

A territorialização da Política Nacional de Assistência Social e o direito à cidade

Alineane Barbosa Nascimento¹
Universidade Federal Fluminense – UFF
alineanebarbosanascimento@gmail.com

Érica Terezinha Vieira de Almeida²
Universidade Federal Fluminense – UFF
ericalmeida@uol.com.br

GT3. A produção da cidade, redes, agentes e ações da periferia

Resumo: A assistência social é uma política pública organizada nacionalmente, tendo os conceitos de território e territorialidade um papel fundamental em sua caracterização e um dos seus principais pressupostos. A PNAS está presente em todos os municípios do Brasil, e não deve desconsiderar as características próprias de cada território no que tange ao planejamento de suas ações. A implantação dos aparelhos estatais de assistência social, tais como os CRAS, nos territórios percebidos pelos operadores da política como aqueles de maior vulnerabilidade acabam servindo aos interesses das classes dominantes, que tem o Estado como o seu grande articulador. Desta forma, ao planejar os espaços urbanos é necessário a compreensão de que devido a fatores históricos e sociais há que se transpor as desigualdades existentes, contribuindo para minorá-las, desigualdades estas expressas no “não – direito” à cidade, as políticas públicas podem contribuir para ampliação do direito à cidade a partir do direcionamento dado a elas por seus operadores. Essa problematização que pretendemos abordar neste artigo tendo como base de análise a implantação do CRAS no Município de Jerônimo Monteiro - ES.

Palavras-chave: Territorialização, Assistência Social, Direito à Cidade.

¹ Bacharel pelo Departamento de Serviço Social de Campos, da Universidade Federal Fluminense Mestranda no Programa de pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas da UFF Campos dos Goytacazes.

² Bacharel pelo Departamento de Serviço Social de Campos, da Universidade Federal Fluminense (1987). Mestrado (2000) e Doutorado (2006) pela Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora Associada do Departamento de Serviço Social de Campos, do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, da UFF e Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAPP), também da UFF / Campos. Coordena o Núcleo de Pesquisa em Dinâmica Capitalista e Ação Política (NETRAD) e desenvolve pesquisas relacionadas à área de Política Social, em especial, sobre a interface da Política de Assistência Social e o direito ao trabalho, Espaços Públicos e Ativismo Social. Desde 2013 coordena projetos de pesquisa e de extensão junto aos Catadores de Materiais Recicláveis de Campos dos Goytacazes, na perspectiva do direito ao trabalho, e sobre o protagonismo dos grupos subalternos na cena pública contra os processos de expropriação dos meios de vida e dos direitos sociais.

1. Introdução

Entendemos que em uma visão mais totalizante há que se considerar que as políticas públicas, incluindo a política de assistência social, servem aos interesses das classes dominantes, uma vez que são instrumentos de manutenção da força de trabalho, materializam-se enquanto concepções a classe que vive do trabalho, auxiliam na manutenção do controle dos conflitos entre classes inerente à sociedade capitalista, segundo Harvey (2014, p. 2012) “O poder político frequentemente procura reorganizar as infraestruturas urbanas e a vida urbana com o objetivo de manter as populações insatisfeitas sob controle.” Muito embora as políticas públicas deveriam estar comprometidas com a ampliação da cidadania, dos direitos sociais e com o direito à cidade.

As políticas públicas servem ainda como instrumento de controle dos territórios, em um movimento contraditório apresenta a possibilidade de viabilização de direitos, ampliação e fortalecimento da cidadania, mas em sua concretude servem também ao objetivo de manter os considerados indesejáveis longe dos centros urbanos, limitando assim a circulação de parcela da população, negando o acesso aos espaços de cultura e lazer. Limita também o acesso aos espaços decisórios, uma vez que há "hegemonia dos interesses da classe dominante no direcionamento e condução de tais políticas no Estado burguês" (ABREU, 2016, p.75).

A implantação de aparelhos do Estado nos territórios considerados periféricos pode resultar na manutenção do sujeito no lugar, em um determinado território, não havendo assim a necessidade de circular em outros espaços da cidade a não ser aqueles espaços reservados a eles pelos que detém o poder de decisão, poder de delimitar onde será construído um conjunto habitacional de interesse social, não raro longe dos centros urbanos e das áreas consideradas “nobres”.

Estas reflexões indicadas acima que pretendemos explorar neste artigo que nasce a partir de projeto de pesquisa apresentado para o Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas, onde nos propomos a investigar como esta política incorporou o conceito de território e como a operacionalização desta política influencia na questão do direito à cidade para aqueles a que ela se destina.

2. Territorialização e a Política de Assistência Social.

No caso da Política de Assistência Social no Brasil, observa-se que a territorialização é um de seus pilares, desta forma, os equipamentos desta política, a saber CRAS E CREAS, devem ser implantados e gerenciados levando em consideração os territórios nos quais atuam.

A PNAS (2004) traz entre seus princípios e diretrizes a indicação de que a territorialização da rede de assistência social deve seguir a lógica de proximidade do cidadão, e que os serviços devem estar localizados nos territórios de maior incidência de vulnerabilidades e riscos para a população. Porém, há de se pensar qual concepção de vulnerabilidade e risco direciona a implantação de um aparelho de assistência social, como por exemplo os CRAS, considerando que a política não considera como público – alvo apenas os com ausência ou insuficiência de renda. Quem são os vulneráveis em uma cidade de pequeno porte? Quem são os que vivenciam a pobreza urbana ou os que amargam a pobreza rural? O que determina um território vulnerável? O recorte de renda ou os estigmas mantidos e reforçados nesta sociedade racista e classista?

Maricato (2000, p.165) traz a análise de que,

Embora os equipamentos sociais se concentrem nos bairros de baixa renda, sua manutenção é sofrível. A gestão urbana e os investimentos públicos aprofundam a concentração de renda e a desigualdade.

A autora observa que a representação da cidade na verdade “é uma ardilosa construção ideológica que torna a condição de cidadania um privilégio e não um direito universal: parte da cidade toma o lugar do todo. A cidade da elite representa e encobre a cidade real.” Os espaços mais valorizados da cidade são vistos pela sociedade e pelo poder público, as periferias são espaços invisíveis onde a autora acrescenta que é a “não-cidade”, ou a cidade dos excluídos, dos favelados dos pobres e multiplamente vulnerabilizados.

A implantação dos aparelhos estatais de assistência social, tais como os CRAS, nos territórios percebidos pelos gestores e operadores da Assistência Social como aqueles de maior vulnerabilidade acabam servindo aos interesses das classes dominantes, que tem o Estado como o seu grande articulador (POULANTZAS, 1980).

Poulantzas (1980, p. 214) entende que toda uma série de medidas econômicas do Estado, muito particularmente, as que se referem à reprodução ampliada da força de trabalho, lhe foram impostas pelas lutas de classes dominadas em torno do que se pode designar sob a noção social e historicamente determinada, de necessidades populares, desta forma todas as disposições tomadas pelo Estado capitalista, mesmo as impostas pelas massas populares, são finalmente e a longo prazo inseridas numa estratégia em favor do capital ou compatível com sua reprodução ampliada. O Estado desempenha sua função de gestão e reprodução da força de trabalho tendo as políticas sociais, entre elas a política de assistência social, essa função. O autor inclui as redes de assistência social como lugares políticos de controle e jurídico-policia da força de trabalho.

De acordo com as análises de Poulantzas (p.132, 2009) o Estado apresenta-se não só como “um elemento integral de dominação de classe”, mas deve ser pensado enquanto um assegurador de “condições econômicas e extra-econômicas para a acumulação”.

A implementação da política pública de assistência social nos territórios não vem descolada de interesses e de correlação de forças, a classe dominante se sobrepõe inclusive em sua influência sob a máquina estatal utilizando-a ao seu bel prazer, porém, há uma contra força inerente a luta de classes no sistema capitalista que a partir de reivindicações e necessidade de reprodução da força de trabalho, garante alguns avanços e direitos a classe subalterna. Uma vez que, o território é mais do que “o resultado da intervenção do Estado” (SILVA, FRANÇA, p. 268, 2020).

Nesta perspectiva de Poulantzas (1980, p. 216) a organização do espaço nos transportes ou na moradia, não apenas reproduz a ideologia da célula familiar e o isolamento, mas planifica a divisão entre as classes populares, setoriza as classes populares, desarticulando-as e criando consensos e apoio as ideologias neoliberais.

Além disso, a classe que vive do trabalho é “empurrada” para as periferias devido ao valor dos aluguéis e o alto custo para aquisição de imóveis nas áreas mais centrais das cidades, sendo assim, temos um grande número de trabalhadores que acessam os centros urbanos apenas para vender sua força de trabalho e retornam às áreas periféricas, para residências precarizadas, para áreas sem infraestrutura, com carências e ausências históricas.

Peter Hall (2016) em sua análise sobre o processo de surgimento traz a narrativa de que das cidades que os trabalhadores se amontoavam em cortiços imundos próximos aos seus locais de trabalho mesmo com valores altos de aluguel devido à questão do deslocamento, posteriormente este fato modificou-se; os trabalhadores passaram a residir nas regiões mais distantes da cidade.

A distribuição dos espaços destinados à moradia dos pobres e dos pertencentes às camadas média e alta da sociedade pode ser percebida não somente pelas características dos lotes, das construções e do planejamento urbano, mas também pelas diferenças no acesso aos serviços públicos de qualidade, à cultura, à cidade como um todo e ao sentimento de cidadania plena (VIEIRA, p. 64, 2018).

O planejamento das cidades não está descolado dos interesses das classes dominantes, desta forma, a existência de um dado território não é algo que se deu por obra da natureza apenas, têm a influência das questões econômicas, sociais, históricas e culturais e de interesses conflitantes. Sendo assim, ao discutir os conceitos de território e territorialidade na política de assistência social a partir da implantação do CRAS Boa Esperança no município de Jerônimo Monteiro-ES, fez-se necessário abordar a questão do direito à cidade tão fundamental e tão ignorada nos processos de planejamento urbano.

O conceito de direito a cidade é entendido por Harvey (2014, p. 28) como um exercício coletivo, sendo que para o autor,

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

O direito de acessar os recursos da cidade, de reinventar a cidade como Harvey coloca exige que determinado grupo tenha poder político e econômico, demanda ainda articulação entre os sujeitos que apresentam desejos e necessidades comuns. Para Harvey “a urbanização do capital pressupõe a capacidade de o poder de classe capitalista dominar o processo urbano.” Tal poder impregna todos os aspectos da vida, influenciando maneiras de ser e existir no território, cria um consenso entre quem pode e quem não pode usufruir dos recursos da cidade.

A imagem da desigualdade socioterritorial prevalece, e nesse ponto é que as cidades brasileiras se tornam parecidas, apresentando cada qual pedaços de chãos que conformam um mosaico de condições de vida extremamente discrepantes entre seus moradores, em que somente alguns são considerados cidadãos, e outros cidadãos de segunda categoria. (KOGA, 2015, p. 13)

Ao planejar os espaços urbanos é necessário a compreensão de que devido a fatores históricos e sociais há que se transpor as desigualdades existentes, contribuindo para minorá-las, desigualdades estas expressas no “não – direito” à cidade, as políticas públicas podem contribuir para ampliação do direito à cidade a partir do direcionamento dado a elas por seus operadores.

Fundamentada nesses elementos conceituais, a discussão de uma Nova Agenda Urbana norteada pela noção de direito à cidade revela, em suas aspirações, interfaces importantes com a política social. Podemos destacar uma dupla conexão entre as agendas urbana e social: por um lado, a preocupação comum em reverter altos patamares de desigualdade econômica e social, os quais ganham concretude e expressões na vida cotidiana nas cidades; por outro, o reconhecimento de que a própria questão social adquire especificidades no contexto urbano, alertando para a centralidade da perspectiva territorial nas estratégias mobilizadas pela política social. Assim, uma Nova Agenda Urbana orientada pelo direito à cidade exige uma articulação de esforços governamentais não apenas em áreas tradicionalmente relacionadas à gestão das cidades (habitação, saneamento, transportes etc.), mas também no campo da política social. (MESQUITA, SILVA, PASSOS, 2016, p. 53)

O projeto político de modificação da cidade tem direcionamento ideológico bem definido e, promove a segregação espacial das camadas mais pobres, que são segregadas nas regiões mais distantes dos centros urbanos, conforme Maricato (2000, p.123) coloca a segregação espacial vêm acompanhada de falta de saneamento ambiental, riscos de desmoronamentos, riscos de enchentes, violência, entre outras mazelas que evidenciam a falta de investimento público na infraestrutura desses territórios, onde a ação estatal é pontual e apenas para manter a força de trabalho e manter as classes subalternas sob controle, até mesmo porque, quando o Estado investe em infraestrutura em um determinado pedaço de chão ele o valoriza, favorecendo a especulação imobiliária, o que acontece nos bairros de onde os moradores usufruem de maiores rendas (NOVAS, p. 37, 2015).

A intervenção Estatal pode vir a criar novos espaços de moradia, novos bairros, novos territórios, como por exemplo, quando se implanta em um pedaço de chão moradias de interesse social, como é o caso do Bairro Boa Esperança, onde o CRAS do município de Jerônimo Monteiro foi instalado. O bairro foi o lugar escolhido para implantação de dois conjuntos habitacionais de interesse social, além da doação de terrenos sem escrituração a famílias consideradas de baixa renda. Os primeiros moradores do bairro construíram em tais lotes de acordo com suas possibilidades. Desta forma o bairro apresenta residências em precárias condições habitacionais e residências um pouco mais estruturadas. Tais habitações permanecem até os dias atuais sem documentação regularizada. A parte mais alta do Bairro, é considerada pela Defesa Civil municipal como área de risco, em virtude dos deslizamentos de pedras.

Torres (2005, p. 267) contribui ao dizer que “as formas assumidas pela alienação territorial são múltiplas e heterogêneas, incluindo desde a adesão entusiasta a projetos de renovação urbana que ampliam as desigualdades sociais até a justificativa da construção, com recursos públicos, de ambientes socialmente excluídos – território alienado.” Coadunamos com o pensamento da autora ao identificar tal movimento nos bairros considerados mais vulneráveis do município de Jerônimo Monteiro, ou seja, o próprio poder público cria esses espaços alienados a partir de suas ações e omissões, sempre com direcionamento ideológico claro de controle sobre a classe que vive do trabalho, defesa e ampliação do capital, exclusão dos grupos historicamente violados pela sociedade brasileira, a saber os negros e pobres.

Os investimentos estatais podem criar ou reforçar os estigmas de cidadãos vulnerabilizados que residem em bairro pobre e perigoso, com habitações precárias, risco de desastre “natural”, entre outras questões presentes. Questões encobertas no espaço da “não-cidade”, a cidade dos invisíveis, longe das áreas centrais e valorizadas.

Algumas questões merecem consideração, a construção de habitações de interesse social bem como a doação de lotes marca os bairros de maior proximidade com o CRAS- Bairros Santo Antônio, Boa Esperança e Agrocères- onde verificamos que o surgimento desses espaços, tais como se configuram atualmente, se deu por

iniciativa de uma ação do poder público local, que elege tais espaços como próprios para estes “investimentos” sociais. Que fatores determinaram a escolha desse lugar para tais ações estatais?

Tais espaços além das habitações de interesse social receberam também o CRAS, ou seja, em um dado momento o poder público local elege o espaço como próprio para alocar os pobres sem moradia e o equipamento de assistência social para atendê-los.

Sendo município de pequeno porte I, Jerônimo Monteiro, possui apenas um CRAS, desta forma, o aparelho atende a todo município no que tange a diversas demandas sociais, porém evidencia-se uma maior atenção das ações nos bairros: Santo Antônio, Agrocere e Boa Esperança, onde o CRAS foi implantado. O município teria a opção de implantá-lo em uma área central com o objetivo de facilitar o acesso de todo munícipe que dele necessitasse, como por exemplo, os residentes em áreas rurais.

Coube a pesquisa desenvolvida contribuir com os dados necessários à construção das respostas no que se refere ao porquê da escolha deste e não de outros territórios, assim como, que questões e perspectivas têm orientado a gestão pública na implementação das suas ações de assistência social? Por que e sob quais referências esses territórios são escolhidos? Será que o CRAS tem garantido as seguranças a que ele se propõe ou tem se restringido a um equipamento de controle social e, porque não de discriminação? Pretendemos investigar tais questões durante a pesquisa à luz de autores que versam sobre território, territorialidade, política de assistência social, discriminação, segregação e controle.

Analisando o texto da PNAS, observamos que esta delimita o que é PSB, em seus objetivos e diretrizes, colocando que,

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (PNAS, 2004, P.33).

O texto da PNAS (2004) sinaliza ainda que o CRAS deverá ser um espaço mediador das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado, em uma perspectiva de inclusão, a fim de tornar os usuários da política de assistência social visíveis às demais políticas públicas.

Porém, o CRAS, “para além do território onde está instalado, é parte também das relações de vida, de morte e de calamidades. Portanto, posiciona-se como território de direito à proteção, à segurança frente às incertezas e adversidades da vida e não só de provisões incertas, rigidamente direcionadas aos mais pobres de renda”(SANTOS, BELO, AMARAL, 2019, p. 4), devendo ser entendido como um espaço público de cidadania que execute serviços e projetos que vá além do que a política preconiza a partir de uma perspectiva crítica e que demonstre conhecimento do território.

Deve-se compreender que o “território é também o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento” (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 50)

Essa Abordagem, contudo, requer vigilância, pois pode ser apreendida apenas como definição geográfica e, se agregada a conceitos como vulnerabilidade e risco social, pode estigmatizar a população e transformar os territórios moradia em guetos que afastem população do usufruto dos bens culturais, dos serviços e espaços públicos, em síntese, do patrimônio coletivo das cidades (Degenszajn, COUTO, YAZBEK, 2012, p. 454).

Quando se ignora tais fatores corre-se o risco de operacionalizar uma política para os cidadãos que dela necessitam sem considerá-los a partir de sua história, de sua ancestralidade e da herança de séculos de escravidão, desigualdade de oportunidades. Séculos de não direito, de cidadania negada.

Trata-se de uma população marcada pela pobreza e pela falta de oportunidades, de invisibilidade de suas questões, de desvalorização de sua cultura de negação aos bens produzidos na sociedade e da produção da cidade como espaço onde se possa existir.

É necessário que a política de assistência social no Brasil repense sua trajetória e sua finalidade dentro desta sociedade, qual seu papel nesta sociedade com todos

os desafios atuais, o que esta política transforma, o que ela perpetua e reafirma, o que o trabalho que ela propõe realmente produz nos territórios em que ela atua.

Até que ponto as ações da assistência social na PSB promovem o policiamento dos comportamentos, o controle das massas e o disciplinamento das famílias pobres e o consenso, pensando em como modificar a direção de seu trabalho, acreditamos que isso passa pela necessidade de rever os documentos norteadores e da capacidade crítica dos gestores e operadores da política.

Faz-se necessário assumir o compromisso com o combate à pobreza e a falta e/ou insuficiência de renda e todas as privações que ela impõe à população excluída dos meios de produção e da riqueza socialmente produzida neste país.

Que a política de assistência social esteja nos territórios a fim de fortalecer suas potencialidades, as lideranças comunitárias, as manifestações culturais, as identidades historicamente invisibilizadas. Que se crie espaços efetivamente democráticos onde se pratica a escuta apurada, que proponha à população um processo contínuo de reflexão acerca de seu lugar na sociedade e nos caminhos possíveis de transformação desta realidade.

Entendemos que a Assistência Social deve adicionar o recorte de raça ao planejar suas ações, seus programas, projetos e serviços; ao implantar seus aparelhos nos territórios deve-se considerar a história do lugar e a história do Brasil marcada pelo racismo e pela desigualdade social.

Os discursos produzidos sobre estas questões insistem em ignorar que as características essenciais da economia brasileira, ou, melhor dizendo, a formação sócio-espacial brasileira, a formação do território brasileiro, é produto das relações sociais no Brasil. A sociedade e o espaço brasileiros precisam ser considerados concomitantemente. o viés economicista, que há duzentos anos domina a elaboração das políticas econômicas e sociais, no entanto, impede esse tipo de análise e consideração. (SOUZA, p. 25, 1998)

É necessária uma análise profunda dessas questões saindo do senso comum e identificar a direção social que os gestores e operadores da política tem dado ao trabalho executado nos territórios lidos como vulneráveis, considerando se as ações executadas reforçam estigmas sociais direcionados às classes subalternas ou se o direcionamento do trabalho segue tais estigmas.

O território, contudo, precisa ser situado como totalidade concreta, permeado por contradições inerentes ao modo de produção capitalista nesta fase histórica, o que consiste na apropriação de elementos da crítica da economia política em relação à produção do espaço. Assim, o território expressa e é atravessado por rebatimentos e transformações do tempo presente. (ABREU, 2016, p. 33)

O processo de pensar a cidade a partir de uma perspectiva segregadora é profundamente violento e influi na trajetória de vida dos sujeitos e de suas comunidades, comunidades de pertença e comunidades criadas a partir da ação do Estado (SILVA e FRANÇA, p. 265, 2020).

Portanto, coloca-se como necessidade a interação dos territórios e microterritórios para o conhecimento de totalidade, não priorizando apenas as partes, e, assim, viabilizando a socialização entre população e a quebra de estigma de territórios violentos e pobres, onde moram e convivem os trabalhadores que são alvos das políticas públicas, que também traz um estigma de separar e retalhar a cidade entre os proprietários dos meios de produção e proprietários da força de trabalho. (NASCIMENTO, 2018, p. 88)

Tais reflexões nos leva a pensar em como esses sujeitos se veem, como eles se compreendem, a partir dos estigmas criados e reforçados nas decisões dos gestores e operadores da política de assistência social, que no caso do objeto desta pesquisa houve um percurso de criação de novos espaços urbanos a partir das decisões tomadas nas esferas de poder, a saber; gabinete do Prefeito, Secretaria de Assistência Social e Conselho de Assistência Social nem sempre plurais e efetivamente participativos como deveriam se apresentar.

Mais do que enxergar o território por lentes críticas à forma do mercado e do Estado produzirem o espaço e mais do que nos contentarmos com os modelos de diagnósticos socioterritoriais que orientam as políticas públicas, é hora de nos apropriarmos o conhecimento produzido pela sociedade civil sobre os territórios. (SILVA, FRANÇA, p. 269, 2020)

Desta forma, os serviços sociais e as políticas sociais são disponibilizados à população que deles necessitar, porém, quem as formula e implementa é o Estado sem a participação efetiva da população. A assistência social está nos territórios lidos como mais vulneráveis a partir de uma necessidade do Estado de manter a ordem e o consenso, mas qual leitura esta população faz de tal política? Ela contempla os anseios da população ao qual se destina?

O debate que ora travamos vai no sentido do que Couto, Yazbek e Raichelis (2010, p.51) nos colocam; as autoras apresentam a questão de como “ as ações que reforçam territórios homogêneos de pobreza, que podem fomentar estigmas e imagens negativas por parte da sociedade e da própria população moradora em relação aos denominados territórios vulnerável” se apresenta como uma questão a ser pensada dentro da política de assistência social.

Segundo as autoras citadas acima “a concentração territorial das camadas pobres participa ativamente do seu processo de destituição como sujeitos sociais e políticos na cidade”(COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 52). O lugar que se relega às populações lidas como as mais vulneráveis desempenha um papel no processo de exclusão social delas.

São conhecidos os efeitos sociais da segregação e da guetificação dos territórios, que impedem a convivência entre grupos e classes sociais heterogêneos e os diferentes usos e ‘contra-usos’ da cidade. São processos que contradizem os valores de universalidade, heterogeneidade, acessibilidade e igualdade que fundamentam a construção de espaços públicos democráticos. Nesse sentido, também a participação popular pode assumir um caráter restrito, pontual e instrumental se ficar circunscrita aos territórios de proximidade dos serviços socioassistenciais, podendo levar a despolitização e isolamento dos indivíduos e grupos sociais, distantes da inserção crítica e ativa que devem ter na esfera pública da cidade e nas relações societárias mais amplas. (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p. 52)

Entendemos que o processo de planejamento das cidades perpassa o processo de pensar a execução das políticas públicas nos territórios e “a concepção que se tem da pobreza que norteia as escolhas e caminhos da política social”, a forma como um território é lido e percebido define a condução das políticas sociais nos territórios (SOUZA, 2009, p. 43).

Exige ainda pensar o território a partir de um ponto de vista crítico acerca da realidade social, embasamento teórico, que considere as construções históricas em seus determinantes, que se aproprie dos índices sociais disponíveis, que se crie espaços de escuta e participação dos sujeitos a quem se dirige o trabalho executado nas políticas públicas.

Vai-se revelando uma história socioterritorial brasileira, encharcada de processos espoliativos, de escravidão e de degradação do ser humano. Acumulam-se, com o passar dos séculos, territórios saturados de riquezas e de excedentes. Portanto, ao se conceber o território como um processo

contraditório decorrente da luta de classes, não é possível a leitura desse mesmo território de forma homogênea, desprovido dos movimentos e das lutas que se travam no cotidiano, frente aos interesses e às formas antagônicas de apropriação.(ANDRADE, 2012, p.52)

Sendo assim é necessário se imbuir de conhecimentos teóricos, mas também, desenvolver mecanismos de escuta da população que utiliza as políticas públicas. Entendemos que desta forma a PSB no Brasil poderá ser um caminho para o exercício da cidadania, sem reforçar os estigmas existentes.

3. CONCLUSÃO

Neste trabalho procuramos investigar os caminhos que trilharam a implantação da PSB no município de Jerônimo Monteiro-ES, o contexto da escolha do local de construção do CRAS Boa Esperança e o porquê da concentração das ações de assistência social nestes territórios.

E diante das questões entendemos que a assistência social precisa ser pensada e executada a partir de uma visão radicalizada da sociedade desigual onde atua, sendo fundamental neste processo investimento na capacitação de trabalhadores a respeito da temática e ampla discussão do tema com aqueles aos quais esta política se destina.

É urgente que se construam espaços de discussão efetivos nesta política para a pauta racial, que se produzam mecanismos de escuta desta população, que a construção e necessária reconstrução destas políticas após tantos retrocessos e desmontes se dê sob bases mais democráticas, incluindo toda diversidade presente nos territórios onde a assistência social se dispõe a atuar.

Além disso, é necessário que haja mecanismos de ascensão social para que homens e mulheres negros ocupem os verdadeiros espaços decisórios, os espaços de poder, para que a história agora passe a ser construída por aqueles que descendem dos povos que foram escravizados neste país, que as políticas públicas e as cidades sejam pensadas por estes atores.

Não podemos ser ingênuos em relação a complexidade envolvida em um processo efetivo de inclusão social de pretos e pobres, desta forma,

“a segregação racial é variável interveniente crucial que explica de que modo os negros e pobres têm sido excluídos das novas oportunidades de emprego abertas pela economia de serviços descentralizada e impedidos de buscar a mobilidade social através da mobilidade espacial.” (Wacquant, p. 72, 2011)

As dificuldades envolvidas na segregação de pretos e pobres, a manutenção destes em espaços segregados servem aos interesses daqueles que ocupam lugares de privilégio historicamente construídos e as políticas públicas cumprem seu papel nesse processo como analisado durante a construção desta dissertação.

Os territórios formados por ações estatais, sejam de assistência social, habitação entre outras políticas públicas, são complexos e contraditórios, apresentam questões específicas que devem ser abarcados pelas políticas públicas com a participação popular.

Que território seja mais do que um espaço onde os profissionais atuam, com recortes geográficos delimitados, sem a percepção de que guardam em suas bases heranças históricas, sociais e culturais excludentes. Que não se desconsidere o conflito e os interesses inerentes ao processo de construção destes territórios.

A assistência social deve operar sob bases mais democráticas, abarcando a diversidade, para que se materialize em uma política pública que contribua efetivamente para a ampliação da cidadania, democratização dos espaços das cidades e diminuição das desigualdades sociais e raciais em conjunto com outras políticas públicas.

O que se apresenta nesta realidade estudada e exposta neste artigo é que as ações estatais determinaram o lugar que os pobres deviam ocupar, longe do centro comercial, longe dos espaços de decisão; e que a assistência social deveria servir ao objetivo de “legitimar” essa concepção majoritariamente aceita, quando se utiliza desta política para manter pobres e negros segregados, afastados.

Apenas com um olhar realista sobre o aspecto cruel, racista e classista desta política pública poderemos pensar em modificá-la, traçar um novo trajeto mais inclusivo, mais justo, com maior equidade, que a política seja deste povo da sua concepção (processo de pensar a política) até a sua implementação.

Este artigo não pretendeu esgotar a discussão, não pretende apresentar uma visão pessimista da política, não desconsideramos seus avanços e contribuições às

classes que vivem do trabalho, porém, a partir de uma análise crítica pretendemos apresentar elementos para pensá-la.

A assistência Social é direito do povo e dever do Estado (CF, 1988), assim deverá se manifestar nos territórios e nas territorialidades construídas, rumo à construção de uma sociedade mais justa, mesmo com todas as questões que se apresentam no contexto brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Maria Helena Elpidio. **Território, política social e serviço social**. Campinas: Papel social, 2016.

ABREU, Maria Helena Elpidio. O viés do (neo) desenvolvimentismo no debate sobre a categoria território no serviço social. **Anais do I Circuito DE Debates Acadêmicos**. CODE.IPEA. 2011.

ANDRADE, Iraci de. **Território e assistência social: uma análise do Serviço Social a partir da produção social do espaço**. PUC Porto Alegre. 2012.

_____, **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: MDS, 2007.

_____, Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; **Norma Operacional Básica – NOB/Suas**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2009.

_____. **Constituição Federativa do Brasil**, 1988.

CANDLOTTO, Luciano Zanetti Pessôa; SANTOS, Roseli Alves dos. Experiências geográficas em torno de uma abordagem territorial. **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos** / T327 Marcos Aurelio Saquet, Eliseu Savério Sposito (organizadores) -1.ed.—São Paulo : Expressão Popular : UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política**. (equipe de trad. PUCCAMP) 2ª ed. Campinas: Papyrus, 1988. pp. 19-62.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível**. 4 ed. Cortez. São Paulo. 2010.

COUTO, B.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política nacional de assistência social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: _____ (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

FERNANDES, Dalvani. **Território e territorialidade: Algumas contribuições de Raffestin- Perspectivas em políticas públicas**. V. II. Nº 4. Belo Horizonte. 2009.

FREITAS, Leana Oliveira. **Políticas públicas, descentralização e participação popular**. R. Katál., Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 113-122, jan./jun. 2015.

HALL, Peter. **Cidades do Amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 1988.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade a revolução urbana/ tradução Jeferson Camargo**.- São Paulo: Martins Fontes- selo Martins, 2014.

JESSOP, Bob. O estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. **Rev. Sociopolítica**, Curitiba, v. 17, nº 33, 2009.

KOGA, Dirce. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas públicas. **Serv. Soc. Revista**. Londrina. Vol. 16, n. 1, jul./dez. 2013.

KOGA, Dirce, ALVES, Vanice Aparecida Alves. A Interlocação do território na agenda das políticas sociais. **Revista Serviço Social & Saúde**. UNICAMP, v. IX. Nº 9. 2010.

KOGA, Dirce. PEREIRA, Isadora de Souza Modesto. A perspectiva territorial no SUAS a partir dos trabalhadores de Niterói (RJ). **Temporalis**, Brasília (DF), n.39. 2020.

KOGA, Dirce. Território de vivência em um país continental. **Serv. Soc. & Saúde, Campinas**, SP. V. 14, n 19. 2015.

KOGA, Dirce; Ramos, Frederico. Trajetórias de vida: desafios da pesquisa sociourbanística e contribuição para gestão pública. **Serv. Soc. e Sociedade**. São Paulo, n 106. 2011.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo. Centauro. Tradução Rubens Eduardo Frias. 2001.

MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos** /Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato- Orgs. Petrópolis, RJ : Vozes, 2000.

MDS. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. – 1. ed. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

MIGNOLO, Walter d. Colonialidade é o lado mais escuro da modernidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Tradução de Marcos Oliveira. Vol. 32, nº 94. 2016.

MEDEIROS, Rosa Maria Vieira Medeiros. **Território, espaço de identidade**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular: UNESP. 2008.

MESQUITA, Ana Cleusa S.; SILVA, Enid Rocha a.; PASSOS, Luana. **O estatuto da cidade e a Habitat III: Um balanço de quinze anos da política urbana no BRASIL e a nova agenda urbana**. Marco Aurélio Costa (org.) Brasília. IPEA. 2016.

MOREIRA, Marcelo Sevaybricker, SANTOS, Ronaldo Teodoro dos. Cidadania regulada e Era Vargas: a interpretação de Wanderley Guilherme Dos Santos e sua fortuna crítica. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, vol. 33, nº 71. 2020.

NASCIMENTO, Paula Fonseca, MELLAZZO, Everaldo Santos. Território: conceito estratégico na assistência social. **Serviço Social. REV.**, LONDRINA, V. 16, N.1, P. 66-88, JUL./DEZ. 2013.

NASCIMENTO, Sueli do. Território para além da Assistência Social. Rio de Janeiro, 2018. **Tese** (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

NOVAS, Bruno Bowen Vilas. **Pelo direito de qualquer um fazer cidade: Construção subjetiva dos espaços urbanos**. UFES. Vitória. PPGAU.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro. Biblioteca de Ciências Sociais. Nº 19. Ed. Graal. 1980.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. Política Nacional de Assistência Social e território: enigmas do caminho. **Ver. Katalis**. Florianópolis, v.13, n. 2, p. 191-200, jul./dez 2010.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. Política Nacional de Assistência Social e Território: Um estudo à luz de David Harvey. **Tese**. UFRJ/RJ, 2009.

PARK, R. A cidade: sugestões para investigação. In. VELHO, G. **O fenômeno Urbano Rio de Janeiro**, Ed Zahar, 1973.

Raichelis Degenszajn, Raquel; Rojas Couto, Berenice; Yazbek, Maria Carmelita O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: apresentando a pesquisa, problematizando a política social. **Revista de Políticas Públicas**, 2012 Universidade Federal do Maranhão, São Luís, Maranhão, Brasil.

SOUZA, Maria Cristina de. A questão da pobreza na percepção de assistentes sociais que trabalham na política de Assistência Social. **Tese**. PUC/SP, 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Rev. Katál**. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 155-163 jul./dez. 2010.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In. MDS; UNESCO. **Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/UNESCO, 2009. p. 13-55.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. Território e gestão de políticas sociais. Serviço Social. **REV., LONDRINA**, V. 16, N.1, P. 05-18, JUL./DEZ. 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes de. "Território" da divergência (e da confusão): em torno das imprecisões de um conceito fundamental. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. **Território e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular. 2009.

SOUZA, Maria Adélia A. de Souza. Geografias da desigualdade: globalização e fragmentação. In: Território: **Globalização e fragmentação**. 4ª ed. São Paulo. Editora HUCITEC. 1998.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 77, p. 11-29, Mar. 2004.

TELLES, Vera da Silva, CABANÊS, Robert (org.). **Nas tramas da Cidade- trajetórias urbanas e seus territórios**. São Paulo. Editora Humanita. 2006.

TORRES, Ana Clara Ribeiro. Outros territórios, outros mapas. **OSAL, Observatório Social de América Latina**. Ano VI no. 16 janeiro-abril 2005. Buenos Aires.

TORRES, Ana Clara Ribeiro. Território usado e humanismo concreto: o mercado socialmente necessário. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina – 20 a 26 de março de 2005 – Universidade de São Paulo**.

VIEIRA, Ana Paula Ferraz Dias. **O direito à cidade e a cultura marginal: A narrativa como luta por visibilidade**. 2018. UFES. PPGAU. 2018.

VIUDES, Paula Fonseca do Nascimento. A incorporação do conceito de território pela Política Pública de Assistência Social como estratégia de gestão nas áreas de abrangência dos CRAS. 2016. 117 f. **Dissertação (Mestrado em Geografia)**. – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Presidente Prudente, 2016.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 77, p. 11-29, Mar. 2004.