamos levar em consideração a formação histórica, social, econômica e política do Brasil, estabelecida desde o império aos dias atuais, é correto afirmar, “foram elaborados sete constituições Federais, entre 1824 a 1988, para contribuir com as demandas do País, porém nenhuma constituição anterior à de 1988, trazia em seu texto qualquer outra pauta que tratasse das desigualdades sociais e racial, no que se refere à população negra e especificamente as comunidades quilombolas” (SANTOS, 20015 p. 48). Sobre essa ótica essa população em seus territórios vivia à margem da sociedade, num completo esquecimento por parte do poder público. Assim, por longos anos de construção do Brasil, os negros foram “invisíveis” à sociedade, os que se encontravam em comunidades quilombolas afastadas das cidades, sofriam mais por serem visto como estranhos, criando estereótipos discriminatórios e viverem em territórios afastados dos perímetros urbanos, sendo que essa situação de afastamento se deu, justamente pela opressão e discriminação racial que os mesmo sofreram ao longo da historia por conta de suas origens, gerando o sentimento de exclusão social por parte de seus sujeitos, sobre essa ótica, Florestan Fernandes (1978) afirma que:

Deu-lhes a liberdade sem lhes dar a dignidade, tendo em vista que muitos se refugiavam nos arredores das fazendas, outros, longe delas, formando uma nova conjuntura social, reproduzindo uma sociedade independente, com uma roupagem e características das mesmas que criaram quando fugiram das senzalas, para lugares que pudessem exercer livremente seu modo de cidadania, sem nenhuma proteção daquele que lhe fez livre: o Estado brasileiro (FERNANDES, 1978, p. 01).

Os negros que ainda viviam no regime escravocrata, foram concedidos uma liberdade teórica, sem qualquer garantia de segurança econômica ou de assistência compulsória; aos senhores e ao Estado não foi atribuída nenhuma obrigação como referência às pessoas dos libertos, abandonados a própria sorte daí em diante (FERNANDES, 1959, p. 65). Mesmo com a conquista da liberdade, os negros, não foram considerados cidadãos brasileiros, e conseqüentemente não gozavam de direitos sociais. Deste modo que essa população se refugia em territórios que lhe concede a liberdade e o mínimo de dignidade. Esses por sua vez passam mais de um século invisíveis e insistentes diante da sociedade e do Estado brasileiro, podemos compreender que, a partir do crescimento econômico após a abolição, a chegada

---

3. (Do Latim “falta”) . Econ. diferença entre o que foi previsto para atender a certa demanda e o que existe na realidade.

dos trabalhadores europeus que passaram a ocupar o lugar que antes destinado aos negros escravizados, fizeram com que, os que antes eram senhores de escravizados, passassem a não contratar os serviços dos negros libertos, preferindo a mão de obra dos imigrantes europeus, que eram mão de obra “especializada”.

Deste modo a opressão histórica, econômica, social e cultural vivida por essa população desencadeou algumas situações, que marcam a configuração da sociedade brasileira até os dias atuais, entre elas, a expansão urbana mais especificamente o surgimento e crescimento das periferias, que ocorreram entre o final do século XIX e meados do século XX, hoje podemos encontrar descendentes dessa população nestas periferias, bem como comunidades quilombolas nos perímetros urbanos, que vivem de forma vulnerável, na Paraíba, a exemplo de duas comunidades quilombo certificadas pela FCP, Talhado urbano<sup>4</sup> que esta localizada a margem do bairro São José em Santa Luzia, ela surge no final da década de 1980 quando parte da população do Talhado rural migra para o perímetro urbano, parte dessa população antes moravam no território rural, não tendo como manter-se neste território, se aglomera a margem da sociedade e vivendo em meio à vulnerabilidade social, buscando e lutando pelos seus direitos, sem perder o vínculo com território de origem; a segunda comunidade é quilombo de Paratibe<sup>5</sup> localizado na capital paraibana, a mesmo origina em território afastado do perímetro urbano, porém com a expansão imobiliária, vê seu território engolido e usurpado por especulação imobiliária, e ficando em meio aos “arranhas céus”, entrando em conflito judicial para garantir a permanência de sua população em seu território, tendo em vista que a constituição lhe garante o direito de permanência, porém o Estado não executa esse direito, e a comunidade tendo que recorrer ao Ministério Público Federal-MPF para garantir esse direito.

A população de Paratibe assim como do Talhado urbano, lutam frente ao MPF para ter os seus territórios titulados e garantidos para poderem viveram e desenvolverem suas atividades livremente, porém vale ressaltar que as comunidades acima citadas não são casos isolados, no estado da Paraíba existe 38 territórios quilombolas certificados pela Fundação Cultural Palmares- FCP, e apenas 02 titulados<sup>1</sup>. Sobre a análise de Moura (1992), as comunidades quilombolas continuam a lutar pelos seus territórios, sendo esse um espaço social, essa luta é por melhoria das condições de vida, pela liberdade coletiva por um sistema comunitário, por uma organização política e econômica própria, pelo direito de permanecer a um lugar que tem um vínculo de pertencimento, para garantir a sobrevivência neste território, as formas de resistência encontrada e adotou por cada comunidade, é o que diferencia uma de outra e distingui muitas suas formas de organização social, fazendo com que determinem as formas políticas, seus modos de produção, suas práticas culturais e o

---

4. Para uma discussão mais ampla ver SOUZA, 2011.

5. Paratibe é uma comunidade quilombola, fica localizada no bairro de Valentina na cidade de João Pessoa-PB. Foi certificada em 2007 pela fundação cultural palmares.

uso do território. Santos (2015).

O quilombo do Talhado, por exemplo, viveu isolada por longas décadas, só teve visibilidade a partir de um documentário feito em seu território - Aruanda de 1960, porém, só em 2004 ele é reconhecido e certificado pela FCP e visto pelo Estado como um lugar com direitos diferenciados, porém não passando disto. Em entrevista a um morador desse território para a dissertação de mestrado o mesmo relata que: “As pessoas ainda os olham torto, quando se dizem do Talhado, antes era pior o estereotipo criado para esse grupo de pessoas ruim e tudo que aconteci na cidade [Santa Luzia], era os negros do Talhado quem causavam”, porém de acordo com o mesmo, as coisas mudaram depois que o território foi reconhecido como sendo uma comunidade quilombola pela FCP.

Podemos observar que a pós a certidão o olhar para essa comunidade muda, a compreensão que é sujeita de direitos ficam evidente mais a garantia desses direitos continuam no princípio da inércia. Assim concluímos que os quilombolas são uma das formas mais vivas e dinâmicas quando se pensa em território; de acordo com Santos (2007), é um espaço além do geográfico, e que permanece em movimento, que se molda ao seu próprio modo de organização, tem características peculiares, perpassando apenas de um espaço ocupacional. Para Koga (2010):

[...] o território se configura como um elemento relacional na dinâmica do cotidiano de vida das populações. E o fato do território estar tão presente no cotidiano e na vida das pessoas evidencia que a história não se faz fora do mesmo, mesmo porque não existe sociedade a – espacial (KOGA, 2010, p. 71).

Nesse sentido, o território é um espaço de poder e de afirmação de sua identidade, isso explica por que para as comunidades tradicionais – e em especial os quilombolas – o território é parte importante de sua história e símbolo de resistência, e porque as políticas de proteção sociais para essas comunidades, só se concretizam após uma identificação do território propriamente dito.

## **AS POLÍTICAS SOCIAIS E A IMPORTÂNCIA DOS VÍNCULOS SOCIO-CULTURAIS DESTA POPULAÇÃO, UM OLHAR PARA O QUILOMBO DO TALHADO.**

A Fundação Cultural Palmares ao longo de sua criação até os dias atuais constatou que no Brasil existem mais de 3.524 comunidades afro-descendentes quilombolas, totalizando cerca de 3.000 mil famílias em todo o Brasil e cerca de 350 mil quilombolas. Esses da-

dos são reforçados pela pesquisa publicada em 2005, pelo Centro de Geografia e Cartografia Aplicada – CIGA, da Universidade de Brasília – UnB e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPPIR. É correto afirmar que as comunidades quilombolas são grupos sociais cuja identidade étnica os distingue do restante da sociedade. Sendo os “grupos que desenvolveram práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar” (O'DWYER, 1995 p. 1). O primeiro direito jurídico formal, que beneficia e reconhece os direitos dos quilombos veio cem anos após a liberdade dessa população, e sobre essa base que as políticas públicas se norteiam para garantia de direitos sociais para essa população, o Artigo 68º Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal, foi o primeiro direito jurídico formal, em seguida, surge outros direitos, segundo a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPPIR, no Programa<sup>6</sup> Brasil Quilombola (2005, p. 112), refere-se:

[...] aos indivíduos, agrupados em maior ou menor número, que pertençam ou pertenciam a comunidades, que, portanto, viveram, vivam ou pretendam ter vivido na condição de integrantes delas como repositório das suas tradições, cultura, língua e valores, historicamente relacionados ou culturalmente ligados ao fenômeno sociocultural quilombola.

Nesta perspectiva, surge pressão para o Estado brasileiro garanta os direitos mínimos diferenciados a essa população. Porém o direito subjetivo das comunidades remanescentes de quilombos previsto no Art. 68, não garante sua efetiva proteção, pois, diante da inércia do poder público, as comunidades quilombolas necessitam recorrer ao poder judiciário para que lhes sejam concedida a propriedade definitiva de suas terras. (SANTOS, 2015, P.69), Sabemos que as questões que diz respeito à regulamentação dos territórios sempre foram complexas no cenário brasileiro, quando partimos para as comunidades tradicionais, torna se ampla, complexa e de caráter de identidade e vínculo com o território, pra ressaltar o jurídico e social na garantia desses direitos surge o Decreto 4887/2003<sup>7</sup> que trata da questão da titulação de posse desses territórios respeitando a singularidade de cada quilombo.

Abaixo elencamos alguns direitos adquiridos para a população negra, porém nada específico que corresponde exclusivamente para os quilombos, nem para seus territórios, os primeiros direitos sociais adquiridos, por exemplo, veio depois a “Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial e a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância”, realizada na África do Sul, em 2001, é considerado o ponto de inflexão da temática ra-

---

6. Programa do Governo Federal distribuídos em quatro eixo, criado em 2005 para atender as necessidade das comunidades quilombolas monitorado pela SEPPPIR, com políticas interministerial.

7. Diz respeito a, regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 2003).

cial na agenda governamental. Sendo assim, após essa conferência, o território quilombola ganhou mais importância enquanto base legítima para garantia dos direitos. Porém, entre as definições da conferência e as ações práticas existe um longo caminho. No Brasil, por exemplo, se tratou do início das ações do Estado para garantir direitos a população negra e quilombola e promover a igualdade racial. Segundo Linhares:

“os debates em torno destas designações ganham sentido, sobretudo, para efeito de medidas legais, jurídicas ou definição de direitos sociais, econômicos, políticos para os quilombolas e seus descendentes. Por exemplo, direito à legalização da terra, à moradia, à educação, à saúde, ao lazer”. (LINHARES, 2002, p. 5).

Sobre as afirmações do autor essas comunidades são sujeitos coletivos de direito, como emissores de um direito ao território, excluindo a ideia restrita de quilombo como o único espaço de negros fugidos e elevando o conceito de quilombo ao de território como locus que uma população historicamente excluída e discriminada desenvolveu suas relações sociais de vida com muita luta e defendendo suas origens, valorizando tradições e culturas, quando o mesmo passara ser reconhecido, sua população cobrava: “a cidade da escola, do trabalho, da comida, do ônibus, da casa, da saúde, da educação, do analfabetismo, da produção e reprodução da vida diária. Lugares esses esquecidos pelo poder assentados nos pedaços centrais da cidade”. (SPOSATI, 2001, p. 18). Ou seja, o território como garantia de proteção onde pudessem exercer seus direitos de cidadãos. Na prática as políticas de proteção social sendo dever do Estado se coloca dentro de uma trama de conflitos de interesses que restringe sua efetivação e aperfeiçoamento. Sposati afirma que:

O território é mais do que um locus, no sentido de definição de um lugar, não é algo estático como um endereço ou uma nomeação. Ainda que estes atributos façam parte do território, sua caracterização ocorre por vivências, significados e relações que constroem identidades individuais e coletivas (SPOSATI 2013, p. 06).

A autora traz para a discussão que o território precisa ser considerado dentro da dinâmica social que o define e cria identificação a seus sujeitos, sendo “resguardando tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais” (SPOSATI, 2009, p. 21). A proteção social dos quilombos precisa ser pensada a partir do território que lhe dar identidade e estabelece a alteridade. Para compreendermos as características e realidade de cada comunidade é preciso levar em consideração os aspectos do território em que as mesmas estão inseridas. Muito embora seja dentro de um mesmo território administrativo, as comuni-

dades têm características peculiares. As comunidades quilombolas estão bem distribuídas nas no território administrativo do estado da Paraíba, tendo boa parte dessas comunidades residindo em seus respectivos territórios quilombolas de origem.

A proteção social se dá dentro desse território administrativo através de políticas públicas que se efetivam pelas ações governamentais seja do governo federal, estadual ou municipal, para isso, é preciso compreender que os estados e municípios têm responsabilidade com essa população, pois quando uma comunidade passa a serem certificadas, estas exigem políticas sociais diferenciadas, na educação, por exemplo, onde houver escola quilombola, a merenda é diferenciada, e o valor repassado para essa merenda é maior que o de outras escolas não quilombolas, de acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 47, de 20 de setembro de 2007<sup>51</sup>, do Ministério da Educação – MEC. Tal medida é justificada, porque as crianças moradoras dessas comunidades têm tendência à desnutrição, por falta de condições econômicas de suas famílias, muitas dessas famílias só têm como única renda o Bolsa Família, ou outros programas<sup>8</sup> do governo federal, como por exemplo, o seguro safra ou bolsa estiagem, essas comunidades são em territórios rurais, de terrenos áridos e secos e muitos que ali residem vivem da agricultura de subsistência, portanto no período de seca recorrem aos benefícios emergências do governo.

No Estado da existem cerca de 1.805 famílias nessas comunidades quilombolas, em um total de 10.000 quilombolas no Estado da Paraíba. De acordo com a análise levantada, a “população quilombola tem uma média de idade de 27,8 anos (a média nacional do Censo IBGE 2010 é de 31,3 anos), de acordo com Censo<sup>9</sup> Quilombola (2012) existe uma carência de investimentos nas políticas sociais para a população. No último levantamento feito pelo Censo<sup>10</sup> quilombola (2012), fez um diagnóstico de como os quilombolas viviam, e cerca de 441 casas/domicílios identificadas com inadequação, como ausência de banheiro chega a 34,8% total dos domicílios existentes no Estado, bem como a maioria das moradias cerca de 95,6%, destas residências não possui sanitário com descargas, nem água encanadas. Sobre o sistema público de coleta de lixo não existe para 82,7% dos territórios. A questão do lixo traz consigo a queima ou o ato de jogá-lo no terreno próximo às residências ou em terrenos baldios. Isso acontece em todos os quilombos rurais, onde não há coleta de lixo, usa-se a queima, o que prejudica o meio ambiente, contudo os municípios não têm qualquer medida sanitária para esse problema. Assim como retratado nestas comunidades espalhadas pelo Estado, o *Talhado* tem apresenta todos esses problemas relatados acima.

---

8. O benefício é um auxílio financeiro a agricultores familiares que vivem em municípios em situação de emergência ou calamidade pública reconhecida pelo Governo Federal. Pelo Bolsa Estiagem, cada produtor afetado pela seca recebe mensalmente R\$ 80,00, por meio do cartão de pagamento do Bolsa Família ou do Cartão Cidadão. Para receber o benefício o agricultor deve possuir a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), estar no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e possuir renda de até dois salários mínimos e não ter aderido ao Programa Garantia-Safra (BRASIL, 2013).

9. O censo quilombola 2012, foi executado pelo Projeto Cooperar, criado pela Lei nº 6.523 de 10 de setembro de 1997, sucedâneo do Projeto Nordeste do Estado da Paraíba – PNE/PB, criado pela Lei nº 5.760/1993, constituiu-se uma Unidade Administrativa de natureza autônoma e provisória, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG.

Quando se refere às questões econômicas indicam que as comunidades quilombolas paraibanas são formadas por famílias de baixo poder aquisitivo, com 75,9% situadas nas classes D e E. Se agregarmos a essas as famílias da classe C, esse índice alcança a quase totalidade dos domicílios pesquisados (94,1%). Desses, praticamente um quarto, 24,9%, encontra-se em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda familiar per capita mensal de até setenta Reais. O abastecimento de água dos territórios quilombolas na Paraíba dá-se por meio de poço ou nascente (cacimba) 46,7%, e açude 11,7%. Sobre a origem da água para beber a predominância é de poço ou nascente 32,2%. É expressivo o uso de cisterna/tanque 33,1% nos quilombos paraibanos, na zona rural e urbana (CENSO QUILOMBOLA, 2012).

Na zona rural é frequente o abastecimento através de caminhão pipa 16,2%. O Talhado, por exemplo, tem 100% de seu abastecimento por meio desses carros pipas, são fornecidos pelo programa do governo federal, não supre a necessidade da população, Por fim, mas não menos importante vem à segurança alimentar, seguindo uma regra geral de vulnerabilidade dos territórios quilombolas, onde seus moradores vivem a insegurança alimentar, com 3,7%, não tendo acesso às principais refeições completas. Uma medida que o Estado vem adotando para diminuir esse problema é a distribuição de cestas alimentares com 32 itens básicos sob a responsabilidade da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, distribuir estas cestas comunidades, desde o início do ano de 2016 essas cestas não vem sendo distribuídos, pois há um plano para essas cestas sejam substituída em dinheiro, em forma de cartão, assim como é o do Bolsa Família. Podemos afirmar que a certificação é uma conquista importante, mais insuficiente para levar essas ações de Estado até os territórios quilombolas.

O Território está diretamente ligado à proteção social destes indivíduos, portanto, o processo que leva a certificação, carece que o Estado passe a monitorar os mesmo, implantando assim a políticas sociais cabíveis, onde entendendo ser dever do Estado efetivar para cada território a proteção social diferenciada de que esse necessita, para evitar que, na ausência dessas proteções, muitas famílias migrem de seus territórios em busca de melhores condições de vida nas cidades. O Talhado, por exemplo, faltam condições mínimas para sua população a exemplo de saneamento básico e posto de saúde, a única escola de ensino infantil e fundamental que existia na comunidade, foi fechada pela gestão municipal.

## **REALIDADE DE LUTA E RESISTÊNCIA DO QUILOMBO DO TALHADO, AVANÇOS E DESAFIOS NA PERSPECTIVA DA PROTEÇÃO SOCIAL.**

Para compreendermos a importância do território e das execuções das políticas sociais para esse grupo faremos um breve histórico sobre o mesmo; o quilombo do Talhado está localizado na zona rural a 24 km de distancia do município de Santa Luzia, sertão da Paraíba, Planalto da Borborema, micro-região do Seridó, e pertence à região metropolitana

de Patos. Santa Luzia fica a 346 km de João Pessoa, capital Paraibana. De acordo ultimo senso de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas na cidade tem pouco mais de 14.729, destes, 13.489 residem na zona urbana e 1.240 na zona rural. A população quilombola do Talhado esta dividido entre o rural e o urbano, pois no quilombo rural residem aproximadamente 80 pessoas, e no quilombo urbano fica no bairro São José é uma extensão do quilombo rural estão aproximadamente 1200 pessoas. O Talhado rural é um território situado no topo da serra de Santa Luzia, com aproximadamente 700 metros de altura esta comunidade descrita “enquanto uma terra de ninguém” originou-se, por volta de 1880, o negro Zé Bento sua esposa, e seu irmão que futuramente, fundaria outro quilombo<sup>11</sup> na cidade de Várzea fugiam do processo de escravidão encontraram no Talhado meio de se proteger, para poderem viver livres sua cultura. (SANTOS, 2009).

A população do Talhado tem um traço histórico e uma forma de organização que os distingue da sociedade, e que resistiu e sobrevive ao preconceito racial e territorial sofrida pela mesma, uma população que tem na fabricação de peças de barro, uma fonte de sustento da família, cuja essas mesmas peças, serviam para uso interno da população, até meados de 1990. De acordo com relatos pela comunidade, essas peças de barro eram a principal renda da comunidade e garantia o sustento das famílias que os fabricavam quando vendidas, hoje não é tão diferente, ainda há um grupo de mulheres cerca de 10, quem tem as peças de barro com renda principal de suas famílias, sendo essa renda complementada pelo bolsa família, essas peças são comercializada em cidades como Salgadinho – PB, Passagem – PB, São Mamede – PB, Parelhas – RN entre outras. Durante um longo período esse comercio não se dava com a população da cidade de Santa Luzia e de acordo com a comunidade, só no final da década 1980 é que as artesãs do Talhado começam a negociar suas peças na cidade de Santa Luzia, pois antes a cidade não olhava com bons olhos para aquele território. Os primeiros registros oficiais da população que ocupava a comunidade do Talhado foram publicados em Reportagem do Diário de Pernambuco (27 de março de 1960) que a respeito do Talhado e do filme Aruanda, constatou que existiam entre 1.500 a 2.000 pessoas.

Em uma comunidade que tem cerca de 4mil pessoas, descendente de um ancestral comum atualmente só existe 15 Família no Talhado rural, com a ausência de políticas de proteção social as família chegam a recebe 230 reais do Programa Bolsa Família, outros benefícios como bolsa estíagem e seguro safra, a maioria não tem uma renda fixa, as famílias sobrevivem basicamente de programas sociais, e estão na classe C, D e E. Para essa população mesmo com dificuldades “o território é o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida”. Para Moura (1988), O sentido de pertencimento desse lugar, a autonomia cultural e resgate da ancestralidade, as extradições de recursos naturais sustentáveis, sem destruir o território e a organização social é que torna esse diferente dos

---

10. Para mais informações ver SOUSA 2011.

demais. Fica evidente que no território quilombola do Talhado, a ausência das políticas públicas é perceptível, levando os indivíduos a abandonarem seu lugar de origem. Os poucos que ficam diante tantas dificuldades acreditam que melhorias estão por vir, que o Estado possa garantir seus direitos.

Koga (2010), afirma que “neste contexto de múltiplos fatores podemos assinalar que as características sociais territoriais das áreas vulneráveis demonstram ainda à distância entre o acesso da população às políticas públicas e do Estado, ao mesmo tempo em que essas características demonstram também quais as prioridades do território para enfrentar as situações de vulnerabilidade”. (KOGA, 2010, p, 74). A relação inseparável entre território e sujeito ou população, permite uma visão da própria dinâmica do cotidiano vivido pelas pessoas. De acordo com Sposati;

Para as políticas sociais, o território, para além de um espaço geográfico, é um chão histórico, marcado por múltiplas relações, que materializa a identidade de uma dada política social, no cotidiano relacional da vida das pessoas [...] O território tem sua caracterização ocorrem por vivências, significados e relações que constroem identidades individuais e coletivas. Ainda de acordo com autora, a expressão das políticas sociais nos territórios se dá pela presença de serviços sociais, operados por agentes que assumem a figura de agentes públicos, para o atendimento da população que ali vive. (SPOSATI, 2013, p. 9).

Sobre a análise da autora e de nosso objeto de estudo é correto afirmar que no Quilombo do Talhado não poderia ser diferente, o território é a principal característica dessa comunidade conseqüentemente onde a proteção social deve ser executada. Para esse grupo, o território não é um simples “pedaço de chão”, essas terras têm um significado diferenciado, é um lugar de luta e resistência, quando falamos de direitos sociais para essa população, não podemos deixar de falar do direito a terra, mas não é a terra pela terra. Nesse sentido, a concepção de território vai muito além do sentido geográfico, perpassa pela construção histórica, social e política de uma determinada comunidade, como é o caso do Talhado, vale uma reflexão para entender a respeito do território quilombola do Talhado, de acordo com Nóbrega, (2007) “O processo de identificação e reconhecimento do Talhado como um grupo étnico de remanescente de quilombo cria expectativas e gera para seu povo e para o Estado brasileiro, uma situação nova, transformando-o em sujeito de direitos ‘quilombolas’ (2007, P. 132). Com isso fica nítido que a comunidade gera expectativas diante de seu auto-reconhecimento, e busca melhorias, frente ao mesmo.

Em relação aos desafios juntos ao Estado, o principal é a sua morosidade e em agilizar o processo de titulação bem como a execução de políticas públicas. Deste modo podemos afirmar que a liderança Maria do Céu Ferreira da Silva, (in memoriam) se dedicou na

luta pela melhoria dessa população, tanto do quilombo do Talhado rural, quanto do quilombo urbano do bairro São José, seu empenho em buscar resposta da essa morosidade das políticas públicas, sempre foi visto por todos como bons olhos, e os poucos benefícios que aquelas comunidades adquiriam veio através de esforços inalcançável dessa liderança, não media esforços para garantir os direitos dessa população, que por décadas viveu a *apartheid social*<sup>12</sup>, exemplo dito foi a criação de um clube festivo, no final da década de 1970 chamado “*clube de nós*” que eram frequentado só pelos pretos e pela “classe baixa” de Santa Luzia, pois o clube que existia na cidade conhecido “*Yayu Clube*” neste os negro do Talhado não eram dignos de frequentar.

Com a morte de Maria do Céu Liderança importante para aquele grupo, a comunidade se vê diante de dificuldades existentes, mas eles reafirmam a importância de Maria do Céu, de seu poder de liderança e a influência que tinha na comunidade, que sua morte não enfraqueceu essa busca pelos seus direitos, ao contrario, as pessoas se espelham nela para dar continuidade à luta de seu povo. O que torna a população do Talhado diferente a mais 150 anos é a garra de lutar contra as adversidades exclusão social, racismo que os mesmo enfrentam todos os dias. Após a certidão reconhecendo como território tradicional passou-se 12 anos, que os mesmo vêm lutando para viveram dignamente e acessarem as políticas públicas especifica para sua população. Para a execução dessas políticas públicas requer a participação do município, com a pactuação a programas específicos para sua execução, os desafio maior é a lutar pela titularização de seus territórios demanda principal já que este é requisito fundamental para acesso a políticas públicas e programas de proteção social.

## CONCLUSÃO

Em vista dos argumentos apresentados, o território analisado, apresenta diversos problemas sociais, dentre eles a falta de proteção social por parte do estado para minimizar a vulnerabilidade social que os mesmo vivem em virtudes desses déficits as comunidades apresenta práticas de organização própria de cada quilombola, apesar de terem princípios e valores comuns e característicos da identidade ancestrais, assumem formas singulares em cada quilombo, essas praticas assumem um caráter de proteção daquele território, apesar de cada comunidade quilombola terem suas redes internas de organizações, formadas por estruturas próprias que variam entre conselhos, associações, reuniões familiares, jornadas coletivas de trabalho etc. podemos constatar que essa organizações servem para garantir a proteção dos indivíduos e de deus territórios, são nestas praticas o pensar de melhorias dos

11. Apartheid foi um sistema político que ocorreu na África do Sul imposto pelo Partido Nacional que governava o país no período de 1948 até 1994. O sistema exigia a segregação racial. Apartheid é separação ou vidas separadas, um termo originário do africâner que em português se pronuncia apartáid (DICIONÁRIO DE HISTÓRIA, 2014).

que residem neste território.

Para avançarmos na discussão da necessidade das políticas de proteção social para esses territórios, realizamos uma breve análise teórica acerca do conceito de território, repercutindo as concepções e formulações que contribuem com o debate ao qual nos propomos. A partir de então voltamos nossa análise para a especificidade histórica, econômica, social e cultural do Talhado, enquanto sujeitos de direitos legalmente constituídos, mas efetivamente negados, revelando assim desafios colocados pelos territórios quilombolas do Talhado para o Estado na perspectiva de superação de seus problemas, trouxemos elementos que geram indícios que algumas lideranças desses território buscavam incansavelmente a melhoria do mesmo.

O surgimento para as políticas públicas nas comunidades quilombolas iniciam-se com a constituição de 1988, posterior a essa, só em 2004, no governo de Lula tiveram início os programas específicos para essa população, mesmo ano que o quilombo do talhado tinha seu território certificado pela FCP, 12 anos se passaram nem uma política social específica foi implantada neste território, nem mesmo a titulação e demarcação desses, foi feito pelo Instituto Nacional Colonização Reforma Agrária- INCRA, órgão responsável por esse procedimento; a partir do reconhecimento pela Fundação Cultural Palmares- FCP em 2004, em parte garantindo-lhe direitos, mas não avançou na efetivação de políticas públicas de proteção social o mantendo invisível para o poder público.

Pela observação dos aspectos analisados, as principais dificuldades ali identificadas/constatadas neste território, são de competência do poder público, de fazer valer direitos constitucionalmente garantido, que não são executados na prática, como a educação diferenciada, como educação quilombola por exemplo, uma saúde voltada às especificidades dessa população apresenta complexidade específica como é o caso da anemia falciforme, e um vida digna com território com infra-estruturar para se viver. Por fim, acreditamos que este artigo se configure como mais um instrumento teórico reflexivo, que auxiliará a nós e a outros pesquisadores, no entendimento da importância da efetivação das políticas públicas de Proteção Social nos territórios quilombolas do Talhado, pois esses “territórios são territórios vivos”, dinâmicos e sua população vive lutando pela sua melhoria para conquistar seus direitos sociais diferenciados estabelecidos por leis, de forma garantir cada vez mais vida digna no território que ali resistem e do qual são partes inseparáveis. Portanto, compreendermos que o território é base legal de luta dessas comunidades. Sobre a análise de Koga; Alves (2010, p. 74), “as características sócio territoriais das áreas vulneráveis demonstram ainda à distância entre o acesso da população às políticas públicas e do Estado, ao mesmo tempo em que essas características demonstram também quais as prioridades do território para enfrentar as situações de vulnerabilidade”. Sobre a análise dos autores, os territórios ganham características peculiares, mesmo com todo o aparato da legislação que assegura os direitos das comunidades quilombolas, ainda há uma distância e dificuldade

para que essas comunidades em situação de vulnerabilidade acessem as políticas públicas de proteção social, no entanto esses territórios, no caso dos quilombos criam suas próprias estratégias para enfrentar essa vulnerabilidade social e o preconceito racial.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. W. B. **Os quilombos e as novas etnias**. In: O'DWYER, E. C. (Org.). **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008 (Biblioteca de Serviço Social, v. 2).
- CAVALCANTI, J. S. B. **Talhado: um estudo de organização social e política**. 1975. Dissertação (Mestrado)– Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ, 1975.
- CAETANO, Marcelo. **O Conselho Ultramarino: Esboço da sua História**. Lisboa: Agência Geral do Ultramar. 1967.
- FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**. Boletim Sociologia, São Paulo, n. 301/12, 1978.
- \_\_\_\_\_. **Branco e Negro em São Paulo**. Em colaboração com Roger Bastide. São Paulo: editora nacional, 1959; 4ª ed.,
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4. ed. Brasília, DF, 2011.
- JACCOUD, L. B. **Proteção social no Brasil: debates e desafios**. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS; UNESCO, 2009.
- JACCOUD, L. B.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília, DF: Ipea, 2002.
- KOGA, D.; ALVES V. A. **A interlocução do território na agenda das políticas sociais**. Revista Serviço Social & Saúde. p 69-81. UNICAMP Campinas, v. 9, n. 9, Jul. 2010.
- LINHARES, L. F. **Comunidade negra rural: um velho tema, uma nova discussão**. Revista Palmares em Ação, v. 1, n. 1, 2002.
- MOURA, Clóvis. **Sociologia do negro brasileiro**, São Paulo, Ática, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Historia do negro no Brasil**. São Paulo: Editora Ática, 1992.
- NÓBREGA, J. E. **Comunidade Talhado - um grupo étnico de remanescência quilombo-**

**la: uma identidade construída de fora?** 2007. 171 f. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Ciências da Sociedade)– Universidade Estadual de Campina Grande, PB, 2007.

O'DWYER, E. C. **Terra de quilombos**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 1995.

\_\_\_\_\_. **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. 268p. (introdução. p. 13-42). 2002.

JACCOUD, L. B. **Proteção social no Brasil: debates e desafios**. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS; UNESCO, 2009.

SANTOS. M. J. S. dos. **Territórios Quilombolas da serra do Talhado. Projeto de cooperação técnicas. Apoio às políticas e a participação social no desenvolvimento Rural Sustentável**. PCT IICA/MDA-NEAD 2009 p. 249-264.

SANTOS. M. J. S. dos. **Proteção social e território quilombola na Paraíba: história de luta e resistência no Quilombo do Talhado**, 2015. 178f. . Dissertação (Mestrado em Serviço Social)– Universidade Federal da Paraíba, PB, 2015.

SANTOS, M. **Território e sociedade: entrevista com Milton Santos**. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramos, 2007.

SPOSATI, A.A **inclusão social e o programa de renda mínima**. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 22, n. 66, v. 22, jul. 2001.

\_\_\_\_\_. **Território e gestão de políticas sociais**. *Soc. Rev.*, Londrina, v. 16, n. 1, p. 5-18, jul./dez. 2013.

\_\_\_\_\_. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. São Paulo: MDS/UNESCO, 2009.

# Programa Bolsa Família e Território Rural: apanhados teóricos a guisa de uma investigação

Almira Almeida Cavalcante<sup>1</sup>

Jorge Manuel Leitão Ferreira<sup>2</sup>

Marinalva de Sousa Conserva<sup>3</sup>

## RESUMO

O presente estudo propõe uma análise sobre a transferência de renda no Brasil através do Programa Bolsa Família. O objetivo da investigação é avaliar a segurança de renda enquanto fator de proteção social, para as famílias beneficiárias em territórios rurais no Estado da Paraíba. A investigação fomenta a dimensão hegemônica do fator renda nas políticas de proteção social do Sistema Único de Assistência Social do Brasil e a interlocução com outras políticas. O interesse pela temática surgiu a partir da nossa participação na pesquisa “A Política Pública de Assistência Social, Transferência de Renda e Territórios de Gestão da Proteção Social” (2011-2016), do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba. A pesquisa que investigou territórios urbanos e rurais em 33 municípios no Estado da Paraíba, dispõe de uma amostra de 2.095 famílias beneficiárias. Este artigo propôs uma análise de publicações referentes ao tema da pesquisa de doutoramento em construção - Programa Bolsa Família e Território Rural. Ressaltamos que o fenômeno da transferência de renda como elemento de proteção social tem se espalhado nas últimas décadas, sobretudo em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, que não logrou um Estado de Bem-Estar Social. Quanto a discussão sobre ruralidade, nos apropriamos do conceito con-

---

1. Doutoranda em Serviço Social pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE), Mestra em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (2011), Especialista em Saúde da Família pela Faculdade Integrada de Patos (2007), Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (2004).

2. Pós-Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP/2010). Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS/ PPGSS/UFPB). Professora do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba.

3. Doutor em Serviço Social na especialidade de Serviço Social, Políticas Sociais e Sociedade. Mestrado em Serviço Social (ISSSL: 1998), após a Licenciatura em Serviço Social (ISSSL: 1990). Realização de um curso pós-graduado no Instituto Superior de Psicologia Aplicada - História das Ideias e das grandes Doutrinas em criminologia (ISPA: 1993)

temporâneo, o qual se contrapõe a simplificar rural enquanto oposto de urbano. No início do trabalho apresentamos um breve histórico da constituição e implementação do PBF no Brasil. Posteriormente elencamos dois elementos centrais no formato do programa, a saber: pobreza e focalização. E por fim trazemos uma reflexão acerca do território a ser explorado, o meio rural, a fim de desvelar os processos de sociabilidade nele existentes.

**PALAVRAS CHAVES:** Transferência de Renda, Programa Bolsa Família, Assistência Social, Território Rural.

## **ABSTRACT**

The present study proposes an analysis on the transfer of income in Brazil through the Bolsa Família Program. The objective of the research is to evaluate income security as a factor of social protection for beneficiary families in rural territories in the State of Paraíba. The research fosters the hegemonic dimension of the income factor in the social protection policies of the Unified Social Assistance System of Brazil and the interlocution with other policies. The interest in this issue arose from our participation in the research “The Public Policy of Social Assistance, Transfer of Income and Territories of Management of Social Protection” (2011-2016), of the Center for Studies and Research in Social Policies, linked to the Post-Graduation Program in Social Service of the Federal University of Paraíba. The research that investigated urban and rural territories in 33 counties in the state of Paraíba, has a sample of 2,095 beneficiary families. This article proposes an analysis of publications related to the research topic of doctorate degree in construction – Bolsa Família Program and Rural Territory. We emphasize that the phenomenon of income transfer as an element of social protection has been spreading in recent decades, especially in developing countries, such as Brazil, which did not achieve a welfare state. As for the discussion of rurality, we appropriate of the contemporary concept, which opposed to simplifying rural as opposed to urban. At the beginning of the work we present a brief history of the constitution and implementation of PBF in Brazil. Posteriorly we designate two central elements in the format of the program: poverty and focus. And finally we bring a reflection about the territory to be explored, the countryside, in order to unveil the processes of sociability existing in it.

**KEYWORDS:** Transfer of Income, Family Grant Program, Social assistance, Rural Territory.

## 1 INTRODUÇÃO

A emersão da proteção social via transferência de renda no Brasil se dá a partir da regulamentação da renda básica de cidadania, regulamentada pela lei 10.835/2004, com foco na erradicação da pobreza e minimização das desigualdades sociais, a lei pretendia vigorar com caráter universal e sem exigência de condicionalidades. No contexto de reconhecimento da necessidade inadiável da consolidação da transferência de renda, é aprovada no mesmo período a lei 10.836/2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família (PBF).

A evolução da transferência de renda até o PBF tem início quando o Programa Nacional de Renda Mínima é substituído pelo Programa Nacional Bolsa Escola (PNBE), vinculado ao Ministério da Educação (MEC), este contemplava famílias com crianças de 6 a 15 anos, com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo (Brito e Soares, 2010). Paralelo ao Bolsa Escola foi criado o Programa Bolsa Alimentação, tendo como alvo a população materno-infantil, o benefício era concedido a famílias compostas por gestantes, nutrizes e crianças na faixa etária de até 6 anos. O teto da renda familiar era igual ao do Bolsa Escola. Como condicionalidades apontava os cuidados com a saúde das crianças, gestantes e nutrizes. Posteriormente houve a ampliação da transferência de renda resultando na criação dos programas Agente Jovem e Bolsa Renda.

Neste contexto, apesar da mudança de gestão federal em 2003, a implementação da transferência de renda, enquanto política pública de combate a pobreza ganha maiores proporções a partir da criação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), com foco no combate a fome no país. A iniciativa central desta pasta foi a criação do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Cartão Alimentação), porém este programa, além do aspecto condicional também contempla território de abrangência (região do semiárido, comunidades indígenas e quilombolas) e prazo, dezoito meses, iniciando com seis, mais duas prorrogações. Importante ressaltar que o caráter condicional da transferência de renda atrelado a saúde e educação objetiva romper com a transmissão intergeracional da pobreza, por meio do aumento do capital humano das futuras gerações (Ibidem, p.12).

Resultante da evolução do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), o Bolsa Família, após onze anos de existência, integra o Plano Brasil sem Miséria. Em termos quantitativos, é reconhecido pela vultuosa cobertura, jamais alcançada, no que se refere a transferência de renda ou assistência aos pobres no país. Em termos qualitativos, as pesquisas apontam mudança na vida dos beneficiários. “Uma delas é o início da superação da cultura da resignação, ou seja, da espera resignada pela morte por fome e doenças ligadas a pobreza...” (Rêgo e Pinzani, 2013, p.190).

Atualmente o Bolsa Família ocupa lugar de destaque na agenda do Governo Federal, com um repasse mensal destinado a mais 13 milhões de famílias beneficiadas

(MDS/2015), número que representa a larga abrangência do programa. Os critérios de elegibilidade para ser beneficiado pelo programa traduz seu caráter focalizado. Neste sentido, “a focalização possibilita o alcance do programa àqueles que mais precisam” (Soares, Souza, Ozório e Silveira, 2010, p. 41).

A partir dessas breves considerações introdutórias sobre o tema em análise, o presente estudo apropriou-se do trabalho de investigadores dedicados a temática, e trouxe reflexões a partir das dimensões conceituais, metodológicas e epistemológicas.

## 2 DESENVOLVIMENTO

Realizamos pesquisa bibliográfica *online* em repositórios de publicações científicas, nestes foram selecionados livros e periodicos, publicados em revistas com indexadores nacionais e internaciona<sup>4</sup> com alto nível de qualificação e outros biblioteca da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

As teses e ideias analisadas apresentam vários pontos convergentes, dos quais podemos citar: análise das políticas sociais; contexto histórico da transferência de renda no Brasil e outros em países, no caso daqueles que apresentam estudos comparativos; ênfase na avaliação de políticas públicas; construção de conceitos de pobreza, transferência de renda, focalização; bem como, série histórica da unificação dos programas de transferência de renda. Quanto a imersão no estudo sobre território rural convergimos com a concepção apresentada pelo Instituto de Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), no projeto “Repensando o conceito de ruralidade no Brasil – implicações para as políticas públicas sob a autoria de Maria de Nazareth Baudel Wamderleyn(UFPE) e Arilson Favareto (UABC), dentre outros. O referido trabalho, além de apresentar uma nova concepção de ruralidade, visa trazer elementos que contribuam com a construção de políticas públicas a partir da realidade local, ou seja, considerando a diversidade e a peculiaridade dos territórios rurais.

O Trabalho intitulado “Avaliação de Programas e Serviços Sociais no Brasil:uma análise das práticas do contexto atual”, configurou-se como fio condutor da nossa trajetória, o referido estudo define assim sua proposta:

---

4. As revistas pesquisadas foram: Revista de Administração Pública, Revista Ciência e Saúde Coletiva, Revista Opinião Pública, Revista Katálysis, Revista Serviço Social & Sociedade, Revista do Serviço Público. As áreas de atuação dos periódicos citados abrange o estudo das ciências humanas, ciências sociais e aplicadas, políticas públicas, saúde coletiva, Serviço Social, administração pública e políticas governamentais. Após a escolha dos textos, realizamos a leitura com objetivo de recolher aqueles considerados mais relevantes para análise, discussão e identificação dos contributos para construção da tese. A maioria dos trabalhos sugere títulos que incluem palavras que se configuram como palavras-chave do projeto de tese em construção, como por exemplo, Programa Bolsa Família, Transferência de Renda e Programas Sociais.

Considerando os diversos vetores incidentes sobre o desenvolvimento da avaliação de iniciativas sociais no Brasil, faz-se necessário caracterizar a produção de processos dessa natureza em nosso país, de modo a identificar melhor suas resultantes. Por meio desse estudo, identificaremos características centrais de processos avaliativos com base em publicações realizadas sobre os mesmos, procurando evidenciar seu foco de análise (implementação, processo ou resultado), posição dos avaliadores, dentre outros, de modo a evidenciar questões que atravessam as práticas avaliativas no interior do campo da assistência social brasileira (Gasparini e Furtado, 2014, p.124).

Em consonância com a perspectiva dos autores citados, adentramos no acervo das produções com abrangência nacional e internacional sobre o tema transferência de renda a partir do Programa Bolsa Família, com intuito de transitar nas problematizações já percebidas e evidenciadas, porém, inacabadas, por se tratar de um tema multifacetado que abrange questões sociais, econômicas, e políticas, dentre outros fatores que anunciam a necessidade de investigação científica.

## 2.1 Dimensões das categorias de análise

A apresentação dos resultados está organizado a partir de três dimensões: dimensão conceitual; dimensão metodológica; dimensão epistemológica e considerações quanto aos resultados alcançados.

Quanto a dimensão conceitual o estudo nos possibilita o conhecimento de várias categorias que serão exploradas no trabalho de tese. Deste modo, versar sobre o conceito de pobreza é a partida para nossa análise. Para Silva (2007, p. 1430), é preciso analisar diferentes concepções de pobreza, *a priori* a sua condição estrutural gerada pela relação de produção capitalista, formadora de uma sociedade de classes, marcada pela desigualdade de condições de vida (Silva, 2007). Nestes termos:

A concepção adotada é de que a pobreza apresenta dimensões histórica, econômica, social, cultural e política; é complexa e multidimensional; é essencialmente de natureza estrutural, sendo, portanto, mais que insuficiência de renda. É produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho e à renda digna; é não participação social e política. (Silva, 2007, p. 1430).

A amplitude do conceito apresentado pela autora citada expande o conceito de po-

breza também pela via de exclusão social, segundo a mesma, trata-se de uma condição que está para além da ausência ou deficiência de renda. “Portanto a exclusão social é entendida com um processo dinâmico e multidimensional que pode conduzir a ruptura de vínculos sociais” (Silva, 2015, p. 26).

Neste sentido, já que pobreza extrapola a ausência de renda é necessário que se tenha uma articulação entre transferência de renda e políticas sociais (Silva, 2007). Para tanto, tal articulação consiste no aspecto da transferência de renda estar atrelada a oferta de serviços sociais (saúde, educação, assistência, habitação, entre outros), que possibilitem aos beneficiários mais que uma ajuda emergencial, minimizadora da sua condição de pobreza ou miséria. A condição de beneficiário deve se constituir como porta de entrada aos mecanismos de inserção social. Neste sentido ressalta a autora: “Embora a renda se configure como elemento essencial para identificação da pobreza, o acesso a bens, recursos e serviços sociais ao lado de outros meios complementares de sobrevivência precisa ser considerado para definir situações de pobreza” (Silva, 2016, p. 42).

Outro conceito sobre pobreza que cabe destaque foi encontrado em um estudo que contempla dois programas de transferência de renda em países distintos, a saber: México e Brasil. O trabalho realizado por (Leite e Peres, 2013, p. 352), chama a atenção ao avanço do Banco Mundial, percebendo a “pobreza para uma questão de privação de capacidades resultante de processos políticos, econômicos e sociais. Reconheceu-se nos relatórios que o conceito de pobreza é multidimensional e envolve condições de saúde, educação, vulnerabilidade, falta de influência e de poder”. Percebemos mais uma vez que o conceito de pobreza aqui também se expande para uma concepção de exclusão social, quando os autores citados mencionam para além dos aspectos econômicos, as dimensões política e social na privação dos recursos.

Analisando a concepção dos autores, o avanço do tratamento dado ao fenômeno da pobreza nas suas múltiplas expressões, adotado na implementação dos programas de transferência de renda pode ser avaliado como fator relevante para a eficácia da proposta dos mesmos. Os textos que anunciam o conceito de pobreza pautado nas suas múltiplas formas, demonstram que o objetivo de combater a pobreza, pautado nos programas Bolsa Família no caso do Brasil e *Progresas/Oportunidades*, no caso do México, não se configura apenas na retórica. Trata-se também da necessidade urgente do investimento em capital humano, e o aumento deste vai desde a garantia de necessidades fundamentais (alimentação, renda, moradia, etc.) até o acesso a bens culturais.

No caso do Bolsa Família, já podemos afirmar em uma avaliação preliminar que o acesso a renda abre a porta de saída da situação de extrema pobreza. Entretanto, uma reflexão mais pormenorizada sobre os conceitos construídos pelos autores pressupõe a necessidade de ampliarmos o olhar questionador sobre a transferência de renda enquanto mecanismo, não apenas de combate a pobreza, mas também de inclusão social, se tal programa assim se projeta, qual tem sido seu resultado? atentar para além de números, ou seja, focar

nos dados qualitativos, pode ser nosso elemento desvelador.

Ademais é importante ressaltar que a concepção de pobreza estrutural, ou seja, que trata-se de um fenômeno resultante da forma de produção capitalista, sustentada pela desigualdade social e apropriação privada dos meios de produção e da riqueza socialmente produzida não chega a ser considerada no desenho do programa. Neste sentido o objetivo conforme assinala Silva:

...O enfrentamento à pobreza, a inclusão social e a ultrapassagem da vulnerabilidade das famílias beneficiárias, preconizadas nos objetivos do BF, têm significado tão somente a mitigação e atenuação da pobreza, transformando as famílias em consumidores marginais em nível de sobrevivência..Ou seja, a compreensão multidimensional da pobreza presente no ideário do BF, ao referir-se a um conjunto de deficiências, carências, ausências, termina considerando a deficiência de renda como determinante principal, o que qualifica a pobreza em última análise, numa perspectiva economicista e individualista do pobre (Silva, 2016, p.50).

Pasando para a discussão sobre a transferência de renda, as análises encontradas sobre o conceito de transferência de renda, contribuem de forma significativa com o tema central do nosso estudo de tese, de modo que alguns autores trazem a percepção da transferência de renda para além do acesso à pecúnia.

De acordo com Silva (2007), autora já anunciada neste estudo, articular a transferência monetária com a educação significava associar uma política compensatória (transferência monetária) com uma política estruturante (educação), mecanismo que qualifica o processo de Transferência de Renda (Silva, 2007, p. 1431-1432). Tal proposição, ao mesmo tempo que assegura-se a renda, garante-se a inserção dos beneficiários na política educacional, com objetivo de possibilitar futura mobilidade e integração social por meio da formação educacional, visando um caráter emancipatório.

Finalmente assinala a autora “... a redução da extrema pobreza, da pobreza e da desigualdade foi acompanhada por melhorias de indicadores de educação (elevação de anos de estudos e taxa de escolarização, principalmente na pré-escola e acesso a serviços” (Silva, 2016, p.46).

Neste sentido, há uma ampliação do conceito de transferência de renda para transferência de renda condicionada, ou seja, determina-se uma condição para o acesso da população beneficiária, conforme assinala Jacoud (2013, p. 292), “os Programas de Transferência Condicionada de Renda, assentado no paradigma de desenvolvimento humano, a nova agenda propõe suprir as necessidades básicas por meio de transferências de renda e desenvolver capacidades por meio de condicionalidades em educação e saúde”. Afirmção que culmina

com a percepção de Souza (2011, p. 14), “o segundo objetivo dos programas de transferências condicionais de renda, e a sua novidade, é impactar a formação do capital humano das futuras gerações através de condicionalidades impostas ao comportamento das famílias”.

Podemos reconhecer a partir das colocações dos autores citados que os programas de transferência de renda, no tocante a sua proposta de transferência condicionada, estão pautados numa concepção de pobreza para além da insuficiência de renda. Portanto, a imposição de condicionalidades articuladas com políticas que demandam direitos fundamentais, como acesso a saúde e a educação se configuram como estratégias de redução de desigualdades, acesso a direitos sociais na perspectiva de desenvolvimento humano. Assim sinalizado entre os objetivos do Programa “Promover a inclusão social, contribuindo para emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade e que se encontram”

Cabe ressaltar que a transferência de renda se configura como um mecanismo de proteção social alicerçada pela segurança de renda no âmbito da política de assistência social, bem como no contexto das demais políticas públicas, por meio do cumprimento das condicionalidades que reflete diretamente no aumento da demanda dos serviços ofertados, pelas políticas de saúde (vacinação, pré-natal, saúde do lactente) e educação (acesso e permanência na escola).

Neste sentido, fica claro que a prática da transferência de renda condicionada obedece a uma via de mão dupla dos atores: Estado e beneficiários. Se os segundos têm a prerrogativa de cumprir as condicionalidades requisitadas pelo primeiro, este tem a prerrogativa de garantir a oferta universal dos serviços.

Não obstante, a dimensão condicionada de inserção para inserção e permanência no programa, apesar de possibilitar o acesso a outras políticas, como assinalado acima, não há uma relação direta com a melhoria dos serviços e a igualdade de condições de vida. Sobre este aspecto Silva adverte ao analisar a concepção de capital humano:

o pressuposto é que o trabalho humano quando qualificado por meio da educação, transforma-se num dos mais importantes meios para a ampliação da produtividade econômica... sendo o investimento em capital humano rentável para o desenvolvimento das nações e para a mobilidade dos indivíduos (Silva, 2016, p. 50).

Tal percepção também acentua a responsabilização individual da pobreza, desconsiderando seu caráter estrutural.

Dando continuidade a contribuição conceitual destacamos a focalização nos segmentos populacionais assinalados em condições de pobreza, enquanto elemento constitu-

tivo do modelo de transferência de renda condicionada. Conforme assinala Barros, Carvalho, Franco e Mendonça:

Para que um programa social seja capaz de reduzir a pobreza e a desigualdade ele precisa, antes de tudo, atingir a população que vive em condições de pobreza. Quanto maior a proporção dos recursos do programa alocados a esta população, maior será o seu grau de focalização e, conseqüentemente, maior o seu impacto sobre a pobreza e a desigualdade (2008, p. 3).

Assim, focalização consiste na capacidade de transferir renda prioritariamente àqueles quem mais precisam.

De acordo com Ruscheinsky e Mendizábal, em estudo comparativo entre os países Brasil e México, a implementação de uma política focalizada no primeiro, “almeja-se reduzir a pobreza universalizando o acesso aos programas sociais a todos os municípios brasileiros, iniciando a ação pelos mais pobres e estendendo-a aos demais” (2014, p. 35). Concepção corroborada por Jacoud em sua análise a autora assinala: “Se para a perspectiva residualista a priorização aos mais pobres representa a centralidade no papel projetado para as políticas sociais, do ponto de vista do fortalecimento de um sistema público universal voltado à redução das desigualdades, tal prioridade contribui para fortalecer o acesso universal, inclusive para os mais pobres” (2013, p. 297).

Para estes autores a política de distribuição focalizada adotada pelos programas de transferência de renda, está baseada numa distribuição equânime, de modo que aqueles que mais precisam sejam prioritariamente beneficiados, ou seja, não há um tratamento excludente, procura-se atender primeiro aos mais necessitados, remete-se a idéia de focalização/discriminação positiva.

No entanto, é pertinente admitir que apesar da larga abrangência do programa, a exigência do cumprimento de condicionalidades traduzida no seu caráter focalizado dar margem para um alto índice de críticas. Paiva, Falcão e Bartholo, apontam dilemas quanto a focalização, estes autores fundamentados em Mkandawire (2005) assinalam:

...parte considerável dos custos economizados com as próprias transferências seria consumida nos pesados e caros procedimentos administrativos destinados a manter a boa focalização do programa. Em outras palavras, a estrutura institucional necessária para excluir os não elegíveis (em geral, por testes de meios) seria complexa, cara e, em última instância, geraria baixa efetividade da política – já que estaria associada a baixas taxas de *take up* (isso é, a altos erros de exclusão). Um segundo dilema poderia ser assim registrado: países ricos teriam capacidade administrativa para implementá-los, mas não teriam necessidade, já que

poderiam adotar esquemas mais amplos e generosos, em geral voltados para toda a população, indistintamente; países pobres e em desenvolvimento teriam, sim, a necessidade de implementá-los (já que não conseguiriam implementar esquemas universais mais generosos), mas não teriam capacidade administrativa para isto (Mkandawire, 2005). Em suma, a literatura da área de políticas sociais manteve, como regra, uma postura cética quanto à adoção de políticas focalizadas (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013, p. 33).

Portanto, ao adotar uma análise mais crítica do princípio da focalização, percebemos que este se contrapõe ao princípio da universalização, o qual reza por atender a todos, independente de critérios de elegibilidade (comprovação de renda, número de filhos, entre outros). Cabe questionar ainda em que termos a focalização está a agregar de fato os que mais precisam, por via da discriminação positiva. Haja vista a parcela da população que contempla os critérios de elegibilidade, mas não chega a ser alcançada pelo benefício. Em 2015, segundo dados do MDS, o índice de alcance do PBF soma 84,41%, considerado um bom alcance de público alvo (Silva, 2016).

### **2.1.1 Território Rural: Que lugar é esse?**

Nosso interesse em adentrar o território rural no estudo do PBF surgiu da nossa experiência na pesquisa “A Política Pública de Assistência Social, Transferência de Renda e Territórios de Gestão da Proteção Social” (2011-2016), do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba.

O contato com o território rural nos permitiu conhecer e reconhecer o rural para além de um território geográfico diferenciado do nosso cotidiano urbano. Houve um desvelamento do rural enquanto lugar permeado de especificidades e diversidades. A partir de então, o rural já não nos aparece apenas como aquilo que fica distante do que é urbano, mas como um lugar de relação e de reprodução social, ou seja, espaço de vida social (Lefebvre, 2006). Portanto, elemento essencial na construção, elaboração e implementação de políticas públicas.

Nossa análise do território rural se apropria da concepção de espaço geográfico constituída por Milton Santos: “O espaço é formado por 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” (Santos, 2006, p. 39). Centrar o olhar para o rural com base nesta afirmativa nos convida a mergulhar no movimento das tramas que perpassam a ruralidade do lugar.

Para aproximação conceitual do rural brasileiro, o trabalho de Wanderley e Favareto (2013), “A Singularidade do Rural Brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas”, nos serviu de aporte para iniciarmos nosso debate: O texto apresenta três ideias centrais a saber: A primeira rejeita o rural como uma categoria a-histórica, ao contrário, “há correspondência direta com a trajetória social da formação brasileira. Trata-se de uma definição relacional, cujas bases são as interdependências do rural com outras esferas da vida social, seja no domínio de sua base material, seja no domínio das representações” (Wanderley e Favareto, 2013, p. 413). A segunda ideia aponta para o caráter heterogêneo da ruralidade brasileira. Segundo os autores esta heterogeneidade, se apresenta na formação territorial de grandes subespaços nacionais, bem como a propriedade da terra e da organização econômica e social. A terceira colocação dos autores argumenta que a regulação territorial do rural brasileiro não se dá de forma institucionalizada, concebendo este espaço como periférico e residual (Wanderley e Favareto, 2013). É a partir destas ideias que os autores correlacionam os conceitos das categorias rural e urbano a partir da formação histórica do espaço geográfico brasileiro.

O referido trabalho discute a relação dialética entre o rural e o urbano; o contexto da formação do espaço resultante na hierarquia urbano rural; o desenvolvimento da sociedade industrial marcada com presença predominante no espaço urbano acentuando o espaço rural como periférico; Dá ênfase a heterogeneidade do rural brasileiro no século XXI. Nestes termos, há uma nova concepção de ruralidade, trata-se de

...reconhecimento da dimensão rural inerente ao processo geral de desenvolvimento da sociedade, o qual não significa superação do rural, mas a reiteração de suas qualidades e potencialidades, decorrentes da vitalidade econômica e social da população. O foco, aqui, está centrado na identificação e valorização dos espaços de vida e de trabalho da população rural e na construção dos mecanismos de troca solidária entre o campo e a cidade (Wanderley e Favareto, 2013, p. 459).

Portanto, o trabalho acima citado nos trouxe a imensurável contribuição no entendimento de que o rural se configura como um espaço de vida social e nestes termos, se consolida como lugar que demanda políticas sociais requisitadas pelas relações de produção. E tais políticas não podem ser pensadas sem considerar a diversidade e heterogeneidade do espaço rural.

Nestes termos, estudos sobre os programas de transferência de renda, neste caso o Programa Bolsa Família, demandam uma análise particularizada no âmbito do território rural, considerando as suas especificidades, o que não ocorre na forma como está estabelecido o sistema de proteção social brasileiro, ou seja, territórios rurais são espaços que pressupõem uma atenção diferenciada pela complexidade da dinâmica local, pela lógica territorial e principalmente pelas necessidades dele advindas.

Portanto, pretendemos descobrir como as famílias que residem em territórios rurais estão construindo elementos de proteção e como o Estado vem dando respostas as necessidades de proteção social a esta população.

## 2.2 Dimensão Metodológica

Quanto a contribuição metodológica, os artigos analisados foram construídos a partir de análise qualitativa, quali-quantitativa com uso de coleta de dados primários e secundários.

As consultas documentais que registram dados secundários resultam de um amplo processo exploratório de referências atualizadas com base em documentos públicos que tratam do tema em questão, exame da legislação em vigor, e contribuição de autores detentores de expertise na discussão da transferência de renda no Brasil e no exterior.

Quanto aos estudos sobre território rural os autores se esforçam em romper com a concepção deste como espaço de produção agrícola. Conforme assinala Bitoun:

Propôs a caracterizar os espaços rurais a partir de uma abordagem multidimensional, sintonizada com a heterogeneidade característica do território brasileiro. Para tanto, foram consideradas metodologias de experiências internacionais, condicionantes físico-ambientais e algumas dimensões caracterizadas por atributos (habitat, trabalho e condições de vida, dinâmicas recentes) para propor uma tipificação regionalizada dos espaços rurais da atualidade (Bitoun e Miranda, 2015, p.22).

A exploração de dados primários com uso de entrevistas semi-estruturadas, com análise de dados por meio do método do discurso livre do sujeito, o qual na concepção de Santos, Oliveira, Melo e Souza (2014, p. 1390) “o método do discurso do sujeito coletivo traz a esta pesquisa uma nova forma de representação social na qual se organizam os dados qualitativos por meio de procedimentos sistemáticos e padronizados, sem, contudo, reduzir os depoimentos a números”.

Os estudos fundados em análises comparativas, encontrados nos trabalhos de Ruschinsky e Mendizábal (2014) e Leite e Peres (2013), ampliam o olhar investigativo, na perspectiva assinalada pelos primeiros autores ora citados: por uma abordagem a partir da pesquisa documental e, ao mesmo tempo, valendo-se de uma intensa observação empírica ao nível local. Para estes autores, “o enfoque da pobreza e das políticas sociais fundamenta-se numa concepção da metodologia multidimensional que reflete o esforço de construção

analítica dentro da reflexividade e da complexidade”. (Ruscheinsky e Mendizábal, 2014, p. 32). Tais dimensões se incorporam porque tendem a responder a multiplicidade de fenômenos apontados nos apanhados da pesquisa, tendo em vista que os temas sobre pobreza e políticas sociais denunciam realidades sociais complexas que por sua vez incitam refletir sobre suas consequências e efeitos nas sociedades.

### **2.3 Dimensão Epistemológica**

A terceira dimensão que nos apropriamos neste estudo, compreende uma abordagem epistemológica, esta, percebida enquanto estudo do processo de produção do conhecimento científico.

A diversidade de abordagens teóricas, as quais trouxeram a discussão diferentes linhas de pensamento, algumas ancoradas na perspectiva crítica, que se propõe a um olhar questionador, cabe assinalar que compreendemos esta como eficiente para responder a realidade analisada. Para tal perspectiva as políticas sociais, inclusive a transferência de renda se constituem como mecanismo de controle de classes, ou seja, visa a manutenção de uma ordem instaurada, a qual não deverá ser alterada, ou ao menos questionada, portanto, os programas sociais objetivam combater a miséria e minimizar a pobreza, erradicá-la jamais.

As abordagens ancoradas em aportes mais positivistas, direcionam o olhar para o efeito considerado integrador e emancipatório das políticas sociais e dos programas de transferência de renda. Neste tipo de abordagem identificamos mesmo que de forma subjacente, a defesa de projetos políticos e institucionais, referentes a uma política de governo específica, numa perspectiva de ordem e regulação. Conforme assinala Araújo: “O PBF como produto de relações sociais, no contexto de uma realidade social marcada por uma pobreza persistente, mobiliza discursos, orientações políticas e ideológicas que determinam seu alcance e os seus limites, no âmbito das estratégias sociais de combate a pobreza” (Araújo, 2009, p. 52).

Tal afirmativa é percebida quando os autores dão ênfase as bases quantitativas, apresentando elevados números de beneficiários, sem discutir a outra parcela da população não alcançada pelo programa, ou seja, frente a insuficiência na cobertura do atendimento. Se tratando do modelo do PBF, quanto a questão da pobreza, não considerando sua dimensão estrutural, resultante do formato das relações de produção e reprodução social (Silva, 2016).

## **3. CONCLUSÃO**

O tema transferência de renda é destaque no cenário mundial, no âmbito acadê-

mico, a discussão também se apresenta como objeto de estudo nas diversas áreas do saber. O estudo a que nos propomos trouxe a experiência de diversos autores que se debruçaram sobre o tema por meio de investigações, pesquisas, documentais e empíricas, tendo como foco de análise o programa de transferência de renda do Brasil, Programa Bolsa Família.

Percebemos que há uma convergência entre os autores da alta relevância do programa para população brasileira. Do mesmo modo, também há uma relevante discussão sobre os limites e desafios que o programa ainda enfrenta, seja na equação igualdade e equidade, elementos que envolve execução e gestão, seja no desafio da legitimidade na cobertura, em mais de uma década de existência.

A bordagem quanto ao conceito de ruralidade e sua relação com implementação de políticas públicas, constata-se por meio dos estudos que há de se considerar as especificidades do rural enquanto território heterogêneo. Emerge a necessidade de se elaborar políticas que visualizem o rural enquanto um lugar de vida e reprodução social.

Quanto a questão metodológica, há predominância da pesquisa do tipo qualitativa. A investigação de dados primários centrada na oitiva dos usuários, permite o protagonismo do sujeito na compreensão dos fenômenos. Deste modo, percebemos que os autores consideraram tal análise como eficiente na resposta de questões complexas, considerando que os temas elucidam fenômenos da realidade social, sendo esta sujeita a constante mudança.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Ricardo Paes, et al(2008). **A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família**. No. 1349. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: [www.ufcg.edu.br/~raizes/artigos/Artigo\\_350.pd](http://www.ufcg.edu.br/~raizes/artigos/Artigo_350.pd). Acesso em 22 de setembro de 2016.

BITOUN J, Miranda L. I. B, (2015). A tipologia regional das ruralidades brasileiras como referência estratégica para a política de desenvolvimento rural. **Revista Raízes**. V. 35, n.1.

BRASIL. **Lei Nº 10.835 (2004) – Lei da Renda Básica e Cidadania**. Brasília: Senado Federal. 2004. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 20 dez. 2015.

BRASIL. **Lei Nº 10.836 (2004) – Lei do Programa Bolsa Família**. Brasília: Senado Federal. 2004. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 20 dez. 2015.

BRASIL, 2009. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. (2010). **Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: Um Passo em Falso?** Brasília, Centro de Estudos da Consultoria do Senado.

DOS SANTOS, M. C. M., Junior, A. G., de Oliveira, P. R. M., de Melo, D. R. A., & de Souza, W. A. D. R. (2014). A voz do beneficiário: uma análise da eficácia do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública-RAP**, (online) 48 (6), 1381-1405. Disponível em: [http://scielo.br/scielo.php?script=sci\\_serial&pid=0034-7612&lng](http://scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0034-7612&lng). Acesso em 01 de dezembro de 2015.

GASPARINI, Max Felipe Vianna; Furtado, Juarez Pereira (2015). Avaliação de Programas e Serviços Sociais no Brasil: uma análise das práticas no contexto atual. **Serviço Social e Sociedade**, (online) n. 117, p. 122-141, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em 01 de dezembro de 2015.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions

Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; Peres, Ursula Dias(2013). Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano. **Revista do Serviço Público - RSPV** 64, n. 3. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1930>. Acesso em 05 de dezembro de 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME – MDS (2015).

**Programa Bolsa Família**. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) Acesso em 15 dez 2015.

PAIVA, Luis Henrique, Tiago Falcão, and Letícia Bartholo. DO BOLSA FAMÍLIA AO BRASIL SEM MISÉRIA: UM RESUMO DO PERCURSO BRASILEIRO RECENTE NA BUSCA DA SUPERAÇÃO DA POBREZA EXTREMA. In: **IPEA. Bolsa Família 2003 — 2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, volume 2

REGO, W. L.; Pinzani, A. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

RUSCHEINSKY, Aloisio; Mendizabal, David Martínez (2014). Política social, paradigma de bem-estar e prática política: análise comparativa de programas de transferências condicionadas. **Katálysis**, Vol 17, n. 1 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v17n1/a04v17n1>. Acesso em 18 de dezembro de 2015.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (2007). O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**. Vol.12, n.6. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em 22 de dezembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais**. *Revista Políticas Públicas* 6.2 (2015).

SOUZA, A. P.(2011). Políticas de Distribuição de Renda no Brasil e o Bolsa Família. In: BACHA, E.; SCHWARRZMAN, S. (Ed.). **Brasil: a nova agenda social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/agenda5.pdf>. Acesso em 20 de dezembro de 2015.

**Sistemas de proteção social do Brasil: bibliografia (1985-2008) / organizadoras, Maria Lúcia Teixeira Garcia, Rosa Maria Marques, Lucileide Andrade de Lima do Nascimento.** - 2. ed. - Vitória : EDUFES, 2013.

SOARES, Sergei; DE SOUZA, Pedro Herculano G. Ferreira; OSÓRIO, Rafael Guerreiro E SILVEIRA, Fernando Gaiger (2010). Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: *IPEA. Bolsa Família 2003 — 2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, volume 2.

WANDERLEY, Maria de NB; FAVARETO, Arilson. **A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas**. Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras. Brasília: IICA, p. 413-473, 2013.

# Territorialidades da percepção ambiental dos professores da escola Sesquicentenário, João Pessoa, Paraíba

Marlucia Salustino da Silva<sup>1</sup>

Emanuel Luiz Pereira da Silva<sup>2</sup>

## RESUMO

O presente artigo aborda a percepção dos professores do Ensino Fundamental I acerca da Educação Ambiental aplicada na Escola Sesquicentenário, do Bairro Pedro Gondim, no Município de João Pessoa, no Estado da Paraíba. Tem por objetivo as questões sobre a estruturação da Educação Ambiental - EA integrada a todas as disciplinas presentes no currículo escolar, vinculadas à realidade das condições materiais vividas pelos trabalhadores da educação no âmbito escolar. Foram aplicadas 20 entrevistas estruturadas com professores do Ensino Fundamental I para percepção do olhar desse universo, quanto à implementação, o desenvolvimento e o impacto da inserção da EA na escola. Os resultados da pesquisa revelam que o desenvolvimento da Educação Ambiental se encontra na ação dos docentes e discentes, faltando à luz da pesquisa, um envolvimento maior por parte dos demais representantes da comunidade escolar. Diante dos dados obtidos, propomos a inclusão da disciplina específica Educação Ambiental, que, certamente, dará importância aos assuntos tratados neste âmbito, necessitando para isso que os educadores sejam profissionais regulamentados e que tenham especialização na área, visto a grande importância que esta disciplina terá como transformadora das relações homem x meio-ambiente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação Ambiental, Percepção Ambiental, Escola, Professores.

---

1. Possui graduação em Serviço Social pelo Centro Universitário Plínio Leite no Rio de Janeiro-RJ (2010). Pós-graduação Lato Sensu em Gestão da Política da Assistência Social pela Faculdade Internacional da Paraíba FIP(2014). Tem experiência na área de Serviço Social Aplicado.

2. Professor da Faculdade Internacional da Paraíba do departamento de Serviço Social. Pós-Doutorando em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP/2017); Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2016); Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (2011) e Graduação em Ciências Biológicas bacharelado e licenciatura (2002), e Serviço Social (2016).

## ABSTRACT

This article explain about on perception of primary school teachers concerning Environmental Education applied at the Sesquicentenário School, in the Pedro Gondim neighborhood, in the municipality of João Pessoa, State of Paraíba. It aims at the questions on the structuring of Environmental Education - EE integrated to all the disciplines present in the school curriculum, linked to the reality of the material conditions lived by the school education workers. Twenty structured interviews were applied with elementary school teachers in order to perceive the look of this universe, regarding the implementation, development and impact of the insertion of EE into the school. The results of the research reveal that the development of Environmental Education is in the action of teachers and students, lacking in the light of the research, a greater involvement by the other representatives of the school community. Given the data obtained, we propose the inclusion of the specific discipline Environmental Education, which will certainly give importance to the issues addressed in this scope, requiring for this that educators are regulated professionals and have a specialization in the area, given the great importance that this discipline will have As transformative of man-environment relations.

**KEYWORDS:** Environmental Education, Environmental Perception, School, Teachers.

## INTRODUÇÃO

Segundo a constituição brasileira de 1988: *“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”* Nesse sentido, nos últimos anos, as causas ambientais vêm sendo discutidas por ambientalistas e estudiosos em todo o mundo, por meio dos movimentos em prol da preservação ambiental. Diversas alternativas têm sido estudadas e implementadas com a finalidade de reduzir os danos causados ao meio ambiente. Uma estratégia que se mostrou eficaz é a Educação Ambiental - EA, um campo de atividades e de saberes que vem tentando trazer para o contexto mundial uma forma de discutir as mais diversas questões e problemas relacionados à sociedade, à educação e ao meio ambiente.

No entanto, quando se trabalha com Educação Ambiental é fundamental a identificação da percepção ambiental que o indivíduo ou grupo tem do espaço. Juntamente com a Educação Ambiental, a percepção do indivíduo para com o ambiente pode contribuir

para compreensão dos problemas ambientais podendo influenciar no maior envolvimento e participação destes.

O presente artigo aborda a percepção dos professores do Ensino Fundamental I acerca da Educação Ambiental aplicado no CEEEA<sup>3</sup> Sesquicentenário, do Bairro Pedro Gondim, no Município de João Pessoa, no Estado da Paraíba, com o objetivo de compreender a percepção sobre meio ambiente dos docentes da Escola Sesquicentenário, do Ensino Fundamental I e a forma como realizam a transferência desse conhecimento para os discentes.

No entanto, para a compreensão de forma mais abrangente da aplicabilidade da Educação Ambiental na escola escolhida, foram estabelecidos alguns objetivos específicos, os quais sejam: perceber o processo da formação, na observância das políticas públicas voltadas para o meio ambiente e nesse contexto a Educação Ambiental. Verificar se estes conceitos estão sendo internalizados nos educadores e educandos; estimular as mudanças de hábitos e comportamentos, tornando-os mais reflexivos e críticos em relação à sua postura com o meio-ambiente; e estabelecer, a partir da sensibilização, a formação basilar de uma nova consciência da importância da preservação ambiental.

Pretende-se assim elucidar questões sobre a estruturação da Educação Ambiental integrada à todas as disciplinas presentes no currículo escolar, vinculadas à realidade das condições materiais vividas pelos trabalhadores da educação no âmbito escolar.

É importante ressaltar que a escola pesquisada também funciona no estilo de cooperativismo, com 405 associados, possuindo um diferencial entre as escolas públicas, uma vez que depende de verba própria, o que facilita o uso de recursos na aplicação de iniciativas voltadas para o desenvolvimento da Educação Ambiental. A escola tem um total de 1753 alunos, sendo que 520 desses alunos são filhos dos 405 associados

A Cooperativa funciona desde 1992 com projetos que beneficiam a Escola e dentre eles podemos citar: pomar hortifrúti e questões agrárias e urbanas, que são mais voltadas à questão ambiental. O nosso conhecimento sobre os recursos que a Escola possui, é porque faço parte do Conselho Fiscal da Cooperativa, como mãe de aluno, e tenho planilhas dos projetos aprovados de maio a dezembro de 2015.

## ESTADO DA ARTE

Conforme (Silva et al, 2014), na contemporaneidade, as questões que envolvem as relações de trabalho e o meio ambiente, vêm assumindo novas formas decorrentes do processo de globalização, com a concessão das políticas econômicas de corte neoliberal e com a reestruturação produtiva. (SILVA, WANDERLEY E CONSERVA, 2014).

---

3. CEEEA – Centro Estadual Experimental de Ensino – Aprendizagem Sesquicentenário

Ainda segundo o autor, “Na segunda metade do século XX temos um marco configurado pela grande investida do capital no enfrentamento da crise da lucratividade, aberta a partir dos anos 1970. Nesse mesmo período histórico surgem fortes questionamentos à hegemonia do capital e à emergência de movimentos organizados, não apenas da classe trabalhadora, mas também de outros grupos sociais que contestam o poder do capital, como as manifestações ecológicas em defesa do planeta, em âmbito mundial. Cresce a exigência da inclusão das questões ambientais na agenda do desenvolvimento das nações e das relações internacionais. As apreensões se espraiam na percepção de um conflito crescente entre a expansão do modelo de crescimento econômico, que possui seu germe na indústria, e o volume dos efeitos nefastos sobre os diversos ecossistemas do planeta”. (SILVA, WANDERLEY E CONSEVA, 2014).

O contexto de crise mundial do capital, de esgotamento do modelo desenvolvimentista, de desmonte do “socialismo real” e dos estados de bem-estar social, evidenciam a imensa capacidade destrutiva do sistema (SILVA, 2012, apud, SILVA, 2014).

De acordo com Silva et al (2014), essa objetividade negativa do capital se intensifica no extermínio dos recursos naturais, aumentando as listas de problemas socioambientais, como bem aponta Sachs (1986): os processos de urbanização acelerada; o crescimento e a desigual distribuição demográfica; a expansão descontrolada do uso de energia nuclear com finalidades bélicas ou pacíficas; o consumo excessivo de recursos não renováveis; os fenômenos crescentes de perda e desertificação do solo; a contaminação tóxica dos recursos naturais; o desflorestamento; a redução da biodiversidade e da diversidade cultural; a geração do efeito estufa e a redução da camada de ozônio e suas implicações sobre o equilíbrio climático. Essas questões, entre outras, têm impactado a opinião pública mundial e chamado a atenção para uma realidade até então pouco observada. (SILVA, WANDERLEY E CONSEVA, 2014). As questões ambientais começaram a se apresentar nos anos 1970, período em que se fortalecia o processo de desenvolvimento econômico e industrialização acelerada, regidos pela norma do maior lucro possível no menor espaço de tempo. Com o pretexto da industrialização, apropriavam-se cada vez mais os recursos naturais e humanos, em detrimento da natureza. (MEDINA, 1994).

Os antecedentes da crise ambiental da década de 1970 manifestaram-se ainda nas décadas de 1950 e 1960, nos episódios como a contaminação do ar em Londres e Nova York, entre 1952 e 1960, os casos fatais de intoxicação com mercúrio em Minamata e Niigata, entre 1953 e 1965, a diminuição da vida aquática em alguns dos Grandes Lagos norte-americanos, a morte de aves provocada pelos efeitos secundários imprevistos do Diclorodifeniltricloroetano (DDT) e outros pesticidas e a contaminação do mar em grande escala, causada pelo naufrágio do petroleiro Torrey Canyon, em 1966. Ainda segundo Medina (2001), esses acontecimentos, entre outros, receberam ampla publicidade, fazendo com que países desenvolvidos temessem que a contaminação já estivesse pondo em perigo o futuro do homem. Ainda não se falava de Educação Ambiental, mas os problemas ambientais já

demonstravam a irracionalidade do modelo de desenvolvimento capitalista.

Segundo Medina (1994), o movimento conservacionista, de proteção à natureza, interessava-se em proteger determinados recursos naturais contra a exploração abusiva e destruidora, alegando razões gerais de prudência ética ou estética. O novo movimento ambiental, sem descartar essas motivações, superou-as, estendendo seu interesse a uma variedade maior de fenômenos ambientais. Alegava que a violação dos princípios ecológicos teria alcançado um ponto tal que, no melhor dos casos, ameaçava a qualidade da vida e, no pior, colocava em jogo a possibilidade de sobrevivência, em longo prazo, da própria humanidade.

Em 1972 foi realizada a Conferência de Estocolmo. Desde então, a Educação Ambiental tem sido considerada como campo da ação pedagógica, adquirindo relevância e vigência internacionais. A Conferência de Estocolmo inspirou um interesse renovado na Educação Ambiental na década de 1970, tendo sido estabelecida uma série de princípios norteadores para um programa internacional e planejado um seminário internacional sobre o tema, que se realizou em Belgrado, em 1975. (MEDINA, 1994).

A UNESCO, em 1975, com fins de colaboração com o Programa das Nações Unidas para o Meio ambiente (PNUMA), em resposta à recomendação 96 da Conferência de Estocolmo, criou o Programa Internacional de Educação Ambiental (PIEA), destinado a promover nos países membros, a reflexão, a ação e a cooperação internacional nesse campo. Sem dúvida, a Conferência de Estocolmo configurou-se mais como um ponto centralizador para identificar os problemas ambientais do que como um começo da ação para resolvê-los.

No contexto internacional foi preparada a Conferência Rio-92, na qual a grande preocupação se centra nos problemas ambientais globais e nas questões do desenvolvimento sustentável, estabelecendo uma proposta de ação para os próximos anos, denominada Agenda 21. Esse documento procura assegurar o acesso universal ao ensino básico, conforme recomendações da Conferência de Educação Ambiental (TBILISI, 1977) e da Conferência Mundial sobre Ensino para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem (JOMTIEN, 1990).

No Brasil, a Educação Ambiental nas escolas teve seu primeiro passo em 1997, quando o Ibope fez uma pesquisa entre os brasileiros de todas as regiões para conhecer as percepções, os sentimentos e as atitudes dos brasileiros em relação ao meio ambiente. Resultados dessa pesquisa mostram que 95% dos brasileiros sugeriam que a Educação Ambiental deveria ser obrigatória nas escolas, motivando o governo a formular e executar políticas públicas para a Educação Ambiental. (SILVIA CZAPSKI, 1998).

O MEC<sup>4</sup>, em 1985, reforça a necessidade da inclusão de conteúdos ecológicos ao longo do processo de formação do ensino de 1º e 2º graus, integrados a todas as áreas do conhecimento de forma sistematizada e progressiva, possibilitando a “formação da consci-

---

4. MEC - Ministério da Educação – Órgão governamental federal que elabora e regula as políticas públicas na área de educação, buscando promover a educação de qualidade.

ência ecológica do futuro cidadão”, com o parecer 819/85 (BRASIL, 2007).

No Brasil, a Educação Ambiental, tem sido pouco promovida nas escolas, apesar de estar prevista na Constituição Federal Brasileira desde 1988. Sancionada em 27 de abril de 1999, a Lei Federal nº 9795 “dispõe sobre a Educação Ambiental, instituindo a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências” reconhecendo a Educação Ambiental, como um componente urgente, essencial e permanente, em todo o processo educativo, formal, e/ou – não formal, como orienta o artigo 225º da Constituição Federal Brasileira, que diz: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Como consequência, em 1999 foi criada a Política Nacional de Educação Ambiental, onde define-se a Educação Ambiental como “os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade” (BRASIL, 1999).

Para Leff (2005) no entanto, a dimensão ambiental na educação básica, em muitos casos, se reduz à incorporação de temas e princípios ecológicos às diferentes matérias de estudo no nível primário - na língua materna, nas matemáticas, na física, na biologia, na literatura e no civismo -, e a um tratamento geral dos valores ecologistas, em vez de tentar traduzir o conceito de ambiente e o pensamento da complexidade na formação de novas mentalidades, conhecimentos e comportamentos.

Stranz (2002, p. 230), enfatiza que a Educação Ambiental é um processo permanente nos quais os indivíduos e as comunidades tomam consciência “do seu meio ambiente e adquirem conhecimentos, valores, habilidades, experiências e determinação que os tornem aptos a agir e resolver problemas ambientais presentes e futuros”. Então, a evolução da “Educação Ambiental nasce como um processo educativo que conduz a um saber ambiental materializado nos valores éticos e nas regras políticas de convívio social e de mercado, que implica a questão distributiva entre benefícios e prejuízos da apropriação e do uso da natureza. Ela deve, portanto, ser direcionada para a cidadania ativa considerando seu sentido de pertencimento e responsabilidade que, por meio da ação coletiva e organizada, busca a compreensão e a superação das causas estruturais e conjunturais dos problemas ambientais.” (SORRENTINO, 2005)

Nessa perspectiva o indivíduo reage e responde diferentemente às ações sobre o ambiente em que vive, as respostas ou manifestações daí decorrentes são resultado das percepções (individuais e coletivas), dos processos cognitivos, julgamentos e expectativas de cada pessoa (FERNANDES et al, 2003).

Finalmente, Jacobi (2003) define a Educação Ambiental como a relação do homem, a natureza e o universo, tendo como preceito que os recursos naturais se esgotam e o fator principal dessa degradação é o conjunto das ações predatórias decorrentes das atividades dos seres humanos.

## CAMINHO METODOLÓGICO

O presente trabalho possui caráter exploratório de cunho quanti-qualitativo, uma vez que se utiliza do ambiente natural como fonte direta de dados, e o pesquisador é o instrumento fundamental. Segundo Minayo (1994), além do caráter descritivo e enfoque indutivo, a pesquisa de cunho qualitativo, trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. É importante perceber que, dessa forma, o pesquisador é parte do processo de conhecimento e compreende os dados procurando atribuir-lhes significado, o objeto por sua vez é dotado de significados não se constituindo em um dado neutro. (GONZALEZ, 2002, P. 05).

A pesquisa realizada na Escola Estadual Sesquicentenário, no município de João Pessoa-PB, pretendeu atingir 20 professores do Ensino Fundamental I, mas só 14 deram respostas. Entende-se que a conscientização e a postura de conservação ambiental só serão possíveis quando se buscar nos primeiros momentos da inserção dos educandos nas escolas, a inclusão de práticas que direcionem e motivem esses educandos, instituindo uma nova forma de pensar, conseqüentemente, criando uma nova geração com o sentimento de responsabilidade social mais arraigado na sua personalidade, gerando equilíbrio entre o homem e o meio ambiente.

A metodologia que compõe este estudo procura apresentar o “caminho do pensamento” e a “prática exercida” na apreensão da realidade, e que se encontram intrinsecamente constituídos pela visão social de mundo veiculada pela teoria da qual o pesquisador se vale, crítico-dialética. O processo de apreensão e compreensão da realidade inclui as concepções teóricas e o conjunto de técnicas a fim de buscar as respostas e inquietações colocadas nessa investigação. É a metodologia que explicita as opções teóricas fundamentais, expõe as implicações do caminho escolhido para compreender determinada realidade e o homem em relação com ela (MINAYO, 1994, p.22).

Apoiando-se nessa perspectiva metodológica, foram utilizados questionários individuais como instrumentos, contendo vinte e duas perguntas objetivas e quatro subjetivas. A amostra foi composta inicialmente por vinte professores, tendo sido diminuída para quatorze, uma vez que alguns professores manifestaram a impossibilidade de participar da pesquisa. Os questionários foram distribuídos para o 1º, 2º, 3º, 4º e 5º anos, sendo quatro professores por ano, nos períodos manhã e tarde.

A análise das respostas objetivas deu-se por contagem e aplicação de percentual, sendo os resultados apresentados por gráficos. Para avaliar as questões discursivas foi utilizada a contagem de palavras chaves conforme sua incidência. Desse modo, pôde-se alcançar com maior segurança os objetivos propostos.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os questionários foram distribuídos e os respondentes foram deixados livres na hora do preenchimento destes. Percebeu-se, em geral, certa dificuldade no momento das respostas às questões 6 e 12. Na questão 6, diversos respondentes marcaram as alternativas com um “x”, onde deveriam ordená-las por importância. Nesses casos as questões foram invalidadas. A questão 12 também apresentou problema semelhante. Não obstante, a falta de entendimento da questão 16 gerou algumas respostas inesperadas, como no item “alunos que participam do planejamento, decisão e execução”.

Para facilitar o entendimento, dividiu-se os resultados em seções diferentes. Dessa forma pôde-se analisar detalhadamente as questões sobre a temática da Educação Ambiental no universo pesquisado.

### Quanto ao perfil dos respondentes

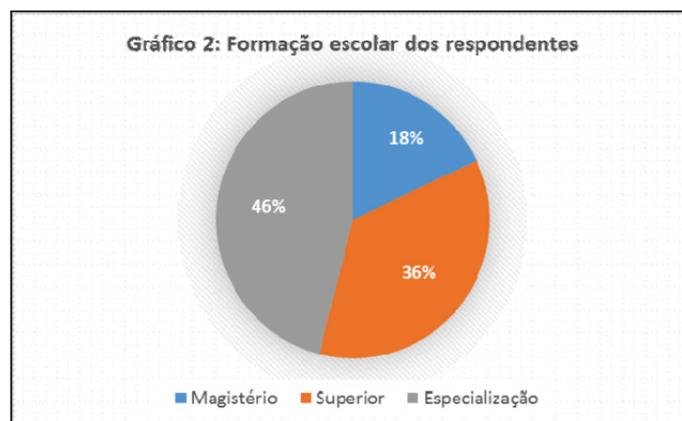
Com o propósito de conhecer de forma detalhada a percepção ambiental dos professores, o enfoque metodológico teve como ponto de partida a coleta de informações sobre o perfil de cada um, no que se refere às matérias lecionadas e à formação escolar.

O Gráfico 1 e 2 apresentam, respectivamente, as matérias que os respondentes lecionam e sua formação escolar. A partir destes gráficos pode-se observar que, do ponto de vista curricular, as disciplinas estão uniformemente distribuídas entre os respondentes, sendo a disciplina Língua Portuguesa levemente superior. Dentro do universo da pesquisa algumas disciplinas não eram lecionadas por nenhum dos respondentes, como Educação Física, Educação Artística e Língua Estrangeira.



Fonte: Próprio Autor

Além disso, o gráfico 2, abaixo, mostra o grau de formação dos professores participantes da pesquisa, revelando também o nível de instrução recebido pelos alunos, percebe-se que 46% dos entrevistados possui formação específica, enquanto 36% possuem apenas ensino superior e 18% magistério.



Fonte: Próprio Autor

### Quanto à implementação da EA na escola

O objetivo desta seção é descrever a implementação da Educação Ambiental no interior da escola pesquisada. Uma informação importante diz respeito ao tempo em que a escola vem desenvolvendo esse trabalho. De acordo com o Gráfico 3, 50% dos respondentes informaram que a escola já trabalha com EA entre 1 a 3 anos. No entanto, há uma contradição, uma vez que 25% dos professores informaram que a escola trabalha com EA há mais de 10 anos. É importante ressaltar que 25% dos respondentes não registraram nenhuma resposta.



Fonte: Próprio Autor

Além do tempo em que as escolas desenvolvem a Educação Ambiental, é importante entender as razões pelas quais elas começaram a trabalhar com essa temática. É necessário ressaltar que as motivações para implementação têm se mostrado como fortes aliadas do processo de desenvolvimento da Educação Ambiental. O gráfico 4 revela que os principais motivadores (com 29% cada) estão relacionados com iniciativas, sejam elas do professor ou dos alunos, e juntas formam 58% das respostas. Em seguida, com 18%, estão a Diretriz da Secretaria Estadual/Municipal de Educação e as notícias vinculadas na mídia. Por fim, 6% citaram o programa do Ministério da Educação, Parâmetros em Ação: meio ambiente na escola. Os professores não foram pesquisados no que diz respeito ao tempo que trabalham na Escola Sesquicentenário.



Fonte: Próprio Autor

### Quanto ao desenvolvimento da EA na escola

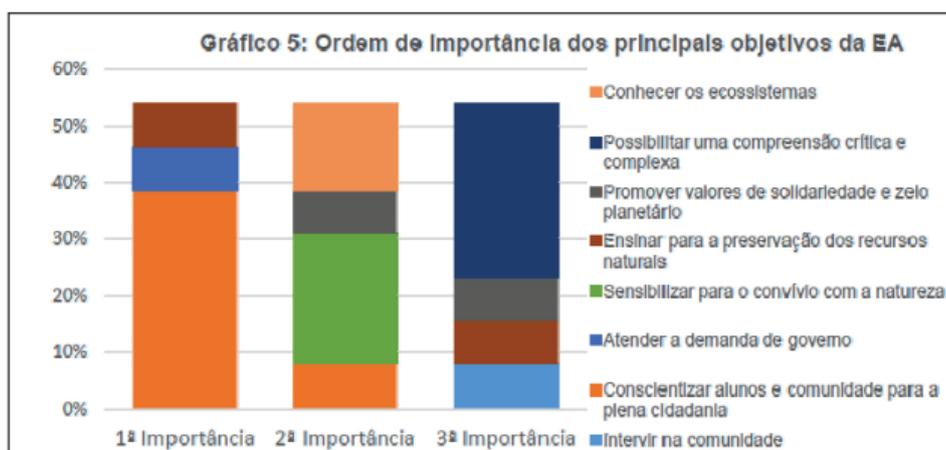
Além de informações sobre o tempo em que a escola desenvolve a Educação Ambiental e o motivo pelo qual iniciou-se a implementação da temática, é importante identificar o objetivo principal da Educação Ambiental na escola, assim como as formas pelas quais é desenvolvida. O que interessa neste estudo, no entanto, diante das muitas visões acerca deste tipo de educação, não é avaliar se ela foi boa ou ruim, pois os pressupostos considerados tiveram ou ainda têm, a sua importância para a construção desse campo da EA. O importante a ser considerado, como assinala Carvalho (2004), são as diferentes orientações pedagógicas para ter clareza do que se está fazendo e quais os resultados a esperar.

Os dados exibidos no Gráfico 5 revelam que os objetivos principais da Educação Ambiental nas escolas são: conscientizar alunos e comunidade para a plena cidadania (38% dos respondentes consideraram de 1ª importância); atender a demanda do governo; e en-

sinar para a preservação dos recursos naturais (8% consideraram de 1ª importância, cada).

Os dados obtidos são semelhantes aos resultados encontrados no livro “O que Fazem as Escolas que Dizem que Fazem Educação Ambiental” produção de (2007), em nível nacional.

Segundo a autora, é importante alterar o quadro sobre as percepções do que se coloca como objetivos da Educação Ambiental, incluindo elementos para além da prática discursiva da conscientização. Limitar os fins da Educação Ambiental à conscientização para a cidadania plena permite identificar um conceito estreito dessa educação.



Fonte: Próprio Autor

No gráfico 6, pode-se perceber que os respondentes afirmam que as principais modalidades desenvolvidas na escola são, tema transversal (42%) e inserção no Projeto Político Pedagógico (25%), o que difere dos resultados encontrados na pesquisa contida no livro O que Fazem as Escolas que Dizem que Fazem Educação Ambiental (2007), sendo na verdade o inverso.



Fonte: Próprio Autor

## Quanto à iniciativa e gestão dos projetos de EA

É importante identificar os resultados da pesquisa de campo em relação à iniciativa da realização dos projetos de EA no interior da escola. Segundo os resultados, pode-se perceber que os professores são os que mais contribuem para a sua realização (54%), seguido dos alunos (38%) e equipe da direção (23%). Deve-se ressaltar que, embora esse tenha sido o resultado encontrado por intermédio do questionário, em campo essa realidade não é facilmente notada; foi percebido pouco ou nenhum interesse por parte dos professores para a efetivação dos projetos elaborados e autorizados. O que pode ser identificado é que os atores fora da escola (ONGs e empresas), foram citados por 48% dos respondentes como não estimuladoras dos projetos de EA. De maneira geral, é preocupante que as ONGs e empresas ocupem o último lugar nesse quesito, uma vez que, “se o objetivo é ampliar a participação desses atores, não é possível atingir o sucesso se eles ficam de fora das diferentes etapas da gestão” (TRAJBER, 2007).

## Quanto à percepção do impacto da inserção de EA na escola

Para completar o quadro das percepções da inserção da Educação Ambiental é necessário relatar os dados obtidos pelo questionário no que se refere às questões sobre as mudanças percebidas no cotidiano da comunidade em que está inserida a escola. A Tabela 1 sintetiza os principais resultados. De acordo com a Tabela 1, identifica-se que a percepção dos respondentes a respeito dos fatores que mais contribuem para a inserção da Educação Ambiental na escola, está bastante homogênea.

### Tabelas 1 e 2: Percepção do impacto da inserção de EA na escola

| É possível perceber mudanças na escola em decorrência da inserção da Educação Ambiental? | Sim | Não | Não se aplica |
|--|-----|-----|---------------|
| Houve melhoria no ambiente físico da escola  | 8   | 1   | 0             |
| Os alunos ficaram mais sensíveis à conservação do patrimônio da escola                   | 8   | 1   | 0             |
| Há menos lixo na escola  | 9   | 0   | 0             |
| Há menos desperdício (de água, luz, papel)   | 6   | 0   | 3             |
| Professores de diferentes disciplinas dialogam mais                                      | 4   | 2   | 2             |
| Maior participação da comunidade   | 5   | 2   | 1             |
| Melhoria nas relações aluno/aluno, alunos/professores e alunos/funcionários              | 7   | 1   | 0             |
| Participação em conselhos e comitês comunitários   | 4   | 3   | 2             |
| Participação crescente em campanhas  | 5   | 2   | 2             |
| Maior número de trabalho de EA apresentados em feiras culturais ou de ciências           | 4   | 3   | 1             |
| Atitudes mais solidárias nas ações cotidianas  | 10  | 1   | 2             |
| Incorporação de novas práticas pedagógicas   | 6   | 1   | 0             |

Fonte: Próprio Autor

| Quais fatores estão contribuindo para a inserção da Educação Ambiental na escola?   |       |       |               |
|---|-------|-------|---------------|
|   | Muito | Pouco | Não contribui |
| A presença de professores qualificados com formação superior e especializados   | 5     | 3     | 0             |
| Professores idealistas que atuam como lideranças  | 0     | 3     | 3             |
| Utilização de materiais pedagógicos inovadores e com maior fundamentação teórica  | 4     | 2     | 0             |
| Formação continuada de professores  | 5     | 2     | 0             |
| Biblioteca bem equipada   | 4     | 2     | 0             |
| Livros, jornais e revistas específicas  | 5     | 2     | 0             |
| Uso da internet   | 5     | 1     | 0             |
| Conhecimento de políticas públicas nacionais e internacionais sobre Meio Ambiente, como: Política Nacional de EA, Protocolos, Tratados e Convenções | 4     | 2     | 0             |

Fonte: Próprio Autor

Todos os itens foram mencionados como importantes pelos respondentes (4 a 5 menções), exceto o quesito “Professores idealistas que atuam como lideranças”. Já em relação às mudanças que ocorreram na escola em detrimento da inserção da Educação Ambiental, a mais perceptível foi a opinião de que há atitudes mais solidárias nas ações cotidianas, seguido de que há menos lixo na escola. Contudo, cabe destacar, de forma preocupante, que o maior número de respostas negativas foi no quesito de participação em conselhos e comitês comunitários.

Partindo para os pontos chaves de discussão do trabalho, é importante ressaltar que as maiores parcelas de respondentes da pesquisa são graduadas, sendo a especialização o maior nível de pós-graduação. Logo depois, aproximadamente 36%, possuem apenas curso superior completo. Por último, há uma reduzida participação de respondentes (18%) que possuem apenas magistério. É notável que nenhum dos respondentes possuía pós-graduação em nível *stricto sensu* (mestrado ou doutorado), o que revela um pouco sobre a situação profissional de professores da educação básica se comparada com professores de outros níveis da educação.

Um segundo ponto está na relação entre o que diz o livro “O que fazem as escolas que dizem que fazem Educação Ambiental” (2007)<sup>5</sup> e nossa pesquisa, o livro mostra que, em nível nacional, professores de escolas de Ensino Fundamental com pós-graduação em mestrado e doutorado, somam juntos 9,7%, professores com nível superior completo, ocupam a primeira posição, isto é, aparecem em maior número, enquanto professores com especia-

5. Educação na Diversidade: o que fazem as escolas que dizem que fazem educação ambiental. Organização: Rachel Trajber e Patrícia Ramos Mendonça. Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2007.

lização vêm em segundo lugar, o que difere da nossa pesquisa, uma vez que os professores participantes são, majoritariamente, especializados.

A pesquisa mostrada no livro *O que Fazem as Escolas que Dizem que Fazem Educação Ambiental* (2007), obteve resultados semelhantes a nível de Região Nordeste, sendo “Iniciativa dos professores” a opção mais recorrente em relação aos estímulos à Educação Ambiental nas escolas, reforçando que os docentes precisam estar motivados, uma vez que são a grande fonte transformadora para repassar esses conhecimentos aos discentes. A comunidade na qual estão inseridos, por sua vez, precisa ter consciência da necessidade desse profissional estar bem preparado e a relevância que a Educação Ambiental possui dentro do meio escolar e da comunidade. Dessa forma, as políticas educacionais podem ser voltadas para melhoria do ensino da Educação Ambiental, uma vez que essa temática está ligada à forma de conviver bem como ao meio ambiente, sendo de vital importância para a continuidade da humanidade.

Em relação à pesquisa realizada TRAJBER, 2007, de cunho nacional, também foi constatado que: o que motiva a educação ambiental nas escolas, em primeiro lugar, é a iniciativa de professores e alunos, o que mostra o protagonismo de jovens e seus orientadores nesse processo de construção social consciente e preocupada com o meio ambiente. Em contrapartida, o item Parâmetros em Ação é apontado como um programa de relevância em nível nacional, enquanto que em nosso objeto, é o item que menos influenciou no processo.

Por fim, é importante que se perceba o papel da escola e a sua relação com o contexto social no qual está inserida. Quanto ao melhoramento das relações interpessoais, mesmo que tenhamos na observação direta percebido uma certa dificuldade, isso não foi detectado por meio das respostas dos entrevistados que informaram sensível melhora nesse campo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Educação ambiental de forma transversal facilita o aprendizado, tornando-o mais dinâmico, tanto para docentes quanto para discentes. Também propende, na constituição de conceitos, a explicitação de valores e a inclusão de procedimentos na vida cotidiana, obtendo desta forma a geração de cidadãos mais participativos e sensíveis às grandes problemáticas ambientais da contemporaneidade. Nas áreas de Ciências, História e Geografia são consideradas as mais próximas da temática ambiental, mas é possível também o envolvimento de outras áreas nas discussões ambientais, que possam contribuir para o enriquecimento dos conteúdos da EA.

O objetivo deste trabalho constituiu-se em compreender a percepção dos docentes

da Escola Sesquicentenário, do Ensino Fundamental I sobre Educação Ambiental e a forma como realizam a transferência desse conhecimento para os discentes.

Os resultados da pesquisa revelam que o desenvolvimento da Educação Ambiental se encontra na ação dos docentes e discentes, faltando, à luz da pesquisa, um envolvimento maior por parte dos demais representantes da comunidade escolar.

A proposta de incluir a disciplina Educação Ambiental na grade curricular do Ensino Fundamental é para incutir nos alunos a importância de se preservar o meio ambiente, que se encontra bastante degradado e necessitando de ações concretas e efetivas para sua melhoria.

Diante dos dados obtidos, propomos a inclusão da disciplina específica Educação Ambiental, que, certamente, dará importância aos assuntos tratados neste âmbito, necessitando para isso que os educadores sejam profissionais regulamentados e que tenham especialização na área, visto a grande importância que esta disciplina terá como transformadora das relações homem x meio-ambiente.

## REFERÊNCIAS

ABILIO, Francisco José Pegado, **Educação Ambiental e Ensino de Ciências**, João Pessoa, Universitária da UFPB, 2010.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL, Ministério da Educação. **Vamos cuidar do Brasil: conceitos e práticas em Educação Ambiental na escola**. Brasília: UNESCO, 2007.

\_\_\_\_\_. **Políticas de melhoria da qualidade da educação: um balanço institucional**. Brasília: 2007.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Educação Ambiental**. Lei n.º 9.795, 27 de abril de 1999.

CARVALHO, I. C. de M. **Educação ambiental: a formação do sujeito ecológico**. São Paulo, Cortez, 2004

CZAPSKI, Silvia. **A implantação da Educação Ambiental no Brasil**. MEC/CEA, 1ª ed. Brasília/DF, 1998

FERNANDES, R. S., PELISSARI, V. B., *et al.* **Como os jovens percebem as questões ambientais**. Revista Aprender, Ed. 13, Ano 3, julho/agosto 2003.

- GONZALEZ, F. L. R. **Pesquisa qualitativa em psicologia: caminhos e desafios**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.
- JACOB, P. **Educação Ambiental, Cidadania e Sustentabilidade**. Caderno de pesquisa nº118, p. 191 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n118/16834.pdf>.
- LEFF, E. **Saber ambiental: Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder**. Petrópolis: Vozes, 2005.
- MEDINA, N.M. Breve histórico da Educação Ambiental. In: PADUA, S. M.; TABANES, M. F. **Educação Ambiental: caminhos trilhados no Brasil**. Brasília: 2001.
- MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.
- ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA - Unesco. **Declaração mundial sobre educação para todos**. Tailândia: Unesco, 1990. Disponível em: [www.unesco.org.br/publicação/doc-internacionais](http://www.unesco.org.br/publicação/doc-internacionais). Acesso em: 08 de julho de 2015.
- PINHEIRO, J. I. **Proposta de Educação Ambiental e Estudos de Percepção Ambiental na Gestão do Recurso Hídrico**. Dissertação de Mestrado. Natal: UFRN, 2000.
- SEGURA, D. S. B. **Educação Ambiental na escola pública: da curiosidade ingênua à consciência crítica**. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2001.
- SACHS, I. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986.
- SILVA, E. L. P.; WANDERLEY, M. B.; CONSERVA, M. S. **Proteção social e território na pesca artesanal do litoral paraibano** in: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 117, ano XXXIV, jan. 2014, p. 169-190.
- SORRENTINO, *et al.* **Educação Ambiental como Política Pública**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.31, n.2. 2005
- STRANZ, A. et al. **Projeto Universidade Solidária - Transmitindo Experiências em Educação Ambiental**. In: ZAKRZEWSKI, Sônia B.B., VALDUGA, Alice T., DEVILLA, Ivan A. (org.). Anais do I Simpósio Sul Brasileiro de Educação Ambiental, II Simpósio Gaúcho de Educação Ambiental, XVI Semana Alto Uruguai do Meio Ambiente. Ed. Difames. Erechim – RS. p. 222. 2002
- TRAJBER, Rachel; MENDONÇA, Patrícia Ramos, (org.). **O que Fazem as Escolas que Dizem que Fazem Educação Ambiental**, Brasil, 2007

# (Des)proteção Social: descompassos entre serviços socioassistenciais e benefícios do PBF - PB

Aline Ferreira de Souza Silva<sup>1</sup>

Marinalva de Sousa Conserva<sup>2</sup>

## RESUMO

Este artigo tem por finalidade apresentar algumas expressões territoriais que apontam para um cenário de (des) proteção social vivenciado por famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que vivem em área rural do Município de Princesa Isabel, na Região do Sertão Paraibano. Esse estudo é parte da Pesquisa – “Avaliação das Condições de Proteção Social de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba – Programa Bolsa Família e BPC (Idoso e Deficiência)”<sup>3</sup>. Assim, buscou-se a partir de fontes primárias e secundárias apreender o perfil dessas famílias, as condições socioterritoriais de onde estas vivem, o significado do PBF para elas e o acesso aos serviços de proteção social. Os resultados iniciais apontam existir um cenário de descompassos entre o benefício monetário concedidos às famílias beneficiárias e o alcance dos serviços socioassistenciais no âmbito da Política de Assistência Social local.

**PALAVRAS-CHAVE:** Proteção Social, Assistência Social, Bolsa Família, Serviços Socioassistenciais.

## ABSTRACT

This article has the objective to present some territorial expressions that indicate

---

1. XXX

2. Pós-Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP/2010). Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS/ PPGSS/UFPB). Professora do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba.

3. Pesquisa desenvolvida no âmbito do Projeto Casadinho/Procad/CNPq/Capes Casadinho/Procad/PPGSS/UFPB – Nº 552248/2011-8, sob o título – “A Política Pública de Assistência Social, Transferência de Renda e Territórios de Gestão da Proteção Social” (2011-2016) coordenado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, cuja parceria realização ocorreu a partir da formação de um rede acadêmica no âmbito da pós-graduação, com o Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

a social (un) protection experienced by beneficiary families of the Bolsa Família Program that living in the rural area of the Princesa Isabel city, in the Region of the Sertão Paraibano. This study is part of the research - “Avaliação das Condições de Proteção Social de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba – Programa Bolsa Família e BPC (Idoso e Deficiência)”. Thus, it was sought from primary and secondary sources to understand the profile of these families, the socio-territorial conditions of where they live, the meaning of the PBF for them and access to social protection services. The initial results indicate that there is a scenario of mismatches between the monetary benefit guaranteed to beneficiary families and the covers of social assistance services under the local Social Assistance Politics.

**KEYWORDS:** Social Protection, Social assistance, Bolsa Família, Social Service.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, o desenvolvimento de Programas de Transferência de Renda sobreveio com mudanças que os colocaram num lugar de destaque no âmbito da Proteção Social no país. Tornando-se referência para os programas então já existentes, o Programa Bolsa Família (PBF) ganha status de principal programa dessa amplitude.

É inegável o potencial de cobertura do Programa Bolsa Família no atendimento a uma quantidade tão significativa de famílias em situação de pobreza/extrema pobreza, sobretudo nas regiões mais pobres do país, a exemplo da Região Nordeste. Contudo, é preciso lembrar dos inúmeros desafios postos para que os benefícios ofertados por meio dele não sejam considerados por si só suficientes gerar a proteção social necessária as famílias por ele beneficiárias.

Isso significa que a proteção dessas famílias não se limita a renda complementar, – benefício monetário, que têm acesso ao inserir-se no Programa – mas sim, perpassa outros aspectos essenciais para a sobrevivência das mesmas, como: condições de moradia; os vínculos que constroem e o rompimento desses; com quem podem contar nos momentos de dificuldades e privações, bem como, o acesso aos serviços públicos de qualidade.

Quando nos deparamos com a realidade das comunidades rurais nesse cenário, percebemos aspectos bem mais singulares em suas necessidades e carências sociais quando comparadas a realidade dos centros urbanos. Tais evidências, demandam do poder estatal medidas efetivas, condizentes com as particularidades territoriais e condições de vida dessa população.

Sobre isso, a Constituição de 1988 ao apontar os objetivos da Seguridade Social – das políticas que a compreende – preza pela “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais” (BRASIL, Art.194, 1988). Princípio este que precisa ser concretizado no seio das políticas públicas, aqui em especial a Assistência Social, que engendra Programas, serviços e benefícios sobre o qual embasa nossa discussão.

Essa constatação nos leva a alguns questionarmos sobre a viabilidade do benefício em discussão e da própria Política de Assistência Social desenvolvidas nos Municípios para a proteção social dessas famílias: No âmbito rural, estão sendo respeitados critérios para execução dessa política que levem em consideração a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços? Se a família beneficiária do Programa PBF não tem acesso aos serviços da política, como pode ter a proteção social assegurada?

Dessa forma, é importante observamos nesse contexto, os desafios postos para a gestão dessa importante política pública de proteção social na condução/execução dos serviços e benefícios que se propõem a ofertar ao público alvo de suas ações, sobretudo, levando em consideração as similitudes/singularidades/disparidades em territórios rurais.

O objetivo deste artigo consiste em apresentar expressões territoriais vivenciadas por famílias beneficiárias do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família que residem em área rural do Sertão Paraibano. O cenário de (des) proteção social exposto evidencia o descompasso existente na oferta dos serviços socioassistenciais e benefícios engendrados no âmbito da Política de Assistência Social. Constata-se que apesar no número significativo de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, estas não estão sendo acompanhadas pelos serviços de proteção social.

Nessa direção, identificar as situações de desproteções vividas sob o olhar dessas famílias tornou-se o ponto de partida para constatar alguns desafios postos na gestão dos serviços e benefícios socioassistenciais no referido Município. Apreendemos o perfil dessas famílias, as condições socioterritoriais onde residem, o significado do PBF para estas, bem como, o acesso aos serviços de proteção social.

Os dados para a análise do nosso estudo foram obtidos a partir de fonte primária e secundária extraídas do banco de dados da Pesquisa “Avaliação das Condições de Proteção Social de Famílias Beneficiárias de Transferência de Renda no Estado da Paraíba – Programa Bolsa Família e BPC (Idoso e Deficiência)”. Mais especificamente, nossas observações/constatação diz respeito à aplicação desta às famílias beneficiárias do PBF que vivem em zona rural do Município de Princesa Isabel, alto sertão da Paraíba.

Adotou-se por referência, os parâmetros da Política Nacional de Assistência Social que caracteriza os municípios brasileiros por porte populacional (RELATÓRIO TÉCNICO NEPPS, 2014). A pesquisa teve representação das 14 Regiões Geoadministrativas do Estado da Paraíba. Dessa forma, foi aplicada em 33 municípios, levando em consideração as Mes-

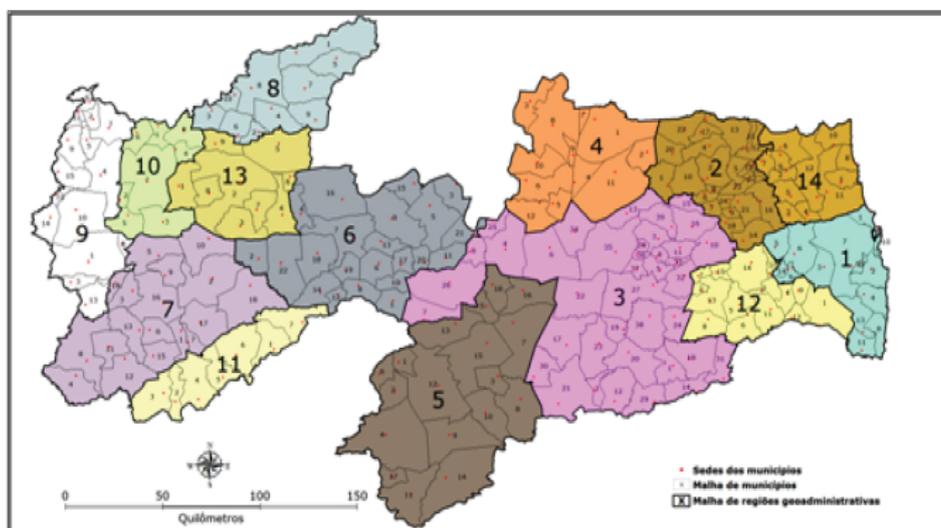
soregiões do Estado (PB), sejam estas: Sertão Paraibano; Borborema; Agreste Paraibano e Mata Paraibana.

No Município – Princesa Isabel, considerado pela PNAS como Pequeno Porte II (de 20.001 a 50.000 hab), foram aplicados 70 questionários às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (residentes em território rural), e 05 questionários às famílias beneficiárias pelo BPC. Entretanto, em nosso estudo, optamos por analisar os dados que se limitam aos questionários aplicados as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Destes, extraímos e analisamos questões que dão subsídio a discussão aqui exposta.

### O território em estudo: Princesa Isabel - PB

Localizado no Nordeste brasileiro, o Estado da Paraíba é conhecido como um dos Estados de mais antiga ocupação do Brasil (CARVALHO E SILVA; 2014), possui 223 municípios que se encontram subdivididos em 14 Regiões Geoadministrativas (RGAs) e tem por capital a cidade de João Pessoa, considerada o centro dinâmico da economia paraibana. Vejamos as divisões da RGAs no mapa 01:

Mapa 01. Regiões Geoadministrativas do Estado da Paraíba



Fonte Secundária: Relatório Pesquisa Proteção Social da Família (NEPPS/UFPB/2014).

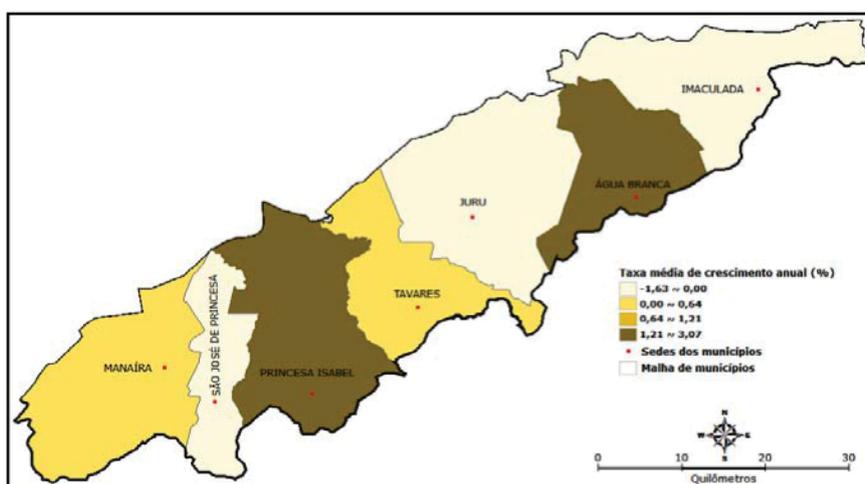
O último Censo<sup>4</sup> realizado (2010) indica que a população do Estado da Paraíba era de 3.766.528 habitantes, sendo 2.838.678 residentes na zona urbana e 928.660 residentes na zona rural. Nas últimas décadas, características marcantes são evidenciadas no cenário populacional, onde se constata uma intensa urbanização, ou seja, um deslocamento expressivo da população para as zonas urbanas do Estado.

O referido Estado é considerado um dos mais desprotegidos em termos sociais e econômicos. As situações de pobreza, exclusão e desigualdade social podem ser visualizadas de forma bem mais contundente, quando se trata de um estado periférico situado em uma das regiões considerada mais pobre do país.

Segundo o MDS (2013)<sup>5</sup>, o Estado da Paraíba registra um total de 502.606 famílias domiciliadas que recebem o benefício de transferência de renda, o que corresponde a aproximadamente 50% das famílias domiciliadas encontradas no Estado (1.082.796). Desse total somente 11.889, ou quase 12 mil famílias é que são beneficiárias do BPC, as demais são beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Dentre as Regiões Geoadministrativa (RGA's) no Estado da Paraíba, **Princesa Isabel** é Município Sede pertencente à décima primeira Região, da qual, além deste, é composta pelos municípios de Água Branca; Imaculada; Juru; Manaíra; São José de Princesa e Tavares. Enquanto Sede Regional se destaca como a cidade mais populosa dentre as RGA's, e que disponibiliza a maior oferta de bens e serviços produzidos em sua economia urbana.

**Mapa 02. Municípios da Décima Primeira Região Geoadministrativa**



Fonte Secundária: Relatório Pesquisa Proteção Social da Família (NEPPS/UFPB/2014)

4. Fonte IBGE –Censo Demográfico (2010).

5. Informação extraída do Relatório Técnico -Pesquisa Proteção Social de Famílias no Estado da Paraíba. NEPPS/UFPB/2014

Território de análise do nosso estudo, Princesa Isabel, também conhecida como “Princesa do Sertão” pertence à mesorregião do Sertão Paraibano e à microrregião Serra do Teixeira. Limita-se com o estado de Pernambuco e com os municípios de Tavares; Manaíra; São José de Princesa (ex-povoado); Nova Olinda; Pedra Branca e Boa Ventura.

De acordo com o Censo Demográfico de 2010, a população do Município de Princesa Isabel-PB era igual a 21.283 habitantes. Dentre estes, 14.528 residentes em área urbana (68,26%) e 6.755 em área rural (31,74%).

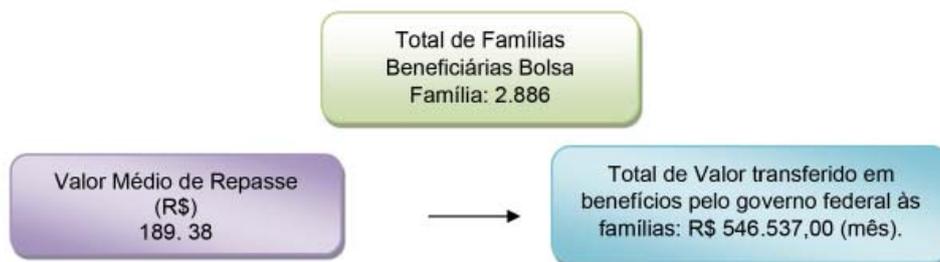
A Renda per capita média do Município de Princesa Isabel obteve crescimento nas duas últimas décadas, passando de R\$ 196,49 em 2000, para R\$ 334,74 em 2010. A extrema pobreza (medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 70,00, em reais de agosto de 2010) passou de 51,61% em 1991 para 32,33% em 2000 e para 13,22% em 2010. (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2013).

Embora se constate índices no crescimento na renda per capita, há de considerar que ainda se tem um número expressivo de famílias que vivem situação de risco social e consequentemente dependem de políticas públicas que materializem a proteção social. Dados mais atualizados publicado pela SAGI/MDS, identificam por meio do Cadastro Único que em dezembro de 2014 cerca de 4.043 famílias vivendo com renda per capita familiar de até R\$ 77,00 e 419 com renda per capita familiar entre R\$ 77,00 e R\$ 154,00.

Quanto aos níveis de pobreza, em termos proporcionais, 17,9% da população está na extrema pobreza, **com intensidade maior na área rural** (27,7% da população na extrema pobreza na área rural contra 13,3% na área urbana).

Observamos ainda, a realidade de Princesa Isabel quanto às famílias beneficiárias pelo Programa Bolsa Família e a média de valores repassados no mês de fevereiro de 2015, conforme diagrama abaixo:

**Diagrama 01. Total de Famílias beneficiárias e Valores Repassados**



Fonte Secundária: SAGI /MDS (2015)

6. Dados disponíveis em Panorama Municipal da SAGI, conforme Censo Demográfico 2010/IBGE. [www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)

Verifica-se através dos dados representados nesse período, que a quantidade de famílias beneficiárias pelo Programa BF não chega a atender a demanda total da população que se encontra nessa situação de pobreza/extrema pobreza. A fragilidade nesse sentido se dá pela constatação de que apesar do repasse financeiro para a concessão do benefício ocorrer via Governo Federal, a abrangência do Programa Bolsa Família depende dos recursos econômicos e sociais do próprio Município, o que limita a sua expansão. Isso significa que a concessão dos benefícios está condicionada ao número de famílias atendidas previsto no orçamento destinado ao Programa no Município.

Essa realidade suscita novas demandas para repensar o alcance da Política de Assistência Social e sua materialização via serviços e benefícios, elementos estes necessários para a proteção social das famílias que ali residem, como podemos identificar a partir dos resultados por aplicação de Pesquisa empírica realizada nesse território.

### **Expressões e dilemas para Gestão da Proteção Social**

Os resultados aqui expostos, objetivam apresentar situações que revelam as desproteções vivenciadas pelas famílias beneficiárias do PBF na área rural do Município de Princesa Isabel. A análise parte da perspectiva de que a proteção social não contribuiu, aprofundadora de seguranças sociais - que incorporam serviços, transferência de renda, benefícios - não tem alcançado de forma plena às famílias beneficiárias neste município, portanto, estão postos inúmeros desafios para que as famílias beneficiárias nesse território tenham seus direitos assegurados. Inicialmente cabe descrevermos o perfil dessas famílias.

### **Perfil das Famílias Beneficiárias**

Na Tabela 1, a respeito do sexo dos entrevistados, a pesquisa demonstrou que as mulheres são em grande massa as responsáveis pelo benefício monetário (94%) e apenas (6%) são do sexo masculino.

**Tabela 1. Sexo dos Entrevistados -Responsáveis pelo PBF**

| <b>Sexo</b> | <b>Total</b> | <b>%</b> |
|-------------|--------------|----------|
| Feminino    | 65           | 94       |
| Masculino   | 5            | 6        |
| Total       | 70           | 100      |

Fonte Secundária: NEPPS (2014). Elaboração Própria.

Resultado esse já esperado, pois se justifica pelo próprio desenho do Programa, que instituiu prioritariamente a mulher como responsável legal pelo recebimento do benefício monetário.

Muitos estudos já retrataram a correlação entre a questão de gênero e os benefícios de transferência de Renda. Tem-se constatado que a prevalência do gênero feminino pelo Bolsa Família aponta para possibilidades de mudanças em aspectos importantes na vida dessas beneficiárias, como por exemplo, maior autonomia e independência.

Autoras como Lavinias; Cobo; Veiga (2009), em seus estudos correlacionados ao impacto das transferências de renda sob as mulheres mais pobres, dimensiona que o fator de gênero enquanto característica do referido programa, se dão numa perspectiva de que “as mulheres promoveriam um uso mais ciente e efetivo de um recurso relativamente pequeno alocado à família, evitando, assim, desperdícios indevidos” (op. cit., 2009, p.33).

Além da compreensão de que as mulheres administram melhor os recursos financeiros do lar, outra razão pela preferência feminina se dá pelo fato das famílias beneficiárias pelo Bolsa Família no Brasil serem em sua maioria chefiadas por mulheres.

No que diz respeito à faixa etária, as responsáveis legais pelo benefício encontram-se na fase adulta 40% (tem entre 36 e 45 anos); 47% estão entre 46 e 55 anos; 21% tem entre 26 e 35 anos; 9% possui entre 19 e 25 anos, e 3% possui entre 56 e 65 anos.

No campo escolaridade, constatamos que 52% dos (as) titulares do Bolsa Família não terminou sequer o ensino fundamental I (que compreender as séries iniciais de 1º ao 5º ano). No meio rural, o acesso à educação formal de ensino sempre foi um dos grandes agravantes que desencadeou em mínimas possibilidades de inserção no mercado de trabalho, comprometendo as condições de vida das famílias. O último Censo demográfico realizado em 2010 (IBGE) nos mostra que no Município de Princesa Isabel, a taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais (24,9%) é maior do que a taxa do Estado-PB (21,4%).

Sem um nível de escolaridade favorável, os indicadores relativos à situação ocupacional dos responsáveis entrevistados demonstram a exclusão no mercado de trabalho. A maior parte destes encontra-se desempregados (cerca de 80%, o equivalente a 56 responsáveis pelo BF) e os 19 % que ingressaram no mercado de trabalho exercem atividade laboral por conta própria, sem, contudo, terem assegurados os direitos trabalhistas. Apenas 1% está inserido no mercado formal de trabalho.

As dimensões referentes as condições de moradia/ acesso aos serviços básicos nesse contexto são também fatores importantes quando pensamos na proteção social dessas famílias. Podemos observar que aspectos como o acesso a água e saneamento básico ainda são considerados precários na zona rural. Vejamos a tabela 02:

Tabela 02. Condições de Moradia/Serviços

|                                 |  |
|---------------------------------|--|
| Possui Luz elétrica             | Sim (99%)<br>Não (1%)  |
| Formas de Abastecimento de Água | Cisterna (89%)<br>Água Encanada (9%)<br>Cacimba (1%)<br>Carro Pipa (1%)                      |
| Esgotamento Sanitário           | Esgoto (Rede Geral): 6%<br>Fossa Rudimentar (89%)<br>Fossa Séptica (1%)<br>Sem resposta (4%) |
| Destino do Lixo                 | Queimado (54%)<br>Coleta (46%)   |

Fonte Secundária: NEPPS/UFPB (2014). Elaboração Própria.

No território rural de Princesa Isabel, podemos observar ainda que muitas famílias vivem da agricultura, em especial do plantio de Mandioca. A exploração da cultura da mandioca é uma atividade produtiva muito importante para a sobrevivência dos pequenos produtores rurais nessa região. Com a situação de seca (fenômeno típico das regiões semiáridas) provocada pela descontinuidade/ irregularidade das chuvas, o impacto econômico e social passa a ser devastador, o que também, faz com que as famílias beneficiárias recorram a outros auxílios do Governo Federal, como o Garantia Safra (44%) e o Bolsa Estiagem (21%).

### O Significado do PBF para as Famílias Beneficiárias

O Bolsa Família, no contexto de proteção, é percebido pelas famílias de forma positiva, como um grande apoio às necessidades que enfrentam na vida cotidiana. Ao serem questionadas sobre as situações de apoio do governo que as fazem sentir-se protegidas, a maior incidência nas respostas está relacionada ao recebimento do Benefício Monetário – PBF. As falas evidenciaram respostas como:

“Só em receber o Bolsa Família já é um grande apoio” (Entrevistada 07).

O referido Programa também foi apontado na maioria das respostas (81%) das famílias entrevistadas ao descreverem às situações de **reconhecimento de seus direitos**. É no patamar de garantia de direitos que as mesmas reconhecem o PBF, o que ao nosso ver é um avanço, pois sobrepõem a visão equivocada de benemerência e caridade. Por outro lado, aponta para o desafio do poder público de fazer com que o Bolsa Família transite de benefício para direitos de todos (LAVINAS, 2012).

### **Alcance dos Serviços Socioassistenciais**

Os princípios norteadores da PNAS (2004) deixam claro as disposições estabelecidas na LOAS (1993), a qual prevê:

Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

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;

*Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;*

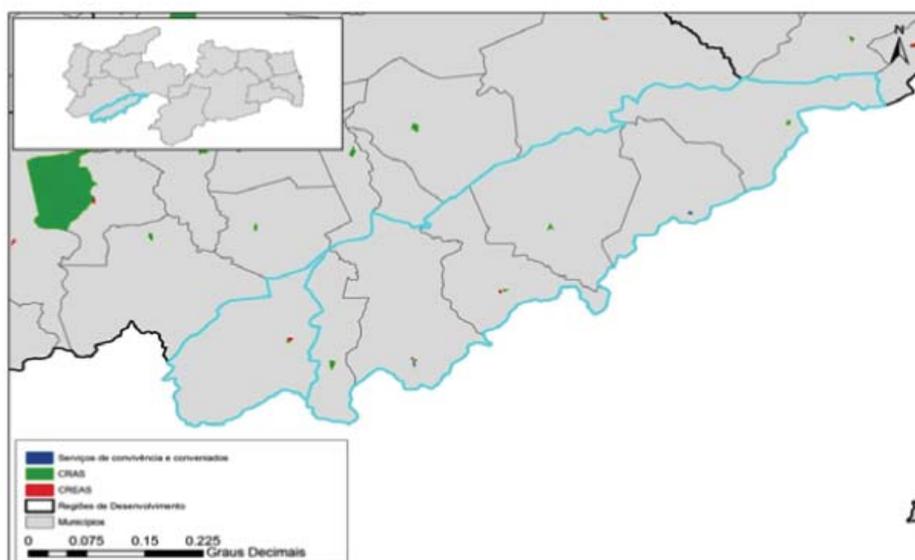
Divulgação ampla de benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos seus recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Considerando as disparidades e características socioterritoriais locais, dentre outros entes federados, os Municípios brasileiros são desafiados a gerir ações que garantam a proteção social de sua população, sobretudo, às famílias mais vulneráveis socialmente. No âmbito da Política de Assistência Social local se faz necessário ofertar/executar serviços e benefícios em consonância com os princípios estabelecidos pela LOAS.

No mapa 03, podemos constatar os equipamentos de Assistência Social (Proteção Básica e Especial) existentes na 11ª Região Geoadministrativa, cuja sede é o Município de Princesa Isabel. Neste Município (caracterizado enquanto município de Pequeno Porte II)

possui 1 Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e 1 Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), conforme visualizamos no mapa 03:

**Mapa 03. Equipamentos de Assistência Social na 11ª RGA**



Fonte Secundária: Relatório Pesquisa Proteção Social da Família (NEPPS/UFPB)

No território rural de Princesa Isabel, a pesquisa revelou a ausência da cobertura de serviços realizados pelos Centros de Referência, que deveriam ser de alcance a indivíduos e famílias contempladas com os benefícios socioassistenciais e de transferência de renda no âmbito da política de assistência social local.

Os dados evidenciam ainda que a maioria dos beneficiários (94%) nunca receberam visitas dos profissionais do CRAS e CREAS em sua residência; e os que receberam, afirmam que raramente são visitados. Foram elevados ainda (99%) os percentuais daquelas famílias que nunca foram ao CRAS, como também, ao CREAS (97%). Em sua maioria (83%), são famílias que já possuem o benefício há cinco anos ou mais. Vejamos os resultados obtidos na tabela abaixo:

**Tabela 03. Acesso aos Serviços Socioassistenciais**

| <b>Serviços da Assistência Social</b> | <b>Frequentemente (%)</b> | <b>Raramente (%)</b> | <b>Nunca (%)</b> | <b>Total (%)</b> |
|---------------------------------------|---------------------------|----------------------|------------------|------------------|
| Recebe Visita CRAS                    | 0                         | 6                    | 94               | 100              |
| Recebe Visita CREAS                   | 0                         | 1                    | 99               | 100              |
| Vai ao CRAS                           | 3                         | 4                    | 93               | 100              |
| Vai ao CREAS                          | 2                         | 1                    | 97               | 100              |

Fonte Secundária NEPPS/UFPB (2014). Elaboração Própria.

A ausência da *cobertura*<sup>6</sup> desses serviços é uma grande problemática que contribui de forma significativa para o aumento da desproteção das famílias beneficiárias, pois estas deixam de ter o acompanhamento devido que colabore na diminuição dos riscos eminentes às quais estão postas cotidianamente.

Isso demonstra a fragilidade dos serviços assistenciais local no atendimento às famílias beneficiárias, como também, o descompasso entre estes e o benefício de transferência de renda recebido pelas famílias. As famílias acabam por receber os benefícios concebidos no PBF, mas não são alcançadas pelos serviços, condição essencial para a garantia de sua Proteção.

Quando levamos em consideração a Proteção Social como “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de risco ou de privações sociais” (JACOUD, 2009, p.58), percebemos o quanto serviços e benefícios devem atuar de forma integrada, pois, sem a articulação necessária entre estes não se assegura a proteção necessária.

Assim, como os serviços engendrados no campo da Política de Assistência Social local não conseguem chegar até a população rural, também público alvo de suas ações, as proteções afiançadas por esta política pública (A Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial) não se consolidam, tornando-se, portanto, este um dos maiores desafios a ser superado para a gestão pública daquele território.

As consequências desta problemática são devastadoras, pois deixa aquém a prevenção das situações de riscos e vulnerabilidades, o fortalecimento de vínculos familiares

6. A “Cobertura” dos serviços socioassistenciais é aqui compreendida como estratégia de abrangência e alcance dos serviços presentes no âmbito da Política de Assistência Social às famílias que residem em áreas consideradas de risco e vulnerabilidade social. São assim estabelecidas pela própria política os critérios de definição dessas áreas, que estão de acordo com seu porte demográfico associado aos indicadores socioterritoriais.

/comunitários e a oferta de possibilidades de aquisições coletivas e individuais. Como também, deixam a margem da proteção as famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social decorrentes das diversas formas de violação de direitos humanos. Pressupostos estes, defendidos e prezados pela própria Política Nacional de Assistência Social. Deixam ainda de participar do trabalho social direcionado às famílias, o que desencadeia no não acesso dos beneficiários a informação, procedimentos, atendimento qualificado, encaminhamentos e respostas às demandas locais.

## NOTAS E CONSIDERAÇÕES

No presente estudo, o que foi coletado a partir da pesquisa empírica realizada, aponta para a necessidade de estabelecer uma política de assistência social local comprometida e de alcance a população rural. Isso significa, fazer das famílias beneficiárias pelo Programa Bolsa Família que ali vive, público alcançável não apenas pelos benefícios engendrados no referido Programa, mas, sobretudo, pelos serviços socioassistenciais que possibilitem assegurar as proteções afiançadas no âmbito desta importante política pública.

É preciso salientar que o Programa Bolsa Família no contexto de proteção, é percebido pelas famílias de forma positiva, como um grande apoio às necessidades que enfrentam na vida cotidiana. Tem um grande reconhecimento enquanto um direito assegurado, nas situações que podem contar com o apoio do governo. Contudo, é preciso ressaltar que o Benefício monetário concedido a estas famílias por si só não é suficiente para garantir sua proteção. Há limites, quando comparamos os impactos deste com as situações de desproteções ainda vivenciadas pelas famílias beneficiárias, e aqui em especial, no tocante ao acesso aos serviços de proteção que deveriam ser prestados a estas.

Dessa forma, constatamos que a nível local, a estrutura dessa Política no Município não acompanha a diversidade, dinâmica do território onde as famílias beneficiárias vivem.

O grande desafio, é, portanto, respeitar os princípios estabelecidos pela Constituição Federal (1988) e pela própria LOAS (1993), em relação a uniformidade e equivalência dos benefícios concedidos e serviços prestados à população urbana e rural. O que significa para nós por um lado prezar pela garantia de direitos iguais, e por outro, levar em considerações as especificidades e necessidades diferenciadas nos territórios onde vivem.

## REFERÊNCIAS

ATLAS do Desenvolvimento Humano. Princesa Isabel: Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual, 2013. Disponível em < [http://ideme.pb.gov.br/servicos/perfis-do-idhm/atlasidhm2013\\_perfil\\_princesa-isabel\\_pb.pdf](http://ideme.pb.gov.br/servicos/perfis-do-idhm/atlasidhm2013_perfil_princesa-isabel_pb.pdf)> Acesso em 18 de novembro de 2015.

BRASIL. Constituição (1998). Emenda constitucional no 9, de 9 de novembro de 1995. **Lex:** legislação federal e marginalia, São Paulo, v. 59, p. 1966, out/dez. 1995. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em 19 de novembro de 2015.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004, 178 p.

BRASIL. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Organização da Assistência Social. DOU de 7. /1993. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 dez. 1993, 10 p.

CONSERVA, Marinalva (COORD.). **Relatório Técnico - Pesquisa Proteção Social de Famílias no Estado da Paraíba**. NEPPS/UFPB/. João Pessoa, 2014.

CONSERVA, Conserva, Marinalva (Coord. Et Al). **Topografia Social da Paraíba-Mapa da Exclusão/Inclusão Social: Indicadores e Discrepâncias**. NEPPS/CEDEST/SEDH. João Pessoa, 2014.

JACCOUD, Luciana de Barros. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. **In:** Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

LAVINAS, Lena. **Transferir renda pra quê?** Jornal o Globo, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/in/transferir-renda-para-que-4566755>>. Acesso em 1 de março de 2015.

LAVINAS, Lena; COBO, Barbara; VEIGA, Alinne. Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. **Revista Latinoamericana de Pabloción**, Uruguai, Ano. 6, n. 10, 2012, p. 31 a 56. Disponível em <<http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/relap10art2-2%20Versao%20PDF%20REVISTA%20Lavinias%20Cobo%20e%20Veiga.pdf>>. Acesso em 1 de março de 2015.

SILVA, Rodrigo Freire de Carvalho e (org). **Paraíba 2000-2013**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.



NEPPS

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM POLÍTICAS SOCIAIS



ISCTE IUL  
Instituto Universitário de Lisboa



Programa de Pós-graduação em  
Serviço Social e Política Social

ISBN - 978-85-67818-89-4