



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Daniely Silva de Viveiros

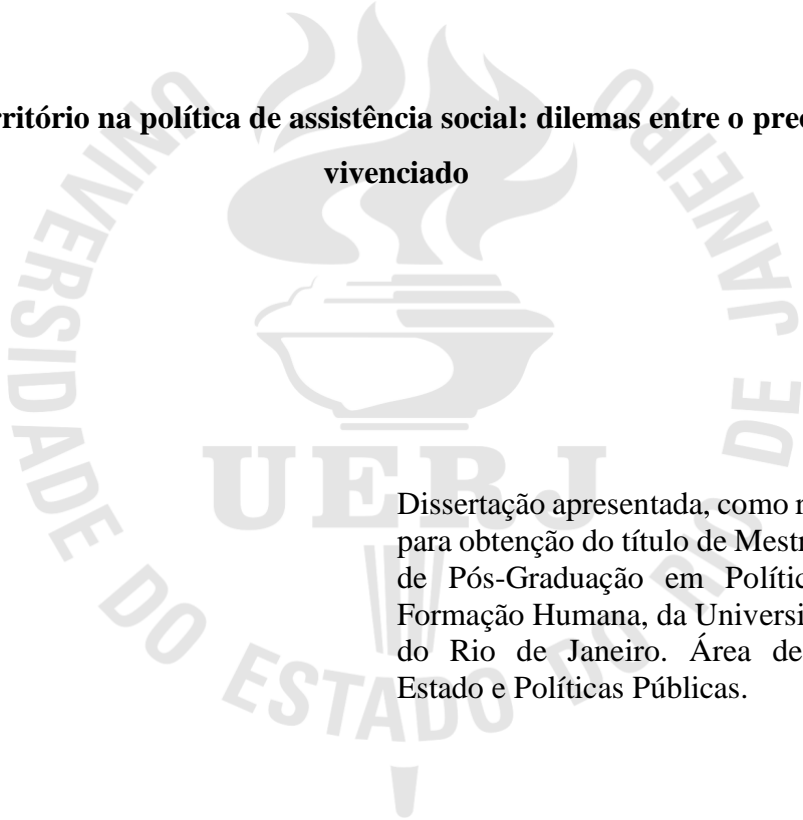
**Acessos e território na política de assistência social: dilemas entre o
preconizado e o vivenciado**

Rio de Janeiro

2019

Daniely Silva de Viveiros

Acessos e território na política de assistência social: dilemas entre o preconizado e o vivenciado



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Estado e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Floriano José Godinho de Oliveira

Rio de Janeiro

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

V857

Viveiros, Daniely Silva de.

Acessos e território na política de assistência social: dilemas entre o preconizado e o vivenciado / Daniely Silva de Viveiros. – 2019.
131 f.

Orientador: Floriano José Godinho de Oliveira.

Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Faculdade de Educação.

1. Assistência Social – Teses. 2. Direitos Sociais – Teses. 3. Território nacional – Teses. I. Oliveira, José Floriano Godinho de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. III. Título.

es

CDU 364.4(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Daniely Silva de Viveiros

Acessos e território na política de assistência social: dilemas entre o preconizado e o vivenciado

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Estado e Políticas Públicas.

Aprovado em 12 de maio de 2020.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Floriano José Godinho de Oliveira (Orientador)
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof.^a Dr.^a Eveline Bertino Algebaile
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof.^a Dr.^a Sindely Chahim de Avellar Alchorne
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2019

DEDICATÓRIA

Gracias a la vida, que ha me dado tanto.

Violeta Parra

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar sou grata à vida, que em seus caminhos me leva a lugares de paz e de questionamento, de beleza e de descontentamento, mas que me permitem sentir pulsar a energia e a seguir adiante.

A meus pais Zely e Nilson, por me trazerem ao mundo e me manterem nele com tanto sacrifício. A meus irmãos Michely, Ednilson e Enison por me presentarem com meus sobrinhos, Matheus, Manuela, Henry, Luna e Lis, em uma família cheia de amor e de solidariedade.

A meu companheiro Vinicius, com que divido o caminho da vida e que juntos produzimos nosso pequeno fruto, que em breve estará conosco. Agradeço à família Kernick Carvalhaes, onde fui recebida com tanto amor.

Aos meus amigos de percurso desde a infância, Antonio, Viviane, Sara, “Seu” Luiz e agora as pequenas Gabi e Olivia, que nos fazem renovar as esperanças de amizade e de um mundo melhor.

A minha amiga Julia, que desde a faculdade compartilha as aflições da profissão e as alegrias da amizade.

As minhas amigas de profissão que se tornaram amigas de vida: Emilia Teixeira, Rosangela Iduíno e Flavia Braz.

As minhas amigas de batalhas intensas, de choros e risos, coxinhas e café: Danielle Murtha, Nilceia Carneiro, Simone Antonio e Bianca Medina.

A Diana Ribeiro, Ana Claudia Figueiredo e Nadia Bomfim pelos incentivos mútuos nos estudos, tão necessários para dar um novo sentido ao trabalho.

Ao meu orientador Floriano Godinho, por sua solidariedade, sabedoria e brilhante trabalho, que me permitiu voltar à Universidade de forma tão especial.

A professora Eveline Algebaile pela cortesia e delicadeza em compartilhar saberes.

Ao amigo Gustavo Leite, aquele que o PPFH me apresentou e que a vida aproximou, por compartilharmos as impressões, ideias e produções durante o curso do Mestrado.

À Coordenadoria de Integração e Monitoramento, pela cessão de dados para a pesquisa e em especial a Viviane Pereira da Silva, pela atenção, gentileza e sensibilidade.

Aos meus amigos Aline e Flavio, pelas muitas garrafas de vinho, churrascos e alegrias nestes últimos dois anos, o que contribuiu muito para ver a vida com mais leveza.

Alguma coisa aconteceu, do ventre nasce um novo coração...

Renato Russo

RESUMO

VIVEIROS, Daniely Silva de. *Acessos e território na política de assistência social: dilemas entre o preconizado e o vivenciado*. 2019. 131 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

O presente trabalho realizou uma análise crítica da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) procurando estabelecer uma aproximação dos conceitos de acesso e território, tanto nos seus documentos normativos quanto na prática de planejamento e gestão desta política. O interesse por tal tema surgiu do trabalho desempenhado como assistente social na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, onde o desafio de entender a definição de acesso a bens e serviços públicos evidenciou a necessidade de buscar referenciais críticos, a partir de conceitos como os de território e rede de serviços, em contraponto à missão prevista na PNAS de promover acessos. Este trabalho objetivou qualificar dois aspectos principais: a definição dos direitos sociais e do acesso a bens e serviços públicos no contexto brasileiro e como a categoria território emerge como elemento norteador da política de assistência social, que mescla tanto a noção de um recorte político-territorial, quanto de um espaço social marcado por situações de vulnerabilidade social, utilizando como norte a categoria território usado de Milton Santos. A depender da sua localização no território, o usuário da política será mais ou menos exposto a situações de risco e vulnerabilidade. O desenvolvimento do trabalho se realizou por meio de uma revisão bibliográfica e dos documentos normativos da política de assistência social, bem como de documentos diagnósticos sobre a cidade do Rio de Janeiro, recorrendo à discussão mais ampla dos conceitos de território e acesso a partir da PNAS, observando analiticamente a afirmação do direito enquanto possivelmente acessado e garantido. Passados 15 anos do advento da PNAS, como a categoria território usado foi efetivamente incorporada à política de assistência social, em um contexto de agravamento de desigualdades e aumento das situações de vulnerabilidade social no país? O panorama de extrema desigualdade territorial e de condições de espoliação urbana e subcidadania descritos por Milton Santos e Lúcio Kowarick são parte constitutiva dos territórios, mas estes, por sua vez, ainda não foram assimilados e entendidos pela política pública de assistência social, de forma a espelhar dos seus usos e práticas conforme preconizado em seus textos normativos. Permanece recorrente a conotação do recorte geográfico e administrativo, que, apesar do apelo do território usado e de suas relações, contradições, práticas e vínculos, a gestão da política de assistência social não logrou incorporá-lo enquanto categoria central em seu planejamento, implementação e execução, isto no que se refere tanto à insuficiência ou ausência de recursos materiais e humanos, quanto à discrepância entre a formulação da política em nível federal - que centralizou historicamente os parâmetros de atuação – e o nível municipal, que o implementa e executa, mas está atrelado a um conjunto de condições técnicas e financeiras do nível federal.

Palavras-chave: Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Território. Direitos Sociais.

ABSTRACT

VIVEIROS, Daniely Silva de. *Accesses and territory in social assistance policy: dilemmas between advocated and experienced*. 2019. 131 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

This paper presents a critical analysis of the National Social Assistance Policy (PNAS) seeking to establish an approximation of the concepts of access and territory, both in its normative documents and in the practice of planning and managing this policy. The interest in this theme arose from the work performed as a social worker in the City of Rio de Janeiro, where the challenge of understanding the definition of access to public goods and services evidenced the need to seek critical references, based on concepts such as territory and service network, in counterpoint to the PNAS mission of promoting access. This work aimed to qualify two main aspects: the definition of social rights and access to public goods and services in the Brazilian context and how the category of territory emerges as a guiding element of social assistance policy, which mixes both the notion of a political-territorial cut, as well as a social space marked by situations of social vulnerability, using as a category the used territory category of Milton Santos. Depending on their location in the territory, the policy user will be more or less exposed to situations of risk and vulnerability. The development of the work was carried out through a bibliographic review and the normative documents of the social assistance policy, as well as diagnostic documents about the city of Rio de Janeiro, resorting to a broader discussion of the concepts of territory and access from PNAS, observing analytically the affirmation of the right while possibly accessed and guaranteed. 15 years after the advent of PNAS, how was the category of territory used effectively incorporated into the social assistance policy, in a context of worsening inequality and increasing situations of social vulnerability in the country? The panorama of extreme territorial inequality and conditions of urban plunder and sub-citizenship described by Milton Santos and Lúcio Kowarick are part of the territories, but these, in turn, have not yet been assimilated and understood by public social assistance policy, in order to mirror its uses and practices as recommended in its normative texts. The connotation of the geographical and administrative profile remains recurrent, which, despite the appeal of the territory used and its relations, contradictions, practices and links, the management of the social assistance policy has not managed to incorporate it as a central category in its planning, implementation and execution, this with regard to both the insufficiency or absence of material and human resources, as well as the discrepancy between the formulation of the policy at the federal level - which historically centralized the performance parameters - and the municipal level, which implements and executes it, but it is linked to a set of technical and financial conditions at the federal level.

Keywords: Social assistance. National Social Assistance Policy. Territory. Social rights.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Índice de Desenvolvimento Regional (IDR) – América Latina. CEPAL, 2015.....	78
Figura 2 – Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos (CASDH), 2019.....	99
Figura 3 – Distribuição dos CRAS na cidade do Rio de Janeiro, 2019.....	100
Figura 4 – Levantamento do número de CRAS existentes e necessários na cidade do Rio de Janeiro, de acordo com famílias com renda de até ½ salário mínimo do CadÚnico. Coordenadoria de Integração e Monitoramento, 2019.....	100
Figura 5 – Distribuição dos CRAS na CASDH 1 e marcação do raio de 1 km, cidade do Rio de Janeiro, 2019.....	101
Figura 6 – Distribuição dos CRAS na CASDH 8 e marcação do raio de 1 km e localização de conjuntos habitacionais (roxo) e loteamentos irregulares (laranja), cidade do Rio de Janeiro, 2019.....	102
Figura 7 – Distribuição dos CRAS na CASDH 9 e marcação do raio de 1 km, cidade do Rio de Janeiro, 2019.....	103
Figura 8 – Localização dos CRAS em relação à linha férrea, CASDH 9, 2019.....	104
Figura 9 – Empreendimentos Minha Casa, Minha Vida na área da CASDH 9 e distância dos CRAS, 2019.....	104
Figura 10 – Empreendimentos Minha Casa, Minha Vida na área da CASDH 10 e distância dos CRAS, 2019.....	105
Figura 11 – Indicadores do Índice de Progresso Social da Cidade do Rio de Janeiro - 2018.....	107
Figura 12 – Regiões Administrativas (RA) – Cidade do Rio de Janeiro.....	108
Figura 13 – Comparativo entre RA´s – Saúde e Bem-Estar, Índice de Progresso Social, 2018.....	110
Figura 14 – Comparativo entre RA´s – Segurança Pessoal, Índice de Progresso Social, 2018.....	110
Figura 15 – Comparativo entre RA´s – Segurança Pessoal, Índice de Progresso Social, 2018.....	111

LISTA DE ABREVIATURAS

ACESSUAS	Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho
AP	Área de Planejamento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BRT	<i>Bus Rapid Transit</i>
CadÚnico	Cadastro Único de Programas Sociais
CASDH	Coordenadoria Assistência Social e Direitos Humanos
CEBAS	Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil
CIM	Coordenadoria de Integração e Monitoramento
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CSSL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
EC	Emenda Constitucional
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FNAS	Fundo Nacional Assistência Social
FLBA	Fundação Legião Brasileira de Assistência
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAPI	Instituto de Aposentados e Pensionistas da Indústria
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDR	Índice de Desenvolvimento Regional
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPP	Instituto Pereira Passos
IPS	Índice de Progresso Social
ISP	Instituto de Segurança Pública
ISSB	Instituto de Serviços Sociais do Brasil
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social

LOS	Lei Orgânica da Saúde
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MIT	<i>Massachusetts Institute of Technology</i>
MPAS	Ministério de Previdência e Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
ONG	Organização Não-Governamental
RA	Região Administrativa
RHC	Rede Histórica Conveniada
REDE SAC	Serviços de Ação Continuada
RMA	Registro Mensal de Atendimentos
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência Social
SMASDH	Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA CONSTITUIÇÃO – ASPECTOS HISTÓRICOS	18
1.1	Caracterização da assistência social na fase anterior à constituição dos estados	18
1.2	Século XX: a assistência social no contexto da composição do mercado de trabalho e da conformação dos direitos sociais	28
1.3	Aspectos contemporâneos: a política de assistência social e a consolidação dos instrumentos legais e normativos a partir da década de 2000.	41
2	Acesso e território na Política Nacional de Assistência Social	52
2.1	Os direitos sociais e a questão do acesso aos bens e serviços públicos	52
2.2	A distribuição territorial dos bens e serviços públicos como determinante de acesso: o território na PNAS e suas contradições.	66
3	A POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO RIO DE JANEIRO, ACESSO E TERRITÓRIO: AS MUITAS CIDADES	93
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
	REFERÊNCIAS	120

INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetivou estabelecer uma aproximação entre os conceitos de acesso e território presentes na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), tanto nos seus documentos normativos quanto na prática de planejamento e gestão desta política. O interesse por tal tema surgiu do trabalho desempenhado como assistente social na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, com ocupação de diferentes cargos de gestão e execução nesta política pública, onde foi possível vivenciar cotidianamente a relação com o público em condições extremas de vulnerabilidade em situação de rua e de como se desenrola sua conexão com a cidade. Desta forma, o desafio de entender a definição de acesso a bens e serviços públicos evidenciou a necessidade de buscar referenciais críticos, a partir de conceitos como os de território e rede de serviços, em contraponto à missão prevista na PNAS de promover acessos.

Os 16 anos de trabalho na política de assistência social trouxeram a necessidade de buscar aporte teórico para as questões vivenciadas no cotidiano profissional, permeado por relações de poder e contradições características na execução da política pública. Trouxeram também a inquietação com a utilização do conceito de território na PNAS, das formas como as políticas sociais são reproduzidas na realidade dos municípios, e à recorrente insuficiência de cobertura, de infraestrutura física e de recursos humanos da rede de atendimento nos diferentes contextos que compõem a cidade.

A assistência social foi reconhecida enquanto política integrante da seguridade social na Constituição Federal de 1988 (CF/88), saindo legalmente da fronteira da benevolência para a condição de política pública, de natureza estatal. Desde então, vem sendo constituída através de aparatos normativos, sendo os principais a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993 (atualizada pela Lei nº 12.435, de 2011), a PNAS, de 1998 e 2004, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, de 2009, e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), de 2005 e 2012. Tem como diretrizes estruturantes a primazia da responsabilidade do Estado na sua condução, bem como a territorialização, prevendo a necessidade de reconhecimento da amplitude e diversidade que configuram a realidade nacional como base de organização (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2005, p. 39).

A partir da CF/88, com a orientação de descentralização político administrativa, houve uma reconfiguração do papel do município enquanto órgão executor de diversas políticas, sobretudo as sociais. Portanto, responder às demandas locais de maneira concreta e articulada, tornou-se um pressuposto para as diversas políticas voltadas ao atendimento social.

A PNAS estabelece a perspectiva socioterritorial para seu planejamento e execução, trazendo o foco para identificação e atendimento de setores populacionais tradicionalmente excluídos e apartados do campo dos direitos sociais. Ao agir nas capilaridades dos territórios e se confrontar com a dinâmica do real e no campo das informações, essa política pretende inaugurar uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas – população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2005, p. 16). De forma a consolidar a política de assistência social, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é conceituado como um modelo de gestão “descentralizado e participativo, [e] constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2005, p. 39).

De um modo geral, as políticas sociais lidam com o acesso como ponto de partida para sua elaboração e implementação, o que nos leva à necessidade de qualificar dois aspectos principais: a definição dos direitos sociais (e de cidadania) e do acesso a bens e serviços públicos no contexto brasileiro. Esta qualificação nos remeterá à discussão mais ampla contida na PNAS, que traz em seu bojo a afirmação do direito enquanto possivelmente acessado e garantido, o que indica complexas formas de leituras e interpretações, presentes no aglomerado sólido de normativas construído em mais de uma década. Ou seja, torna-se premente analisar a PNAS e sua aplicação nos territórios constituídos de maneira desigual, o que implica em como a política se desenha frente aos panoramas permanentes de desigualdade e exclusão social, e a forma como ela atinge os objetivos nela previstos, sendo um deles o de garantia de direitos.

Ao mesmo tempo, a categoria território emerge como elemento norteador da política de assistência social, mesclando tanto a noção de um recorte político-territorial, quanto de um espaço social marcado por situações de vulnerabilidade social e expressão das contradições. Ao território agrega-se a possibilidade de acesso aos bens e serviços públicos. A relação entre os conceitos de território, acesso e rede na PNAS pode indicar uma série de indagações. A principal delas refere-se à frágil concretização de direitos sociais previstos na CF/88 e do papel atribuído à assistência social pela PNAS, que supõe o acesso a direitos, e, em realidade, estes se dão por meio dos bens e serviços públicos. No entanto, de acordo com Milton Santos, há uma histórica desigualdade na distribuição espacial de bens e serviços públicos no território,

agravados por uma precariedade ou restrição de acesso a tais bens, conforme defendido por Lúcio Kowarick, no processo definido como espoliação urbana.

A partir deste modelo desenhou-se o cerne da discussão e questões objetivas desenvolvidas nesta dissertação: como se constituíram as noções de acesso a direitos sociais e território na PNAS? A implantação da política de assistência social, a partir da aprovação da PNAS, em 2004, pode ou não contribuir na superação das formas de exclusão decorrentes do processo de espoliação urbana e de desigualdades socioterritoriais? Historicamente a universalização do atendimento e de direitos sociais ao público a que se destina esta política não se concretizaram, considerando-se o quadro de contradições brasileiro, onde uma grande parte da população encontra-se alijada do acesso aos bens e serviços públicos.

De acordo com nossa avaliação, a implantação da política de assistência social sofre influência de duas limitações estruturais importantes: a distribuição desigual dos bens e serviços públicos e do acesso a eles, medida em que o acesso a bens e serviços públicos guarda relação direta com sua distribuição territorial; e uma variabilidade de gestão a cargo do município, pois gerando uma cisão entre a formulação da política central e sua execução no local, devido a uma exacerbada normatização do governo federal. Neste aspecto, ainda que as decisões e normativas sejam deliberadas pelos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais, ainda prevalece uma prática reguladora e punitiva da esfera federal, em muitos casos utilizando de forma inflexível parâmetros que devem ser concernentes com a realidade dos municípios, no caso brasileiro, a maioria deles de pequeno porte.

De forma a abordar tais questões, a presente dissertação foi dividida em três capítulos, que abarcam uma aproximação às normativas e produções teóricas sobre o tema dos direitos sociais, em especial a que aqui tratamos, a assistência social e aos conceitos de território e acesso.

Por meio de uma revisão bibliográfica, um dos matizes aqui utilizados foi o de recuperar a produção crítica de autores que trabalharam o tema dos direitos sociais e especificamente da assistência social, e readquirir algumas de suas matrizes teóricas para discutir pontos que nortearam a construção das normativas desta política. Um dos principais autores que aqui foi recuperado é Lúcio Kowarick, que tem seu conceito de espoliação urbana largamente utilizado na década de 80 pelos teóricos e estudiosos do Serviço Social e já na década de 1990 deixa gradativamente de fazer parte do embasamento destes autores, ainda que com muitos temas em comum abordados na política de assistência social. Além disso, o autor, assim como Vera da Silva Telles, tem uma vasta contribuição relacionada aos direitos sociais, pobreza urbana e

acesso aos bens e serviços públicos, intimamente ligados ao perfil do público historicamente atendido pela assistência social.

Outro autor utilizado neste trabalho é o geógrafo Milton Santos, que tem a categoria “território usado” amplamente empregado no campo de debates e na produção da política de assistência social, abrindo uma conexão entre a geografia e a produção teórica de autores como Dirce Koga, autora de referência na assistência social sobre a questão do território. Esta categoria invadiu as normativas e produções teóricas sobre a assistência social, mas observa-se, amiúde, que a contribuição da geografia e de Milton Santos no quesito da democracia e justiça territorial é utilizada de forma mais superficial por muitos autores na assistência social, ao referirem-se somente ao “território usado”, sem prosseguir no rico debate sobre as desigualdades territoriais estruturais que compõem a realidade brasileira.

A reflexão sobre a temática à luz de algumas obras desses autores trouxe, portanto, a necessidade de analisar, sob outra demarcação, o uso dos conceitos como território e acesso. A PNAS, fruto de intenso debate e amadurecimento normativo e militante dos profissionais da assistência social, inovou em ressaltar a necessidade de evidenciar as diferenças regionais e locais que conformam o país, trazendo a proposta da elaboração de diagnósticos e análises que permitiriam prestar a assistência social de forma mais realista e aproximada às necessidades dos territórios. A inovação, entretanto, esbarra na dimensão continental brasileira, não somente pela multiplicidade de realidades, mas pela pesada herança colonial que ainda opera sobre a gestão de muitas localidades, sejam elas de pequeno ou grande porte, e da incapacidade gerencial de muitos municípios em desenvolver a política de acordo com parâmetros almejados pelas orientações normativas nacionais.

Ao recuperar parte da constituição histórica da assistência social, desde os tempos medievais e a forma como chegou ao Brasil pelo imperialismo português, o Capítulo 1 – “A política de assistência social e sua constituição – aspectos históricos” – permitiu traçar o paralelo entre a formação de uma massa de excluídos historicamente no país em contraposição a um grupo de trabalhadores formalmente assegurados de direitos e garantias. Cabe ressaltar que, em uma primeira análise, o entendimento da ajuda caritativa não se consideraria em geral como assistência social, entretanto o desenho de público e ações de auxílio denotam os primórdios desta prática. Para tanto, fez-se necessário investigar seus parâmetros e antecedentes históricos. Uma pequena aproximação à literatura dos aspectos históricos da pobreza e caridade na Colônia demonstrou que apenas em finais do Século XIX, com a consolidação da República, o Estado aparece como responsável no amparo a uma parcela da população trabalhadora, em contrapartida ao enfoque na figura do pobre inválido e pobre vadio, que estava a cargo da

caridade e julgamento da sociedade e instituições religiosas. No percurso de escrita deste Capítulo, pôde-se constatar a valiosa contribuição que a História Social vem produzindo sobre a assistência social e as instituições que historicamente a desempenharam, detectando que a discriminação e a desqualificação do público atendido pela assistência perpassam séculos no país, e que, tristemente, vem se intensificando no contexto recente do Brasil.

O Capítulo 1 demonstra como a expansão do aparato normativo da política de assistência social se desenvolveu em consonância com a expansão do ideário neoliberal, em uma tensão entre focalização e universalização de direitos sociais. As tentativas de destruição das garantias constitucionais se intensificam e se consolidam atualmente com a emergência do governo de extrema direita brasileiro, que se empenha em cortar os gastos com as políticas sociais e agravar a situação de desassistência a amplas parcelas da população.

O Capítulo 2 aborda a discussão sobre o “Acesso e território na Política Nacional de Assistência Social”. Este Capítulo abarca um item sobre “Os direitos sociais e a questão do acesso a bens e serviços públicos” e um segundo item sobre “A distribuição territorial dos bens e serviços públicos como determinante de acesso: o território na PNAS e suas contradições”. Na discussão sobre os direitos sociais e a questão do acesso aos bens e serviços públicos, pretendemos recuperar, a partir das contribuições de Milton Santos e Lúcio Kowarick, a dimensão da desigualdade territorial, a exclusão e perpetuação do não-acesso, constituindo as diferenças de acesso aos bens e serviços públicos na configuração de uma cidade excludente e desigual. De forma a embasar a discussão sobre acesso, utiliza-se as concepções de Francisco de Oliveira, Vera da Silva Telles, Wanderley Guilherme dos Santos e José Murilo de Carvalho, entre outros, e seus respectivos arcabouços conceituais sobre direitos sociais, exclusão e cidadania, explicitando o tema da dimensão desigual do acesso aos direitos como parte constituinte da sociedade brasileira.

Sobre o território, o Capítulo 2 recupera a discussão teórica e suas contradições, a partir da categoria território usado de Milton Santos e com as contribuições de Ana Clara Torres Ribeiro. Na concepção da “geografização da cidadania” de Milton Santos, há o espelhamento das diferenças de acesso ocasionadas pelas desigualdades territoriais, marcas históricas da concentração de riquezas e privilégios para um pequeno grupo em detrimento da grande quantidade de “desiguais sem remédio”. Desta forma, garantir direitos pressupõe uma distribuição espacial que corresponda aos parâmetros de equidade de acesso, assim como o que se observa no Brasil é a não concretização da cidadania, enfoque que desmonta a estruturação normativa de políticas públicas que partem do pressuposto do alcance de um status de cidadão. Este capítulo visa ainda aproximar-se brevemente ao campo de discussão do federalismo e da

descentralização político administrativa inaugurada na CF 88 e selada na PNAS, tendo o município como ente executor da política e parte do sistema de financiamento e planejamento governamental da política. Na concepção de território usado da PNAS, a discussão voltou-se às contradições sobre o planejamento e execução da política e de como o acercamento com a categoria território esbarra não somente em um enviesamento na produção e geração de dados, mas de como as relações federativas e as desigualdades regionais e intraterritoriais das cidades demarcaram o desenvolvimento de uma política de assistência social que se afastou das conceituações preconizadas em seus textos normativos.

Por fim, o Capítulo 3 discute “A política municipal de assistência social no Rio de Janeiro, acesso e território: as muitas cidades”. Este Capítulo recupera a constituição da cidade do Rio de Janeiro já desde sua origem como desigual e excludente, promovendo espaços de desigualdade histórica que restringem ou impedem o acesso de seus moradores tanto a serviços e bens públicos quanto a condições dignas de vida. São demonstrados alguns exemplos da forma de inserção dos equipamentos públicos nos diferentes contextos da cidade, com uma diversidade miserável e violenta, traduzindo-se na insuficiência ou ausência de possibilidades de acesso, agravados pelo descaso histórico com algumas áreas da cidade. Para uma aproximação a tais temas, foram utilizados alguns dados produzidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) e do Instituto Pereira Passos, ambos setores da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. O desenvolvimento deste Capítulo expôs algumas discrepâncias intramunicipais na distribuição de serviços e de acesso a bens públicos, e dos desafios na execução da política de assistência social frente a esta configuração.

Como um alento a todas as dificuldades estruturais históricas, foram apresentadas ao fim as proposições de Ana Clara Torres Ribeiro sobre a “Cartografia da Ação”, como forma possível de traduzir as possibilidades de trabalho considerando plenamente a categoria território usado, ultrapassando os parâmetros da cartografia tradicional e ocupando os meios técnicos e políticos com a experiência vivida e praticada nos territórios.

Esta dissertação não seria possível sem a orientação e contribuição do professor Dr. Floriano Godinho de Oliveira, que na extensão da ética e liberdade no ato de orientar e ensinar indicou a riqueza de contradições e possibilidades que a produção de conhecimento deve incorporar. Ainda que sejam sempre aproximações a categorias e conceitos tão complexos, a possibilidade de exercitar uma leitura fora dos parâmetros cercados da produção da assistência social - e quase sempre do Serviço Social – possibilitou uma avaliação da política pública de assistência social sobre novos prismas. Fica aqui, mais uma vez, uma profunda gratidão ao professor Floriano.

1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA CONSTITUIÇÃO – ASPECTOS HISTÓRICOS

1.1 Caracterização da assistência social na fase anterior à constituição dos estados

A assistência social, prevista na Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) enquanto direito e inscrito no âmbito da Seguridade Social, teve sua história no Brasil tecida pela relação do favor e caridade, fato que até os dias atuais demarca a dualidade de sua execução nas esferas pública e privada.

Faleiros (1989) indica que “a questão da assistência social não pode ser encarada nem de forma ideal nem de forma abstrata, genérica, mas de acordo com o contexto e o momento histórico em que se situa” (p. 109). Nos diferentes contextos da história do Brasil, as práticas de assistência social, apesar da profissionalização e normatização que culminaram no status de política pública nos dias atuais, permanecem com traços fortes e culturais gestados desde os primórdios, prevalecendo marcas do conservadorismo que atravessam o julgamento do usuário da política.

A constituição da assistência social remonta ao período medieval, na Europa, em concomitância com uma nova classe de apartados das terras e trabalho que começa a se solidificar. Norbert Elias (1993) destaca que durante toda a Idade Média acirram-se as lutas pelas terras entre nobreza, Igreja e príncipes, e nos séculos XII e XIII emerge a burguesia, como o privilegiado grupo morador das cidades. Reis e príncipes, com a concentração de terras e poder, fazem consolidar o absolutismo, que exprime uma mudança estrutural na sociedade ocidental, com a transformação de suas relações de poder, assim como as relações humanas, quando se iniciava o processo de hierarquização social, promovendo a distinção das camadas inferiores da sociedade.

Nesta conjuntura, ao passo em que a terra se tornava escassa, juntamente com o crescimento populacional também houve a pressão pelas conquistas externas de novos territórios, com concomitante escassez ou excedente de servos em uma ou outra área. Neste mesmo contexto crescem as formações sociais com livres, escravos e servos, entre os primeiros os guerreiros e o clero. Como lembra Elias (1993), existiam “aqueles que rezam, aqueles que lutam e aqueles que trabalham” (p. 49).

Nesta expansão, formavam-se novos órgãos: as cidades. Substituía-se a relação de troca pela moeda, enquanto exacerbava-se a diferenciação social.

Mas, o que quer que tenha acontecido, o que mais caracterizou o processo em desenvolvimento nessa esfera foi o fato de que não só um “exército de reserva” de escravos e servos estava se formando, mas também um “exército de reserva” da classe superior, de cavaleiros sem terras ou, pelo menos, sem o suficiente para manter seus padrões de vida. [...] A cisão entre os que possuíam terras e aqueles que nada tinham, ou só tinham muito pouco, cindia a sociedade de cima a baixo (ELIAS, 1993, p. 45).

Na Idade Média, a mão de obra barata dos prisioneiros de guerra e escravos era necessária, ao mesmo tempo em que “não desempenhavam mais qualquer papel relevante na estrutura geral da sociedade” (ELIAS, 1993, p. 54). Isto aponta para uma questão crucial: o trabalho escravo teve interferência direta no trabalho livre, na medida em que os homens “expulsos” do trabalho exercido pela mão de obra escrava, tornam-se pobres, formando uma classe média não trabalhadora ou executora de tarefas simples, equiparadas àquelas desempenhadas pelos escravos. “A reprodução do capital fica vinculada à reprodução de escravos e, dessa maneira, direta ou indiretamente, ao sucesso de campanhas militares, à produção de reservas de escravos” (ELIAS, 1993, p. 55), apontando uma tendência geral de uma sociedade como um “sistema de oportunidades fechadas”.

O movimento de crescimento das cidades e expulsão de pessoas do campo, a partir da concentração de terras e, como consequência, de poder, fez crescer na Europa um número de “pobres envergonhados” (aqueles que não possuíam riqueza suficiente para manter seu estatuto social), peregrinos e mendigos, os quais poderiam ou não ter a autorização para mendigar, conforme as leis locais (SÁ, 1995).

Na formação de um grupo já de certa forma apartado do sistema de oportunidades nascentes, Marx, em “O Capital”, descreve minuciosamente o processo de separação entre trabalhadores, vagabundos, mercedores de ajuda, na Inglaterra dos séculos XVI e XVII, quando a expropriação das terras e meios de produção acirrou-se e tornou o trabalhador livre:

Expulsos pela dissolução dos séquitos feudais e pela expropriação violenta e intermitente de suas terras, esse proletariado inteiramente livre não podia ser absorvido pela manufatura emergente com a mesma rapidez com que fora trazido ao mundo. Por outro lado, os que foram repentinamente arrancados de seu modo de vida costumeiro tampouco conseguiam se ajustar à disciplina da nova situação. Converteram-se massivamente em mendigos, assaltantes, vagabundos, em parte por predisposição, mas na maioria dos casos por força das circunstâncias. Isso explica o surgimento, em toda a Europa ocidental, no final do século XV e ao longo do século XVI, de uma legislação sanguinária contra a vagabundagem (MARX, 2013, p. 980).

Viscardi (2011) traça um panorama de como as práticas de assistência se desenharam no bojo das sociedades medievais europeias, onde a ajuda era dimensionada em duas vertentes: uma teológica, em que a caridade aos pobres era em decorrência da consideração da riqueza enquanto um empecilho para a salvação; e outra vertente chamada de caridade discriminada ou seletiva, em que a ajuda estava condicionada ao merecimento, havendo critérios para a ajuda

aos pobres ou sua condenação à miséria. Com a série de crises econômicas e guerras que assolaram o continente entre os séculos XIII e XV e o consequente aumento da pobreza, houve um esvaziamento da base teológica caritativa, classificando o pobre em trabalhador ou marginal, merecedor ou não da ajuda (p. 180).

Em Portugal, já no século XIV, o papel da caridade deixava claro o “caráter essencialmente local e seletivo das instituições de auxílio, marginalizando, portanto, os desocupados saudáveis, forasteiros e ciganos” (FRANCO, 2014, p. 6), contexto em que já produzia um arcabouço normativo que recriminava a vadiagem e ociosidade.

Progressivamente, mudanças nos sistemas de auxílio forjaram novos modos institucionais de lidar com os pobres, que seguiam, pelo menos, quatro linhas de força: a diferenciação entre pobres merecedores e não merecedores de ajuda; o caráter local dos estabelecimentos de auxílio; o predomínio laico – diferente, portanto da Idade Média – no controle da maior parte dos aparatos de assistência; a repressão aos ‘vagabundos’, ‘vadios’ e ‘ociosos’ (FRANCO, 2014, p. 6).

A prática da assistência nos fins do século XV configurou-se em um contexto de “redimensionamento das formas de lidar com a pobreza, resultado dos processos de pauperização provocados pelas crises do século XIV, dos repetidos problemas de abastecimento, da peste das ondas de desemprego e/ou subemprego, do aumento das cidades” (FRANCO, 2014, p. 6).

No século XVI, com a lógica da repressão para conter a revolta e controlar a mão de obra, a Lei dos Pobres na Inglaterra já projetava a lógica de que a normalidade da vida social era voltada ao trabalho como meio de mobilidade social, enquanto aos pedintes e recebedores de ajuda sem esforço era reforçada a estigmatização. “Os bons mendigos devem ser amparados, seletivamente, após triagem de sua capacidade e aptidão para o emprego, fazendo-se a seleção socioeconômica entre capazes e incapazes de trabalhar, ou melhor, os aptos e inaptos para o trabalho, o que tem caracterizado toda a história da assistência social” (FALEIROS, 1989, p. 110).

A Lei dos Pobres em 1601, na Inglaterra, imputava ao Estado a função de organização e normatização de recursos destinados à ajuda aos pobres, delimitando o caráter laico e racional desta iniciativa, diferente do modo português que veio a se estabelecer no Brasil Colônia.

A promulgação da Antiga Lei dos Pobres (43 Eliz.1 c 2) na Inglaterra em 1601 é um divisor de águas na evolução das instituições sociais no mundo Ocidental. Embora a ajuda aos pobres baseada em impostos tenha sido estendida na Inglaterra antes, a Lei dos Pobres formalizou, pela primeira vez na história, um sistema público de assistência à pobreza financiado por um imposto especial e sob o qual os destituídos tinham um ‘direito’ legal de apoio. Cada paróquia inglesa foi autorizada e obrigada a cobrar um imposto para cuidar de seus pobres (GREIF; IYIGUN, 2013, p. 1).

É significativo que já naquele tempo a delimitação por paróquias insere elementos de territorialização na prestação da assistência. Isso também será observado na assistência social quando prestada pelas Misericórdias, atreladas à localização e ao círculo de atuação de algumas Irmandades, ainda que as características não fossem semelhantes nos serviços prestados.

Viscardi (2011) ressalta que a Lei dos Pobres conferia amparo a doentes, velhos, inválidos e crianças. Para os adultos saudáveis previa a oferta de emprego. Fornecia ao chefe de família uma remuneração mensal, proporcional ao número de filhos e ao preço do pão, base alimentar dos trabalhadores ingleses. A oferta de trabalho para os desempregados e a isenção fiscal para eventuais empregadores que se dispusessem a recrutar os pobres eram medidas pioneiras, de relevante impacto social (VISCARDI, 2011, p. 184). A revisão de 1834 da Lei dos Pobres a tornou mais rígida, excluindo-se o auxílio aos trabalhadores considerados “aptos”.

Os séculos XVI e XVII representaram um contexto de grandes mudanças no que concerne a uma reconfiguração e expansão do capitalismo, bem como da consolidação do Estado, tanto em suas formas de poder como da delimitação territorial¹. Neste período, como assinala Marx, em *O Capital*, “comércio mundial e mercado mundial inauguram no século XVI a moderna história da vida do capital” (1996, p. 267). Em relação a este cenário, Francisco de Oliveira depreende que junto com os processos de formação do Novo Mundo no Brasil junto com os países da América renasceu também o Velho Mundo:

uma extraordinária combinação: o novo, financiando a acumulação do capital – numa época em que os metais preciosos eram a forma por excelência do dinheiro -, provocou o renascimento do velho. Uma colonização inteiramente nova, cujo objetivo nunca foi, como nos séculos anteriores, apenas a conquista territorial – mesclavam-se propagação da fé cristã, comércio e exploração de riquezas comerciais (OLIVEIRA, 2018, p. 27).

¹ “Com especial relevo figuraram nessa subversão: as *enclosures* (cercamentos) que expulsaram os camponeses de suas terras e as converteram em campos de pastagem de ovelhas, enquanto dos camponeses expropriados e despossuídos emergiria o moderno proletariado; o confisco das terras da Igreja Católica e sua distribuição entre aristocratas aburguesados e novos burgueses rurais; o crescimento da dívida pública, que transferiu riquezas concentradas pelo Estado às mãos de um punhado de privilegiados; o protecionismo, que garantiu à nascente burguesia industrial a exclusividade de atuação desenfreada no mercado nacional e lhe permitiu arruinar e expropriar os artesãos, então obrigados ao trabalho assalariado; a alta generalizada dos preços no século XVI, em consequência do afluxo à Europa dos metais preciosos da América, trazendo consigo a queda relativa dos salários e dos preços dos arrendamentos agrícolas a longo prazo, o que favoreceu a burguesia urbana e rural; e, por fim, porém não menos importante — o colonialismo da época mercantilista, com o comércio ultramarino, a exploração escravista nas Américas e o tráfico de escravos africanos. O capital emerge para a vida histórica, o que Marx acentuou em várias passagens, como agente revolucionário implacável que destrói as vetustas formações sociais localistas e instaura grandes mercados nacionais unificados e um processo mundial de intercâmbio e produção acompanhado de rápida transformação das técnicas, das formas organizacionais da economia, das instituições e dos costumes etc. Se o nascimento do capital exigiu o emprego da violência em grande escala, tampouco foi ela dispensada na sua trajetória expansionista” (GORENDER, 1996, p. 35).

No Brasil, a colonização estava a cargo do Estado em conjunto com a Igreja Católica, em que o primeiro assegurava a soberania portuguesa e a relação entre a metrópole e a Colônia, enquanto a segunda se encarregava da educação, das almas e a difusão da ideia de obediência. A Igreja e o Estado português tinham a benção de Roma, no sentido de que a organização e expansão da Igreja Católica nas terras descobertas estaria garantida em troca do direito do rei de Portugal recolher, sobre a forma de tributos, o dízimo dos fiéis além de criar dioceses e nomear bispos (FAUSTO, 2003, p. 60).

No modelo assistencial português que chega ao Brasil, a ajuda a pobres e desvalidos por meio da esmola trouxe a essência da caridade e da ajuda residual e, junto com as instituições asilares, constituiu a primeira modalidade de assistência social no Brasil. A necessidade então era fruto do julgamento de quem ajudava, a quem, quando e onde fosse possível, criando desta forma a imagem de merecedores e não merecedores. Remonta à época do Império as práticas de irmandades e entidades ligadas à Igreja Católica, onde as Santas Casas de Misericórdia desempenharam o protagonismo no atendimento a tal público².

Os primeiros registros sobre o trabalho de assistência no Brasil estão ligados à atuação confessional e remontam a 1539, com a Misericórdia de Olinda (Capitania de Pernambuco), seguida da Misericórdia de Santos (Capitania de São Vicente), em 1543 (FRANCO, 2014). A partir dos trabalhos das ordens religiosas nas demais capitanias e, posteriormente, províncias no Império, as ações ofereciam além da ajuda espiritual, a ajuda material como refeições e abrigo. “A caridade e a filantropia no Brasil são, desde tempos coloniais, práticas amplamente devotadas a assistir os pobres, sobretudo para salvação de suas almas” (ROSSI E RIBEIRO, 2017, p. 3).

As Irmandades das Santas Casas de Misericórdia chegaram no Brasil Colonial do século XVI e tinham a função de angariar donativos dos mais ricos para dispensar ajuda aos mais pobres, como forma de salvar as almas dos “homens bons” por meio da prática do bem e da compaixão, o que caracterizada as Santas Casas enquanto o lugar da misericórdia (BOVOLenta, 2017, p. 11-12). “No entanto, nem todos os indivíduos em situação de pobreza eram dignos de receber a compaixão dispensada pelos ‘homens bons’. Era preciso merecer a

² “Em agosto de 1498, a rainha Leonor (1458-1525), irmã de Dom Manuel (1469-1521), fundou em Lisboa uma irmandade dedicada à Virgem da Misericórdia que em pouco tempo seria conhecida como uma instituição paradigmática de auxílio aos pobres. Em sua origem, a Misericórdia respondia às demandas espirituais bem vivas na experiência religiosa da elite portuguesa, diretamente ligadas ao movimento tardo-medieval conhecido como *devotio moderna*, que tinha em comum com o franciscanismo a alta estima pela pobreza voluntária” (FRANCO, 2014, p. 5).

ajuda, o que, por via de regra, se direcionava aos brancos, cristãos, filhos de casamento considerados legítimos, ou seja, oficializados pela Igreja” (BOVOLenta, 2017, p. 12).

Sanglard e Lopes (2018) enfatizam a vinculação entre assistência e pobreza, e a execução de ações assistenciais³ atreladas às “irmandades devocionais e/ou a confrarias profissionais, ou mesmo da Igreja” (p. 282), em um contexto em que a infância e a velhice foram o foco principal das ações. “Em face da inexistência de ações protetivas, o exercício da esmola se tornava cada vez mais presente na colônia e se comportava como um esteio nas situações de pobreza, sendo uma prática realizada em Portugal desde a Idade Média” (BOVOLenta, 2017, p. 11). Evidentemente, a exclusão se delineou desde a chegada dos europeus por estas terras, já demarcando tanto o papel dos “inservíveis” e do aparato religioso no atendimento a este público.

Embora fosse grande a pobreza, principalmente a dos homens livres, pouco importava ao Estado português a pobreza da população. A ausência de suas iniciativas denota total descuido. Suas ordenações, quando muito, se limitavam ao reconhecimento de algumas ocupações, que afetavam a vida do povo, como o caso do exercício das práticas médicas, de abastecimento e de alguns outros ofícios. Através de corporações de ofícios, o Estado reconhece os novos praticantes e lhes exige o pagamento de taxas para o exercício da ocupação (SPOSATI, 1988, p. 71).

O papel das Santas Casas na constituição da assistência no Brasil, a partir do século XVIII, pode ser resumido no que eram as principais atividades da entidade⁴, de forma que ainda são reconhecidas por irmandades e grupos confessionais até os dias atuais:

as Misericórdias mais pujantes, especialmente a partir do século XVIII, administravam entre outros serviços hospitalares, recolhimento de órfãos, rodas dos enjeitados (custeados com o auxílio das câmaras municipais), boticas, cemitérios ‘públicos’; auxiliavam tanto na alimentação quanto no livramento de presos pobres, visitavam as cadeias, ajudavam pobres envergonhados; além disso poderiam distribuir esmolas eventuais, especialmente em dias de grande importância ritual, como era o caso do Lava-pés da Quinta-feira das Endoenças, ou da Festa de Santa Isabel, em 2 de julho, início do ano compromissal” (FRANCO, 2014, p. 9).

Outra situação relevante é a característica local dos estabelecimentos de auxílio como as Santas Casas, considerando-se que a distribuição local do serviço já fazia parte de sua organização⁵. Sposati (1988) enfatiza que as iniciativas desenvolvidas pela Santa Casa

³ “Nessa reflexão, que atravessa cinco séculos, compreende-se ‘pobre’ e ‘pobreza’ como mais próximo de desvalido, ou seja, àquela pessoa ou grupo carente de apoio, recurso e suporte socioeconômico, que em grande parte, se encontra numa situação de desproteção e desamparo” (BOVOLenta, 2017, p. 10).

⁴ “As Misericórdias não eram as únicas instituições de ajuda, não esgotavam as soluções dadas para a questão da pobreza, não atendiam a todos indistintamente, mas, por sua vez, representavam o auge das pretensões de universalidade entre as instituições portuguesas de auxílio” (FRANCO, 2014, p. 18).

⁵ Franco (opus cit.) aponta, em 1640, a existência de mais de 300 Misericórdias no império luso, e que dessas, “pouco mais de uma dezena estavam no território americano” (p. 11).

apontavam uma delimitação do espaço de atuação para cada problema, ocasionando, assim, uma “forma de exclusão espacial das manifestações de pobreza” (p. 77).

Conforme analisa Franco (2014),

as Misericórdias não esgotavam o repertório de ações de benemerência, nem institucionais e muito menos pessoais. [...] Atrás da proteção régia estava uma clara política de expansão dos estabelecimentos de assistência, atrás da rápida aceitação dos princípios da terra estava a série de benefícios e privilégios conferidos à irmandade. Eram, em suma, menos onerosas do ponto de vista financeiro (seus custos foram marcadamente pagos pelos setores mais abastados de cada localidade), e extremamente privilegiadas do ponto de vista simbólico (p. 8).

A partir do século XIX, com a instalação de hospitais, hospícios e lazaretos, configuram-se os espaços de cuidados higiênico-assistenciais, assim como atenção a crianças abandonadas – ou órfãos enjeitados, as denominadas Rodas dos Expostos, nas Santas Casas⁶. Como apontam Sposati et. al.,

a assistência se mesclava com as necessidades de saúde, caracterizando-se o que se poderia chamar de binômio de ajuda médico-social. Isto irá se refletir na própria constituição dos organismos prestadores de serviços assistenciais, que manifestarão as duas faces: a assistência à saúde e a assistência social. [...] Os organismos da rede de solidariedade social na sociedade que a assumia mantinham a compreensão da assistência como gesto de benevolência e caridade para com o próximo (1995, p. 42).

O século XVIII e a primeira metade do século XIX representaram “a Era das Revoluções” como denomina o historiador Eric Hobsbawn. Neste período ocorreram a Revolução Francesa (1789) e a Revolução Industrial inglesa, consolidando transformações profundas nas relações políticas, econômicas e culturais no mundo. Desta forma, o capitalismo, o liberalismo, o desenvolvimento tecnológico e científico, além de uma nova racionalidade, gradativamente se expandiram pelo mundo, impelindo novas forças sociais que dali para a frente constituiriam os avanços e retrocessos que as sociedades vivenciaríamos. Neste contexto, como demonstra Hobsbawn (2016),

como meio de minorar a pobreza, a caridade cristã era tão má quanto inútil, como se podia ver nos Estados papais que a praticavam em demasia. Era popular não só entre os ricos tradicionalistas, que a fomentavam como salvaguarda contra o perigo dos direitos iguais (proposto por aqueles sonhadores que sustentam que a natureza criou os homens com direitos iguais e que as distinções sociais devem ser fundamentadas puramente na utilidade do comum”), mas também entre os pobres tradicionalistas, que estavam profundamente convencidos de que tinham um direito às migalhas que caíam da mesa dos ricos (p. 315).

Hobsbawn prossegue:

em nosso período, o desenvolvimento urbano foi um gigantesco processo de segregação de classes, que empurrava os novos trabalhadores pobres para as grandes

⁶ A Roda dos Expostos no Brasil foi extinta apenas em 1927, com o Código de Menores.

concentrações de miséria alijadas dos centros de governo e dos negócios, e das novas áreas residenciais da burguesia. (...) As instituições sociais, exceto a taverna e talvez a capela, foram criadas nessas novas aglomerações de trabalhadores (HOBSBAWN, 2016, p. 318).

Evaldo Vieira (2007), em “Os direitos e a política social”, demonstra que no século XVIII já havia se consolidado uma sociedade desmedidamente desigual, composta de “os de cima e os de baixo, dos senhores e dos escravos, dos livres e não livres, dos brancos e dos não brancos, dos obrigados a pagar impostos e dos isentos de impostos” (p. 65), o que denota a formação do preconceito e da opressão, que vão conformar a intervenção estatal na pobreza que está por se desenhar. “Note-se a postura policial (fiscalizadora) do Estado, embora as ações fossem assumidas pela filantropia privada e não como sua reponsabilidade direta” (SPOSATI, 1988, p. 81).

Uma outra situação relevante é a relação entre a urbanização e a concentração de pessoas que careciam do amparo. Alguns elementos históricos apontam a o crescimento da pobreza atrelada à urbanização e ao desenvolvimento do sistema capitalista. Soares (2015) demonstra que “a inserção gradativa do Brasil na ordem capitalista significou para os pobres em geral um crescente processo de exclusão em um contexto no qual a urbanização dos espaços públicos e as mudanças no mercado de trabalho os lançavam, cada vez mais, para a margem da sociedade” (p. 01).

Enquanto historicamente o país se constituía como fonte de riquezas a partir da extração vegetal e mineral, uma massa de mão de obra escrava crescia de maneira exponencial. Entre os anos de 1550 a 1850, estima-se que entraram no Brasil cerca de 4 milhões de escravos (FAUSTO, 2003)⁷. Como importante entreposto econômico colonial, trouxe na sua fundação um corpo de trabalhadores formado tanto por aqueles que chegariam para compor o exército de mão de obra escrava, quanto também daqueles que sobravam nesta composição.

O contrato da escravidão, desenhado nas mediações econômicas da exploração colonial, aconteceu, sim, mas apenas entre compradores e negociadores de energia humana desapropriada de forma total. Esta herança do nada e do ninguém atualiza-se em múltiplas relações hierárquicas que particularizam a formação social brasileira mas, também, através de processos que transformam a pessoa ou o indivíduo em feixe de diferentes capacidades de trabalho, eventualmente úteis à condução neutra, objetiva e maquínica dos mercados (RIBEIRO E LOURENÇO, 2001, p. 118).

Com o fim do regime da escravidão, inicia-se um novo ciclo de incorporação de mão de obra, desta vez com a legião de estrangeiros imigrantes que adentram o país. Tal entrada

⁷ Fausto evidencia: “o negro escravizado não tinha direitos, mesmo porque era considerado juridicamente uma coisa e não uma pessoa” (2003, p. 54).

coaduna com a industrialização e com um descarte massivo da população agora livre que serviu ao regime escravocrata.

Qual foi o jeitão da classe dominante, no caso os cafeicultores, a partir do fim do escravismo, em 1888? Em vez de incorporar os ex-escravos à cidadania, fornecendo-lhe meios de cultivar a terra e se incorporarem ao trabalho regular, foram importar a mão de obra europeia, transformando São Paulo na maior cidade italiana do mundo. (...) Surgia o trabalho informal, quer dizer, sem formas. O jeitão da classe dominante obrigou os dominados a se virarem por meio do jeitinho do trabalho ambulante, dos camelôs que vendem churrasquinho de gato como almoço, das empregadas domésticas a bombarem de Minas e do Nordeste para as novas casas burguesas dos jardins Europa, América, Paulistano. E também para os apartamentos das elegantes – e já medíocres – madames de Copacabana, Ipanema e Leblon, propiciando o vexame bem brasileiro de criados negros, vestidos a rigor, servindo suco de maracujá a *demoiselles* que se abanavam como estivessem nos salões parisienses (OLIVEIRA, 2012, p. 4).

Kowarick (1994) elucida que a Colônia sofreu a formação de uma gama de “desclassificados”, composta por indivíduos de várias origens sociais não absorvidos pela necessidade da propriedade agroexportadora: negros libertos, brancos e índios, mulatos, cafuzos e mamelucos, juntos a “mendigos, vagabundos, indivíduos que viviam da mão para a boca, sem local fixo de moradia, que, como os anteriores, não encontravam forma de inserção estável na rígida e excludente divisão de trabalho da ordem senhorial-escravocrata” (p. 28). Nesta direção, a migração internacional promovida na época da abolição tem a ver com a criação de um volume de mão de obra que vinha a se tornar mais barata e que acarretou o aumento do exército industrial de reserva, um rebaixamento dos salários e desorganizando a resistência operária.

Marginalizados desde os tempos coloniais, os livres e libertos tendem a não passar pela ‘escola do trabalho’, sendo frequentemente transformados em itinerantes que vagueiam pelos campos e cidades, vistos pelos senhores como a encarnação de uma corja inútil que prefere a vagabundagem, o vício ou o crime à disciplina do trabalho (KOWARICK, 1994, p. 43).

Um longo processo de exclusão desde o século XVI agravou-se com as mudanças no cenário do modo de produção. “Somado a isso, a imigração, o êxodo rural e os ex-escravos que também se dirigiam para os maiores centros urbanos do Brasil, sem ocupação e sem moradia e ainda conviviam com o estigma da escravidão, se uniam aos setores despossuídos que viviam na capital da República e prescindiam da caridade alheia para subsistir desde o período monárquico” (SOARES, 2015, p. 2). O resultado disto é a primeira grande cisão de produção de uma horda de excluídos sem nenhum tipo de garantia de sobrevivência que não fosse por meio da ajuda e benevolência de alguns ou do trabalho informal.

As mudanças socioeconômicas ocorridas no Brasil pós-abolicionista provocaram uma transformação na pobreza característica do país. Desse modo, o lugar da pobreza e sobre quem recaía a responsabilidade de socorrê-la foi modificado. Nesse período, as cidades receberam um grande contingente populacional, com o qual não sabiam como lidar. Essa migração provocou aglomerações urbanas, desemprego, crescimento descontrolado e a demanda por novos cuidados. O retrato da pobreza urbana, até então composto por vadios ociosos, viúvas e órfãos, passou a integrar negros forros, imigrantes que chegavam ao Brasil, e trabalhadores urbanos. Ao mudar o assistido e quem o assistia, mudam-se também as motivações da assistência, a forma de se efetuar e seu estatuto, transformando-a em ‘questão social’, que passa a demandar ações filantrópicas e estatais, em conjunto ou separadamente (ROSSI E RIBEIRO, 2017, p. 4).

O que se pondera é que a assistência social no Brasil surge com definições advindas de todo um arcabouço colonial permeado pela seletividade, pela difusão da noção de uma cultura de vadiagem e da prestação localizada da benemerência, o que aponta alguns caminhos para o início do papel do Estado na questão social. Cabe ressaltar ainda que, o desenho institucional estatal tem influência do contexto externo, sobretudo do Estado Liberal e da reforma da Lei dos Pobres, em 1834, na Inglaterra, que reconfigurou a noção do direito à ajuda somente aos mais necessitados e que não tivessem a condição de trabalhar.

A primeira metade do século XIX definida por Hobsbawn como “A Era do Capital” significou o período de “triunfo global do capitalismo”, “o triunfo de uma sociedade que acreditou que o crescimento econômico repousava na competição da livre iniciativa privada, no sucesso de comprar tudo no mercado mais barato (inclusive trabalho) e vender mais caro” (HOBSBAWN, 2004, p. 19). O historiador ressalta um aspecto fundamental que viria a criar bases para os anos subsequentes no início do novo século: uma história desigual, com maciço avanço da economia capitalista industrial e de credos que a ratificariam: ciência, progresso e liberalismo. Além disso, a expansão do poderio econômico e bélico, sobretudo europeus e norte-americanos, consolidaram o “drama do progresso”:

na “luta pela existência” que forneceu a metáfora básica do pensamento econômico, político, social e biológico do mundo burguês, somente os “mais capazes” sobreviveriam, sendo sua “capacitação” comprovada não apenas por sua sobrevivência, mas também por sua dominação. A maior parte da população mundial tornou-se vítima daqueles cuja superioridade econômica, tecnológica e consequentemente militar era incontestável e parecia indestrutível (HOBSBAWN, 2004, p. 171).

A segunda metade do século XIX e início do século XX, “A Era dos Impérios” segundo Hobsbawn, revelaram a formação de um sistema global dual: “o desenvolvido e o defasado, o dominante e o dependente, o rico e o pobre” (HOBSBAWN, 2016a, p. 33), marcado pelas diferenças econômicas e políticas. Braverman (1987) define que esta fase corresponde à expansão do Capitalismo Monopolista, marcado pelas maior concentração e centralização do

capital, e que transforma a relação com o trabalho, na medida que cria uma nova distribuição ocupacional – diminuem o número de trabalhadores em relação ao aumento da produção (p. 217).

1.2 Século XX: a assistência social no contexto da composição do mercado de trabalho e da conformação dos direitos sociais

A primeira metade do século XX, ou “A Era da Catástrofe” para Hobsbawn, corresponde ao contexto de duas guerras mundiais, envolvendo as grandes potências e praticamente todos os Estados independentes do mundo, e significando uma nova reconfiguração político e econômica do globo (1995, p. 31).

Este contexto tem seus rebatimentos na história do Brasil, com conseqüente aumento das atividades de industrialização, acompanhado pela formação de uma nova configuração do mercado de trabalho. Neste período, as fazendas de café e a indústria atraíram a mão de obra estrangeira, principalmente europeia e japonesa⁸. Em relação ao tema, Kowarick (1994) trabalha com a hipótese de que no Brasil

a força de trabalho pode ser superexplorada – e, em larga medida, até dilapidada – na medida em que o capital teve a seu dispor não só condições de domínio político extremamente favoráveis, mas também um excedente de mão-de-obra que permitia levar à acentuada pauperização expressivos segmentos de trabalhadores, tanto rurais como urbanos (p. 15).

O final do século XIX marca o fim do período escravista e o acirramento do processo de exclusão.

Desde o final do século XIX os brasileiros testemunhavam um volume expressivo de miseráveis incluídos da ordem produtiva e de qualquer sistema de proteção. Eram milhares de sujeitos que não pertenciam à sociedade porque não participavam da ordem social e do processo de produção das riquezas (SOARES, 2015, p. 3).

Cabe ressaltar, entretanto, que uma parte (privilegiada) destes imigrantes passaram, com o tempo, a pequenos e médios produtores. No caso de São Paulo, segundo o censo agrícola paulista de 1934, 30,2% das terras estavam na mão de estrangeiros, sendo 12,2% italianos, 5,2% espanhóis, 5,1% japoneses e 4,3% a portugueses, situação bastante diferente da dos ex-escravos (FAUSTO, 2003, p. 281). O Rio de Janeiro concentrou a instalação de fábricas, fomentadas pelo capital bancário e comércio exterior. Apesar da mão de obra abundante, boa parte era de baixa qualificação, recrutados em meio aos mais pobres, migrantes e imigrantes.

⁸ Entre 1887 e 1930, estima-se que 3,8 milhões de estrangeiros entraram no país (FAUSTO, 2003).

A abundância da mão de obra é um dos fatores responsáveis pelo preço que os proprietários pagam pela compra da força de trabalho. É claro que fatores como a organização sindical e política, bem como a própria composição orgânica do capital, também interferem nos níveis salariais da classe trabalhadora. Mas o fato de haver abundância de braços, desde que material e culturalmente expropriados, cria condições para deteriorar os salários. Cria, ademais, condições para desarticular a resistência da mão de obra, pois acirra a concorrência intertrabalhadora. Para aqueles que arquitetaram o grande fluxo imigratório, era mais que evidente estar a oferta da mão de obra diretamente relacionada com o preço pelo qual seria obrigada a se vender (KOWARICK, 1994, p. 81).

O crescimento das cidades indicou ainda a constituição de movimentos da classe trabalhadora em conjunto com os primeiros partidos operários em fins do século XIX, que reivindicavam a melhoria das condições trabalhistas e a transformação societária, como no caso do anarco-sindicalismo, sob a forte influência dos trabalhadores estrangeiros chegados ao país. Nesta direção, constituía-se a necessidade de intervenção nas situações acarretadas pela organização de uma classe trabalhadora, ao passo que a urbanização trazia sinais urgentes do aumento da pauperização, sobretudo no Rio de Janeiro. No final do século XIX iniciativas da organização coletiva em sistemas de socorro mútuo (não necessariamente de operários), denominados mutualismo, ensaiavam as primeiras formas de proteção social institucionalizada, ainda que de forma não-estatal (VISCARDI, 2011; BOVOLENTA, 2017).

A questão social passou a constituir-se enquanto elemento cotidiano, fruto das tensões nascidas com a inserção política da classe trabalhadora⁹. Após a abolição, a questão social é caracterizada com a luta por melhores condições de sobrevivência, por meio de protestos pela conquista de direitos. Ianni (1989) destaca que “há processos estruturais que estão na base das desigualdades e antagonismos que constituem a questão social” (p. 26), e a consolidação do sistema capitalista no Brasil a partir do século XX alimenta estes processos.

Soares (2015), a partir de levantamento documental realizado no Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, identifica que grande parte das ações por parte do Estado em fins do século XIX e início do século XX correspondia a medidas higienistas, voltadas ao combate das epidemias que assolavam as cidades naquele período. A autora identificou que no Distrito Federal iniciaram-se as intervenções públicas em pequenos auxílios às instituições de

⁹ No entanto, como assinala Ianni (1989), “é claro que, durante a vigência do regime de trabalho escravo, havia uma questão social. O escravo era explorado no produto do seu trabalho e na sua pessoa e sequer podia dispor de si. Era propriedade do outro, do senhor, que podia dispor dele como quisesse: declará-lo livre ou açoitá-lo até a morte. A contrapartida, na perspectiva do escravo, era o suicídio, a tocaia contra o senhor e os membros da família deste e capatazes, rebelião na senzala, fuga, formação de quilombo, saque e expropriação. Não havia dúvidas sobre a situação relativa de um e outro, escravo e senhor, negro e branco. Não se abria qualquer possibilidade de negociação. A questão social estava posta de modo aberto, transparente” (p. 146).

caridade¹⁰, já que a pressão popular cobrava das autoridades medidas a respeito de que o “grande volume de pobres que se concentravam nas ruas do Distrito Federal e dormiam ao relento, ser incompatível com o ideal e com a imagem de cidade moderna, progressista e civilizada que se pretende consolidar” (p. 4). A cobrança passava pela atuação enérgica da Prefeitura, para a criação de albergues noturnos.

As políticas assistenciais seguiam de forma esporádica e residual, marcadas pela prática religiosa caritativa e pela filantropia. Conforme aponta Soares (2017), as mudanças ocorridas no início do século XX são perpassadas pela idealização de um projeto de nação, com a defesa do trabalho e meios corretivos para saneamento moral, consolidando o modelo higienista, refletido nas práticas médico-jurídico-assistencial que configuram a intervenção junto às famílias a partir de então. Ao mesmo tempo, a forte corrente positivista e liberal não admitia a intervenção estatal na questão social.

Em 1903, por meio do Decreto Municipal 441, de 26 de junho, foi instituído o Ofício Geral de Assistência pelo prefeito Pereira Passos no Distrito Federal, “com o fim de conferir certo nível de sistematização aos socorros existentes no Rio de Janeiro, mantendo, no entanto, a autonomia das diversas instituições privadas de caridade” (VISCARDI, 2011a, p. 189). No intuito de sistematizar e institucionalizar as práticas assistenciais de maneira científica, havia a direção, mediada pelo jurista Athaupho Nápoles de Paiva, de que apenas os indigentes inválidos deveriam ser merecedores de ajuda, já sugerindo a realização de visitas domiciliares de inspeção para julgamento material e moral da condição de mendicância (VISCARDI, 2011, p. 190). O estudo realizado por Athaupho de Paiva, “A Assistência Pública e Privada no Rio de Janeiro: história e estatística (1922)”¹¹ que levou cerca de dez anos para ser concluído e diagnosticava a situação dos pobres no país, detectou um “sistema assistencial ‘velho e imprevidente’, além de ‘desregrado e enfraquecido’” (SOARES, 2017, p. 6). Fato relevante é que Paiva também assinala que o serviço de assistência deveria ser totalmente afastado da ação policial, cuja intervenção na questão social era suplementar, atingindo àqueles que não eram circunscritos à

¹⁰ “Tal situação começou a se confrontar, na passagem do século XIX ao XX, com o aspecto moderno e higiênico que muitas cidades buscavam imprimir ao seu setor urbano e, como dissemos, tornava-se um perigo para o controle do mercado de trabalho que, naquele tempo, se via às voltas com a crise do sistema escravista. Em outras palavras, a relação ‘trabalho’ e ‘progresso’, sobretudo com o advento da República no Brasil, tornava-se cada vez mais próxima” (PINTO, 2010, p. 277).

¹¹ “A *Assistência Pública e Privada no Rio de Janeiro* fala em cerca de 500 instituições. Embora tenhamos contado 515, em alguns casos, uma entrada geral dá informações e reúne diversas associações, como por exemplo, várias lojas maçônicas, reunidas no Grande Oriente do Brasil, e as diversas conferências da Sociedade de São Vicente de Paulo. Não contamos entre as associações portuguesas de nosso universo a Sociedade Beneficente Memória a Sidônio Pais, fundada em 1918, a Obra de Assistência aos Portugueses Desamparados do Rio de Janeiro, fundada em 1921, e a Loja Maçônica Luís de Camões, cujos dados individuais não são referidos” (FONSECA, 2009, p. 256).

ajuda caritativa ou filantrópica. O estudo ressalta ainda a necessidade de que o Estado adote critérios racionais de organização da assistência, que apontasse para a implantação e uma “filantropia científica” (VISCARDI, 2011, p. 193).

A partir dos anos 20, em meio a uma efervescência de greves e manifestações do movimento operário, a ação estatal passa a intervir nas relações de trabalho por meio da legislação trabalhista.

O compromisso assumido após a primeira guerra – Tratado de Versalhes – de amparar o trabalhador, foi no Brasil, saldado de forma frágil e precária pela regularização das Caixas de Aposentadorias e Pensões. O atendimento às necessidades da maioria não previdenciária se dava pelas iniciativas da rede de solidariedade civil – Santas Casas, Beneficências e Associações de Socorro Mútuos (SPOSATI e FALCÃO, 1989, p. 14).

A proteção social voltada a trabalhadores e capitaneada pelo Estado dá forma a um sistema protetivo para categorias específicas, algumas delas já atendidas desde o final do século XIX, como é o caso dos ferroviários. Um dos marcos da proteção a trabalhadores com vínculo formal de trabalho é a Lei Eloy Chaves (1923), que atendia a trabalhadores do setor privado. A partir de então a consolidação de um sistema de proteção social contributivo toma forma no país, antes destinado a alguns trabalhadores do setor público, como militares e empregados de empresas estatais, e depois com a inclusão do setor privado. Em 1926 foi instituído o Conselho Nacional do Trabalho, responsável estatal pelas Caixas de Aposentadorias e Pensões, voltado a grupos de trabalhadores reconhecidos pelo Estado. “Em síntese, o Estado brasileiro, desenvolvendo acordos de interesse do capital e dos trabalhadores nos mais diversos setores da vida nacional, opta pela via do seguro social. O sistema de proteção nesse período é seletivo e distante de um padrão universalista” (YAZBEK, 2012, p. 296).

A via do seguro social demarca a divisão do insipiente sistema protetivo brasileiro em duas vertentes: uma voltada à proteção a trabalhadores com vínculo formal e outra voltada às pessoas fora deste circuito formal: pobres, trabalhadores informais, desempregados, subempregados, entre outros, a quem se destinará a benemerência e a filantropia.

A inserção seletiva no sistema protetivo, segundo critérios de mérito, vai basear-se numa lógica de benemerência, dependente e caracterizada pela insuficiência e precariedade, moldando a cultura de que ‘para pobres qualquer coisa basta’. Dessa forma, o Estado não apenas incentiva a benemerência, mas passa a ser responsável por ela, regulando-a por meio do Conselho Nacional de Serviços Sociais – CNSS (criado em 1938), mantendo a atenção aos pobres sem a definição de uma política, não acompanhando os ganhos trabalhistas e previdenciários, restritos a poucas categorias (YAZBEK, 2012, p. 297).

Durante o século XX, a assistência social acompanhou o desenvolvimento do Estado de acordo com suas ações de cunho paternalista. Nos anos 30 começa a desenvolver-se no Brasil

a legislação trabalhista, assegurando alguns direitos na Constituição de 1934, durante o governo de Getúlio Vargas, ao passo que a repressão impedia a organização de partidos e movimentos reivindicativos. Em relação às leis trabalhistas, Francisco de Oliveira (2013) aponta que estas “fazem parte de um conjunto de medidas destinadas a instaurar um novo modo de acumulação”, de forma que aquela população que se tornava urbana, era transformada em exército de reserva, garantido a acumulação capitalista: “a legislação trabalhista igualava reduzindo – antes que incrementando – o preço da força de trabalho (OLIVEIRA, 2013, p. 38).

O fim da segunda guerra mundial trouxe uma “Era de Ouro”, com desenvolvimento econômico após uma longa depressão e a disputa entre as nações capitalistas e socialistas. Este contexto favoreceu a urbanização e industrialização¹², e o mundo pós-guerra amplia as estratégias de proteção social voltadas ao modelo de bem-estar social, que vieram a influenciar a construção de direitos em diferentes países. No caso brasileiro, a legislação trabalhista seguiu incorporando setores de forma seletiva, sem alcançar a universalidade e sem abarcar a grande quantidade de subempregados produzidos desde a cisão ocorrida com o fim da escravidão e com a absorção de mão de obra estrangeira e migrante que adentrava as cidades conforme aumentava os níveis de urbanização e industrialização. A assistência social seguiu, igualmente, sendo prestada de forma seletiva e focalizada.

Foi no governo Vargas que a instituição mais marcante da área da assistência social foi instituída: a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Criada em 1942 pela primeira dama Darcy Vargas, tinha como objetivo inicial o atendimento às famílias dos combatentes brasileiros. Com o fim da guerra, foca suas ações assistenciais com enfoque à maternidade e à infância.

A LBA, que apesar em seus registros estatutários ser uma sociedade civil, marca a aproximação estatal com as práticas assistenciais, executadas via uma política de convênios por meio de instituições filantrópicas. Sposati e Falcão (1989) reafirmam que, desde a sua criação, a LBA estabeleceu um vínculo fundamental entre o público e o privado, já que atuava por meio de parcerias, ao passo que expressa “um pacto populista entre Estado e Sociedade Civil” (p. 10). Ao longo dos seus 52 anos (1942-1994), a LBA capilarizou o atendimento assistencial em centenas de localidades brasileiras, tendo como principais executoras as entidades filantrópicas. O caráter institucional, focado na distribuição de alimentos, atendimento a crianças, adolescentes e pessoas com deficiência, era endossado pelas práticas do primeiro-damismo, que

¹² Harvey (2005) caracteriza o período do pós-guerra, de 1945 a 1973 como fordista-keynesiano, quando “o fordismo se aliou firmemente ao keynesianismo, e o capitalismo se dedicou a um surto de expansões internacionalistas de alcance mundial”, significando o compromisso entre Estado, Capital corporativo e trabalho organizado (p. 125).

vieram a dar a tônica da assistência social na LBA¹³. Boa parte da herança de uma espécie de “mãe dos pobres” que a assistência social viria se identificar, foi constituída neste período.

Conforme previsto no Decreto-Lei nº 4.830, de 15 de outubro de 1942, em seu Artigo 1º:

A Legião Brasileira de Assistência, abreviadamente L.B.A., associação instituída na conformidade dos Estatutos aprovados pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, e fundada com o objetivo de prestar, em todas as formas úteis, *serviços de assistência social, diretamente ou em colaboração com instituições especializadas, fica reconhecida como órgão de cooperação com o Estado* no tocante e tais serviços, e de consulta no que concerne ao funcionamento de associações congêneres (BRASIL, 1942, grifo nosso).

O Decreto-Lei previa ainda as formas de financiamento da instituição, que era proveniente de contribuições tripartite, sendo uma cota paga pelos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadoria, uma cota por parte dos empregadores e uma terceira parte paga pela União. Esta configuração foi alterada em 1945, por meio do Decreto-Lei nº 8.252, que suprimiu a contribuição dos empregados anteriormente estabelecida (BRASIL, 1945).

As ações assistenciais, majoritariamente de cunho paternalista e focalista, delineiam a emergência da assistência social, classificada por Mestriner (2001) como “irmã siamesa” da filantropia e da benemerência (p.14). A assistência social esteve, portanto, fundamentada em grande parte pela conexão e cooperação entre Estado e sociedade civil, o que caracterizará a relação do que já mais adiante se denominará, nos documentos normativos, a rede socioassistencial privada.

A ação assistencial desenvolvida pela LBA corresponde a auxílios paliativos e emergenciais, permeados pela atuação regional de políticos paternalistas por meio das primeiras damas, expressando acesso parcial e eventual aos beneficiários. Por meio de Superintendências Estaduais e Comissões Municipais, a capilarização das práticas assistenciais ampliou o raio de atuação da LBA, configurando um grupo de serviços vinculados, como creches, lactários, orfanatos, entre outros.

Em 1945 foi promulgada a Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil, por meio do Decreto-Lei nº 7.526 (BRASIL, 1945a), sendo criado o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), que propunha unificar os serviços de assistência e previdência social, sendo esta última voltada para pessoas afastadas do mercado de trabalho, por idade avançada ou invalidez, por exemplo. Entretanto, como demonstra Bovolenta (2017), uma série de entraves por conta de

¹³ “Sem dúvida, é o trabalho da LBA, no Brasil, que afirmou a figura da esposa do governante, possivelmente numa extensão do populismo peronista, como sustentáculo das ações sociais públicas. É de se ter presente que a trajetória das “políticas sociais brasileiras” mostra antes uma questão de políticos, do que de políticas” (SPOSATI e FALCÃO, 1989, p. 9).

distintos interesses corporativistas impediu o avanço deste órgão. Em 1960 foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que unificou o sistema previdenciário criando, posteriormente, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Seguiam excluídos deste sistema empregados domésticos, trabalhadores autônomos e toda a gama de subempregados no país¹⁴.

Naquela época [década de 60], apenas 30% dos trabalhadores eram filiados a algum Instituto Previdenciário, prevalecendo o IAPI; os demais não possuíam tal vínculo, pois tinham trabalhos em grande parte informais ou sem registro formal, o que lhes rendia salários abaixo do mínimo. Mesmo quem tinha vínculo formal de trabalho por vezes também recebia baixos salários, o que não permitia uma condição digna para manter a si e a família, necessitando recorrer às Obras Sociais da LBA ou a outros órgãos que prestavam assistência ao indivíduo e seus familiares (BOVOLENTA, 2017, p. 27).

Os anos subsequentes ao governo Vargas, foram marcados pela intensificação da industrialização, voltados principalmente para a siderurgia, representando uma maior abertura ao capital estrangeiro. Ao mesmo tempo, não houve grande avanço em relação à proteção social, apesar do crescimento exponencial que as cidades sofreram no período. Neste contexto, as ações da LBA seguiam sendo exercidas por meio de atividades complementares prestadas a uma massa de trabalhadores excluídos e pauperizados, não absorvidos no mercado de trabalho formal.

As décadas de 50 e 60 caracterizam-se pela emergência do desenvolvimentismo e o ideal do crescimento econômico, reconfigurando o papel do Estado enquanto fomentador do desenvolvimento nacional, ao passo que se estabelecem as bases para o autoritarismo e a repressão, ampliados à sua potência com o Golpe Militar em 1964.

Já durante o Regime Militar, em 1969, com o Decreto-Lei nº 593, foi instituída uma Fundação que incorporou a LBA, destinada a prestar assistência à maternidade, à infância e à adolescência. O parágrafo primeiro do Decreto-Lei especifica que “a assistência de que trata o artigo [1º] será prestada prioritariamente àqueles que não sejam protegidos por outro sistema de assistência” (BRASIL, 1969). Desta maneira, a agora Fundação LBA (FLBA) passa a dispor de estrutura hierárquica com representação territorializada, por meio das Diretorias Estaduais e Territoriais.

O Decreto-Lei nº 593/1969 também modifica as fontes de receita da Fundação (Artigo 6º), ampliando-as para: a) subvenções da União, Estados e Municípios; b) contribuições de

¹⁴ “Aos trabalhadores rurais havia sido instituído em 1963 o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214), que criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), estendendo alguns benefícios conquistados pelos trabalhadores urbanos aos rurícolas, sendo eles: assistência à maternidade, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez ou velhice, pensão aos beneficiários em caso de morte, assistência médica e o auxílio funeral” (BOVOLENTA, 2017, p. 22).

peças físicas ou jurídicas; c) rendas patrimoniais eventuais; d) outras receitas estabelecidas em lei. Outro importante marco do Decreto-Lei nº 593/1969 diz respeito à previsão de recrutamento de pessoal, por meio de “sistema de mérito” e subordinados ao regime jurídico da legislação trabalhista, fortalecendo a formação de um corpo técnico institucional.

Sposati e Falcão (1989) demonstram como a assistência social alcança, no período ditatorial, um discurso institucional que antepõe a assistência e a promoção social, nesta última embutida a lógica de que a população assistida deve ascender socialmente, permeada pela velha noção do “não dê o peixe, ensine a pescar”. O perfil das atividades volta-se à criação de condição de trabalho para jovens e adultos, além da defesa da maternidade e da infância.

Durante os anos 70, foi instituída a Renda Mensal Vitalícia (RMV) para inválidos ou pessoas idosas com baixa renda. Em 1977, por meio da Lei nº 6.439, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), sob controle do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que incorporou a LBA, o Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS), entre outros. A Lei definia, em seu Artigo 9º, que à FLBA competia “prestar assistência social à população carente, mediante programas de desenvolvimento social e atendimento às pessoas” (BRASIL, 1977). A FLBA transfigurava-se a um “banco de desenvolvimento”, pautado na ação comunitária com viés tecnocrático, por meio de programas de desenvolvimento social com “assistência pré-natal e natal, reforço alimentar de 0 a 6 anos, assistência ao excepcional e amparo à velhice” (SPOSATI e FALCÃO, 1989, p. 27).

Os anos 70 e os anos subsequentes representaram as “décadas de crise”, nas palavras de Eric Hobsbawn (1995). O período do pós-guerra, representou uma expansão do capitalismo em seu modelo fordista-keynesiano, segundo Harvey (2005), sendo a partir de 1973 substituído pelo modelo de acumulação flexível, quando houve uma crise econômica e fiscal, além de um super excedente de produção, e, sobretudo, a crise energética do petróleo, acarretando uma mudança profunda nas formas de produção e, por consequência, na relação com o trabalho. Assim, a flexibilização tornou-se palavra de ordem deste período, recorrente até os dias atuais.

A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores quanto entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”. [...] A acumulação flexível parece implicar níveis relativamente altos de desemprego “estrutural” [...] e o retrocesso do poder sindical – uma das colunas políticas do regime fordista (HARVEY, 2005, p. 141).

Floriano de Oliveira (2008) analisa que as mudanças ocorridas no contexto da acumulação flexível não se restringem apenas à organização da produção, mas sociais: “num

sentido amplo, tal reestruturação influía na distribuição de renda, acentuando desigualdades e, conseqüentemente, alterando padrões e formas de consumo, bem como modos de vida” (p. 27). O papel do Estado nos investimentos sociais da época concentrou-se ainda mais em atender interesses da acumulação, mesmo nos investimentos sociais.

No Brasil, a ditadura em curso no país fez crescer não somente o endividamento, mas acirrou as desigualdades sociais. Foram criados programas nas esferas de governo que atuaram de forma segmentada, atendendo a diferentes necessidades em diferentes instituições e programas: “é a era das ‘repartições sociais’. É assim que instituições e programas de combate à pobreza passam a apresentar de forma setORIZADA, fragmentada e descontínua” (SPOSATI e FALCÃO, 1989, p. 23).

Nos anos 70 emergem uma série de movimentos sociais, que trazem uma nova leitura à questão social e pressionam pela recuperação de direitos democráticos: movimentos ligados à sindicatos, à Igreja, aos trabalhadores do campo e urbanos. As greves ampliaram-se no fim da década, fazendo aflorar uma nova organização e pressão por melhoria de qualidade de trabalho e políticas públicas, entretanto em um cenário de profunda crise política e econômica, coincidindo com o período de “abertura” para o fim da ditadura, que já durava quase 20 anos.

A assistência social prestada por meio da Fundação LBA adentra em um período de racionalidade técnica, com uma proposta de planificação atrelada à lógica de desenvolvimentismo e amparada pelo financiamento via Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), ligada ao Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS), criado por meio da Lei nº 6.349, de 01 de setembro de 1977. Segundo enfatizam Sposati e Falcão (1989), a proposição era de que a FLBA operasse enquanto “Banco da Pobreza”, com o aporte a projetos comunitários. “Neste momento, os recursos da LBA crescem 100%: o trato da pobreza se torna ‘científico’, com padrões, indicadores e gradientes. [...] A pobreza passa a ser reconhecida pelo governo, mas na condição neutra de um fenômeno sem sujeitos, isto é, sem interlocutores” (SPOSATI e FALCÃO, 1989, p. 26).

No período de transição democrática, nos anos 80, ampliam-se os clamores populares para a realização de eleições diretas e da retomada da democracia no país. Desta maneira, nos anos 80 há uma qualificação dos movimentos sociais enquanto sujeitos coletivos, que passam a ampliar os canais de participação e negociação com as diferentes esferas de poder, seja em relação ao Estado, seja em relação à própria sociedade civil. Sader (1988) ressalta que a nova representação nos movimentos sociais foi pautada na autonomia, com alargamento da noção da política, de solidariedade, e da afirmação das identidades e a luta seria o instrumento de

conquista de direitos. As identidades coletivas produzidas com os movimentos sociais, assim como as formas de expressão, são diversas, mas o princípio comunitário é o que os agrega.

Nesta conjuntura, a assistência social se solidifica na pauta de reivindicação, e na prática, as entidades da sociedade civil e os profissionais se fazem protagonistas, postulando a garantia de acesso a direitos sociais como um dos mais importantes mecanismos da política.

O salto de qualidade que se observa nessa conjuntura, nas diferentes lutas é significativo: amplia-se do caráter reivindicativo pelo atendimento de serviços urbanos, para campos propositivos de políticas públicas e de reconhecimento institucional. Os movimentos sociais são sujeitos políticos, que têm direitos, e que intervêm e negociam com outras forças sociais (PAZ, 1996, p.30).

A assistência social se potencializa por meio das ações comunitárias e da mobilização técnica e voluntária. A FLBA é a grande catalizadora de recursos e projetos comunitários, mesclando entidades sociais conveniadas, trabalho voluntário e equipamentos públicos, o que viria a se tornar a tônica dos anos 80 e, na verdade, exprimir as bases da política pública que viria a se estabelecer por meio da CF/88. Os princípios da democratização permearam também a condução do MPAS, estabelecendo nos seus planos a descentralização, a participação social e a racionalização gerencial (SPOSATI e FALCÃO, 1989, p. 29).

O contexto da redemocratização, da incorporação da pauta dos movimentos sociais por cidadania e garantia de direitos ocorreu ao mesmo tempo em que novas mudanças se davam no campo político e econômico mundial. O processo instaurado na década de 70 se acentua no início da década de 80, com o avanço do neoconservadorismo nos Estados Unidos e Europa, com a eleição de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, que defenderam, com o liberalismo, a diminuição estatal no financiamento de políticas de bem-estar social que foram implantadas no pós-guerra. Estabelece-se um período de austeridade e decréscimo de investimentos na área social. O papel do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, neste período, torna-se decisivo em pressionar os países em suas decisões financeiras. Houve, portanto, em âmbito global, a instauração da lógica neoliberal¹⁵, e Anderson (1995) reforça que as tão requeridas reformas fiscais significavam

reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com uma estagflação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e de Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre

¹⁵ "O neoliberalismo é um primeiro lugar uma teoria das práticas político econômicas que propõem o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional a estas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e integridade do dinheiro" (HARVEY, 2008, p. 12)

mercado. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos (p. 11).

O autor prossegue, alertando, entretanto, que, apesar de todas as medidas para contenção dos gastos sociais, houve a manutenção “do peso do Estado de bem-estar”, já que houve aumento dos gastos sociais com desemprego e aumento do número de aposentados, elevando o gasto com pensões (ANDERSON, 1995, p. 16).

Francisco de Oliveira (2018) afirma que

a caracterização do ciclo neoliberal não reside apenas, nem exclusivamente, nas formas e opções da política econômica geralmente conservadora e sob a égide de políticas monetárias recessivas e políticas fiscais ortodoxas. Talvez seja no plano social que o neoliberalismo fique marcado como um período único na moderna história brasileira, na história de média duração, desde 1930. De fato, é a política antirreformas sociais, antirregulacionista, antidireitos do trabalho e direitos sociais em geral que marca o neoliberalismo. De resto, completamente dentro do paradigma neoliberal *urbi et orbi*. (p. 66).

O economista Eduardo Fagnani (2011), ao traçar uma trajetória das políticas sociais brasileiras, aponta dois movimentos estruturais opostos constituídos nas últimas décadas no país. O período de 1975 a 1988, sob a emergência do neoliberalismo no mundo a partir da década de 70, Fagnani classifica como “conquistas na contramão do mundo”, cenário em que o Brasil, por meio da Constituição Federal, “restabeleceu a democracia e desenhou o embrião de projeto inspirado no Estado de Bem-Estar Social” (FAGNANI, 2011, p. 2), pautados em princípios como universalidade, seguridade e direitos sociais, em contraposição à fiscalização e assistencialismo.

A CF/88 redefine a noção de “cidadania” no país e inaugura uma novo status na relação entre o Estado e a família na política de assistência social. Trata-se a partir de então de uma política pública incluída no tripé da Seguridade Social, destinada àqueles de quem dela necessitar, vinculando normativas e a responsabilidade estatal na sua prestação, privilegiando o município como célula de execução. Neste sentido, os avanços obtidos com a legislação social no Brasil na Constituição de 1988 em nada estiveram alijados do contexto maior do país e do mundo naquele momento. Lobato (2016) atribui à CF/88 o *status* de marco do que seria “aparato de bem-estar similar aos estados de bem-estar europeus” (p. 89), mas que, entretanto, tardiamente ocorreu nos termos do “Consenso de Washington”, no contexto de retração das políticas sociais.

Não obstante, dentre estas contradições a CF/88 reconheceu a assistência social como parte integrante da seguridade social. Está contida no Título VIII, “Da Ordem Social”, que “tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. Como será

demonstrado no capítulo seguinte, a CF/88 trata os direitos sociais a partir da lógica do trabalho, o que estabelece alguns limites, pois traçará um parâmetro de inclusão a partir desta lógica, sem, no entanto, considerar o contexto que abordamos até aqui de uma produção histórica de excluídos, na lógica de excedentes, completamente inerentes ao sistema capitalista e ao tipo de acumulação que se desenvolveu até a atualidade.

O Artigo 203 da CF/88 estabelece que

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 2018).

A Carta previu que a descentralização político-administrativa, e a participação da população na formulação e controle sociais seriam diretrizes na organização da política de assistência social, incorporando as demandas sociais presentes no cenário de instituição da assistência social como direito e política pública.

Fagnani (2011) classifica o período entre 1990 e 2002 como um cenário de tentativa de desestruturação das conquistas alcançadas no período anterior, havendo, segundo o autor, “tensões entre paradigmas: Estado Mínimo *versus* Estado de Bem-Estar Social” (p. 2). Nestes termos, a tentativa instaurada foi a de impedir a consolidação das bases anteriormente estabelecidas na Carta Constitucional, com a adoção de “reformas liberalizantes”, pautadas na estratégia macroeconômica e de desenvolvimento social, buscando a focalização das políticas sociais com a limitação dos gastos sociais. Desta forma, a década de 90 no Brasil configura-se como o momento imediatamente após as conquistas democráticas e sociais, quando muitos dos direitos sociais previstos na Carta Magna poderiam tomar um rumo diferenciado daquele preconizado. Enquanto a efervescência política pós *impeachment* do presidente Fernando Collor proporcionava um cenário de manifestações e lutas pelos movimentos sociais, a condução do governo abre o caminho para a consubstanciar o neoliberalismo no cerne do Estado brasileiro.

No entanto, de acordo com as reflexões de Lobato (2016), durante os anos 90 “as estruturas de políticas sociais previstas na CF/88 não foram quebradas; ao contrário, foram, em grande parte implementadas” (p. 89). Neste contexto, a Lei 8.742/1993 - Lei Orgânica da

Assistência Social (LOAS), que regulamenta os Artigos 203 e 204 da CF/88, desponta em um período de construção das políticas públicas de cunho universalizante, tendo como principal exemplo a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90), que regulamenta a política de saúde e desenha o Sistema Único de Saúde (SUS). A diferença principal, entretanto, é que o desenvolvimento da política de assistência social é transpassado pela emergência de um papel de destaque à execução a partir de programas e projetos pela sociedade civil. A partir da década de 90, marcos importantes para a política pública de assistência social foram constituídos, mas, paradoxalmente, não avançaram para quebrar a histórica correlação com a filantropia e força de instituições tradicionalmente executoras da política.

Em 1º de janeiro de 1995, primeiro dia do governo de Fernando Henrique Cardoso, a FLBA foi extinta por meio da Medida Provisória nº 813, após uma série de escândalos envolvendo a ex-primeira dama Rosane Collor, o principal deles sobre a compra irregular de toneladas de leite em pó. Na mesma sequência foi instituído o Programa Comunidade Solidária, que objetivava “coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza”, previsto no Decreto Presidencial nº 1366, de 12 de janeiro de 1995. O Programa era diretamente vinculado à Presidência da República, coordenado por um Conselho formado por representantes de diversos ministérios e da sociedade civil, visando implementar ações nas áreas de “alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social”.

Nos mesmos anos 90, quando foi promulgada a LOAS e se definiu o caráter público da assistência social, programas como o “Comunidade Solidária” refundaram o papel das Organizações Não Governamentais (ONG’s) na execução de serviços de assistência social, tornando o papel das entidades da sociedade civil preponderante na prestação de serviços ainda focalizados e segmentados à população.

Alchorne (2013) problematiza que na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada em 1998 “há uma forte referência ainda presente no processo de globalização, reforma do Estado, construção de estratégias” e cita uma passagem da PNAS/98, que: “para além do limite de ação do Estado (...) a relação Estado e sociedade assume novos contornos. O Estado mostra-se insuficiente para responder, sozinho, às demandas sociais” (ALCHORNE, 2013, p. 34)¹⁶.

¹⁶ Kowarick (2009) afirma que há uma “dificuldade em expandir os direitos de cidadania: depois de uma década de lutas e reivindicações, num contexto em que gradualmente consolida-se um sistema político democrático, deixa de ocorrer um enraizamento organizatório e reivindicativo que consolide um conjunto de

O papel do Estado na execução da política de assistência social aprofunda-se sobretudo no que se refere aos programas de transferência de renda, que foram instituídos a partir dos anos 90, em algumas iniciativas locais e, posteriormente, nacionalmente por meio do Programa Bolsa Escola, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso. Concomitante a este quadro, ainda que com a aprovação de uma Política Nacional (1998) e duas Normas Operacionais Básicas (1997, 1998), a prestação da assistência social enquanto política pública apenas iniciava a construção dos moldes de gestão e execução preconizados na LOAS, e eram pautados, majoritariamente, nos critérios de partilha de recursos e da execução por meio de instituições, a chamada Rede SAC – Serviço de Ação Continuada (ALCHORNE, 2013).

A partir da primeira década dos anos 2000 efetivam-se os alguns passos para a consolidação de parâmetros de execução da política de assistência social em relação à definição de um sistema único, descentralizado e que materialize o preconizado na LOAS. O contexto político do país, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, traz ao debate o tema da pobreza e da exclusão social, como umas das principais propostas de governo.

1.3 Aspectos contemporâneos: a política de assistência social e a consolidação dos instrumentos legais e normativos a partir da década de 2000.

Nos anos 2000, com o Governo Lula, foi redefinido e reafirmado o caráter público estatal da política de assistência social, criando um ambiente favorável ao afloramento da discussão dos acessos a direitos sociais, bem como do aparato institucional que garantisse a sua efetivação. Com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, o avanço normativo da política foi iniciado, principalmente com a aprovação da PNAS, em 15 de outubro de 2004, após meses de debates descentralizados pelo país.

Apesar dos avanços normativos nos primeiros anos do governo Lula, algumas questões contextuais merecem uma rápida pontuação, visto que demarcarão mais adiante o cenário histórico relativo à assistência social. Eduardo Fagnani (2011) aponta para a ambiguidade entre mudança e continuidade assumida pelo primeiro governo de Lula, em que foi mantida, sobretudo na primeira metade do primeiro mandato, a ortodoxia econômica e houve uma tensão entre forças defensoras do Estado Mínimo e outras da universalização dos direitos. A adoção do Programa Fome Zero e, em seguida, do Programa Bolsa Família (PBF), pautados mormente

direitos básicos. Eles podem estar na Carta de 1988, mas não se traduzem no fortalecimento de um campo institucional de negociação de interesses e na arbitragem de conflitos, nem em políticas sociais de alcance massivo” (p. 77).

na transferência direta de renda, trouxeram à tona as tensões em relação à luta pela universalização e ampliação dos direitos sociais previstos na CF/1988. Fagnani argumenta que a luta de setores por meio dos espaços de controle social, em Conferências e Conselhos foi determinante para a promoção de direitos sociais para além da estratégia de transferência de renda defendida pelo Ministério da Fazenda à época. Grupos ligados à política urbana, direitos humanos e segurança alimentar fomentaram pressão social para as mudanças e ampliação dos direitos previstos na CF/88.

A partir do segundo mandato do Presidente Lula, estabeleceu-se uma articulação entre as políticas econômicas e sociais, com a ampliação dos gastos sociais e melhoria do mercado de trabalho nacionalmente. Segundo Fagnani (2011), neste momento houve uma opção por uma agenda de crescimento econômico e ampliação do gasto social. Houve queda do desemprego para menos de 6% e aumento do rendimento médio dos trabalhadores, com a criação de empregos formais. Esta estratégia fortaleceu a relação entre produção e consumo, sendo este último a grande “chave de inclusão” defendida pelo governo.

De acordo com Fagnani (2011), “no período de 2006 a 2010, assiste-se à consolidação do Programa Bolsa Família e demais ações focalizadas, bem como à continuidade do processo, em marcha desde 1988, de consolidação das políticas universais” (p. 17). Tal fato alavanca a consolidação de um aparato normativo no campo da política de Assistência Social, coadunando as deliberações da Conferência Nacional de Assistência Social com o fortalecimento do papel estatal na prestação dos serviços e benefícios e delineando o público a ser coberto pelas ações.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é conceituado como um modelo de gestão “descentralizado e participativo, [e] constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2005, p. 39). É com o SUAS que a categoria território surge no contexto de consolidação da assistência social e assume a dimensão de elemento constitutivo desta política. Lindo (2015) enfatiza que

embora cada política pública tenha enfoque, objetivos, recorte e arranjos institucionais específicos, de maneira geral, eles têm em comum: a definição de um recorte espacial para sua atuação, priorização de áreas de concentração de pobreza, atuação de forma descentralizada e priorização de instâncias coletivas de deliberação e participação social (p. 48).

A PNAS/2004, a partir das orientações estabelecidas pela LOAS, tem seus princípios democráticos debruçados no acesso às políticas públicas, tanto no que diz respeito à qualidade do atendimento quanto na universalidade e equidade:

I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Neste contexto, portanto, instituem-se os principais elementos que passam a orientar o trabalho técnico na área da política de Assistência Social, entre eles os conceitos de território, vulnerabilidade social e risco, bem como a definição de público usuário:

constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos 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 (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2005, p. 27).

Os conceitos de vulnerabilidade e risco social passam a vigorar como categorias fundantes do trabalho com famílias e indivíduos, e devem determinar os modelos de acompanhamento institucional e a forma como os serviços instalados nos territórios devem atender aos diferentes públicos. Entretanto, as categorias vulnerabilidade social e risco, apesar de recorrentemente usadas na PNAS, não são previamente definidas, apesar de indicar, a todo momento, o sentido de exposição do sujeito a situações que podem aumentar ou diminuir tais vulnerabilidades e riscos, entre estes fatores socioeconômicos ou ciclo de vida.

A PNAS aponta também que a política de assistência social deve garantir a proteção social, através das seguranças por ela afiançadas, quais sejam: segurança de sobrevivência (de

rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar, a setores populacionais excluídos e apartados do campo dos direitos sociais, tais como pessoas em situação de rua, pessoas com deficiência, adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, quilombolas e indígenas, entre outros. Tais seguranças estão definidas no documento:

- Segurança de sobrevivência: deve garantir formas monetárias de sobrevivência, para além de sua limitação para o trabalho ou desemprego;

- Segurança de acolhida: deve prover as necessidades humanas, como alimentação, vestuário e abrigo. “A conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas é a orientação desta segurança da assistência social” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2005, p. 31-2). Neste caso, incluem-se também casos de abandono em decorrência de violência, drogadição, desemprego, desastres naturais, entre outros, que demandem abrigo.

- Segurança de convívio ou vivência familiar: “Isto supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações. É próprio da natureza humana o comportamento gregário. É na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade. A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios. As barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano. A dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2005, p. 32).

A proteção social no âmbito da assistência social está organizada por níveis de complexidade em Proteção Social Básica e Especial. Na Proteção Social Básica (PSB) destaca-se o caráter preventivo, visando a evitar que um direito humano seja violado ou umas das seguranças (renda, acolhida e convivência) seja destituída. A PSB reforça ainda o convívio, o protagonismo e a autonomia, e promove o desenvolvimento de aquisições e potencialidades individuais, familiares, relacionais e comunitárias. A Proteção Social Especial (PSE), dedicada a ofertar atenções em situações de direitos violados e desproteções agravadas, atende indivíduos e famílias em situação de risco pessoal ou social. Ambas atuam integradas e garantem suas ofertas protetivas de benefícios ou serviços, programas ou projetos, em parceria com a rede assistencial privada e articulada, em ação intersetorial, com as demais políticas sociais e o sistema de garantia de direitos.

A partir deste ponto pode-se identificar que no campo de uma afirmação de direitos sociais e de garantia de sobrevivência, a PNAS também estabelece a aproximação com o conceito de relação enquanto direito de convívio, o que passa prioritariamente a instituir serviços com o caráter de fortalecimento de vínculos como estratégia de atuação das equipes. Esta condução passa pela visão de autonomia do usuário conectada à intervenção pública em suas relações, ao passo que a institui dezenas de condicionalidades como forma de controle e acompanhamento das rotinas familiares, nos municípios de norte a sul do país, regidos por este aparato normativo. Não obstante,

diferente do perigo, o risco não está incorporado em um indivíduo ou grupo social determinado. É o efeito de uma combinação de fatores que tornam mais ou menos provável a ocorrência de um evento indesejável, doença, anomalias, comportamentos desviantes a serem minimizados ou evitados. É um cálculo de probabilidades. O foco são ‘as populações de risco’ – ou, como se diz atualmente, ‘populações em situação de risco’ – definidas a partir de um feixe abstrato de fatores acessíveis à análise dos especialistas (TELLES, 2010, p. 157).

Da mesma forma, a ampla gama de público usuário descrito na política traz um desafio aos profissionais que atuam nesta política, já que a variedade de situações de risco e vulnerabilidade assinalada contrapõe-se aos recursos de trabalho e atendimento, que se concentram nos equipamentos como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), compostos por equipes usualmente restritas. Em relação ao público usuário, Lindo (2015) traz indagações importantes sobre o tema:

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

- 1) “quem são, onde e em que condição estão” os cidadãos do ponto de vista de sua inserção na sociedade de classes? Afinal de contas, a vulnerabilidade e o risco social dos cidadãos são produtos da desigualdade socioespacial. E é sabido que a produção da desigualdade é inerente ao sistema capitalista que, ao reproduzi-la, produz e reproduz vulnerabilidades e riscos sociais.
- 2) importância do componente espacial. Não é possível identificar grupos e indivíduos sem considerar o espaço. A possibilidade de estar mais ou menos vulnerável ou em situação de risco social depende, em larga proporção, do território onde se localiza o cidadão (LINDO, 2015, p. 85).

Em 2009 foi publicada a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009), que traz quadros com as definições de objetivos, condições e formas de acesso dos serviços oferecidos pela assistência social, nas Proteções Sociais Básica e Especial. A Tipificação reúne os principais aspectos do tipo de atendimento prestado pelos equipamentos de assistência social, entretanto observa-se que grande parte das ações previstas estão no escopo do fortalecimento de vínculos, sob uma lógica da vulnerabilidade e risco trazidos desde a PNAS.

A partir de 2011, com o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, houve a intensificação da proposta de desenvolvimento econômico e social iniciada no governo Lula, tendo como um dos principais pilares o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Iniciado em 2007, o PAC incluía investimentos em infraestrutura social e urbana, englobando moradia, saneamento, eletricidade e construção de escolas e unidades de saúde, entre outros. Em relação à assistência social, um dos avanços mais importantes foi alcançado neste ano de 2011, com a aprovação da Lei nº 12.435, conhecida como a Lei do SUAS (BRASIL, 2011). A Lei modificou artigos da LOAS, atualizando-os com os marcos estabelecidos na PNAS e demais documentos normativos construídos até então. Paiva e Lobato (2019) apontam a importância da legitimação no âmbito legal das normativas e resoluções que regem a política de assistência social até então, pautadas pela LOAS de 1993:

a Lei avançou ao instituir legalmente aquilo que já vinha sendo implementado pelos outros dispositivos normativos. A partir dela e dos debates que se seguiram para a sua construção, definiu-se a nova configuração institucional da política de assistência social, enfatizando seus preceitos de política pública não contributiva e demercadorizada (PAIVA e LOBATO, 2019, p. 1071).

A Lei nº 12.435/11 operacionaliza juridicamente o SUAS, enquanto um sistema descentralizado e participativo de gestão. Em seu Artigo 6º define:

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

- I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;
- II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º -C;
- III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
- IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;
- V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
- VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e
- VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

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

§ 2º O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.

§ 3º A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2011).

Com a nova redação, os objetivos da assistência social passam a ser os seguintes:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

- b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
 - c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 - d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
 - e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
- II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
- III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.
- Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 2011).

A partir das análises de Lindo (2015) e Fagnani (2011), apontamos que um dos principais desafios enfrentados na consolidação da política de assistência social é a promoção universalização dos direitos sociais, visto que as variáveis para que este valor seja alcançado são muito mais complexas do que a política de assistência social pode determinar. Este ponto é um fio condutor da análise entre acesso, rede e território. A universalização prevista e a garantia de acesso, sejam pela própria política de assistência social, sejam pelas demais políticas públicas são a grande interrogação que nos remete ao contexto construído até aqui.

Bastos (2017) avalia que entre 2004 e 2014 o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) promoveu no Brasil um movimento inverso do que as reformas neoliberais instituíam mundialmente, com “a ampliação da participação dos assalariados na renda nacional, com grande ampliação do mercado consumidor de bens duráveis, serviços e imóveis, além de alguma melhoria das condições de trabalho” (p. 13). Neste contexto,

o crescimento do mercado interno de massas foi apoiado pela política salarial, trabalhista e social que, respectivamente: i) elevou o salário mínimo real em 70% entre 2004 e 2014, com impacto no mercado de trabalho e nas pensões e aposentadorias do sistema de seguridade; ii) fortaleceu sindicatos e exigiu a formalização do emprego, com salários e direitos melhores, incluído o seguro desemprego; iii) ampliou o conjunto de transferências sociais, notadamente o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e o bônus salarial, e recuperou o gasto na oferta de serviços públicos (BASTOS, 2017, p. 12) .

É importante analisar, contudo, que desde o ano de 2003, boa parte do gasto orçamentário com a assistência social pelo governo federal se deu pelos programas de transferência de renda, e não necessariamente na ampliação dos serviços socioassistenciais, que ficam, por via de regra, com a responsabilidade do ente municipal. Apesar do aumento de 375% do gasto com assistência social entre os anos de 2002 a 2015, conforme dados do Tesouro Nacional (2015), boa parte está ligado ao pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), pago a idosos ou pessoas com deficiência e garantido pela LOAS e pelo PBF. Neste

período, entre 80% e 91% do gasto federal na assistência social é com programas de transferência de renda. Outro fator apontado no estudo realizado pelo Tesouro Nacional, é o gasto relacionado às renúncias tributárias em favor de entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, por meio da Certificação de Entidades de Assistência Social (CEBAS)¹⁷, que em 2015 atingiram o patamar de mais de R\$ 15,5 bilhões (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2015, p. 16).

Os mandatos da presidenta Dilma Rousseff foram marcados por momentos de turbulência política, com escândalos de corrupção no PT. A partir de 2012, os ajustes fiscais e monetários criaram um ambiente de desaceleração da economia, atraindo uma série de impactos negativos para o governo: emergência de conflitos sociais, culminando nas manifestações de 2013, que levaram milhões de pessoas às ruas; pressão das associações empresariais por reformas trabalhistas e uma imensa perda de popularidade do governo e do PT.

A partir das manifestações de 2013, houve o avanço da direita, proporcionando a organização de movimentos que aliaram a classe média tradicional e as associações empresariais, que elegeram o tema do combate à corrupção como central nos ataques ao governo. Junto a isto, conforme avalia Bastos:

além da disputa crescente por um número menor de empregos bem remunerados, as camadas médias tradicionais experimentaram ao longo do tempo mais concorrência por rede de infraestrutura (como aeroportos, rodovias e avenidas) e serviços (como educação e saúde) que consideravam exclusivos, experimentando perda de status social e ameaça à pretensão de distinção cultural. Também consideram que seus impostos pagam os benefícios sociais para os mais pobres e o presumido aparelhamento do Estado brasileiro por militantes socialistas e políticos corruptos, sem que o encarecimento do custo dos serviços privados seja compensado pela abundância de serviços públicos. [...] Nesse contexto de avanço do populismo de direita no Brasil, é inegável que a revolta contra a corrupção confluiu com os demais focos de insatisfação das camadas médias tradicionais, assumindo centralidade. Paradoxalmente, a questão da corrupção foi manipulada para ajudar a derrubar um governo que contribuía para as investigações e colocar no poder um grupo político corrupto e interessado em barrar as investigações. (BASTOS, 2017, p. 35).

Neste cenário, as obstruções e ataques parlamentares ao andamento de ações governamentais foram intensificadas, culminando no processo de *impeachment* que afastou a presidenta no ano de 2016. A partir de agosto 2016, o vice-presidente Michel Temer assume a presidência, após o afastamento de Dilma Rousseff num circo midiático permeado de discursos

¹⁷ “A certificação, concedida às organizações e organizações da assistência social, é um instrumento que possibilita a organização usufruir da isenção das contribuições sociais, tais como a parte patronal da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e Contribuição PIS/PASEP, permite ainda a priorização na celebração de contratualização/convênios com o poder público, entre outros benefícios” (Fonte: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/entidade-de-assistencia-social/certificacao-de-entidades-beneficentes-de-assistencia-social-cebas>).

moralistas e messiânicos, em um golpe que mergulharia o país nos maiores retrocessos sociais da história.

Entre 2015 e 2018, já em um contexto de crises econômica e política abertas, [...] conforma-se um momento que vai se caracterizando como sendo de ‘destituição e desconstrução’ abrangente, profunda e veloz dos fundamentos basilares da CF-1988. Todavia isso apenas se faz possível em função das situações (formais e informais) de ‘excepcionalidade de medidas de criminalização de direitos e atores sociais’ (CARDOSO JUNIOR, 2018, p. 21).

A política de assistência social sofreu cortes orçamentários desde 2016 e a partir deste mesmo ano, com a posse do ministro Osmar Terra, o Ministério chegou a ser fundido com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e vem gradativamente perdendo o caráter de avanços que tinha obtido até então. As ações pautaram-se no Programa Criança Feliz, que teve como patrona a primeira dama Marcela Temer, e teria como objetivo garantir o desenvolvimento na primeira infância, porém fora dos serviços e ações tipificados e previstos na política de assistência social.

Desde a criação da PNAS, ao passo que a assistência social consolidou-se como uma política pública de caráter estatal, a redução do Estado vem enxertando na política novos programas que visam produzir a diminuição da responsabilidade estatal na prestação dos serviços, acarretando um aumento de ofertas de estratégias de empreendedorismo social e cursos de qualificação direcionados aos beneficiários dos programas de transferência de renda, em especial o PBF. Dentre eles, destacam-se o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS Trabalho), que proclama “fortalecer a lógica da prevenção aos riscos sociais no território com foco na autonomia das famílias em situação de vulnerabilidade social” (FERREIRA, 2017), e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), gerenciado pelo Ministério da Educação que oferece cursos de qualificação profissional através do “Sistema S” (SESI, SENAI, SESC, etc.), segundo requerimentos e demandas do mercado. Esses programas, apesar de executados por instituições operadas segundo o interesse do mercado, recebem subsídios públicos para a sua realização, além do valor arrecadado das empresas pelo governo (entre 1 e 1,5%) que é integralmente repassado a tais instituições. Por último, o governo federal lançou o Progredir¹⁸, que tem o mesmo objetivo dos programas anteriores, reunindo atividades de intermediação de mão de obra, qualificação profissional, educação financeira e empreendedorismo, de maneira a estimular o desligamento de famílias beneficiárias do PBF.

¹⁸ Informações: <http://mds.gov.br/assuntos/progredir/>, acesso em 08 de março de 2018.

No atual governo de extrema direita de Jair Messias Bolsonaro, eleito em 2018, foi mantido o ministro Osmar Terra, porém o Ministério passou a ser chamado Ministério da Cidadania, a assistência social foi relegada a uma Secretaria Especial, e os cortes orçamentários passaram a sacrificar o desenvolvimento e ampliação dos serviços e benefícios da política de assistência social.

De acordo com a Resolução nº 20, de 13 de setembro de 2018, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que solicitava a recomposição da proposta orçamentária para o ano de 2019, os cortes no orçamento proposto para as ações e serviços era de -49,46% em relação ao ano anterior, apontando a insuficiência para o financiamento do SUAS.

É sobre a relação e a construção do mecanismo de controle dos beneficiários do Programa Bolsa Família e a lógica de inserção produtiva e empreendedorismo, que a política de assistência social vem sofrendo a influência da política econômica neoliberal, culminando em ações pautadas na velha fórmula de associar a pobreza à “vagabundagem”, como se a não inserção no mercado não fosse decorrência do contexto de fechamento massivo de vagas de trabalho e aumento do desemprego e informalidade.

Dados recentes divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹⁹, apontam que no segundo trimestre de 2019, há um crescimento da desocupação, cuja parcela de estaria “crescendo num ritmo preocupante”, passando de 17,4% no primeiro trimestre de 2015 para 24,8 no primeiro trimestre de 2019. A última reforma trabalhista, em 2017, difundiu o discurso de que reformas e flexibilidade levariam a um aumento das vagas de emprego. Até o presente momento, o que se observa é um aumento não só na informalidade e precariedade, mas no chamado desalento, constituindo um grupo de pessoas que desistem de procurar emprego. Informações oficiais, divulgadas em abril de 2019 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²⁰, indicam que no primeiro trimestre de 2019, 1,2 milhão de pessoas ingressaram na categoria desempregados, totalizando 13,4 milhões de pessoas em busca de emprego (12,7%). Entre os empregados do setor privado, 11,1 milhões não possuem carteira de trabalho assinada, o que significa elevar os níveis de precariedade. Um número relevante é o total de 25% - ou 28,3 milhões de pessoas - em uma situação de subutilização da força de trabalho, e até 4,8 milhões de pessoas que são desencorajadas, ou seja, elas param de procurar emprego por algum motivo, provavelmente, falta de recursos e desesperança.

¹⁹ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Carta de Conjuntura, número 43 – 2º Trimestre de 2019.

²⁰ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/24283-desemprego-sobe-para-12-7-com-13-4-milhoes-de-pessoas-em-busca-de-trabalho>

Pode-se afirmar que a prestação de assistência social não foi definida historicamente como prioritária enquanto direito social, e não foi o texto constitucional que garantiu esta inserção. Sua correlação com o campo dos direitos se deu de forma periférica, constituída a partir de critérios desenhados pela inserção no mundo do trabalho, ainda que a constituição do sistema capitalista nos indique a necessidade de geração permanente de excedente de mão de obra como forma de barateamento do valor do trabalho e garantia de maior acumulação.

Ainda que afirmada enquanto direito social garantida na CF/88, a assistência social, tendo o MDS como instância coordenadora, continua na dependência da execução local de todos os municípios do país, e, mesmo que fosse garantido cofinanciamento adequado, depende de fatores históricos carregados de práticas clientelistas, que formaram e conformam a desigualdade de distribuição de recursos, de acordo com os mais diferentes critérios, ainda que a PNAS estabeleça as condições de vulnerabilidade social como principal critério de distribuição. Sobre a municipalização e o enfrentamento da questão social, Telles e Henry (2002) apontam que

no quadro da descentralização e municipalização de políticas sociais, a atual redefinição do papel regulador do Estado vem se traduzindo, no que diz respeito aos desde sempre precários e limitados serviços sociais, em uma crescente transferência das responsabilidades públicas para a assim chamada comunidade, seja a família, sejam as organizações não-governamentais, sejam as organizações filantrópicas tradicionais e suas formas modernas, aí incluindo a chamada filantropia empresarial. É uma de gestão do social que tende a se realizar em um encapsulamento comunitário ao revés dos princípios universalistas da igualdade e da justiça social (TELLES E HENRY, 2002, p. 15).

O que se pode observar, a partir de uma primeira análise, é que apesar da afirmação normativa de igualdade de acesso, a desigualdade estrutural na distribuição territorial dos bens e serviços públicos, ou a “geografização da cidadania” para Milton Santos (2014), acirra a inequidade social e territorial. Todos os avanços obtidos nas décadas anteriores não transformaram a categorização do Brasil como um país dual. As heterogeneidades regionais ainda são um dos aspectos mais dramáticos no país, sendo motor das principais desigualdades de acesso a bens e serviços públicos. Nos últimos anos, o “estado permanente de crise” gerado pelo neoliberalismo fez decrescer drasticamente os investimentos no setor, que se mostraram não tão consolidados quanto se pensara na década anterior. Apesar das conquistas democráticas e sociais, as populações mais pobres foram as primeiras afetadas com o desmonte instantâneo.

O próximo capítulo aproxima a discussão entre direitos sociais, acesso e território, e de como a política de assistência social se configura enquanto garantidora de acessos em um contexto de desmonte de direitos e desigualdades territoriais.

2 ACESSO E TERRITÓRIO NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.1 Os direitos sociais e a questão do acesso aos bens e serviços públicos

Há uma relação direta entre os conceitos de cidadania e direitos sociais e a questão do acesso a bens de serviços públicos. No contexto brasileiro, a PNAS, enquanto marco regulatório fundamental da assistência social traz uma concepção da ampliação de acesso a direitos. O que se observa, porém, é que a proteção social proposta passou pela inserção massiva em programas de transferência de renda que, por conseguinte, atravessam os indivíduos em famílias com contraprestações previstas em condicionalidades, sem que se associe a necessidade de melhoria nas condições objetivas de vida, como condições dignas de moradia, acesso à educação e saúde de qualidade, além de cultura e lazer.

A definição dos direitos civis, políticos e sociais está ligada à constituição histórica do conceito de cidadania, que deriva do surgimento da vida na cidade desde a Grécia antiga, com a participação política e democracia direta como pressupostos do homem livre. O conceito de cidadania projeta a igualdade de direitos e deveres, embora na sociedade grega excluísse mulheres, crianças e escravos.

O desenvolvimento do sistema capitalista impele a “vida social das cidades” (BRAVERMAN, 1987) e evidencia, por meio da relação capital-trabalho, um conjunto de direitos e deveres, comumente denominado cidadania. Tais direitos e deveres passam a vigorar no equacionamento desta relação, de forma a garantir, sobretudo, a propriedade privada. O aparato estatal e o sistema jurídico operam no sentido de consolidar e expandir o modo de produção capitalista, por meio de uma “aparência de liberdade e igualdade” (MANDEL, 1982).

A ampliação da legislação social ocorre como forma de incorporar as lutas do operariado, e, desta forma, classificá-lo como um cidadão que teria no Estado seu protetor e defensor de seus interesses. Telles e Henry (2002) apontam a contradição presente na correlação de forças sociais:

para além das garantias formais inscritas na lei, os direitos estabelecem e formalizam relações sociais, marcam fronteiras e limites no jogo conflituoso dos interesses, definem a medida das equivalências e as regras das reciprocidades no mundo social por referência a noções sempre em disputa e sempre reinventadas de bem comum e interesse público. Para colocar em termos formais: os direitos operam também como critérios pelos quais problematizar os dramas da existência em suas exigências de equidade e justiça (TELLES E HENRY, 2002, p. 9).

José Murilo de Carvalho (2002) afirma que “tornou-se costume desdobrar cidadania em direitos civis, políticos e sociais. O cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos.

Cidadãos incompletos seriam os que possuíssem apenas alguns dos direitos. Os que não se beneficiassem de nenhum dos direitos seriam não cidadãos” (CARVALHO, 2002, p. 9). Neste aspecto, cabe a discussão acerca da constituição e acesso aos direitos no Brasil, permeado de profundas desigualdades e a consolidação de uma gama de excluídos em diferentes tempos históricos, revelando que a igualdade em termos de direitos civis, políticos e sociais sempre foi fator questionável na história brasileira. Carvalho (1996) analisa que no caso brasileiro

a centralidade do Estado não indica seu caráter público e universalista. Isto porque, de um lado, o Estado coopta seletivamente os cidadãos e, de outro, os cidadãos buscam o Estado para o atendimento de interesses privados. A expressão estadania (...) não tem um sentido propriamente cívico, assim como não indica a afirmação civil da cidadania (CARVALHO, 1996, p. 339)²¹.

Sobre a constituição histórica dos direitos sociais, Telles (1999) salienta que tais direitos se reconhecem no rol dos direitos humanos, e são relativos a todos os indivíduos, sem nenhuma distinção:

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 (p. 173).

Vera da Silva Telles, em uma extensa bibliografia que trata da questão da pobreza, cidadania e direitos sociais, inscreve a aquisição e perda gradativa de tais direitos no contexto histórico mundial. No Brasil, segundo ela, a Constituição Federal, apesar de tardiamente, inscreve na lei os direitos sociais. Telles (1996, 1999, 2000, 2001), ao localizar as noções de direitos e cidadania no campo das lutas e do conflito para a construção de uma sociedade e igualitária, interpõe o caso brasileiro com o fato de que os direitos proclamados não são traduzidos em ação igualitária. Segundo ela, “a pobreza inquieta”, porque configura-se na lógica excludente da sociedade brasileira, permeada pelo mercado informal, pela herança oligárquica, pela falta de serviços públicos, e, sobretudo, no “jogo político muito excludente, que repõe velhos privilégios, cria outros tantos e exclui a maioria” (TELLES, 2001, p. 18). Neste sentido a autora demarca que “na ótica da cidadania, pobre e pobreza não existem. O que existe, isso sim, são indivíduos e grupos sociais em situações particulares de degeneração de direitos” (TELLES, 2001, p. 51).

²¹ A expressão estadania, de José Murilo de Carvalho refere-se a uma relação clientelista com o Estado para fins de interesses privados, por meio da aliança de certos setores com os poderes públicos, contrapondo-se à cidadania, que agregaria os direitos civis, políticos e civis por toda a população (CARVALHO, 1996, 2002, 2017).

Telles prossegue nesta lógica:

paradoxos na mesma sociedade. Não pela evidência do descompasso entre a existência formal dos direitos e a realidade da destituição das maiorias, ou melhor, pelo que esse descompasso revela da lógica que presidiu a formulação e formalização dos direitos na sociedade brasileira. Pois o que chama a atenção é a constituição de um lugar em que a igualdade prometida pela lei reproduz e legitima desigualdades; um lugar que constrói dentro dele próprio o princípio que exclui as maiorias; um lugar que proclama a realização da justiça social, mas bloqueia os efeitos igualitários dos direitos na trama das relações sociais” (TELLES, 2001, p.24).

De acordo com o Artigo 6º da CF/88, são direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Desde a versão primeira da CF/88, este artigo foi alterado 3 vezes, sendo a última alteração em 2015, quando o transporte foi incluído como direito social. As demais inclusões foram a moradia e a alimentação. Os Artigos 7º e 8º, que também compõem os direitos sociais, estão relacionados aos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais e sobre a associação sindical e profissional. Ou seja, em uma primeira observação, fica clara a configuração histórica que os direitos sociais se expressam no Brasil, voltados ao trabalho enquanto categoria fundante de garantia de direitos. Nesta perspectiva, o inciso IV do Artigo 7º prevê o “salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social”.

Nesta lógica, o conceito de “cidadania regulada” de Wanderley Guilherme dos Santos (1979) localiza o desenvolvimento da cidadania no Brasil dentro de um sistema de estratificação ocupacional, consolidado a partir de categorias profissionais regulamentadas pelo Estado, estabelecendo, desta forma, a diferenciação de acesso a serviços e benefícios. O cidadão era aquele não somente inserido no mercado de trabalho, mas com a profissão regulamentada. Muito se vê desta herança na conformação dos direitos sociais no Brasil. O que se mostra alarmante, entretanto, apesar de não novo, é que historicamente amplas parcelas da população tiveram uma inserção marginal no mercado de trabalho, significando o subemprego e a informalidade. Telles (2001) reitera:

daí [Wanderley Guilherme dos] Santos dizer que a carteira de trabalho, mais que uma evidência trabalhista, é uma certidão de nascimento cívico. Fora desta condição, vigora o estado de natureza no qual são submergidos todos os que têm uma existência percebida como impermeável à regulamentação estatal e que, por isso mesmo, não existem para efeito legal. Desamparados, desocupados, subempregados, trabalhadores sem emprego fixo ou ocupação definida são na prática transformados em pré-cidadãos (p. 23).

Como demonstra Francisco de Oliveira, nem “Os Direitos do Antivalor” (1998), a integração no mercado de trabalho em toda a América Latina se deu pela exclusão: negros, índios, crianças, mulheres, entre outros, aumentando a massa de pobres na região. No Brasil, este panorama não só se perpetuou como se agravou, e Oliveira aponta: “as classes dominantes na América Latina desistiram de integrar a população, seja à produção, seja à cidadania” (1998, p. 214).

Milton Santos (2014) define os “desiguais sem remédio” e “desiguais institucionais”: negros, nordestinos, mulheres (p. 32). Desta forma, discorrer sobre a cidadania no Brasil exige a contextualização da desigualdade estrutural e, em decorrência disto, a diferenciação de acessos a direitos. Em “Pobreza Urbana” (2013), Milton Santos dedica parte da argumentação sobre a formação de uma parte da força de trabalho nos países subdesenvolvidos que estaria excluída ou marginalizada do mercado de trabalho. Na obra, há a discussão do impasse entre o exército industrial de reserva ou de superpopulação relativa, expressões de Marx para designar aqueles que, no aspecto econômico, participam apenas parcialmente ou estariam fora do mercado de trabalho. Santos atrela esta população à sua definição de pobreza, já que, pela insuficiência de recursos, tem seu consumo qualitativamente e quantitativamente menor.

Francisco de Oliveira (1988, 1998, 2000, 2003), expõe um histórico do mercado de trabalho nacional, com seu passado escravista e a constituição de uma sociedade marcada pela desigualdade associada à coerção estatal, que ao garantir o crescimento capitalista, transformou em regra a informalidade no mercado de trabalho. Segundo ele, a informalização é um processo da própria industrialização, e associado a isso “o Estado se funcionaliza como uma máquina de arrecadação para tornar o excedente disponível para o capital. E a exceção está em que as políticas sociais não têm mais o projeto de mudar a distribuição de renda” (OLIVEIRA, 2000, p. 11).

A constituição dos direitos sociais no Brasil e o papel da assistência social, portanto, passa pela dissociação dos conceitos de inclusão e exclusão. À medida em que os direitos sociais são atrelados à inclusão da classe trabalhadora, aos excluídos é destinada a assistência social, como define Telles (2000):

Quando falamos de direitos sociais no Brasil, temos uma dificuldade muito grande de entender exatamente do que se trata, porque partimos de um legado extraordinariamente problemático. De um lado, há os direitos que foram definidos na tradição getulista, numa ótica corporativa, tutelar, muito diferente da tradição igualitária e universalista que inaugura a nossa modernidade. De outro, temos uma extraordinária confusão histórica, que é persistente, entre direito e ajuda, direito e proteção aos desvalidos. Foi nessa matriz que o cidadão aprendeu a pensar em direitos sociais (p. 52).

Ao analisar a formação de uma sociedade marcada pela exploração e com a enorme desigualdade na distribuição de renda, o papel do Estado e das consequentes políticas sociais por ele subfinanciadas, Francisco de Oliveira fortalece a concepção de que a informalidade e o baixo rendimento proveniente do trabalho tornam a população apenas sobrevivente em condições cada vez mais degradantes.

Essa aberrante presença de vastas populações que não tem rendimento certo somente reitera de forma perversa a má distribuição de renda no Brasil. [...] Da estrutura fiscal para uma política de gastos estatais, o caminho da iniquidade é uma passada só. As políticas sociais socorrem-se dos saldos orçamentários e ficam à mercê das conjunturas de ciclo alto ou baixo da economia, consequentemente de ciclo alto ou baixo de arrecadação fiscal. Abrem o passo a todas as políticas assistencialistas de baixo padrão, isto é, clientelistas, cujo resultado maior é tanto a subordinação de vastas parcelas da população à distribuição de migalhas, quanto, na outra ponta do espectro, o paradoxo de que não se pode estruturar verdadeiras políticas sociais, cujo objetivo seja realmente o de compensar, pela via da política, as iniquidades do mercado. [...] Nesse imenso rol, a própria política fica comprometida e, em seu lugar, é oferecido um simulacro de política populista, cujo outro extremo do pêndulo é a repressão. [...] Os serviços públicos são, assim, espremidos nas tenazes, de um lado, de uma carência absoluta de parte da população e, de outro, da insuficiência de meios segmentados entre uma miríade de programas ineficazes” (OLIVEIRA, 1988, p. 11).

A constatação de Oliveira, ainda na década de 80, ecoa até os dias atuais. As políticas de ajuste estrutural fazem parte do cenário histórico brasileiro. Foram intensificadas a partir da década de 90, com a ampliação do neoliberalismo no Fernando Henrique Cardoso, sempre "vendidas" como as reformas necessárias para a retomada do crescimento econômico e fiscal do país. Entretanto, seus custos sociais sempre foram altos, refletindo exatamente os objetivos do ideário neoliberal, que é o fortalecimento do mercado e o enfraquecimento do papel do Estado na provisão de direitos sociais.

Como assinala Brandão (2016),

desde o final do século XX vão ocorrer no Brasil ações políticas conservadoras que pressionaram e lograram acumular força para prosseguir no desmantelamento agressivo do Estado, para em seguida fundar transformações no sentido da institucionalização política mais concertada do neoliberalismo (p. 1113).

Desde a década de 90, o país sofre “rodadas de neoliberalização”, conforme qualifica Brandão (2017), que, apesar do avanço do conjunto de políticas sociais no período de 2003 e 2015, foram caracterizadas por “um processo contraditório [...] espacialmente desigual e dependente” (p. 49), em que “o Brasil pode ser caracterizado, ao longo da sua história, como uma máquina potente de produção de cidades e simultaneamente por processo de rápida urbanização precarizada e marcada por várias expressões de destituição para a maioria de sua população” (p. 54).

A grande última vitória dos interesses neoliberais se deu por meio da aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95, em 2016, logo após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Esta emenda, conhecida no processo de aprovação como "PEC da Morte", estabeleceu um novo regime fiscal com limitação/congelamento de despesas por 20 anos. Até o ano de 2036, as despesas primárias de órgãos federais, estaduais e municipais ficam limitadas.

O resultado prático tem rebatimento direto sobre as políticas sociais. Além da extinção da política de valorização do salário mínimo, a EC nº 95 limita a correção das despesas com educação e saúde, que tem previstos mínimos constitucionais, ocasionando maior precarização na prestação dos serviços públicos e potencializando a ação do mercado na mercantilização dos direitos sociais. No caso específico da educação, por exemplo, o Artigo 212 da CF/88 prevê um gasto mínimo de 18% da Receita Líquida de Impostos. Com a EC nº 95, o piso previsto é com referência ao ano de 2017, fazendo com que durante os vinte anos, o gasto com saúde, educação e outras políticas públicas sejam desatualizados e minimizados em relação ao aumento de receita que se possa obter no período. Estamos no ano de 2019 e este impacto já é sofrido de maneira drástica: corte em custeio e investimento e a política de terror assumida pelo governo de Jair Bolsonaro, que vem desqualificando as instituições e políticas públicas.

Telles (1994) evoca a descrição de uma “contratualidade informal” do que é direito, que

coloca em questão as difíceis relações entre conquistas sociais e suas garantias, pois, no terreno mutante do conflito social, suas regras estão sempre sujeitas a questionamentos e redefinições por força das circunstâncias que solapam consensos estabelecidos, deslocam equilíbrios de força e alteram as fronteiras das arenas organizadas da representação e da negociação (TELLES, 1994, p. 9).

A associação entre cortes profundos no investimento e gasto social e altas taxas de desemprego faz não só acirrar o reflexo das desigualdades, como desproteger centenas de milhares de brasileiros, que historicamente já tem a proteção social fragilizada em decorrência da enfraquecida ordem jurídica que garantiria tal proteção. No país, a deficiência histórica em garantir a universalização dos direitos preconizada pela CF/88 encontra espaço na instabilidade política, econômica e social e na permanência da crise que justifica o aumento da exclusão.

É de extrema relevância fundamentar o caráter das políticas sociais e seu aspecto de contraditório. Algebaile (2005) enfatiza que

a política social, nas sociedades capitalistas, longe de ser uma instância neutra voltada ao bem-estar e à igualdade social, é um campo de intensas contradições e conflitos de interesses, marcado pela permanente tensão entre interesses públicos e privados, entre as lutas por direitos coletivos e o uso instrumental do Estado a favor de uma ordem econômica que produz e reproduz continuamente as desigualdades sociais e a pobreza (p. 74).

Nesta direção, Abranches (1987), indica que as políticas sociais estão conectadas ao padrão de acumulação e de como as conjunturas mais ou menos desfavoráveis limitam sua expansão.

História e circunstância encontram-se na determinação da extensão das carências sociais e da urgência com que devem ser enfrentadas. O padrão de acumulação impõe restrições à política social, desenhando caprichosamente o perfil da escassez e o limite das possibilidades de mudança. Mas é a ordem política que define as opções disponíveis de ação e as direções plausíveis de intervenção estatal (p. 11).

Kowarick (1979, 1985) fala em um “pacto de dominação”, que possibilita a mediação dos interesses básicos das frações dominantes com a incorporação de demandas das classes subalternas, configurando a contradição presente nas relações de classe:

el “pacto de dominación” representa en última instancia la defensa de los intereses básicos y fundamentales de las fracciones dominantes. Pero refleja siempre una dinámica de oposiciones y conflictos que ocurren en el ámbito de las clases dominantes (contradicciones secundarias) que se hacen secundarias ante el enemigo principal en la medida en que éste pone en riesgo de carácter básico del “pacto de dominación” que es el nivel donde se inscriben las contradicciones principales. De todas formas, es importante resaltar que las reivindicaciones y presiones de las clases subalternas pueden ser incorporadas en la medida que no afecten el carácter básico del “pacto de dominación”. En suma, frente al movimiento de las fuerzas sociales el Estado, en primer lugar mantiene las normas de exclusión económica y política que constituye la esencia del “pacto de dominación”. En segundo lugar, debe asegurar una distribución de beneficios para las clases y fracciones sobre las cuales esté contradictoriamente estructurado el “pacto de dominación”. Además debe atender a ciertas demandas de las clases subalternas aún así estas demandas se contraponen a ciertos intereses de fracciones dominantes (KOWARICK, 1979, p. 3)²².

No Brasil, a partir dos anos 2000, o atendimento às demandas das classes subalternas e manutenção do pacto de dominação mantiveram um movimento pendular, com um certo equilíbrio entre o atendimento aos interesses econômicos e provimento de políticas sociais, intensificados durante o governo do PT, e, nos últimos 4 anos, pendendo aos interesses econômicos em detrimento de qualquer provimento social, acarretando no cenário atual de corte e desmonte da responsabilidade pública estatal no desenvolvimento e financiamento das políticas sociais. Cardoso Junior (2018) ao analisar os 30 anos da CF/88, ressalta que esta nunca foi consensual, e traz dois blocos que permanentemente se colocam em disputa.

A questão de fundo, portanto, é que, desde a promulgação da CF-1988, há no Brasil, grosso modo, dois projetos políticos antagônicos em disputa no debate corrente. De um lado, coloca-se novamente em pauta – por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e empresariado – o caminho liberal, de orientação privatista

²² Neste cenário, importante frisar que no ano de 2019, por meio de um Decreto, o governo federal revogou o Plano Nacional de Participação Social – PNPS, que fortalecia o papel de órgãos consultivos e deliberativos, importantes na formulação e execução de políticas públicas, sobretudo as sociais, com a participação de atores sociais estratégicos no controle social. Assim, com fortes indícios autoritários, o atual governo exerce um grande desequilíbrio no atendimento de demandas descrito por Kowarick (1979, 1985).

e individualista, que havia vivenciado melhores dias na década de 90, mas que, desde 2016, vem conseguindo impor uma agenda ‘abrangente, profunda e veloz’ de retrocessos institucionais em áreas críticas da regulação econômica, social e política brasileira.

De outro lado, embora raramente tenha tido força política suficiente no cenário nacional, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via da expansão ou universalização integral dos direitos civis, políticos e sociais, tais quais os promulgados pela CF-1988. Todavia, é preciso ter claro que as bases materiais e as condições políticas hoje vigentes para a efetivação de tais direitos estão ainda muito distantes das mínimas necessárias à sua consecução (CARDOSO JUNIOR, 2018, p. 19).

Kowarick (1991) traz a importante reflexão de como as políticas sociais exercem um importante papel em reforçar as ausências e precariedade na condição de vida de brasileiros. O conceito de espoliação urbana formulado pelo autor, ainda na década de 70 (KOWARICK, 1983) e redimensionado por ele na década de 90, nos oferece a chave na avaliação de como as condições de vida da população estão diretamente associadas à ausência ou precariedade de acesso a bens e serviços públicos em decorrência, sobretudo, do caráter histórico e conjuntural da dinâmica econômica vigente no país. Kowarick defende que

a reprodução da força de trabalho não é apenas a materialidade objetiva que decorre primordialmente do processo de venda da força de trabalho e do seu desgaste, que no caso das cidades supõe também o acesso aos bens de consumo coletivo [...] Retomar a noção de espoliação urbana pode servir para esclarecer o processo de produção de um discurso sobre uma exclusão social. *Ela se refere, inicialmente à ausência ou precariedade de serviços de consumo coletivos que, com o acesso à terra e à habitação, se mostram socialmente necessários à reprodução urbana dos trabalhadores.* A ideia aí contida é que não só existe necessidade de ter acesso à água encanada ou ruas pavimentadas, aulas de matemática, exames cardiológicos ou endoscópicos, mas que trata-se de uma construção histórica que decorre das lutas sociais. [...] Neste sentido, *a espoliação urbana só pode ser entendida como produção histórica que, ao se alimentar de um sentimento coletivo de exclusão, produz uma percepção de que algo – um bem material ou cultural – está faltando e é socialmente necessário. Desta forma, a noção contém a ideia de que o processo espoliativo resulta de uma somatória de extorsões, isto é, retirar ou deixar de fornecer a um grupo, categoria ou classe o que estes consideram como direitos seus* (1991, p. 4, grifo nosso).

Para Kowarick (2009a) ocorre uma “fragilização da cidadania, entendida como perda ou ausência de direitos e como precarização de serviços coletivos que garantiam uma gama mínima de proteção pública para grupos carentes de recursos” (p. 76). Kowarick indica que a reprodução dos trabalhadores é mediatizada pelo Estado, que gera os bens de consumo coletivo essenciais à reprodução urbana dos trabalhadores, contudo, a configuração espacial da cidade e os diferentes graus de inclusão-exclusão no acesso aos benefícios denotam o processo de espoliação urbana, visto que há uma segregação socioeconômica e espacial em áreas desigualmente providas de bens e serviços (KOWARICK, 2009, p. 99).

O conjunto de situações denominado espoliação urbana configura-se como uma

somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta (KOWARICK, 2009, p. 22).

Desta forma, a ação estatal gera bens e serviços que se tornam elementos indispensáveis para a reprodução da força de trabalho e a consequente expansão do capital.

Neste sentido, torna-se importante a definição de meios de consumo coletivos. Garza (2015) os define como os equipamentos urbanos para a reprodução da força de trabalho, em consonância com a definição de Marx sobre as condições gerais de produção, ou seja, aquelas condições materiais para que o processo de trabalho se efetive. “Os meios de consumo coletivo estão constituídos pelo equipamento indispensável para a reprodução da força de trabalho ou, se se prefere, para fazer menos ingrata a vida da população” (GARZA, 2015, p. 51). O autor indica que os meios de consumo coletivo são constituídos pela moradia pública, fornecimento de água e eletricidade, assim como o equipamento e seus serviços correspondentes de saúde, educação, cultura e lazer. Incluo, para fins desta dissertação, os equipamentos de assistência social.

Ao associarmos o acesso aos direitos materializados enquanto bens de consumo coletivo, avaliamos o papel do Estado em provê-los, bem como de promover a universalização de tais direitos. Desta forma, no cenário de desmonte e depreciação dos direitos sociais, os bens de consumo coletivo seguem uma tendência de esgotamento, seja pela ausência ou insuficiência para atendimento da população, seja pelo processo de privatização de parte destes serviços, como no caso da educação e da saúde. Fato é que com as rodadas de neoliberalização sofridas desde a década de 90, uma parcela maior dos serviços, com perspectiva de lucro pela iniciativa privada, teve ampliação em número e em regulação, que efetivou seu pleno funcionamento e expansão. Cardoso Junior (2018) alerta para a tendência pós década de 1990 de participação do setor privado na provisão de proteção social²³, associada à “universalização restrita”, com limitada universalidade na cobertura e do atendimento das políticas de saúde, educação, saúde, assistência e previdência social:

O grande impulso dado à ‘privatização’ – ou o aumento de participação dos setores privados (lucrativos ou não) na provisão total de bens e serviços sociais à população – em áreas-chave, como saúde, educação e previdência, pode ser visto como parte da estratégia social guiada pelo próprio Estado, na medida em que é ele quem define o marco regulatório de atuação dos entes privados em cada setor da economia,

²³ Cardoso Junior (2018) avalia ainda que o avanço de setores rentáveis das políticas sociais está associado a uma série de “constrangimentos tecnopolíticos à universalização” (p. 25), já que há um avanço concomitante do aparato normativo e regulatório de suporte às práticas privadas, sobretudo nas áreas de educação e saúde, dois dos pilares de acesso às políticas sociais universalizadas.

impondo, com isso, a direção, o ritmo e a intensidade da acumulação de capital em caso concreto (CARDOSO JUNIOR, 2018, p. 24).

Nesta direção, Milton Santos (2014) alerta que “onde os bens sociais existem apenas na forma mercantil, reduz-se o número dos que potencialmente lhes tem acesso, os quais se tornam ainda mais pobres por terem que pagar o que, em condições democráticas normais, teria de lhe ser entregue gratuitamente pelo poder público” (p. 144).

Conforme assinalado no capítulo anterior, a política de assistência social no Brasil tem como um de seus objetivos previstos na Lei 12.435/11: “para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais”. Um dos questionamentos necessários a serem realizados é justamente o fato de promoção da universalização dos direitos sociais, quando nem mesmo a assistência social possui bases materiais e históricas para ampliação de seu próprio alcance. Mesmo assim, a sua execução de forma integrada às políticas setoriais conclama à definição e adoção sistemática da intersetorialidade enquanto ferramenta de planejamento, gestão e execução das ações.

Favareto e Lotta (2013) destacam que “a lógica intersetorial pressupõe a articulação e junção de diferentes ações com um foco específico, seja um território onde se quer atuar seja um público alvo bem definido ou um problema complexo que se deseje enfrentar” (p. 5). Ainda segundo eles, a intersetorialidade será definida da maneira como a organização horizontal de programas ou ações permitam uma efetiva integração entre eles. Neste contexto, a sinalização dos autores é de que no país a intersetorialidade tem graus e formas bastante distintas, desde incorporação nos processos de formulação das políticas públicas, ou apenas no monitoramento de ações de um mesmo tema, sem que haja uma concreta integração entre as políticas. Conforme defendido por Favareto e Lotta (2013), uma variável central da intersetorialidade e seus arranjos institucionais são justamente as relações federativas e de como estas se relacionam no processo de formulação e execução da política de assistência social. Este é um ponto bastante delicado na política de assistência social, em vista de que há uma disparidade entre o processo de formulação da política e a sua execução, realizada pelos municípios.

Ao partir das formulações de Marta Arretche (2012), Favareto e Lotta registram, ademais, a limitação de autonomia dos governos locais nas tomadas de decisão, a despeito de sua autonomia política. Mesmo com a afirmação da gestão compartilhada e do respeito aos níveis de gestão, a assistência social é baseada pelo controle excessivo do governo federal, sobretudo atrelado ao repasse de recursos, o que cria, na verdade, uma pretensa padronização

dos serviços, mas que se inviabiliza na limitação financeira e operacional dos municípios brasileiros.

Junto à intersectorialidade e às relações federativas, Favareto e Lotta (2013) assinalam a dimensão territorial como aspecto a ser diretamente relacionado à gestão e implementação de políticas públicas, ocasionando, em muitos casos, indicadores diferenciados das políticas nacionais, o que sugere, segundo os autores, que os fatores locais condicionam o êxito dos investimentos, assim como as limitadas capacidades institucionais de pequenos municípios e a necessidade de mobilização de diferentes forças sociais em algumas políticas públicas (p. 6).

Concomitante ao avanço normativo do SUAS, as exigências por metas, configuração física dos serviços e gasto de recursos esbarra nas diferenças regionais e intraterritoriais de cada município, mascaradas em sistemas ineficientes de levantamento, geração e monitoramento de dados e necessidades específicas de cada localidade, sob a denominação, muitas vezes equivocada, de vigilância socioassistencial. A vigilância socioassistencial é definida no Artigo 6º da Lei 12.435/11 como “um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território”, e deve ser a égide das ações da assistência social, no sentido de possibilitar a gestores e profissionais a identificação de vulnerabilidades e limites territoriais que possam fundamentar as ações de planejamento e execução da política de assistência social local. A vigilância socioassistencial tem, portanto, intrínseca ligação com a categoria território, enquanto uma das funções da assistência social é prevista na Lei 12.435/11²⁴ como “um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território” (Artigo 6º-A, Parágrafo único). A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), de 2012, define

Art. 87. A Vigilância Socioassistencial é caracterizada como uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata:

I - Das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios;

II - Do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial (BRASIL, 2012).

²⁴ Cabe uma observação: na Lei 12.435/11, Artigo 2º, a vigilância socioassistencial consta como um dos objetivos da política de assistência social, “*que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos*”. Sem embargo, a análise da capacidade protetiva de uma família é tarefa ampla e que pressupõe, antes de tudo, condições materiais, objetivas e subjetivas de proteção, principalmente àquelas que cabem ao Estado, que devem garantir de fato e de direito as prerrogativas de proteção no âmbito familiar.

A vigilância socioassistencial pretende, portanto, criar diagnósticos e possibilidades preventivas de atuação aos equipamentos da rede socioassistencial²⁵ da assistência social, seja na PSB ou PSE, analisando e caracterizando o território e a população. Deve articular dados diversos, contemplando não apenas as grandes bases como o Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), mas também as características de acesso às políticas sociais, de forma a contemplar as vulnerabilidades presentes de acordo com as diferentes territorialidades.

A principal questão é que o “direito a ter direitos”, parafraseando Hannah Arendt, se materializa não somente na formulação da política pública, mas, principalmente, na forma como ela se concretiza nos diferentes contextos e territórios na escala municipal. O poder local, neste caso, operaria não somente como o executor da política, mas como principal agente na identificação dos conflitos, manifestações e potencialidades presentes no território. Ao invocar a categoria território, a PNAS assume o âmbito municipal como a unidade de gestão e execução da política pública de assistência social, ao contemplar as possibilidades de reconhecimento e identificação de demandas e peculiaridades presentes nesta esfera.

Sob esse princípio é necessário relacionar as pessoas e seus territórios, no caso os municípios que, do ponto de vista federal, são a menor escala administrativa governamental. O município, por sua vez, poderá ter territorialização intra-urbanas, já na condição de outra totalidade que não é a nação. A unidade sociofamiliar, por sua vez, permite o exame da realidade a partir das necessidades, mas também dos recursos de cada núcleo/domicílio (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2005, p. 15).

Desta forma, observa-se um processo de centralização normatizadora, que fere o próprio requisito de valorização da esfera local e da territorialização defendida pela PNAS, em que, apesar do SUAS ser conceituado como descentralizado e participativo, estes termos reduzem a escala local geralmente a uma aparente - e questionável - função de executora da política, criando uma cisão entre a formulação (*policy-decision making*) central e a sua execução local (*policy making*)²⁶. Neste sentido, recorreremos à Arretche (2012), que defende:

A distinção analítica entre quem regula (*policy decision-making*) e quem executa (*policy-making*) é essencial para examinar a propalada autonomia dos governos subnacionais no Brasil. A interpretação de que estes são excessivamente autônomos está baseada na indistinção conceitual entre *policy-making* e *policy decision-making*. Assume-se que os governos subnacionais têm autonomia sobre suas próprias políticas porque sua execução foi descentralizada e porque governos subnacionais têm uma participação importante na receita e nos gastos nacionais. A distinção conceitual entre “quem delibera” e “quem executa” autoriza interpretação distinta acerca dos

²⁵ De acordo com a NOB-SUAS – 2012, “considera-se rede socioassistencial o conjunto integrado da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social mediante articulação entre todas as unidades de provisão do SUAS” (BRASIL, 2012).

²⁶ Arretche traz a seguinte definição: quem regula (*policy decision-making*) e quem executa (*policy-making*) (2012, p. 19).

mecanismos verticais de operação do Estado federativo brasileiro. A regulação federal afeta decisivamente o modo como as políticas descentralizadas são executadas. As regras constitucionais, a autoridade dos ministérios federais para regulamentar e supervisionar as políticas executadas, bem como o poder de gasto da União, são fatores explicativos centrais da agenda dos governos subnacionais (p. 20).

Ao mesmo tempo, a PNAS tem como uma de suas direções a ampliação do acesso aos serviços socioassistenciais e direitos sociais, sem, contudo, associar ao território a desigualdade espacial na distribuição dos bens públicos. Entendemos que esse fator causaria uma “implosão das bases” (TELLES, 2010) da política de assistência social. Isto porque, ao utilizar este termo, Vera da Silva Telles estabelece a articulação com a noção de “exceção permanente”, recorrendo a Francisco de Oliveira, quando a política passa a administrar urgências, “que derroga as regras dos direitos, implode os contratos, desestabiliza os acordos e, sobretudo, desativa o espaço da política” (TELLES, 2010, p. 152).

Neste caso, podemos traçar um paralelo com o papel dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Inscritos na Proteção Social Básica, estes equipamentos são a principal referência territorial, visto que têm o papel de

se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios. Realiza, ainda, sob orientação do gestor municipal de Assistência Social, o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e promove a inserção das famílias nos serviços de assistência social local. Promove também o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais que visem a sustentabilidade, de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social, e evitar que estas famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2005, p. 35, grifo nosso).

Avaliamos que a PNAS atribui à unidade de referência mais capilarizada nos diferentes municípios uma responsabilidade de encaminhamento a políticas sociais sem dimensionar, necessariamente, o fato de que bens de consumo coletivo são desigualmente distribuídos, e observa-se que não é estabelecida a vinculação a uma acessibilidade aos bens e serviços. A PNAS associa os encaminhamentos para as políticas sociais à possibilidade de rompimento com o ciclo de exclusão social, de vulnerabilidade social e violações de direitos. Essa é uma missão que, no sentido de gerar acesso aos bens de consumo coletivo de modo ampliado, está em reverso, pois, mediante o desmonte de direitos no contexto atual de desenvolvimento do sistema capitalista, há uma destituição das prerrogativas de cidadania embutidas em tal acessibilidade.

A articulação entre os serviços e as suas informações atinentes precisam estar presentes por meio do vínculo institucional das diferentes políticas, tanto em níveis de planejamento como

operacional. Daí a necessidade da efetiva intersectorialidade nestes diferentes níveis. Cabe questionar, no entanto, a cobertura e papel da rede socioassistencial a qual se refere os instrumentos normativos da assistência social.

No que compete à Assistência Social, está prevista a oferta pública de uma rede continuada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social mediante articulação entre todas as unidades de provisão do SUAS, a qual é denominada rede socioassistencial. [...] No entanto, não tem sido fácil configurar uma rede socioassistencial que vise a garantia da integralidade da proteção social apenas pela integração dos serviços das duas esferas (pública estatal e privada). Integrar-se a uma rede, inicialmente, pode significar ser apenas mais um na somatória de recursos socioassistenciais à disposição da população que deles necessitam. A princípio, não se trata de avaliar negativamente essa integração, uma vez que a Assistência Social necessita de grandes coberturas para atendimento as necessidades da população. *No entanto, para que de fato as redes sejam complementares e seus autores sejam corresponsáveis no enfrentamento das expressões das desigualdades sociais e na busca de uma sociedade mais justa, é necessário que ambos, governo e entidades desenvolvam mecanismos de apropriação de toda a Política, sentindo-se mutuamente responsáveis pelo seu rumo, pela sua consolidação, pela garantia dos direitos à população de ser protegida, na sua integralidade* (SPINK E RAMOS, 2016, p. 287, grifo nosso).

Como descrito até aqui, diversos são os percalços na constituição histórica dos direitos sociais no país, e uma parcela majoritária da população teve acesso apenas periférico ou insuficiente aos direitos sociais, que, quando materializados por meio das políticas sociais, nunca deixaram de enfrentar situações de desmantelamento e desqualificação, construindo um quadro de aumento da demanda por serviços socioassistenciais na assistência social, ao passo que ela mesma sofre o mesmo desmantelamento das demais políticas.

Desta maneira, como sinalizou Kowarick (2009), a cidadania fragilizada em decorrência da perda ou ausência de direitos e da precarização dos serviços coletivos, deliberada por uma configuração espacial da cidade que limita ou impede o acesso a tais direitos, no processo de espoliação urbana, indica que a política de assistência social, dentro de suas funções e objetivos, seja redesenhada de acordo com o parâmetro histórico de exclusão ao que é submetida grande parte da população brasileira. Até então, a constituição normativa da política de assistência social parte de um pressuposto de universalização e acesso a direitos que parece dissonante com a realidade do país.

No próximo item, frente a este cenário de precariedade de acesso, partiremos à categorização do território na política de assistência social, sendo este um dos seus principais sustentáculos técnicos e retóricos desde o advento da PNAS, em 2004. Desta maneira, o arcabouço conceitual trazido a partir de Milton Santos e de Ana Clara Torres Ribeiro serão essenciais para o entendimento da categoria território usado, conforme proposto pela PNAS.

2.2 A distribuição territorial dos bens e serviços públicos como determinante de acesso: o território na PNAS e suas contradições.

A categoria território historicamente se constitui na relação entre poder e Estado, atravessada por contradições e conflitos que revelam uma tensão permanente mesmo anteriormente à formação do Estado Moderno. Assim, o território nasce como uma expressão de poder, com suas respectivas necessidades de delimitação espaciais e econômicas, bem como do exercício do controle social.

Desde o século XIII o Estado territorial estabelece-se a partir da cobrança e arrecadação de impostos e da organização do exército, e assim promove e controla o crescimento populacional, sem, no entanto, evitar os constantes conflitos que o constituem (BOBBIO, 2017, 2017a; ELIAS, 1993). Com a consolidação do Estado, também são definidas as novas bases territoriais e a necessidade de controle do poder, por meio de diversas estruturas capilarizadas que chegam a toda a população, expressas nas diferentes formas e níveis de organização governamental.

Pela diversidade e conflitualidade das relações de perpassam o território, ele não está retido em uma definição de delimitação ou função espacial, mas pelas implicações políticas, sociais e econômicas destas relações que nele se estabelecem. Nascimento e Melazzo (2013) indicam uma perspectiva polissêmica do território, em que “possa ser compreendido enquanto apropriação social, com diferentes nuances – culturais, políticas e econômicas” (p. 82).

É nessa perspectiva que esse conceito ganha dinamicidade, alterando-se a partir do jogo conflituoso de poder, próprio das relações sociais, tanto no que se refere às escalas quanto às funções que cada recorte territorial admite.

A citada polissemia do conceito de território reside nas várias possibilidades de interpretação, que vão desde seu entendimento pautado, estritamente, pela base material - uma extensão da superfície da terra -, até o definido pelo estado de potência, relacionado aos limites de um Estado-Nação ou mais além, o que demonstra as variadas abordagens desse conceito. (NASCIMENTO E MELAZZO, 2013, p. 82).

Silva (2013) faz uma análise da categoria por meio de diferentes abordagens²⁷, chegando a uma sistematização que congrega a multidimensionalidade do território:

pode-se estabelecer uma definição sintética de território como um espaço de construção social e poder instituído (porém não imutável), caracterizado por recursos físicos específicos (naturais e industriais) e valores (históricos e culturais) que estabelecem elementos de identidade aos sujeitos que nele habitam. Considera-se também que o território é formado tanto por lugares contíguos (relações de vizinhança) como por lugares em rede (processos sociais que ligam lugares

²⁷ Silva (2013), no artigo “Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas”, faz um rápido apanhado da evolução da concepção de território, passando pelos autores: Friederich Ratzel, Claude Raffestin, Robert Sack e Milton Santos.

diferentes). Sob este entendimento, o território constitui uma base flexível sobre a qual agem distintas forças endógenas e exógenas, de maneira que este se encontra continuamente submetido a relações de poder (conflitivas e/ou cooperativas) nos processos históricos de apropriação e dominação do território, bem como a pressões por mudanças, que podem implicar expansão ou deslocamento (SILVA, 2013, p. 553).

Na constituição da categoria território, portanto, é necessário correlacionar as dimensões política e econômica, considerando-o enquanto construção histórica e social que modifica, condiciona, amplia e configura o espaço, por meio da intervenção permanente de instituições e pessoas e das respectivas relações sociais que ali se desenvolvem.

Para fins desta dissertação, serão utilizadas as conceituações de Milton Santos, que assumiu uma proeminência sobre a categoria território, ao interpretá-lo a partir de seu uso, dentro de um contexto histórico. Santos, em “A guerra dos lugares” (1999), propõe a redefinição do território, a partir de condições técnicas e políticas.

Começamos pela definição de território, na verdade uma redefinição. Consideremos o território como o conjunto de sistemas naturais mais os acréscimos históricos materiais impostos pelo homem. Ele seria formado pelo conjunto indissociável do substrato físico, natural ou artificial, e mais o seu uso, ou, em outras palavras, a base técnica e mais as práticas sociais, isto é, uma combinação de técnica e de política. Os acréscimos são destinados a permitir, em cada época, uma nova modernização, que é sempre seletiva (SANTOS, 1999, p. 1).

Ana Clara Torres Ribeiro (2013), em sua valiosa contribuição sobre a obra de Milton Santos, analisa como o autor afirma a centralidade do território:

como condensação de ações pretéritas, o território interage com os atores sociais, favorecendo ou negando novas ações. Desta perspectiva, o território significa mais do que apenas a inclusão das condições materiais da ação nas circunstâncias do Homem. [...] Portanto, a ação é sempre interação. [...] Para Milton Santos, o território constitui-se numa categoria mediadora posicionada entre o passado e o presente, cujo domínio é indispensável ao desvendamento dos futuros possíveis. Esta mesma capacidade mediadora emerge no intercâmbio entre gerações e conjunturas (RIBEIRO, 2013, p. 294).

Ao mesmo tempo que aponta a centralidade da categoria território proposta por Milton Santos, Ribeiro (2012) refere-se, de forma crítica, ao “excesso de referência ao território”, assinalando que nem sempre a incorporação da categoria, tanto em disciplinas como nas políticas públicas, reflete as relações sociais e as interações que nele ocorrem permanentemente:

tudo é território agora; toda política é traçada em função do território, e não do sujeito social. Essa ênfase extraordinária do território é algo novo; novo e estranho. Tem várias faces, e até certo ponto são faces que nos enganam. O território parece ser uma coisa benigna, não? É assim como o cotidiano: o cotidiano parecia uma coisa tão bonita; o território também.

Bom, no território nós temos um pouco de tudo: desde enraizamentos desejados (—eu vou me enraizar, daqui ninguém me tira!!) até os enraizamentos que ninguém queria, mas acabaram acontecendo, e as mobilizações forçadas, que são desterritorializações, e não territórios móveis. Tudo isso acontece ao mesmo tempo. E muitas vezes as lutas

sociais não são por recursos territorializados, mas são justamente pelo direito de atravessar fronteiras, e sair de territórios e entrar em outros, por exemplo. Reduzir tudo a uma única dimensão do espaço, a dimensão território, é de alguma forma aprisionar a sociedade, ou fazer com que a identidade social se dê como uma colagem de características no território, enquanto a elaboração de identidades, em política, é uma coisa extremamente mais complexa do que isso (RIBEIRO, 2012, p. 7).

Milton Santos congrega no território as dimensões da vida social atravessadas pelo tempo, técnica e informação, mediado pelas redes que interligam tanto o rural/agrícola com o urbano, quanto a produção e a política, em uma dialética do território que não permite vislumbrar a realidade de forma estanque ou idealizada. Para ele, o território, como base da vida social, deve ser entendido enquanto *território usado*, dada a complexidade de relações que nele se estabelece. Para Santos (2005), o território usado reflete os objetos e ações, enquanto espaço humano e habitado.

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... A ideia de tribo, povo, nação e, depois, de Estado nacional decorre dessa relação tornada profunda (SANTOS, 2015, p. 96).

A categoria território usado, portanto, é a categoria de análise empregada e desenvolvida por Santos. Ana Clara Torres Ribeiro, sobre a categoria de território usado de Milton Santos, reafirma que

o território usado destaca a vida relações, destaca como conceito o *espaço banal*, o espaço que é de todos, e não apenas dos atores dominantes. Esse o território usado. Milton Santos foi muito sagaz em perceber que essa categoria procura reinscrever o território na problemática relacional do espaço. Porque o espaço é relacional, é *da vida de relações*. (RIBEIRO, 2012, p. 10, grifo da autora).

Ribeiro (2013a) reitera “o território usado, na perspectiva da dialética criadora entre sistema técnico e sistema de ação, constitui, na obra de Milton Santos, uma configuração espessa de mediações (materiais e imateriais) que concretiza o agir político. *O território é usado e praticado*” (p. 150, grifo nosso).

O território usado, categoria citada na PNAS, é de extrema relevância para o campo das políticas públicas, dada a necessidade de construção de parâmetros de análise e implementação de políticas que incorporem a dialética e diferentes mediações inerentes aos territórios. Portanto, pautar o desenvolvimento de uma política pública considerando-se um objeto vivo e mutável não é tarefa simples nem que se resolva apenas por meio de estatísticas e mapas. O estágio de formulação da política de assistência social, por exemplo, assim como das demais

políticas públicas, deve prever seus impactos na redução das situações de vulnerabilidade do público, e os estudos das características territoriais podem e devem representar a multiplicidade de fatores que influenciam a vida das pessoas atendidas. Capella e Brasil (2018) ressaltam, com base em Weible (2014), que o processo de produção e análise das políticas deve contemplar diferentes elementos:

a pesquisa sobre o processo de produção de políticas públicas [*policy process*] pode ser definida como o estudo das interações, ao longo do tempo, entre políticas públicas e seus atores, eventos e contextos, bem como os resultados da política pública ou das políticas públicas. Os atores no processo de políticas podem ser indivíduos ou coletivos, de grupos até países, alguns dos quais procuram ativamente influenciar a política e as políticas públicas numa determinada questão. Os eventos são incidentes antecipados ou imprevistos que vão desde eleições até descobertas científicas, dilemas e crises sociais crônicas e agudas que podem resultar de uma política pública ou de oportunidades para atingir objetivos políticos relacionados às políticas públicas. O contexto de uma política pública se relaciona com suas condições socioeconômicas, cultura, infraestrutura, condições biofísicas e instituições, como as regras constitucionais que estruturam um sistema de governo - ou consequências a longo prazo ou impactos das políticas públicas sobre uma sociedade, que para interagir com o processo de política (WEIBLE, 2014 *apud* CAPELLA E BRASIL, 2018, p. 8).

Conforme indica Gatica (2013), “a multiplicidade de problemas sociais sobrepõe uma multiplicidade de características territoriais que impactam nas possibilidades de um programa de atender de maneira equilibrada às demandas e necessidades das comunidades e famílias” (p. 4). Dentre tais características, estão elencadas pela autora as características sociodemográficas e econômicas de um território (que exprimem uma multiplicidade de riscos distribuídos de forma e intensidade distintas) e a capacidade de gestão institucional e articulação que se fazem presentes neste território, que pressupõem a existência de ativos a que podem recorrer a população, como a rede socioassistencial privada, oferta de empregos, serviços de saúde, educação, entre outros.

No panorama das políticas sociais, a identificação das diversas problemáticas que entremeiam o cotidiano de vida das famílias deve ser necessariamente um ponto de partida, tanto no que concerne à construção dos diagnósticos para proposição e financiamento de ações, quanto para a correspondência de efetividade exigida na administração pública no manejo de tais problemáticas. A ação governamental estabelece parâmetros de atuação que elegem e privilegiam certos recortes territoriais, como parte preponderante do desenho de intervenção das políticas públicas.

Política e território, portanto, formam um par dialético indissociável e influenciam-se mutuamente, de forma que a organização do território é resultante direta das decisões políticas, que, em geral, são delineadas segundo as estratégias de reprodução das relações sociais de produção e a lógica e interesses das classes dominantes e hegemônicas (OLIVEIRA e SOARES, 2012, p. 6).

Lindo (2015), a partir da correlação entre política e território, traçou algumas premissas para a análise, com subsídio de Steinberger (2013):

- O território tem obrigatoriamente um sentido geográfico amplo que vai além da geografia física e se complementa ao seu sentido jurídico. Não pode ser relegado a um papel secundário.
- *O território não é apenas material*. É simultaneamente material e social. Não pode ser confundido com superfície terrestre, quadro natural, base física, limite, recursos e extensão.
- *O território não é propriedade do Estado* e sim de todos os agentes e atores sociais que têm o poder de “agir político” na sociedade. Não pode ser capturado pelo Estado nem pelos que detêm o direito de propriedade.
- O território não é um mero recipiente morto que abriga a ação do Estado. *O território é ativo e essa atividade está no uso que os agentes e atores sociais fazem dele*. Está em permanente interação com a sociedade e com o próprio estado.
- Produzir políticas públicas não é uma prerrogativa exclusiva do Estado, mas de todos os agentes e atores sociais, cabendo-lhe coordenar a ação desses e oficializar as políticas públicas.
- Na prática, *toda política pública concretiza-se no território*, ou seja, o território está sempre presente, explícita ou implicitamente, nas ações de políticas públicas. Assim, admite-se que *todas as políticas públicas têm uma dimensão territorial* (STEIBERGER, 2013 *apud* LINDO, 2015, p. 92, grifo da autora).

Este cenário supõe que, na perspectiva territorial, a existência do diálogo entre os atores e níveis de governo constitua uma interface de atuação coadunada com a vivência da população, suas ausências e potencialidades. Oliveira (2014) defende que a noção de território ligada a um espaço delimitado e determinado de poder precisa ser superada, de maneira a pensar o território enquanto uma conjugação de interesses contraditórios e conflituosos na reprodução do espaço social (p. 4).

Neste sentido, Lindo (2015) frisa o papel do Estado enquanto promotor de uma rede de atenções que assegure a dignidade humana, frente ao cenário de violação constante das necessidades sociais básicas no modo de produção capitalista, expressado por meio da desigualdade socioespacial, e a política social deve ser o meio pelo qual o Estado assegure tais necessidades na produção do espaço. Contudo, Lindo enfatiza um aspecto fundamental das políticas públicas: a de que elas “surgem dentro de um quadro histórico-geográfico existente” (2015, p. 47), e reflete que

o ordenamento espacial, resultado e indutor dos próprios processos de produção e apropriação do território, apresenta-se em seus conteúdos material e simbólico nas políticas públicas, está presente e caracteriza as decisões políticas, o processo de sua construção, as ações, as intencionalidades e as respostas a um problema público. Ou seja, há um arranjo espacial coerente e explicativo que é intrínseco ao ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) e que, deste ponto de vista, deve ser considerado. (LINDO, 2015, p. 38).

Logo, o papel do Estado no ordenamento territorial e no planejamento das políticas públicas indica que os agentes públicos envolvidos nestes aspectos precisam trabalhar em uma

perspectiva articuladora de recursos e responsabilidades dos diferentes níveis governamentais (OLIVEIRA, 2014).

Algebaile e Oliveira (2019), ao problematizarem a produção histórica da gestão territorial, analisam que o processo de gestão está permeado por uma dimensão política que envolve tanto o conhecimento técnico-científico quanto das diversas relações presentes na sociedade:

essa tendência à redução da gestão territorial aos processos institucionalizados e à forma técnica especializada, com o conseqüente esvaziamento da sua apreensão como processo histórico social constituído por inúmeras mediações econômicas, societárias, políticas e institucionais evidencia-se, entre outros casos, na reiterada identificação do termo com os setores estatais responsáveis pelo planejamento urbano e regional, os quais, longe de se aterem a funções técnicas destinadas à operacionalização e manutenção de decisões políticas elaboradas em outra esfera, são responsáveis por um variado elenco de atividades que se realizam como verdadeira “política em ato”, ensejando definições sobre sujeitos, relações, mecanismos de discussão e esferas de decisão altamente influentes na produção do espaço (ALGEBAIL E OLIVEIRA, 2019, p. 16).

Conforme apontado no item anterior, no entanto, dentro da lógica de descentralização e territorialização, a diversidade territorial brasileira se torna ao mesmo tempo propulsora e limitadora da ação política, em face dos desafios regionais e locais impostos pelas desigualdades socioterritoriais nacionais. Segundo Favareto e Lotta (2013), a partir dos arranjos institucionais promovidos pelo governo federal na perspectiva territorial,

observa-se a presença de três componentes de destaque: a tentativa de articular temáticas intersetoriais, a construção de modelos de gestão de políticas públicas com coordenação entre os diversos entes federativos e a sociedade civil, a busca de maior enraizamento nos contextos locais de implementação das políticas em questão. Dito de outra forma, trata-se de uma tentativa de promover uma integração horizontal (entre setores de políticas públicas) e vertical (entre entes federativos) e de absorver de forma substantiva a dimensão territorial. (FAVARETO e LOTTA, 2013, p. 1).

De acordo com Lindo (2015), com base nos estudos de Silva (2013) e Steinberger (2013), foi a partir dos anos 2000 se intensificaram programas e políticas públicas com base na abordagem territorial, trazendo a categoria território a estar presente em diferentes políticas públicas econômicas, sociais e setoriais.

Silva (2013) faz uma análise de como a categoria território foi apropriada pelo Estado em diferentes espaços de intervenção nas políticas públicas, dentro de um cenário de profundas desigualdades sociais e federativas (p. 554). Um dos principais entraves foi como se deu o processo de descentralização a partir da década de 90, desconsiderando as diferenciações e distintas carências das unidades federativas, o que reforçou o cenário de desigualdades já existentes, acirrada por uma falta de coordenação política e federativa, reforçando ao superposição de arenas de negociação, coordenação e ação das políticas, bem como das

desigualdades territoriais na provisão dos serviços nos diversos entes federados (SILVA, 2013, p. 555). Mesmo assim, a partir de então houve um avanço em termos de participação e controle social, o que de acordo com Silva trouxe a necessidade de novas estratégias de planejamento e coordenação da ação governamental, incorporando uma tendência de mediação social e a multidimensionalidade do território.

Embora avanços sejam detectados, perdura uma dispersão de iniciativas das políticas públicas, prejudicando a integração entre elas no nível territorial. Nesta direção, Barbosa (2011) analisa que

o uso do território pela gestão municipal – assim como praticados pela gestão estadual e federal -, no tocante à formulação e à execução de políticas públicas, continua a ser mobilizado como palco de ações isoladas e de interesses dispersos de agentes governamentais e atores sociais. Não se observam políticas para uma verdadeira efetividade socioespacial, aqui entendida como processo e conteúdo de mobilização das oportunidades presentes no território de modo equitativo e integrador de políticas e ações públicas, o que conduziria à justiça territorial (BARBOSA, 2011, p. 67).

Como uma possibilidade de rompimento com este impasse, há a necessidade de construção integrada entre os entes federativos e agentes das políticas públicas na formulação e execução, com respeito às ações descentralizadas nos territórios. Lindo (2015) ressalta o papel da abordagem territorial no processo de descentralização e das relações federativas, no sentido de que “para potencializar o papel da descentralização, bem como valorizar a dimensão geográfica da abordagem territorial, é necessário reconhecer, nas distintas dinâmicas de uso e apropriação social do espaço, as suas contradições, as disputas presentes e os agentes que dela participam” (p. 61)

Um ponto crucial a que nos referimos aqui é a necessidade de incorporar à categoria território, no planejamento e operacionalização das políticas, a dimensão da desigualdade territorial, que modifica e agrava sobremaneira o cenário de possibilidade de acesso da população aos bens e serviços públicos. Neste sentido, Milton Santos agrega, em sua análise sobre cidadania, a gestão ao componente territorial, o que asseguraria a “distribuição geral dos bens e serviços públicos” (Santos, 2014, p. 18) e a instrumentação do território, o que atribuiria a todos os seus habitantes os bens e serviços indispensáveis, de modo a garantir a efetividade redistributiva da política pública e, portanto, da justiça social. Santos (2002) chama a atenção para a importância da centralidade do cidadão e da cidade, que leve em conta suas necessidades e vivências. A cidade, portanto, adquire a perspectiva central da atuação, já que é a partir dela que a experiência de acesso a direitos e da desigualdade se desenvolve. Neste aspecto, Santos aponta que

há desigualdades sociais que são, em primeiro lugar, desigualdades territoriais, porque derivam do lugar onde cada qual se encontra. O seu tratamento não pode ser alheio às

realidades territoriais. O cidadão é um indivíduo num lugar. A República será realmente democrática quando considerar todos os cidadãos como iguais, independente do lugar onde estejam (SANTOS, 2014, p. 151).

Santos (2014) reforça que a importância de uma equidade social e territorial, e que, em países como o Brasil, os “fixos públicos”²⁸ não são garantidos de forma a representar um distributivismo geográfico que, por sua vez, garantiriam justiça social. O que se observa é que Santos desconstrói a simples concepção de uma demarcação político administrativa, revelando que o território se configura enquanto forma de se alcançar um projeto social igualitário, que deveria associar desigualdades sociais às desigualdades territoriais, mas o que prevalece são “disparidades na distribuição espacial da pobreza” (2014, p. 109).

Para Ana Clara Torres Ribeiro,

o Estado de Direito é inimaginável sem o planejamento democrático do território – o que, nas sociedades do capitalismo periférico, impõe, em geral, o reconhecimento das diversas nações que formam a sociedade nacional – o sujeito é inimaginável, hoje, sem a corporificação de direitos, isto é, sem a experiência vivida de direitos. A corporificação de direitos exige, no mesmo movimento, a apropriação socialmente justa do espaço herdado, dependente da ação coletiva, e a subjetivação de direitos, que sustenta a afirmação de sujeitos plenos (2005, p. 12464).

Em “O Espaço do Cidadão” (2014), Santos encadeia a correlação entre os bens sociais e o acesso no território, delimitando o que ele define como “geografização da cidadania” (p. 150), associada aos direitos territoriais:

mais do que um direito à cidade, o que está em jogo é o direito a obter da sociedade aqueles bens e serviços mínimos, sem os quais a existência não é digna. Esses bens e serviços constituem um encargo da sociedade, por meio das instâncias do governo, e são devidos a todos. Sem isso, não se dirá que existe o cidadão (SANTOS, 2014, p. 158).

Nesta direção, Ribeiro (2013) aponta que “através da natureza mediadora do território, os direitos podem ser compreendidos, simultaneamente, como sendo de todos e de cada um, já que, no território, articulam-se o geral e o singular” (p. 301).

Ao desenvolver seus estudos sobre a pobreza, Milton Santos assinala a preocupação de como as desigualdades geradas pela apropriação do território pelo capital tornam ainda mais precária a condição de vida das pessoas. A pobreza é tema de problematização em obras como “Por uma outra globalização” (2015), “Pobreza urbana” (2013) e “O espaço do cidadão” (2014),

²⁸ Milton Santos define fixos como econômicos, sociais, culturais, religiosos etc., e são públicos ou privados. São “pontos de serviço, pontos produtivos, casas de negócio, casas de saúde, ambulatórios, escolas, estádios e outros lugares de prazer. (...) Os fixos públicos se instalam segundo princípios sociais, e funcionam independente da exigência do lucro” (2014, p. 142).

e localizada em relação aos países desenvolvidos e em um questionamento direto às estatísticas e limites quantitativos das definições oficiais.

Em o Espaço Dividido (2008), Santos chama a atenção para o fato de que a cidade e o espaço urbano não são “uma máquina maciça”, mas se compõem de distintos circuitos econômicos (inferior e superior)²⁹, cujas relações econômicas e sociais sofrem influências do contexto externo e das formas desiguais de industrialização e distribuição de recursos. O Estado tem um papel fundamental nesta desigualdade, já que, de forma geral, apoia por meio da política econômica e fiscal os grandes monopólios e corporações “em detrimento da população, particularmente das camadas mais desfavorecidas” (SANTOS, 2008, p. 161). O autor enfatiza ainda que

a existência de uma massa de pessoas com salários muito baixos ou vivendo de atividades ocasionais, ao lado de uma minoria com rendas muito elevadas, cria na sociedade urbana uma divisão entre aqueles que podem ter acesso de maneira permanente aos bens e serviços oferecidos e aqueles que, tendo as mesmas necessidades, não têm condições de satisfazê-las. Isso cria ao mesmo tempo diferenças quantitativas e qualitativas no consumo. Essas diferenças são a causa e o efeito da existência, ou seja, da criação ou da manutenção, nessas cidades, de dois circuitos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços. (SANTOS, 2008, p. 37).

A partir do contexto e da existência e relação entre os circuitos, Milton Santos define de maneira objetiva que os pobres, portanto, “são aqueles que não tem acesso, de modo regular, aos bens de consumo corrente considerados como o mínimo indispensável numa certa sociedade” (2008, p. 49). Para Santos (2006), junto com as novas formas de produção e de consumo que emergem a partir da década de 60, agregando a ciência e a técnica, crescem as cidades e, junto com elas, a pobreza, assim como a prevalência do interesse econômico sobre o interesse social.

Lojkine (1981), em sua obra “O Estado capitalista e a questão urbana”, discorre sobre a distribuição social e espacial desigual dos meios de consumo coletivos (p. 143). O autor estabelece a relação entre o valor de uso e do valor de troca dos equipamentos coletivos, sendo estes necessários para a reprodução e ampliação da força de trabalho, enquanto uma reprodução socializada, mas que acabam por ser comprimidas e definidas enquanto despesas supérfluas. Desta maneira,

a dissociação fundamental efetuada pelo capitalismo entre, de um lado, as condições gerais de produção diretamente necessárias à reprodução do capital e - ou - decorrentes de setores de produção rentáveis e, de outro lado, as condições gerais da

²⁹ Evidentemente, a discussão de Milton Santos é complexa e extensa, conforme exposto na obra “O Espaço Dividido”. Para fins desta dissertação, os circuitos inferior e superior estão reduzidos, mas compõem uma vasta análise de Santos em relação à industrialização, modernização econômica, subdesenvolvimento e dependência.

produção que não são nem necessárias à reprodução do capital nem rentáveis: ou seja, os meios de consumo coletivos” (LOJKINE, 1981, p. 161).

Neste sentido, Kowarick (2009) destaca o Estado como um “agente ecumênico”, cujas ações ao mesmo tempo favorecem a acumulação do capital e não excluem totalmente as classes trabalhadoras, visto que o acesso a bens de consumo coletivo permitem a reprodução da força de trabalho para o capital, ainda que esse acesso seja “precário e residual” (p. 63).

Na concepção de Milton Santos (2014), na definição de uma política redistributiva, que agregasse a justiça social às efetivas demandas sociais, espelharia o direito à cidade, e não a expulsão de pessoas de acordo com as leis do processo produtivo.

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. Enquanto um lugar vem a ser a condição de sua pobreza, um outro lugar poderia, no mesmo momento histórico, facilitar o acesso àqueles bens e serviços que lhe são teoricamente devidos, mas que, de fato, lhe faltam (SANTOS, 2014, p. 107).

Pelas análises referentes à categoria de território usado de Milton Santos e a sua associação com a distribuição territorial de bens e serviços públicos e, conseqüentemente, de justiça social, podemos supor que as políticas sociais devem cumprir seu papel redistributivo em relação a localização de seus equipamentos públicos e a possibilidade de acesso da população. Como já discutido anteriormente, no Brasil há uma tensão entre a universalização e focalização de políticas sociais, o que se reflete estruturalmente na distribuição dos serviços pelo território. Apesar da expansão de serviços sociais públicos, principalmente a partir dos anos 2000, ainda há um mapa de exclusão desenhado nas principais cidades brasileiras, agravados pela impossibilidade de acesso em decorrência de diversos fatores, principalmente relacionados à falta de infraestrutura, escassez de recursos financeiros e deficiências crônicas no sistema viário, e até mesmo a violência, o que afeta diretamente a população que vive nas periferias ou nas zonas mais remotas.

Ribeiro (2013a) chama a atenção para o fato de que

a compreensão das possibilidades históricas de planejar o território, na sociedade brasileira, inclui o reconhecimento de vínculos concretos entre: necessidades básicas, pressupostos materiais da economia e a sua manifestação ao nível das prioridades políticas. Convivem, nesta proposta de análise do planejamento, elementos estruturais e fenômenos conjunturais expressivos de mudanças em regimes políticos e na visibilidade dos conflitos sociais. Desta maneira, a prática do planejamento instala-se – como gestão política de recursos – entre as desigualdades da estrutura da sociedade

e as condições imediatas da vida coletiva, fortemente influenciadas pela busca da legitimidade por interesses e segmentos sociais (RIBEIRO, 2013a, p. 118).

Sobre os aspectos do crescimento das cidades e da vida urbana, Pedro Jacobi (1986) chama de “urbanização desurbanizada” o fato de que, apesar do crescimento das cidades, a maioria da população é excluída dos benefícios urbanos, em decorrência da “concentração de poder econômico e político nas mãos de alguns e de segregação e desigualdade para a grande maioria” (p. 23), sem que haja possibilidade de uma “expressão territorial de suas necessidades e vontades” (p. 24).

Ribeiro e Grazia (2013), no artigo “A democratização da vida urbana: cidade e cidadania” defendem que

a dimensão urbana da desigualdade social pode ser reconhecida, com especial força, quando se observa que a história da urbanização brasileira foi também a história da segregação socioespacial. [...] Aliás, a própria densidade dos lugares de pobreza demonstra, a um simples olhar, o impedimento ao exercício do direito à cidade e os limites que marca a experiência urbana da maior parte da população” (p. 319).

O lugar onde uma pessoa está implica no tipo de acesso a serviços, pois requer que a oferta seja a uma distância acessível, o que determina o efeito que a distribuição espacial da oferta tem sobre a desigualdade, e esta, por sua vez, tem a ver com a tomada de decisão dos prestadores de serviço de acordo com as características de cada território (ARRETCHE, 2015, p. 194). Apesar do aumento expressivo da cobertura em políticas essenciais, como educação, saúde, acesso à energia elétrica e distribuição de água que o Brasil experimentou, entre 1980 e 2010, isso não se converteu na universalização do acesso: a “*expansão de coberturas e sobrevivência das desigualdades caracterizam a trajetória do acesso aos serviços essenciais no Brasil nos últimos 40 anos*” (ARRETCHE, 2015, p. 195, grifo nosso). Como apontado por Marta Arretche, estudos mais recentes sobre a desigualdade de renda no país apontam que

a redução da pobreza e da desigualdade de renda teve desigual distribuição territorial, aumentando a distância entre áreas com menor e maior concentração de pobres. Os patamares médios de pobreza se reduziram muito, o que quer dizer que a grande maioria dos municípios brasileiros tem muito menores contingentes de população pobre. A desigualdade neste indicador aumentou porque continuam existindo municípios com muita pobreza, cuja distribuição territorial é concentrada (ARRETCHE, 2015, p. 201).

É comum a desigualdade ser medida pela renda, e ainda assim o Brasil ocupa uma das piores posições se comparado a outros países no mundo. Entretanto, a desigualdade social engloba o acesso a bens essenciais, que não é medida por meio somente da renda.

É absolutamente importante discutir a desigualdade do ponto de vista da renda, olhando o estoque de capital e o patrimônio acumulado pelos ricos. No entanto, o olhar sobre a desigualdade não pode ignorar a necessidade de superar a assimetria de

acesso a bens e serviços. Uma parcela expressiva da população vem vivendo à margem de condições mínimas de vida (CAMPELLO et. al., 2018, p. 56).

O relatório “A distância que nos une”, da OXFAM Brasil, registra que a oferta a serviços essenciais apresenta maior cobertura entre os 5% mais ricos, evidenciando disparidades no principalmente no acesso à água e esgoto:

a cobertura dos serviços essenciais está fortemente correlacionada à renda, o que incorre em grande desigualdade de acesso a eles. Dados de 2015 apontam que a cobertura de acesso a água, por exemplo, alcança 94% para quem está entre os 5% mais ricos, mas cai para 62% quando se trata dos 5% mais pobres. No caso de cobertura de esgoto, ela abrange 80% dos 5% mais ricos; porém, cai para menos de 25% se observados os 5% mais pobres. A exceção está na energia elétrica, que teve forte expansão nas últimas décadas, sobretudo para as camadas mais pobres da população. (OXFAM Brasil, 2017, p. 34).

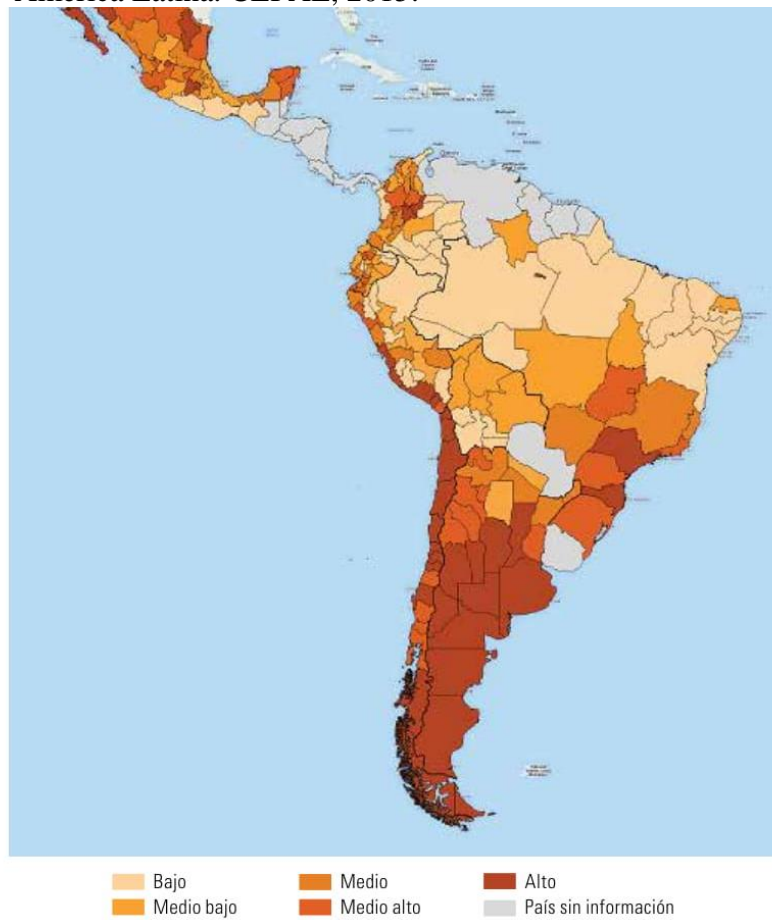
As desigualdades territoriais, ainda que diminuam, têm uma relação direta com o baixíssimo índice de cobertura histórica que afeta diretamente as regiões mais pobres. Na década de 70, havia uma concentração de cobertura nas regiões sul e sudeste, só muito tardiamente expandida para as demais regiões. Isso indica, sobremaneira, a desigualdade entre as regiões brasileiras, com uma concentração de cidades mais ricas e mais bem servidas em algumas áreas do sul-sudeste do país, além da prevalência considerável de desigualdades intrarregionais.

O relatório “A ineficiência da desigualdade”, elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em 2018, demonstra as desigualdades regionais entre países e suas regiões, e deixa clara a disparidade no caso brasileiro. A CEPAL elaborou o Índice de Desenvolvimento Regional (IDR)³⁰ no ano de 2015, que compara o nível de desenvolvimento na região, incorporando dimensões adicionais ao PIB por habitante, como a saúde, a educação e o acesso aos serviços públicos.

O IDR de 2015 permite identificar as macrorregiões com maiores defasagens relativas em matéria de desenvolvimento econômico-social, entre as quais se encontram o Nordeste do Brasil, o Sudoeste do México e as zonas andinas e amazônicas da Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Já os territórios com os melhores resultados são em geral as capitais ou as áreas metropolitanas maiores” (CEPAL, 2018, p. 30).

³⁰ O IDR é um índice composto elaborado com base em dez variáveis (porcentagem de população rural, taxa de ocupação, Produto Interno Bruto (PIB) per capita sem mineração extrativa, taxa de analfabetismo, população com educação superior, taxa de mortalidade infantil, esperança de vida, taxa de homicídios, habitação sem água encanada, domicílios com computador), para oito países e 175 entidades territoriais do primeiro nível das divisões político-administrativas (região, estado, província e departamento).

Figura 1 - Índice de Desenvolvimento Regional (IDR) – América Latina. CEPAL, 2015.



Fonte: CEPAL, 2018.

É essencial fazer uma ligação, portanto, entre a discussão de Milton Santos, sobre a dimensão da desigualdade territorial, conectada com o conceito de subcidadania urbana, de Kowarick. A subcidadania urbana é definida como o “processo político que produz uma concepção de ordem estreita e excludente” na produção do espaço urbano, negando “o acesso a benefícios básicos para a vida nas cidades” (KOWARICK, 2009, p. 54), o que expressa a condição de uma parcela que não possui o direito à cidade. Por conseguinte, Milton Santos (2014) evidencia:

mais do que um direito à cidade, o que está em jogo é o direito a obter da sociedade aqueles bens e serviços mínimos, sem os quais a existência não é digna. Esses bens e serviços constituem um encargo da sociedade, por meio das instâncias do governo, e são devidos a todos. Sem isso, não se dirá que existe o cidadão (p. 158).

Kowarick (2000, 2002, 2009) traz a subcidadania associada à vulnerabilidade em relação aos direitos básicos, frente à precariedade ou restrição de acesso. Portanto, detecta-se uma situação de desproteção social, agravada pelas desigualdades territoriais de acesso apontadas por Milton Santos, que, apesar da previsão de direitos contidas em nossa Carta

Constitucional de 1988, não se traduziram em direitos básicos acessados pela população em geral. Conforme ressalta Milton Santos (2014),

o componente territorial supõe, de um lado, uma instrumentação do território capaz de atribuir a todos os habitantes aqueles bens e serviços indispensáveis, não importa onde esteja a pessoa; e, de outro lado, uma adequada gestão do território, pela qual a distribuição geral dos bens e serviços públicos seja assegurada. Nessas condições, deve-se falar de um modelo cívico-territorial, a organização e a gestão do espaço sendo instrumentais a uma política efetivamente redistributiva, isto é, tendente à atribuição de justiça social para a totalidade da população, não importa onde esteja cada indivíduo. (...) É no território, tal como ele atualmente é, que a cidadania se dá tal qual ela é hoje, isto é, incompleta. *Mudanças no uso e na gestão do território se impõem, se queremos criar um novo tipo de cidadania, uma cidadania que se nos ofereça como respeito à cultura e como busca da liberdade.* (SANTOS, 2014, p. 18, grifo nosso).

A concepção de acesso a direitos restrita e excludente – ou subcidadania nos termos de Kowarick –, e a noção de distribuição territorial de bens e serviços, que no Brasil ainda demonstra ser desigual, conforme expõe Milton Santos, coloca em cheque a noção de universalidade de direitos e também um dos objetivos da política de assistência social, que é o enfrentamento da pobreza, por meio do “provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais” (Lei 12.435/11). Desta maneira, um dos pilares de sustentação da PNAS e do SUAS, que é a categoria território, traz indagações além do seu uso, como defendido na política, mas de como historicamente os territórios e o acesso nas diferentes regiões e cidades brasileiras foram configurados, espelhando as situações de restrição ou negação de direitos a que são submetidas parcelas da população. Para Lindo (2015),

se os usos, as ações, os projetos e as intencionalidades estão sempre em transformação, a espacialidade das desigualdades sociais também está. Se, na sua apreensão, os indicadores quantitativos podem auxiliar no seu reconhecimento, mapeamento e aproximação, não tem, entretanto, condições de nos precisar sobre como determinada forma de desigualdade social assume característica particular a depender das diferentes relações espaciais em que se encontra imersa. Não é capaz de remeter-se às suas raízes, isto é, às relações de poder que as forjam e as reproduzem nas distintas formas de apropriação social do espaço. (LINDO, 2015, p. 34).

Na constituição normativa da assistência social o território é apontado como espaço privilegiado de intervenção e base de organização do SUAS. A partir de 2004 a categoria território se fez presente em todas as instâncias da política, fazendo-se representar nos discursos dos profissionais e gestores da área da assistência social: no reconhecimento do território de atuação, de ocorrência de vulnerabilidades e riscos, de implantação de equipamentos assistenciais. Desta forma, a política de assistência social adquiriu um status de “reconhecedora” das desigualdades e potencialidades que retratariam o lócus de atuação em

todos os municípios do Brasil, de maneira a considerar as complexidades inerentes a cada um desses locais.

Para fins de análise nesta dissertação, consideramos a PNAS como um documento inaugural do uso do termo território com a conotação que ultrapassaria a delimitação de um espaço geográfico, ainda que seja questionável as formas de expressão em que o termo aparece no documento. Para além da PNAS, a NOB-SUAS, revista no ano de 2012, e a Lei 12.435/11 seriam documentos normativos importantes na análise do termo. Outro parâmetro de análise que nos parece fundamental, é a concepção de território dentro do sistema federativo, o que ressalta o papel do município enquanto executor da política de assistência social, e de como há conflitos em relação ao seu papel de formulador da política de diagnóstico, ao passo que se encontra ligado a um sistema de regulações normativas e de disponibilização de recursos do nível federal.

O termo território, trazido da geografia para o campo da assistência social, apresenta-se enquanto categoria que pode ser analisada e configurada de acordo com diferentes matizes, segundo aponta Koga (2011), que parte da análise de Milton Santos, para discutir o “território como chão concreto das políticas, a raiz dos números e a realidade da vida coletiva” (KOGA, 2011, p. 33)³¹. No caso específico da PNAS, a referência à Milton Santos abre um universo de prerrogativas e consequências.

Na PNAS, o conceito de território é trazido “com significado vivo a partir dos ‘atores que dele se utilizam’” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2005, pag. 44), referenciando a Milton Santos a leitura do território, como um “conjunto de relações, condições e acessos”. O texto normativo cita a proposição de Dirce Koga, em que para

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 *apud* MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2005, p. 44).

Na perspectiva proposta na PNAS, há um contraste persistente entre a denominação do território enquanto uma área de delimitação espacial e enquanto categoria formulada por Milton Santos, neste caso o território usado, configurado pelas relações sociais, econômicas e políticas e constituído historicamente como um espaço de vivências, trocas, bem como de tensões e conflitos. Santos (1999) atribui ao território usado a dimensão constante de mudança, de

³¹ A Professora Dirce Koga e a Professora Aldaiza Sposati capitanearam a temática em torno do território na assistência social, intentando uma vinculação da gestão da política pública às necessidades locais.

maneira que o território permanece como algo “em processo”. Na PNAS, a menção de termos como “território nacional”, “território de fronteira”, “território brasileiro” contrastam com os termos de território relacionados a situações de vulnerabilidade, risco e precariedade. De qualquer forma, a PNAS, enquanto documento normativo, trouxe a perspectiva de que o público usuário e as características de seu lugar de vida fossem ponto de partida de planejamento e intervenção na política de assistência social, reconhecendo que é a partir do território que deve ser organizado o SUAS e uma “política de Proteção Social no Brasil” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2005, p. 59).

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

Também, considerando que muitos dos resultados das ações da política de assistência social impactam em outras políticas sociais e vice-versa, é imperioso construir ações territorialmente definidas, juntamente com essas políticas.

Importantes conceitos no campo da descentralização foram incorporados a partir da leitura territorial como expressão do conjunto de relações, condições e acessos inaugurados pelas análises de Milton Santos, que interpreta a cidade com significado vivo a partir dos “atores que dele se utilizam” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2005, p. 43).

A NOB-SUAS/2012, por sua vez, apresenta a mesma configuração da PNAS em relação ao termo território, mas dá um passo importante ao definir a vigilância socioassistencial, que deve permitir não somente identificar a demanda e oferta de serviços socioassistenciais, mas a leitura de vulnerabilidades, riscos e violações que possam direcionar a ação da política de assistência social. Como documento normativo orientador de papéis dos entes federativos, do financiamento e das principais linhas de ação, a NOB-SUAS/2012 não discorre sobre a categoria território, nem dá pistas sobre as contradições, diferenças e desigualdades socioterritoriais presentes nas regiões e municípios brasileiros.

A Lei nº 12.435/2011 estabelece que o SUAS, com seus objetivos, tem como base de organização o território. Na Lei, a vigilância socioassistencial deve identificar os agravos ocorridos em um território, e o CRAS é o equipamento de base territorial que deve articular os demais serviços socioassistenciais em seu “território de abrangência”.

Nascimento e Melazzo (2013) indagam sobre a utilização do território na política de assistência social:

por um lado, observa-se a compreensão clara do território como resultado e produto de sujeitos que, em suas ações sociais, o produzem. Palavras como “vida”, “trocas”, “vínculos cotidianos”, “contradições e conflitos” realçam a dimensão processual

presente nos processos de produção do território, ao mesmo tempo que sinalizam, também, a necessária apreensão destas dinâmicas no plano da análise. Por outro lado, entretanto, restam questões a serem problematizadas, como a referência a município (unidade da federação), a espaços intra-urbanos (como se fora apenas uma subdivisão do primeiro e não uma escala de análise) e às suas articulações.

A questão acima não se evidencia como trivial e pode ser assim enunciada para que, paulatinamente, seja discutida ao longo deste artigo: para além de divisão de áreas, limites e fronteiras determinados em lei, ou ainda, de uma zona ou área de uma cidade, como problematizar a questão territorial na Política da Assistência Social, de modo a assumir e revelar, ao mesmo tempo, seu componente multiescalar? Como conceber e trabalhar com e em múltiplas escalas geográficas como estratégia analítica e de ação? (NASCIMENTO E MELAZZO, 2013, p. 69).

A utilização do território como base de organização e atuação da política de assistência social traz a necessidade de dimensionar qual a relação das políticas públicas e, especificamente, das políticas sociais com a população atendida ou a ser atendida. A multiplicidade de fatores que atravessam o cotidiano de vida dessas pessoas ao transformá-las em “público-alvo” da assistência social tem uma relação direta com a configuração do território enquanto a categoria proposta por Milton Santos: o território usado, com os homens e suas relações, possui um conteúdo social, com contradições e como um campo de forças entre “entre o vertical e o horizontal, entre o Estado e o mercado, entre o uso econômico e o uso social dos recursos (SANTOS, 1999, p. 19). O geógrafo sinaliza:

ciência política de modo geral ignora o território – dá conta da divisão dos estados, dos municípios, mas não dos conteúdos –, como se ele não tivesse um conteúdo social. Este aparece apenas como estatísticas, que são caixinhas que vamos abrindo à medida que necessitamos produzir o discurso. Mas está excluído o conteúdo – o dinamismo socioterritorial, socioespacial, essas formas-conteúdo que têm a ver com a existência (SANTOS, 1999, p. 19).

Nesta direção, questionamos o quanto os instrumentos como a vigilância socioassistencial ou a prática dos profissionais no cotidiano das localidades onde estão inseridos os serviços possuem a capacidade de incorporar tais relações no planejamento e execução da política de assistência social. Lindo (2015) pondera que

outro elemento significativo para as análises é o lócus onde os direitos civis, políticos e sociais acontecem. Os direitos garantidos por lei e inscritos na Constituição da República são exercidos em territórios disputados e constituídos por profundas desigualdades. Por serem diferenciadas, as lógicas que presidem a má distribuição espacial de riquezas devem ser consideradas na concepção de qualquer política social que pretende combater as desigualdades (LINDO, 2015, p. 53).

O entendimento do território usado, enquanto lugar tanto de desigualdades quanto de potencialidades e solidariedade ultrapassa em muito a leitura do território enquanto mero espaço de intervenção ou base de organização de um serviço. “O território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as

fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência” (SANTOS, 2011, p. 12).

Ribeiro (2013a) ressalta que o planejamento do território deve incluir o

reconhecimento de vínculos concretos entre: necessidades básicas, pressupostos materiais da economia e a sua manifestação ao nível das prioridades políticas. [...] A prática do planejamento instala-se – como gestão política de recursos – entre as desigualdades da estrutura da sociedade e as condições imediatas da vida coletiva, fortemente influenciadas pela busca da legitimidade por interesses e segmentos sociais (RIBEIRO, 2013a, p. 118).

Isto leva diretamente ao fator objetivo relacionado às desigualdades territoriais a que se refere Milton Santos. A utilização da categoria território usado de Milton Santos não deve abster-se do reconhecimento da existência de “cidadãos desiguais” ou “cidadãos diminuídos, incompletos” (SANTOS, 2014), já que esta é uma variável presente nos questionamentos elaborados pelo geógrafo em boa parte de sua obra, associando o acesso das pessoas ao lugar onde vivem: o componente territorial define uma política efetivamente redistributiva, aponta ele.

Uma política efetivamente redistributiva, visando a que as pessoas não sejam discriminadas em função do lugar onde vivem, não pode, pois, prescindir do componente territorial. É a partir dessa constatação que se deveria estabelecer como dever legal – e mesmo constitucional – uma autêntica instrumentação do território que a todos atribua, como direito indiscutível, todas aquelas prestações sociais indispensáveis a uma vida decente e que não podem ser objeto de compra e venda no mercado, mas constituem um dever impostergável da sociedade como um todo e, neste caso, do Estado. (SANTOS, 2014, p. 141).

Pereira (2009), em seu estudo sobre a PNAS e o território, adverte para o fato de que a concepção do SUAS, ainda que inove ao apresentar o território como componente determinante, traz a indagação de que sejam assegurados os elementos necessários para a universalização do acesso (p. 19). A autora pondera que “territorializar não significa, ‘automaticamente’, universalizar, democratizar, contribuir para o enfrentamento das desigualdades e, por fim, assegurar direitos”. (p. 21).

Dirce Koga é das autoras que mais apresenta contribuições teóricas sobre a categoria território na política de assistência social, sendo figura recorrente na produção de textos e participação de capacitações promovidas pelo antigo Ministério de Desenvolvimento Social nos últimos anos. A autora, que é assistente social e participou de inúmeros estudos junto à Aldaíza Sposati tendo como lócus de atuação São Paulo, em sua obra (referência sobre território na assistência social) “Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos” (2011), propõe “discutir a introdução da variável território no exame da realidade para a produção de políticas públicas voltadas para a inclusão social” (p. 19). Segundo ela,

o território é considerado como um dos elementos potenciais para uma nova perspectiva redistributiva possível para orientar as políticas públicas. A redistribuição viabilizada pelo acesso às condições de vida instaladas no território onde se vive soma-se aos demais processos redistributivos salariais, fiscais ou tributários, fundiários e das garantias sociais, como a própria reforma fundiária, a reforma fiscal. Parto do pressuposto de que as políticas públicas, ao se restringirem ao estabelecimento prévio de públicos-alvos ou demandas genéricas, apresentam fortes limitações, no que se refere a conseguirem abarcar as desigualdades concretas existentes nos diversos territórios que compõem a cidade, e assim permitir maior efetividade, democratização e conquista da cidadania (KOGA, 2011, p. 20).

A aproximação promovida tanto por Koga quanto por Sposati à geografia e à construção de instrumentos cartográficos para o diagnóstico de situações de exclusão ou precariedade de acesso constitui um inegável avanço na política de assistência social. No entanto, acreditamos que ainda há restrições quanto ao entendimento de como a incorporação da categoria território e, por conseguinte, da categoria território usado de Milton Santos, foi apropriada pelos demais atores, desde gestores, trabalhadores e os próprios usuários da política.

Koga (2011) indica que o território é onde o direito a ter direito é expresso, ou mesmo negado, e que, ao longo do tempo diversos territórios se constituem, sobrepondo-se ou criando novos:

o uso do território pelos sujeitos e a relação entre território e população, o conceito de território se constrói a partir da relação entre território e as pessoas que dela se utilizam. Esta indivisibilidade hoje se mostra com uma particularidade extremamente fecunda quando observamos a intensa dinâmica da população nos territórios. A relação inseparável entre território e sujeito ou população permite uma visão da própria dinâmica do cotidiano vivido pelas pessoas (KOGA, 2011, p. 35).

A partir da utilização da categoria território, Koga faz uma relação com a cidadania no sentido de que, segundo ela, “torna-se imprescindível tratar da dimensão da cidadania, que se expressa a partir e na dinâmica das populações em relação aos territórios vividos. A referência entre lugar e cidadão/cidadania é uma relação intrínseca ao conceito de cidadania” (KOGA, 2011, p. 20). Contudo, ao contrapormos com a construção teórica de Milton Santos, encontramos uma primeira dissonância, já que em sua obra o geógrafo não parte de uma cidadania existente, mas aquela que foi negada em decorrência das desigualdades territoriais e sociais históricas que compuseram o país.

Koga, ao discorrer sobre os conceitos de exclusão e inclusão social, tangencia com a concepção de cidadania e desigualdade, recorrendo a autores da escola francesa como Robert Castel e Serge Paugan, sem, no entanto, trabalhar a especificidade da análise das desigualdades territoriais desenvolvida por Milton Santos. Observa-se que há uma certa tendência, demonstrada no livro “Medidas de Cidades”, à apresentação de mapas que almejavam analisar as condições de inclusão ou exclusão em cidades brasileiras, advogando a utilização do

território como um elemento diferenciador, mas que muitas vezes se materializa como forma de divisão geográfica.

Koga e Sposati, ao construírem o Mapa da Exclusão/Inclusão Social de São Paulo (2000), propuseram uma tentativa de inovação, incorporando 49 indicadores pautados em “utopias”, sendo elas: autonomia, qualidade de vida e desenvolvimento humano e equidade (KOGA, 2011, p. 177). No entanto, algo chama atenção na descrição de Koga sobre o Mapa:

o Mapa da Exclusão/Inclusão Social de São Paulo opera a utopia pela qual o cidadão deseja ser feliz a partir do lugar onde está, onde vive, entendendo que as pessoas desejam ser felizes a partir do lugar onde nascem e têm suas relações afetivas e naturais.

[...] A felicidade tem sido preconizada como uma das três novas utopias do Mapa da Exclusão/Inclusão Social de São Paulo, justamente com as utopias da democracia e da cidadania, tendo em vista o aspecto subjetivo do processo de exclusão social. O desejo de ser feliz no lugar onde se vive surge como um forte elemento de debate sobre a própria condição cidadã. Ser feliz na cidade, no lugar é desejo comum” (KOGA, 2011, p. 178 e p. 190).

A felicidade almejada pelo cidadão é nela mesma uma utopia, convertida em distopia quando analisados os fatores que o tornam não-cidadão em decorrência do lugar onde vivem, com diferenças de acessibilidade e de oportunidade que caracterizam os territórios das cidades, fato aparentemente preterido no Mapa:

seguramente, o caminho maior da inclusão é a felicidade. Atingida supõe muito mais do que a posse, o acesso a condições objetivas de vida. Ela traz à cena a subjetividade, e nela o desejo, a alegria entre um conjunto de sentimentos em busca da plenitude humana. Vale dizer, uma situação que permita que o potencial das capacidades humanas sem restrição a povos ou pessoas possa se expandir. De cada um conforme a sua capacidade, e a cada um conforme a sua necessidade (SPOSATI, 2000 *apud* KOGA, 2011, p. 190).

Segundo evidencia Milton Santos, não seria o desejo pela inclusão social que faz um grupo ou uma pessoa tornar-se cidadão, conforme ressaltam Sposati e Koga, mas a sua inserção no lugar em que vivem:

dessa maneira instrumentalizado, o território é causa de maior desigualdade entre firmas, instituições e sobretudo entre os homens. Em lugar de se tornar o desejado instrumento de igualdade individual e de fortalecimento da cidadania, o território manterá o seu papel igualmente perverso, não apenas alojando, mas na verdade criando cidadãos desiguais, não apenas pelo seu lugar na produção, mas também em função do local onde vivem” (SANTOS, 2014, p. 134).

Logicamente a construção do Mapa e sua inovação, localizada nos anos 2000, buscou romper com o padrão cartográfico baseado em estatísticas e dados burocratizados. É mister ressaltar que estes estudos se tornaram referência na área da assistência social, como forma de romper com a lógica do território como medida administrativa e passiva. Os ideais de uma política formulada com base em um território vivo e que levasse em consideração seus atores

penetraram a constituição da assistência social, e trouxeram à realidade de gestores e trabalhadores a necessidade de considerar o território enquanto categoria de trabalho fundamental.

Uma das grandes contradições também atinentes à política de assistência social e a relação com seus usuários é que, historicamente, há um nível de participação de usuários baixo, que muitas das vezes estão representados por entidades de assessoramento ou de defesa e garantia de direitos³², que frequentemente não os fazem protagonistas na relação política e de controle social que poderiam exercer, dentro de uma perspectiva de território usado e vivido, contribuindo qualitativamente para a construção de uma política social efetivamente participativa.

Toda política pública concretiza-se no espaço e é produtora de territórios e de territorialidades. A Política da Assistência Social não é diferente, tem também sua interface territorial. Como descrito na legislação, a política “se configura necessariamente na *perspectiva socioterritorial*”. Devemos, porém, avançar sobre a concepção “inerte do território”, do território área, localizado e determinado pelo Estado, que receberá intervenções dos agentes públicos. Em nossa concepção, o desafio consiste em apreendermos o território como resultante da formação socioespacial, por isso “vivo”, dotado de dinamicidade, fluidez e conectividade, formatado pelos diferentes poderes, conflitos, relações (i)materiais, tanto políticas como econômicas e culturais (LINDO, 2015, p. 93).

Observa-se que, em grande parte, as propostas trazidas por Koga e Sposati foram incorporadas no discurso tecnocrático da política de assistência social, vigorando majoritariamente como parte essencial do planejamento e na construção da vigilância socioassistencial, sem que, contudo, a política de assistência social pudesse abarcar a enorme disparidade entre acesso a direitos e condições de vida que se traduzem nas enormes desigualdades territoriais e na subcidadania, conforme indicadas por Milton Santos e Lúcio Kowarick. Recorremos uma vez mais ao “excesso de referência ao território”, quando Ribeiro (2011) reflete que

as políticas públicas têm sido traçadas em função do território, tomado como uma espécie de tradução operacional – próxima dos cenários do planejamento estratégico – das estruturas e das desigualdades sociais. Essa ênfase no território tem diferentes conotações, inclusive a que transmite a ideia de que a referência ao território é sempre portadora de uma visão progressista da realidade social. Aliás, pode-se dizer o mesmo com relação ao cotidiano, também citado frequentemente como portador, em si, de promessas de intervenções mais generosas no tecido social. Com a referência ao território e ao cotidiano, muitas vezes é esquecida a dinâmica entre, de um lado, abundância e escassez e, de outro, a natureza multiescalar da economia e da política e, logo, do poder (RIBEIRO, 2011, p. 26).

³² As atividades de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social são definidas pela Resolução nº 27, de 19 de setembro de 2011, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2011/RESOLUCaO%20No%2027%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%202011.pdf.

De maneira geral, a utilização da categoria território usado pela política de assistência social, ainda que de certa maneira pelos profissionais que atuam diretamente nos serviços seja algo que possa compor a lógica de trabalho e acompanhamento realizado nas diversas situações, não se estabeleceu com a complexidade e riqueza que a proposta original da PNAS. O território ainda se materializa como uma área de abrangência - em muitos casos definidos por numerações exatas de ruas, por características domiciliares extraídas de bases censitárias e parâmetros de localização para performances de alcance de metas de atendimento.

Ana Clara Torres Ribeiro (2011) reafirma que

é necessário reconhecer que a complexidade da vida urbana manifesta-se em todos os lugares, o que exige a superação do uso preponderante do “localizador social” representado pelo domicílio, que tem sido utilizado, sem maiores reflexões, como norte da interpretação da dinâmica social. O uso recorrente desse localizador contribui para transformar o território em esfera unificadora das identidades sociais e em parâmetros para a delimitação e o controle da sociabilidade (RIBEIRO, 2011, p. 32).

No âmbito da assistência social, as principais bases de informação são o CadÚnico, o Registro Mensal de Atendimentos (RMA), com registro de participação de alguns serviços de Proteção Social Básica e Especial e o Censo SUAS, que é anualmente respondido pelos serviços de atendimento. Todos dependem não somente de atualização constante e qualidade de registro, mas de uma leitura que de fato correspondesse às diversas contradições iminentes dos territórios e da população que nele sobrevive, transita e se mobiliza. Dependem também da leitura conjunta entre as demais políticas públicas, do acesso aos serviços de bens e consumo, o que transcreveria como a proteção social proposta em determinados territórios está estabelecida. A PNAS almejaria este propósito:

é essa a perspectiva que esta Política Nacional quer implementar. A concepção da assistência social como política pública tem como principais pressupostos a territorialização, a descentralização e a intersectorialidade aqui expressos. Assim, a operacionalização da política de assistência social em rede, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política. Trabalhar em rede, nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2005, p. 44).

No entanto, os serviços sociais que compõem a rede das políticas de assistência social, educação e saúde recebem periodicamente listagens de famílias que estão em “descumprimento de condicionalidades” do PBF, por exemplo, sem que o fato da dificuldade e impedimento de acesso à escola em dias de tiroteios em comunidade, seja contabilizado necessariamente como

uma característica de um território com violência conflagrada. Ainda que caiba aos agentes das políticas públicas realizarem análises da realidade, ainda falta uma cultura de absorção de características sociais marcantes e recorrentes das áreas pobres e desprovidas de segurança que ultrapassam as possibilidades pessoais de acesso das famílias aos serviços, que acabam por ser penalizadas e perseguidas em função das ausências decorrentes de responsabilidade estatal.

Sobre o papel dos cadastros e a aproximação à realidade dos territórios, este trecho em material de capacitação do MDS expressa a situação recorrente nos municípios:

os processos que demandam cadastros e recadastros de indivíduos e famílias têm ganhado um espaço cada vez mais importante no cotidiano de gestão da assistência social nos municípios, que passam também a incluir setor específico de manutenção do CadÚnico. Percebe-se uma preocupação generalizada entre os municípios em relação a esse público específico que compõe a lista de famílias descumpridoras das condicionalidades do PBF.

Essa lógica que incide sobre o fato consumado (descumprimento de condicionalidades do programa) e não sobre a possibilidade de acompanhamento das famílias e suas vivências no território, bem como das reais condições disponibilizadas de acesso aos serviços públicos termina gerando um infundável trabalho de verificação burocrática das condicionalidades e não das condições de vida das famílias em seus territórios.

[...] Nesse contexto cadastral não faz diferença os territórios de abrangência dos CRAS, pois parecem prevalecer as listagens de pessoas ou famílias com determinados perfis, que se adequam ou não aos perfis dos programas, serviços e benefícios existentes (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2013, p. 100).

A despeito destes estraves, nas “Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial” é presumido que:

cabe à Vigilância fornecer sistematicamente às unidades da rede socioassistencial, especialmente aos CRAS e CREAS, informações e indicadores territorializados – produzidos a partir de dados do CadÚnico e de outras fontes – objetivando auxiliar as ações de busca ativa e subsidiar as atividades de planejamento e avaliação dos próprios serviços. Tal modelo implica, não apenas, o planejamento da oferta com base no diagnóstico da demanda, mas também, a instituição da busca ativa como método estratégico de efetivação do acesso, potencializando o caráter preventivo das ações, ou, no mínimo, evitando o agravamento dos danos. A Vigilância Socioassistencial deve subsidiar as proteções com informações a fim de que estas sejam capazes de ir onde os mais vulneráveis estão (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, [s/d], p. 30).

Além disso, as desigualdades territoriais de acesso aos bens e serviços públicos não se resumem apenas a uma distribuição territorial, mas estão relacionadas à qualidade e possibilidade de acesso que uma pessoa ou família tenha, o que depende de diversos fatores como mobilidade urbana – transporte, pavimentação de ruas e calçadas no caso de pessoas com deficiência, domínio de áreas por diferentes facções que impedem a circulação em determinados locais, assim como o desconhecimento de qual seja a função de um serviço

público oferecido em certas localidades, o que exprime a falta de função social local de certos equipamentos.

Lindo (2015) avalia que

a incorporação do conceito de território, apesar de ser considerado como um avanço no âmbito da política nacional, ainda não vem sendo interpretado a partir de seus múltiplos significados, sobretudo aqueles que oferecem possibilidades à efetivação de ações que vão de encontro aos distintos conteúdos geográficos das desigualdades. As desigualdades podem ser identificadas pela análise da territorialização-territorialidade das relações de poder e, desta maneira, é possível traçar estratégias políticas e metodológicas mais apropriadas para o enfrentamento das desigualdades desde as realidades dos territórios (LINDO, 2015, p. 21).

Ainda que seja relevante a diferenciação e cisão interna das cidades, que se exprimem nas desigualdades territoriais latentes nas cidades brasileiras, é fundamental atentar-se para que, ainda assim, uma análise pautada no uso do território e de suas inerentes relações ainda é algo que foge à construção cartográfica presente no escopo das políticas públicas em geral.

Ana Clara Torres Ribeiro (2011) reforça que as políticas, ao abordarem um determinado território, no geral trazem um certo “processo de convencimento” que reduzem não somente o território, mas sua ação estratégica, em apenas espaço de uma “ação considerada eficaz”:

em vez da ação que preserva a espontaneidade e que procura compreender o Outro em suas circunstâncias, adotam-se intervenções que buscam a rendição do outro, envolto ideologicamente nas propriedades consideradas mais relevantes de determinados territórios. [...] Há aí algo que precisa ser urgentemente compreendido. Do lado da sociologia, cabe a valorização do Outro, dos muitos outros do território usado. Da geografia, podem ser esperadas contribuições dirigidas à valorização do território, que tem somado mapas à sedução exercida pela imagem. Essa soma não significa uma decodificação segura do poder. Ao contrário, pode significar, apenas, a intensificação do poder pelos que dominam a técnica (RIBEIRO, 2011, p. 28).

Para exemplificar a articulação entre a assistência social, a inserção dos serviços e a categoria território usado, nesta dissertação nos deteremos ao papel desempenhado pelos CRAS, em face das suas prerrogativas de posicionamento e articulação territorial, previstos na Lei 12.435/2011 (Artigo 6º-C).

O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (BRASIL, 2011).

No Sistema Único de Assistência Social, o CRAS é, portanto, a unidade mais próxima da população no sentido de detecção de demandas e aproximação à realidade vivida, que devem coordenar os serviços, projetos e benefícios assistenciais e manter uma relação direta com os demais serviços socioassistenciais da rede local. De acordo com as Orientações Técnicas do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, a gestão territorial da rede

socioassistencial de proteção social básica “demanda do CRAS um adequado conhecimento do território, a organização e articulação das unidades da rede socioassistencial a ele referenciadas e o gerenciamento do acolhimento, inserção, do encaminhamento e acompanhamento dos usuários no SUAS” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2009, p. 10).

A Lei 12.435/2011 estabelece que as instalações devem ser adequadas, de forma a promover ambientes de recepção e atendimento, que sejam acessíveis às famílias e indivíduos atendidos, tanto em termos de localização quanto acesso físico apropriado para pessoas com deficiência e idosos.

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) é oferecido exclusivamente nos CRAS. Por meio do PAIF é realizado o trabalho social com famílias, que pode caracterizar-se por atendimentos pontuais ou acompanhamentos mais sistemáticos, de acordo com a avaliação técnica feita por um profissional ou pela equipe que compõe o serviço.

Para que o trabalho social com famílias nos territórios seja desenvolvido, os CRAS devem, portanto, adotar a perspectiva de territorialização, que, segundo a NOB-SUAS/2005, está pautada em uma “oferta capilar de serviços baseada na lógica de proximidade do cotidiano de vida do cidadão; localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidades e risco sociais” (BRASIL, 2005, p. 21). A NOB-SUAS/2005 define que para o trabalho com famílias, sejam estabelecidas referências unitárias nacionais, como é o caso do número de famílias referenciadas aos serviços. No caso da Proteção Social Básica, é estabelecida como referência o “serviço de acompanhamento de grupos territoriais [de] até 5.000 famílias sob situação de vulnerabilidade em núcleos com até 20.000 habitantes” (BRASIL, 2005, p. 21). Nestes termos, os serviços utilizam a definição de “famílias referenciadas”, que estejam circunscritas a áreas “caracterizadas como de vulnerabilidade, definidas a partir de indicadores estabelecidos pelo órgão federal” (BRASIL, 2005, p. 21). Este, entretanto, é um tema controverso, visto que não há a definição clara do órgão federal quanto ao indicador que permita mensurar ou definir as áreas de vulnerabilidade, o que leva, na maioria dos casos, à definição de acordo com o fator renda per capita, o que de certa forma se contrapõe àquela proposição de do território usado preconizado pela PNAS, quando as características territoriais não se reduzem ao seu componente econômico. As Orientações Técnicas do CRAS (2009) indicam que

ao reconhecer esta dificuldade, a NOB-SUAS admite que os CRAS sejam instalados, prioritariamente, em territórios com maior concentração de famílias com renda per capita mensal de até ½ salário mínimo, uma vez que as vulnerabilidades sociais podem ser agravadas pela situação de empobrecimento das famílias. Em geral, territórios com

concentração de famílias pobres são mais vulneráveis pois, desprovidos de serviços, o que evidencia a necessidade de uma maior atenção do Estado (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2009, p. 34).

Dentro das funções dos CRAS, sendo este considerado a porta de entrada para os usuários da política de assistência social e como “unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas de seu território de abrangência” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2009, p. 20), a gestão territorial da Proteção Social Básica deve englobar três ações principais: a articulação da rede socioassistencial da proteção básica, a promoção da articulação intersetorial e a busca ativa.

O caderno “Orientações Técnicas do CRAS” (2009) atribui à busca ativa o caráter de ferramenta que propiciará a aproximação com o território e que poderá converter as informações sobre as vulnerabilidades e riscos social vivenciados pelas famílias e indivíduos em ações oferecidas por aquele serviço.

A busca ativa refere-se à procura intencional, realizada pela equipe de referência do CRAS, das ocorrências que influenciam o modo de vida da população em determinado território. Tem como objetivo identificar as situações de vulnerabilidade e risco social, ampliar o conhecimento e a compreensão da realidade social, para além dos estudos e estatísticas. Contribui para o conhecimento da dinâmica do cotidiano das populações (a realidade vivida pela família, sua cultura e valores, as relações que estabelece no território e fora dele); os apoios e recursos existentes e, seus vínculos sociais. A busca ativa atua sobre as situações de vulnerabilidade, risco e potencialidade social identificadas. Apoiar-se em informações disponíveis, como aquelas sobre famílias - ou jovens - em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família (e outras fontes). É uma importante fonte de notificação das situações de vulnerabilidade e risco sociais, bem como das potencialidades identificadas no território, essencial à ação preventiva e à priorização do acesso dos mais vulneráveis aos serviços de assistência social. É, portanto, elemento essencial ao desenvolvimento do PAIF. A realização de diagnósticos a partir de indicadores generalizantes apresenta limites e, por isso, quanto mais os técnicos conhecerem as características e especificidades dos territórios, mais aumentam as chances de eles obterem uma fotografia viva das dinâmicas da realidade local. Assim, a busca ativa complementa a gestão territorial. Contribui para o planejamento local e para a ação preventiva da Proteção Básica, propiciando à equipe do CRAS um adequado conhecimento do território. A equipe deve incorporar, no processo de trabalho, as informações originárias da busca ativa, utilizando-as para definir ações estratégicas, urgentes, preventivas e de rotina. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2009, p. 29).

Em termos de comparação da categoria território usado preconizada pela PNAS, a busca ativa se configura como a forma de atuação mais aproximada ao que se almejava no documento, mas permanece, nos quinze anos após o advento da Política, como um desafio a ser incorporado pelas equipes, em decorrência principalmente da insuficiência de recursos humanos e de infraestrutura, problema comum enfrentado pelas equipes dos serviços. A busca ativa resume-se, em muitos casos, como a localização de famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, ou foco de alguma atividade específica, sem que esta estratégia

seja a principal fonte de aproximação com a realidade de vida da população a ser atendida pelos equipamentos nos seus respectivos territórios. Somado a isso, o Governo Federal, quando lançou o Plano Brasil Sem Miséria³³, no ano de 2011, elencou a busca ativa prioritariamente como forma de inserção no Cadastro Único. O Plano, de matriz intersetorial, tinha como objetivo a redução do percentual de pessoas que viviam abaixo da linha da pobreza, visando o aumento de renda per capita, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. No entanto, no campo da assistência social, em muitos municípios as ações se traduziram na inserção massiva no Cadastro Único³⁴ e, por conseguinte, inclusão em programa de transferência de renda, sem que isso significasse a implementação de um modelo de vigilância socioassistencial que incorporasse a detecção de vulnerabilidades territoriais como parte do planejamento e gestão da política pública de assistência social local. Desta maneira, segundo a própria orientação de atuação proposta pela política de assistência social, o desenho do território de atuação encontra-se prejudicado por motivos diversos, entre eles a insuficiência de recursos humanos e de infraestrutura para atendimento das demandas, definição de prioridades de atuação com base no critério de renda e, em consequência, atuação pautada em ações com foco no PBF.

De modo a aproximar o debate à forma de execução e planejamento da política de assistência social, o próximo capítulo traz as principais características da cidade do Rio de Janeiro e algumas peculiaridades de seus territórios, a serem demonstradas a partir de dados e levantamentos disponíveis, tanto no que concerne ao estudo das suas desigualdades territoriais quanto na distribuição dos serviços pelo município.

³³ O Plano Brasil Sem Miséria é “voltado às famílias que viviam com uma renda familiar inferior a R\$ 70 mensais por pessoa. [...] O plano é baseado em três pilares: garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; acesso aos serviços públicos, visando melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e inclusão produtiva, com o objetivo de aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades”. Fonte: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/internacional/fsm/eixos/inclusao-social/brasil-sem-miseria>. Acesso em 18 ago. 2019.

³⁴ Fonte: Plano Brasil Sem Miséria – Caderno de Resultados – 2011-2014. http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cadernodegraficosbsm-35anos.pdf. Acesso em 18 ago. 2019.

3 A POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO RIO DE JANEIRO, ACESSO E TERRITÓRIO: AS MUITAS CIDADES

A cidade do Rio de Janeiro está localizada na região sudeste do Brasil, no Estado do Rio de Janeiro. Tem a sua história vinculada à sua natureza geográfica e sua vocação como um porto natural. Foi fundada por Estácio de Sá em 01 de março de 1565, 63 anos depois de que os primeiros portugueses chegaram pela Baía de Guanabara, na cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro. No século XVII, com a expansão da exploração do ouro em Minas Gerais, a capital da Colônia foi transferida de Salvador para o Rio de Janeiro (1763), em função, sobretudo, de sua importância enquanto porto³⁵.

Os marcos da cidade foram iniciados no Morro do Castelo, na região que hoje é o Centro. A partir do século XVIII, o Rio de Janeiro experimenta um crescimento de seu espaço urbano, o que atraiu a mão de obra de homens livres para os trabalhos nas obras, somados à população escrava pertencente a uma elite local (VENANCIO, 2013). A chegada da família real portuguesa em 1808 demarca a expansão urbana que a cidade vivenciou a partir de então. A cidade, entretanto, já se configurava com uma separação entre pobres e ricos, impressa nas moradias. Os sobrados e residências de um andar abrigavam boa parte da população branca e imigrantes recém-chegados, não dando chance aos desprovidos de renda a compartilharem dos mesmos espaços. Os pobres espalhavam-se em “pardieiros, palhoças, casinhas e casa de pau a pique” (VENANCIO, 2013, p. 22), quase sempre em áreas impróprias para a moradia. Como indica Venancio,

com barro batido, mariscos, cipós, madeiras e folhas, os pobres construíam suas casas que, em muito pouco, se diferenciavam das senzalas destinadas aos escravos. Contudo, eles enfrentavam um grande desafio: os terrenos não ocupados eram raros ou estavam localizados em locais de difícil edificação (VENANCIO, 2013, p. 21).

No início do século XX, diversas transformações urbanísticas modificaram a paisagem da capital, sobretudo em sua região central, impulsionadas pela influência europeia na arquitetura e política, fazendo ferver o Rio de Janeiro, Distrito Federal, enquanto capital cultural e política do país. Com a sua expansão urbana, também cresceram os problemas relacionados a sua população, em termos da precariedade habitacional e de saneamento básico, agravados pelo fluxo migratório nacional e estrangeiro, junto à população ex-escrava que ocupava a cidade em sua forma mais precária, fazendo os morros e cortiços o destino de moradia

³⁵ Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/historico>.

que também passa a ser combatido pelas autoridades da época. Na primeira década do século XX o prefeito Pereira Passos foi protagonista de uma grande “modernização” da cidade, promovendo a demolição de moradias populares, de forma deslocar parte da população mais pobre e trabalhadores do Centro para os subúrbios. As remoções passaram a ser uma tônica na cidade, o que até os dias atuais faz parte das intervenções estatais na vida dos mais pobres.

A cidade do Rio de Janeiro cresceu junto com suas mazelas, com distribuição desigual de infraestrutura e serviços, criando condições mais favoráveis às classes alta e média.

As primeiras três décadas do século XX demonstraram notável expansão da tessitura urbana da cidade. Nesse período, caracterizou-se o crescimento da cidade a partir de dois vieses: as classes alta e média ocuparam as zonas sul e norte, tendo no Estado e nas companhias concessionárias de serviços públicos seus maiores aliados; e por outro lado, os subúrbios cariocas caracterizaram-se como locais de residência do proletariado, que, a partir do deslocamento das indústrias, se dirigiu, também, para lá. Se as zonas sul e norte tiveram apoio do Estado, em se tratando dos bairros suburbanos a ocupação se deu sem qualquer apoio estatal ou das concessionárias. Dessa maneira, logo se percebia a desigualdade sócio-econômica que se refletia na espacialidade da cidade. [...] Apesar disso, convém lembrar que, devido à especificidade geomorfológica da cidade do Rio de Janeiro, mesmo nos bairros habitados pelas classes mais abastadas da sociedade carioca encontramos favelas sem a infra-estrutura mínima necessária (FERREIRA, 2009, p. 3).

A partir dos anos 30, acentua-se o processo migratório, fazendo sobressair na cidade não somente a deterioração de condições de habitação, como também o aumento da informalidade laboral. Prevalencia a mesma lógica iniciada nas décadas iniciais do século, de repressão e combate às formas populares de moradia mais próximas do Centro e da Zona Sul. Muitas remoções começam a serem executadas, mas o Estado não possuía ainda uma política habitacional definida. As primeiras formas de enfrentamento da questão habitacional foi a autorização das hipotecas habitacionais por meio dos Institutos previdenciários, que deram origem aos famosos conjuntos dos IAP's. Ao final do primeiro governo Vargas e início do Governo Dutra, em 1946, a foi inaugurada uma política intitulada “Casas Populares”. Ambas as políticas tiveram alcance quantitativo reduzido e se caracterizavam por construir conjuntos habitacionais na periferia da cidade. Contudo, a partir da década de 50, novos atores entram em cena em meio à efervescência política: a organização de comissões de moradores de favelas, com influência do Partido Comunista e incentivo de estudantes e intelectuais, formando uma nova forma de resistência às remoções. O Estado propõe à Igreja Católica, como aliada, a ocupação de espaços nas favelas, por meio da Fundação Leão XIII³⁶, criada em 1946, e essa política culminou com a construção da Cruzada São Sebastião, em 1955 (CORREIA, 2006).

³⁶ Até hoje a Fundação Leão XIII possui inúmeros espaços nas áreas mais pobres da cidade, e tem a prestação de serviços voltada à retirada de documentação, distribuição de óculos e provimento de acolhimento institucional.

A Fundação Leão XIII deu início ao provimento de infra-estrutura básica em áreas carentes guiada pela resignação e pelo assistencialismo. A Cruzada nasce com uma missão mais voltada para o controle político, ampliando a infra-estrutura e a urbanização das favelas; sua atuação mais marcante foi a construção do conjunto habitacional Cruzada (como mais tarde ficou conhecido), no Leblon, que foi o primeiro exemplo de remoção para a proximidade da área onde se encontrava a favela a ser demolida (CORREIA, 2006, p. 33).

O Rio de Janeiro deixa de ser capital do país no ano de 1960, o que também muda os marcos de sua inserção política no contexto nacional.

A partir da década de 60 e 70, a política habitacional na cidade foi marcada pelo processo de expansão de conjuntos habitacionais, por meio da ação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e ação das Companhias Habitacionais Populares como forma de “compensação” às áreas removidas. A maior parte destes conjuntos foram em direção à Zona Oeste da cidade, com a característica de uma rede de serviços e infraestrutura precária, o que tornava o deslocamento à área central da cidade penoso em termos de tempo e dignidade, situação que se desenrola até os dias atuais. Por outro lado, “boa parte das áreas de onde foram removidas as favelas foi ocupada por grandes empreendimentos imobiliários que se destinavam à construção de conjuntos de edifícios de apartamentos de alto luxo” (FERREIRA, 2009, p. 4).

Segundo Correia (2006), durante a ditadura militar, houve um aumento do déficit habitacional, concomitante a um incentivo à autoconstrução, o que não melhorou as condições de moradia na cidade. A partir dos anos 80, diversas iniciativas de urbanização de loteamentos precários e favelas foram iniciadas pelo poder público, estendendo-se até o fim do século XX e início do novo século, o que não modificou a segregação residencial e nem as desigualdades territoriais marcantes que se constituíram nos últimos 100 anos na cidade.

Além disso,

tal dinâmica no século XX foi caracterizando diferentes áreas da metrópole, uma vez que diversificava tanto os padrões de moradia, comércio e infraestrutura entre os diferentes bairros, ao mesmo tempo em que diferenciava a representação da cidade entre seus habitantes ou para o conjunto do país: Zona Sul, Zona Norte, subúrbio, Baixada (e atualmente Zona Oeste) passam a servir de parâmetros para sistemas classificatórios de classe social e status, sugerindo um *ethos* específico de seus moradores. Se na Zona Sul da cidade a presença de um sítio urbano pleno em serviços corrobora com a noção de “modernidade”, a Zona Norte e o subúrbio com sua baixada costumam ser associados ao “tradicionalismo” e ao “atraso”, imagem marcada pelo discurso da privação de equipamentos urbanos e de comportamentos tidos como “exóticos” e “marginais” (NUNES E MOURA, 2013, p. 99).

A cidade do Rio de Janeiro, definida por sua diversidade cultural e política, mesmo palco de movimentos de resistência e luta, tem marcas profundas do processo de “urbanização desurbanizada” (JACOBI, 1986) desde as suas origens.

Ana Clara Torres Ribeiro (2013a) enfatiza que a cidade possui “características básicas” da sua história, com seus

contrastes sociais agudos, por curtas distâncias entre edifícios modernos (residenciais, comerciais) e áreas faveladas extremamente populosas, pela presença popular nas ruas da cidade e pela força da cultura negra em contraponto com a importância econômica das formas, inclusive culturais, de consumo de massa (RIBEIRO, 2013a, p. 55).

A cidade tem um forte apelo visual como marca, sendo vendida enquanto destino turístico e como cidade espetáculo, palco de grandes festas e eventos, que se sobrepuseram, principalmente, nos últimos 10 anos. Junto com a realização de megaeventos como os Jogos Panamericanos (2007), Rio+20 (2012), Jornada Mundial da Juventude (2013), Copa das Confederações (2013), Copa do Mundo (2014), Jogos Olímpicos (2016), a cidade do Rio de Janeiro voltou ao cenário de obras e intervenções do início do século XX. Somando-se às intervenções urbanísticas de construção de equipamentos esportivos, culturais e de expansão de sistema viário (metrô e corredores de ônibus) majoritariamente nas áreas do Centro, Zona Sul e Barra da Tijuca, houve um novo aumento das remoções, concentrando, uma vez mais, na Zona Oeste da cidade a construção de conjuntos habitacionais de grande porte (Minha Casa, Minha Vida), sem que se constituísse uma rede de bens e serviços públicos que se adequasse à expansão de demanda imposta naquelas localidades.

O dossiê “Megaeventos e violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro” (2013), elaborado pelo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, trouxe uma avaliação de impacto em relação ao processo de modificações urbanísticas e remoções realizados durante obras para os eventos e seus rebatimentos em relação aos direitos da população na cidade:

o início das intervenções na direção desse projeto permite afirmar que a cidade avança em sentido oposto ao da integração social e da promoção da dignidade humana. Os impactos das intervenções urbanas são de grandes proporções, e envolvem diversos processos de exclusão social, com destaque para as remoções. Para se ter uma ideia, as informações disponíveis permitem estimar gastos da ordem de um bilhão de reais com desapropriações, apenas para a implantação dos BRTs *Bus Rapid Transit*. Mas, para além das remoções, estão em curso transformações mais profundas na dinâmica urbana do Rio de Janeiro, envolvendo, de um lado, novos processos de elitização e mercantilização da cidade, e de outro, novos padrões de relação entre o Estado e os agentes econômicos e sociais, marcados pela negação das esferas públicas democráticas de tomada de decisões e por intervenções autoritárias, na perspectiva daquilo que tem sido chamado de cidade de exceção. Decretos, medidas provisórias, leis votadas ao largo do ordenamento jurídico e longe do olhar dos cidadãos, assim como um emaranhado de portarias e resoluções, constroem uma institucionalidade de exceção (COMITÊ POPULAR RIO DA COPA E DAS OLIMPÍADAS, 2013, p. 5).

Após a realização dos eventos, grandes escândalos de corrupção fizeram com que obras não fossem finalizadas, estruturas fossem abandonadas e os investimentos em expansão urbana fossem cessados. O panorama da cidade atualmente é de abandono, tornando as áreas mais pobres alvo fácil de violência generalizada, escassez ou ruptura na prestação de serviços básicos, como saúde, educação e mobilidade.

Neste quadro histórico de contradições, a cidade do Rio de Janeiro se destaca por qualidades e disparidades que a tornam peculiar no cenário nacional.

neste sentido, deve ser reconhecido, inicialmente que a metrópole do Rio de Janeiro constitui um lugar de heranças desafiadoras, onde se encontram mesclados processos positivos de constituição de uma identidade social e cultural coletiva face ao país e à escala internacional a processos de agudização da exclusão social e de apagamento relativo de seu papel histórico, econômico e político (RIBEIRO, 2013 a, p. 281).

O IBGE estima que a população da cidade está em 6.718.903 habitantes no ano de 2019. Em relação ao ano de 2010, houve um crescimento populacional de 6,3%. O Rio de Janeiro é o segundo município mais populoso do país, depois de São Paulo. Apesar de ser a segunda maior cidade em população, ocupa apenas a 277ª posição em relação ao PIB per capita no país, e 31,4% da população tem renda mensal de até 1/2 salário mínimo (em contraste a um PIB per capita de R\$ 50.690,82)³⁷.

Os dados do IBGE revelam ainda que a cidade ocupa o 3.751º lugar entre os 5.570 municípios brasileiros em taxa de escolarização de 6 a 14 anos (96,4%) e a 2.831ª posição na taxa de mortalidade infantil, o que demonstra que ainda há uma condição de desassistência latente que localiza a cidade em índices subdesenvolvidos.

Cumprir observar que, apesar dos indicadores sociais da cidade serem, em média, relativamente superiores aos de outras unidades da federação, esse fato não exclui um quadro de forte desigualdade, pois segundo dados compilados pelo IPP (2017), 22% da população reside nas 1.018 favelas da cidade, totalizando 1.434.975 habitantes, em contraponto a uma parcela da população com acesso a infraestrutura adequada, espaços privilegiados de moradia, entre outros. Portanto, as diversidades sociourbanas e territoriais são um grande desafio, com o avanço da lógica de mercado em contrapartida à necessidade de políticas públicas voltadas para a qualidade de vida da população, e que implicam em reafirmar os direitos do cidadão de maneira igualitária (SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 48).

A cidade do Rio de Janeiro possui 162 bairros e está dividida em 5 Áreas de Planejamento (AP) e 33 Regiões Administrativas (RA). Esta é a denominação oficial adotada pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, mas não é necessariamente a mesma utilizada na divisão administrativa de alguns órgãos, como é o caso da secretaria responsável pela assistência social no município. Comumente a sua divisão é reportada em 4 grandes áreas: Centro, Zona Norte, Zona Sul e Zona Oeste. Como característica geral da cidade, as AP's 1 e 2, respectivamente Centro, Zona Sul e Grande Tijuca são as que apresentam uma concentração de equipamentos culturais e de serviços públicos, principalmente federais e estaduais, herança dos tempos de capital da República.

³⁷ Fonte: IBGE. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>. Acesso em 05 ago. 2019.

Na cidade do Rio de Janeiro, o planejamento, gestão e execução da política de assistência social são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH). A SMASDH, ao longo dos anos, passou por diversas reformulações, agregando e desagregando setores, subsecretarias, fundações, nem sempre específicos da política de assistência social. A primeira Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social foi instituída em 1979 (MANES BARRETO, 2011). Atualmente, a Secretaria e sua estrutura são definidas pelo Decreto Rio nº 42.719, de 1º de Janeiro de 2017, que incorporou à SMASDH a Secretaria Municipal de Envelhecimento Ativo, Resiliência e Cuidado e da Secretaria Especial de Políticas Para as Mulheres, além de responder pelo apoio administrativo e técnico aos Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos e Políticas vinculados a ela.

Compõem a rede de proteção social da SMASDH 193 equipamentos e polos de serviços. Destes, 103 fazem parte da estrutura formal da Secretaria (Decretos Rio Nº: 42.879 de 09/02/2017, 42.907 de 23/02/2017, 43.456 de 18/07/2017 e 43.916 de 31/10/2017). Os demais equipamentos 51 são os Polos do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, a rede de execução indireta (conveniada/contratada) que inclui Centros de Acolhimento, Centros de Habilitação e Reabilitação para Pessoas com Deficiência e Hotéis Acolhedores; e, os Conselhos Tutelares, órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) de crianças e adolescentes (SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 51).

Cabe ressaltar que a gestão da SMASDH é exercida há quase 10 anos por indicações estritamente políticas, com secretários que pouco tem a ver com a formação técnica na área social, bem como de quadros de apoio e assessoria direta muitas vezes leigos na temática, acarretando alguns casos de discrepância em relação à orientação normativa da PNAS. Ressaltamos, entretanto, que o quadro técnico constituído pelo ingresso de funcionários públicos concursados, nos anos 2000, possibilitou que, de forma geral, os preceitos da política sejam seguidos, ainda que este quadro de profissionais venha se deteriorando ao longo dos anos, por motivos de adoecimento, aposentadoria e pedidos de exoneração³⁸, entre outros, e a substituição siga ineficiente e de forma precarizada, por via da terceirização constante dos trabalhadores, utilizando-se de convênios com Organizações Sociais para subcontratação.

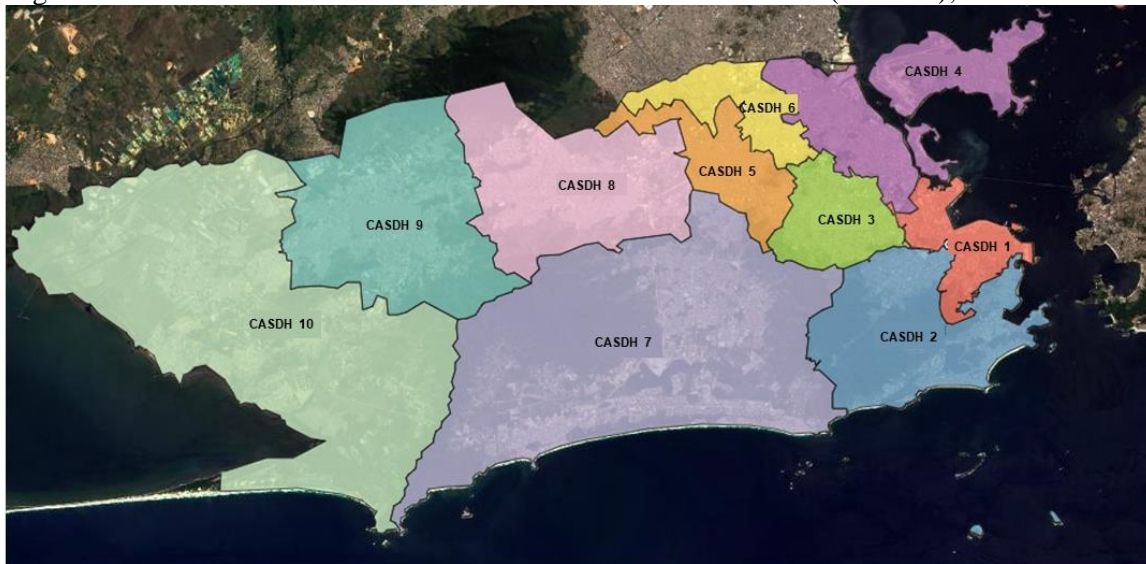
Há cerca de dois anos foi instituída a Coordenadoria de Integração e Monitoramento (CIM), na SMASDH, que tem como uma de suas funções a implantação da vigilância socioassistencial no município. Nesta direção, o CIM vem reunindo esforços em criar estratégias de monitoramento com base na participação das diferentes equipes, e, com isto, está

³⁸ Informações detalhadas no item Gestão do Trabalho e Recursos Humanos do Plano Municipal de Assistência Social da cidade do Rio de Janeiro (SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS, 2018).

desenvolvendo uma aplicação cartográfica, o Diagnóstico Socioterritorial Participativo da SMASDH³⁹, que, além de reunir dados censitários da cidade, vem juntando informações referentes aos atendimentos e do CadÚnico. Este esforço, no entanto, ainda é inicial, e as metodologias e instrumentos da vigilância socioassistencial no município estão em fase de implementação.

A SMASDH divide a cidade em 10 Coordenadorias Assistência Social e Direitos Humanos (CASDH) em sua organização administrativa, cuja divisão não corresponde às áreas das coordenações regionais das Secretarias Municipais de Saúde e de Educação, o que é um possível entrave quanto à mediação e intersectorialidade entre os equipamentos públicos das respectivas áreas. A configuração espacial das CASDH está demonstrada no mapa a seguir. Cada Coordenadoria deve gerir os equipamentos públicos de assistência social em sua área de abrangência, potencializando a identificação de demandas, a mediação com os diversos atores políticos e estimulando a intersectorialidade, provendo aos serviços socioassistenciais meios técnicos e administrativos de execução da política. Ainda que o papel descentralizado seja exercido pelas CASDH, elas não possuem autonomia política ou financeira, dependendo do nível de gestão municipal para disponibilização de recursos ou orientação de atividades ou ações correspondentes ao direcionamento político da pasta.

Figura 2 – Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos (CASDH), 2019.

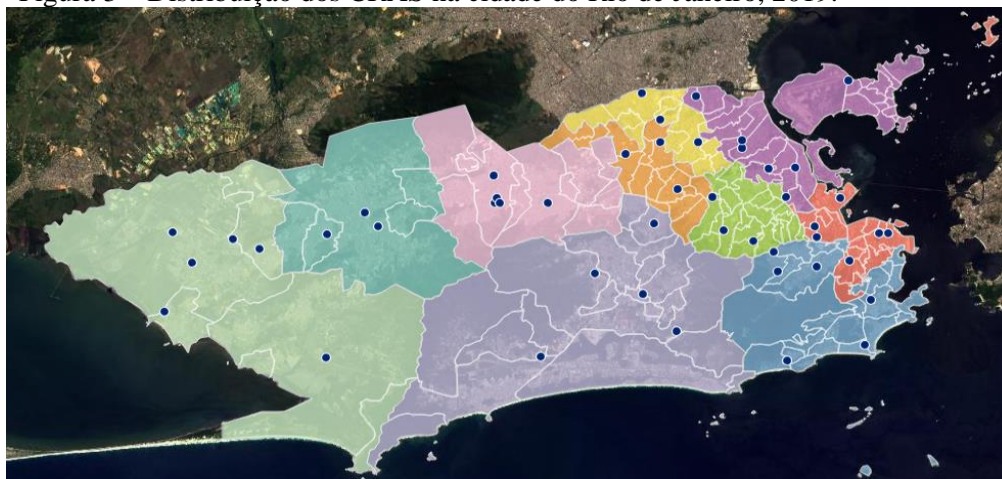


Fonte: Diagnóstico Socioterritorial Participativo da SMASDH, 2019, elaborado pela Coordenadoria de Integração e Monitoramento (CIM/SMASDH).

³⁹ A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro tem em sua estrutura o Instituto Pereira Passos (IPP), que é responsável pelas informações cartográficas e sociodemográficas da cidade, entre outras, onde é possível vislumbrar algumas informações relevantes de acordo com as áreas administrativas da cidade. Ainda que esta seja uma aproximação cartográfica evidenciada em dados censitários, majoritariamente, pode traçar um panorama mais voltado às microrregiões da cidade. O CIM utiliza a plataforma cartográfica e informações sociodemográficas do IPP como principal base para construção do Diagnóstico.

A cidade do Rio de Janeiro possui 47 CRAS, distribuídos nas 10 CASDH. De acordo com a orientação de distribuição conforme o número de famílias referenciadas, há um déficit numérico, com a necessidade de pelo menos o dobro destes serviços⁴⁰.

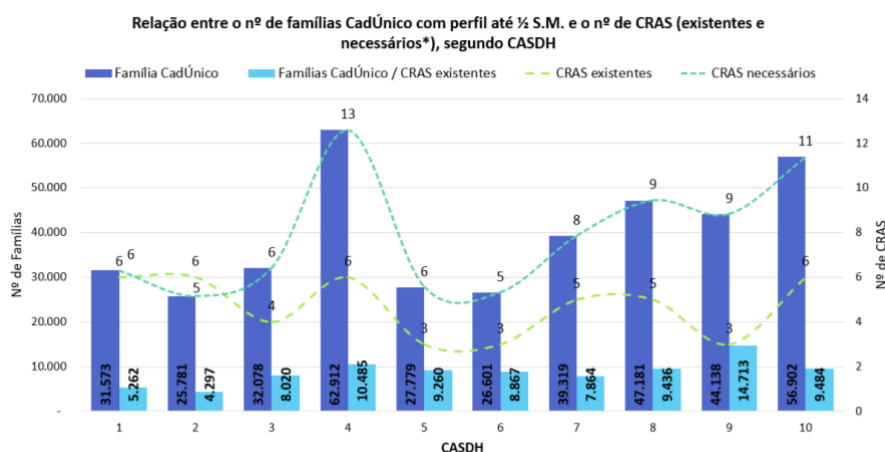
Figura 3 – Distribuição dos CRAS na cidade do Rio de Janeiro, 2019.



Fonte: Diagnóstico Socioterritorial Participativo da SMASDH, 2019, elaborado pela Coordenadoria de Integração e Monitoramento (CIM/SMASDH).

O CIM realizou uma estimativa com base no número de famílias com renda de até 1/2 salário mínimo, inseridas no CadÚnico, para um levantamento aproximado da necessidade de CRAS, a considerar a necessidade de atendimento ou acompanhamento social destas famílias.

Figura 4 – Levantamento do número de CRAS existentes e necessários na cidade do Rio de Janeiro, de acordo com famílias com renda de até 1/2 salário mínimo do CadÚnico. Coordenadoria de Integração e Monitoramento, 2019.



* Referência: 1 CRAS para cada 5.000 famílias CadÚnico com renda até 1/2 S.M.

Fonte: Diagnóstico Socioterritorial Participativo da SMASDH, 2019, elaborado pela Coordenadoria de Integração e Monitoramento (CIM/SMASDH).

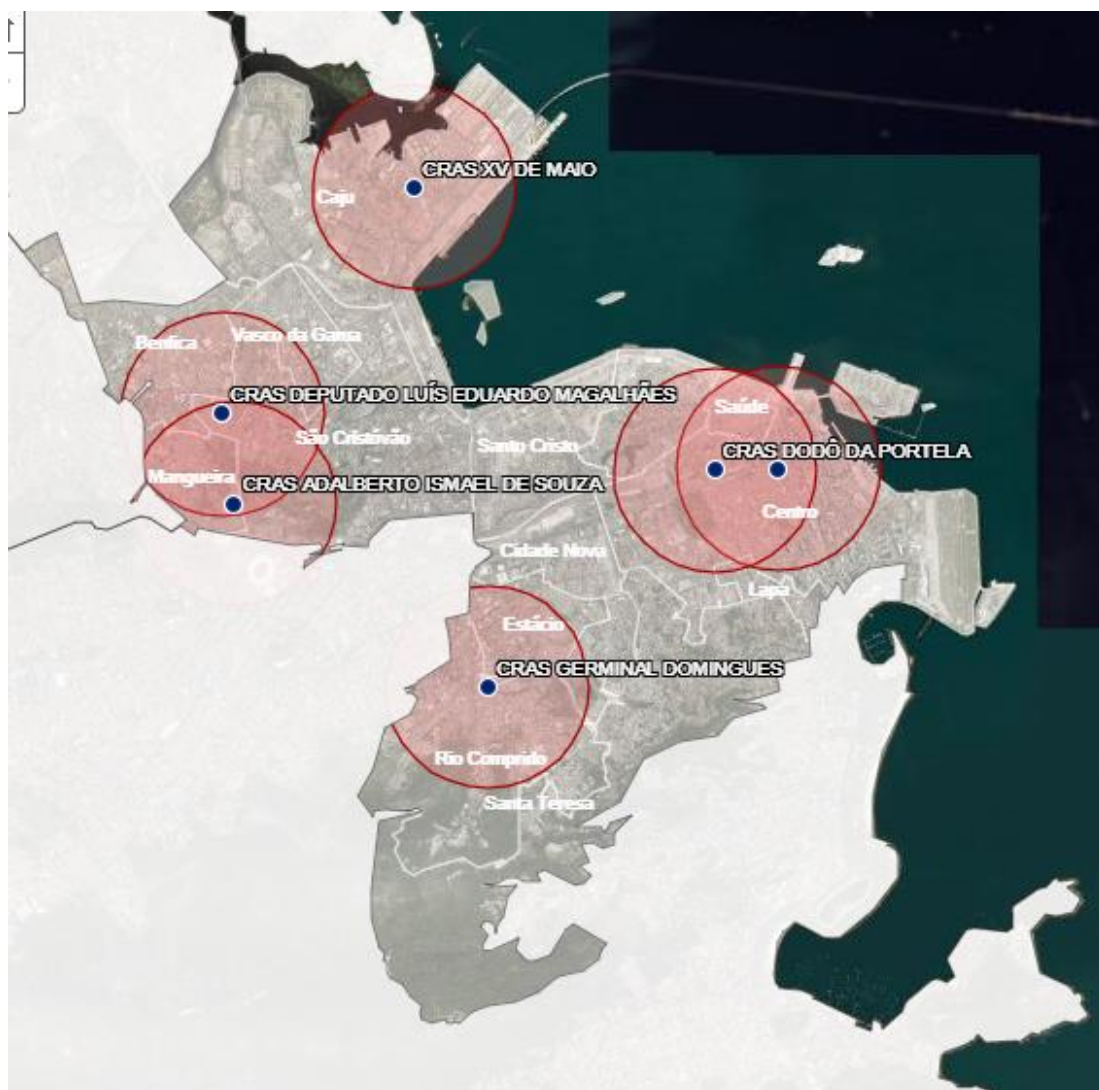
⁴⁰ “Considerando a relação entre o nº de famílias inscritas no CadÚnico com perfil até 1/2 S.M. e o nº de CRAS existentes na Cidade, a partir da referência de 1 CRAS para cada 5.000 famílias, é possível observar o déficit de CRAS em quase todas as CASDH, exceto na 1ª e 2ª. Destacam-se a 9ª CASDH com aproximadamente 14.713 famílias por CRAS e a 4ª CASDH com 10.485 por CRAS”. Diagnóstico Socioterritorial Participativo da SMASDH, 2019, elaborado pela Coordenadoria de Integração e Monitoramento (CIM/SMASDH).

A localização dos CRAS na cidade não corresponde a uma distribuição equitativa, não sendo raro encontrar equipamentos com proximidade relativa entre eles, mas distantes da população a eles referenciada. Não há parâmetros estabelecidos de mensuração para a inserção ou realocação dos equipamentos, sendo necessário eleger critérios municipais que possam definir e aproximar a implantação de novos equipamentos de acordo com as vulnerabilidades e risco social que mais incidem nos territórios da cidade, bem como de facilitação de acesso, considerando mobilidade urbana em suas dimensões mais amplas, não restritas apenas ao transporte público. Atualmente, a localização dos CRAS na cidade do Rio de Janeiro está relacionada mais a critérios relacionados à disponibilidade de imóveis públicos ou alugados, mas que permanecem em grande entrave, haja vista a impossibilidade de muitos moradores de se locomoverem entre localidades, seja pela falta de recursos financeiros para transporte, seja pela imposição da violência que impede a entrada em alguns territórios. Mesmo que estes equipamentos utilizem um recurso comum de atendimentos descentralizados em diferentes localidades, este fato não se converte em cobertura dos territórios da cidade e nem propicia a aproximação com os territórios, de forma a potencializar os recursos do território usado e praticado, conforme preconizado na PNAS.

Para ilustrar algumas das disparidades em termos de localização dos CRAS, apresentamos como exemplo três casos peculiares, localizados na CASDH 1 (Centro), CASDH 8 (Bangu) e CASDH 9 (Campo Grande). Quando analisamos separadamente as áreas de abrangência e a localização, nos deparamos com a proximidade física dos equipamentos, sem que, necessariamente, o número de famílias referenciadas ou o perfil de vulnerabilidade das áreas seja o fator de localização daquele equipamento.

De acordo com as informações do CIM, na área da CASDH 1, Centro, por exemplo, que tem uma população de 297.976 habitantes, há 6 CRAS, sendo quatro deles com proximidade física em um raio menor 1 km, conforme Figura 5.

Figura 5 – Distribuição dos CRAS na CASDH 1 e marcação do raio de 1 km, cidade do Rio de Janeiro, 2019.

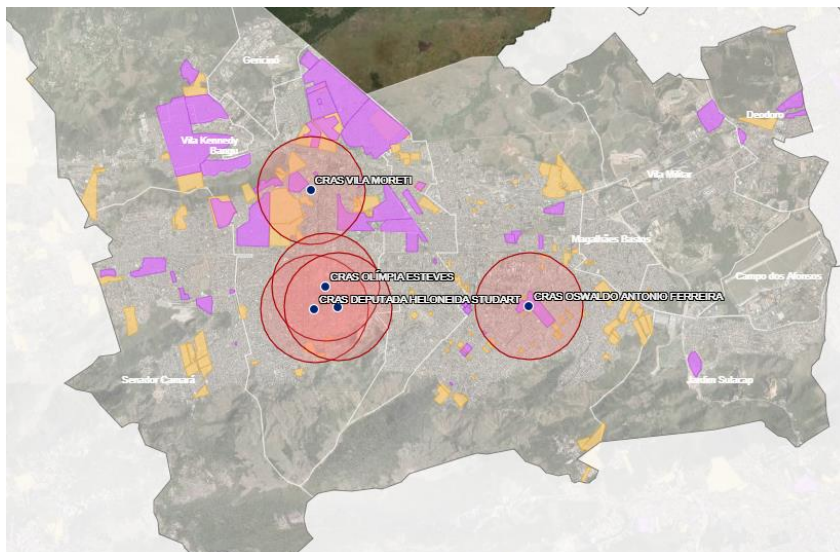


Fonte: Diagnóstico Socioterritorial Participativo da SMASDH, 2019, elaborado pela Coordenadoria de Integração e Monitoramento (CIM/SMASDH).

A CASDH 8 (Bangu) possui 671.041 habitantes, 5 CRAS, sendo 3 deles num raio de 1 km (cada um deles tem menos de 700 m entre um e outro), conforme Figura 6. O agravante desta situação é a localização de grandes conjuntos habitacionais remanescentes da década de 60 e 70, que ficam localizados distantes dos três CRAS que se encontram reunidos dentro de um perímetro menor.

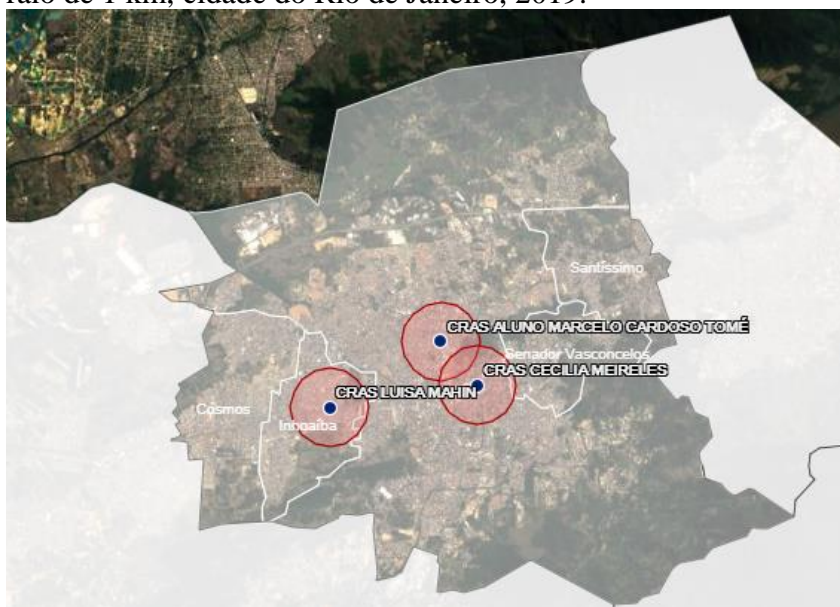
Já a CASDH 9 (Campo Grande), segundo dados do CIM, possui população de 542.084 habitantes e 3 CRAS, sendo 2 deles no raio de menos de 2 km, indicado na Figura 7.

Figura 6 - Distribuição dos CRAS na CASDH 8 e marcação do raio de 1 km e localização de conjuntos habitacionais (roxo) e loteamentos irregulares (laranja), cidade do Rio de Janeiro, 2019.



Fonte: Diagnóstico Socioterritorial Participativo da SMASDH, 2019, elaborado pela Coordenadoria de Integração e Monitoramento (CIM/SMASDH).

Figura 7 - Distribuição dos CRAS na CASDH 9 e marcação do raio de 1 km, cidade do Rio de Janeiro, 2019.

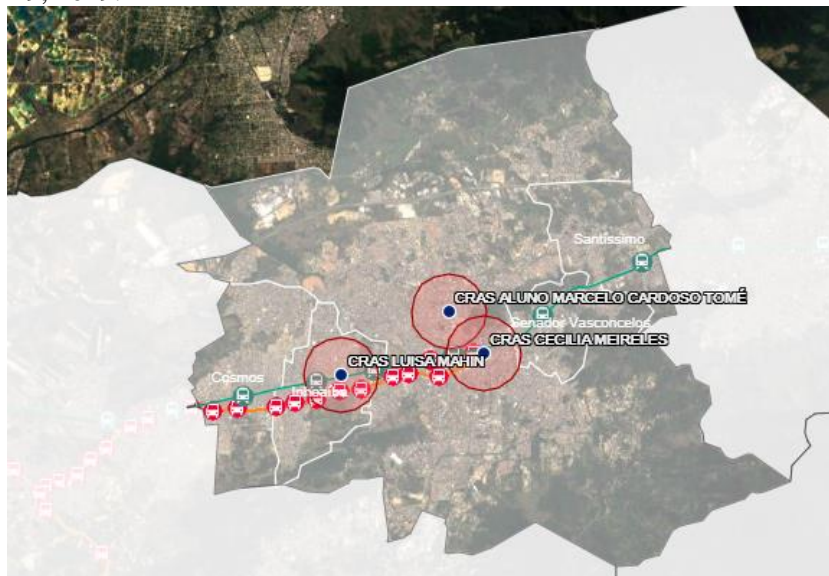


Fonte: Diagnóstico Socioterritorial Participativo da SMASDH, 2019, elaborado pela Coordenadoria de Integração e Monitoramento (CIM/SMASDH).

Outra situação peculiar é da localização dos equipamentos e a possibilidade de acesso, conforme demonstrado a seguir. Como exemplo, na CASDH 9 (Campo Grande) observa-se a proximidade dos equipamentos à linha férrea (a espinha dorsal da mobilidade entre a Zona Oeste e Centro da cidade) no entanto, um dos principais problemas nesta CASDH's é justamente a ineficiência do sistema de transporte, fazendo com que a população tenha a dependência do sistema de transporte alternativo e precário naquela região. Na Figura 8 é possível visualizar, na CASDH 9, a proximidade à linha férrea (cor verde) e ao corredor do

BRT (cor vermelha), entretanto, cabe ressaltar que este último foi desativado em função da alegação de vandalismo pela concessionária que operava a linha.

Figura 8 – Localização dos CRAS em relação à linha férrea, CASDH 9, 2019.

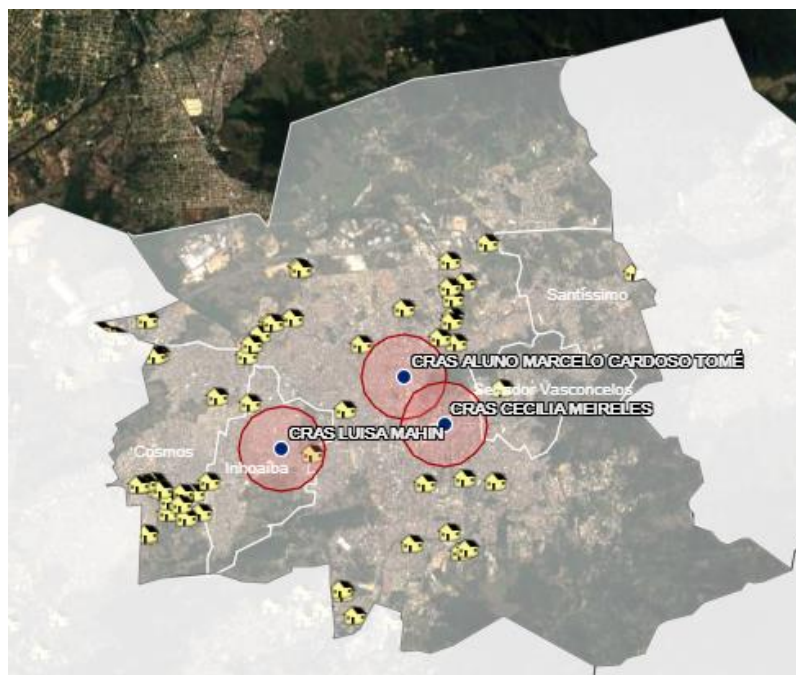


Fonte: Diagnóstico Socioterritorial Participativo da SMASDH, 2019, elaborado pela Coordenadoria de Integração e Monitoramento (CIM/SMASDH).

As CASDH 9 e 10 enfrentam ainda o aumento de demanda em relação ao aumento dos conjuntos habitacionais, visto que boa parte das construções dos empreendimentos imobiliários para a faixa mais pobre foi naquela área (Figuras 9 e 10). Os condomínios por si só são um complexo de demandas, pois geralmente estão em locais isolados, com infraestrutura precária de serviços públicos e transporte no seu entorno, prevalecendo um quadro de exclusão e vulnerabilidade agravado por tal isolamento. Ademais, a CASDH 9 possui territórios isolados⁴¹, com configuração de encostas e população residente em região de mata, o que dificulta o acesso tanto das equipes quanto da população aos serviços e benefícios.

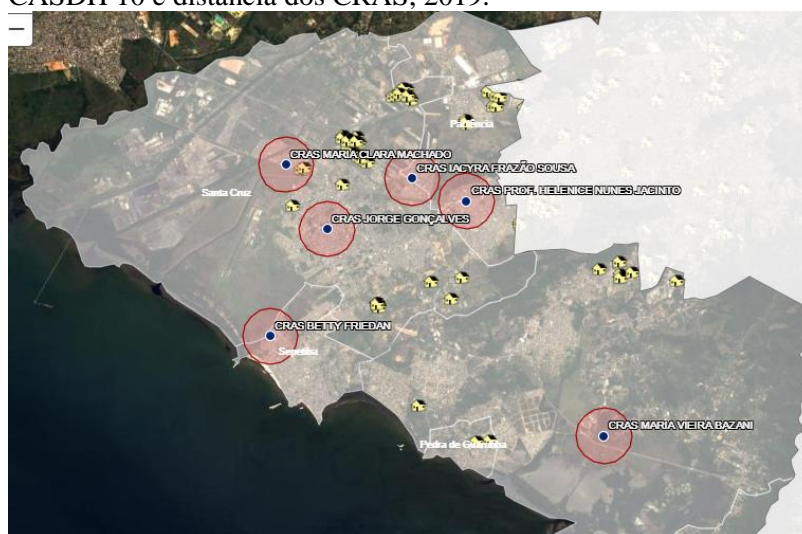
Figura 9 – Empreendimentos Minha Casa, Minha Vida na área da CASDH 9 e distância dos CRAS, 2019.

⁴¹ Conforme informações contidas no Plano Municipal de Assistência Social - 2018-2021 (SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS, 2018).



Fonte: Diagnóstico Socioterritorial Participativo da SMASDH, 2019, elaborado pela Coordenadoria de Integração e Monitoramento (CIM/SMASDH).

Figura 10 - Empreendimentos Minha Casa, Minha Vida na área da CASDH 10 e distância dos CRAS, 2019.



Fonte: Diagnóstico Socioterritorial Participativo da SMASDH, 2019, elaborado pela Coordenadoria de Integração e Monitoramento (CIM/SMASDH).

Inúmeros são os desafios de intervenção nos territórios da cidade, e um dos principais fatores, tanto em termos de aumento de vulnerabilidade e risco social, quanto da insuficiência de atendimento, é a violência. Da Zona Sul à Zona Oeste do Rio de Janeiro, o aumento dos índices de violência em áreas dominadas pelo tráfico de drogas e pelas milícias provocam cotidianamente o fechamento de serviços de saúde, a suspensão de aulas nas escolas e a impossibilidade de atuação local das equipes de assistência social, entre outros, o que promove

a desassistência nestas localidades. A violência expõe as famílias e indivíduos a um aumento de tais violações: dados do Observatório da Intervenção, da Universidade Cândido Mendes⁴², apontam que no ano de 2018 houve aumento de 40% de homicídios decorrentes de intervenções policiais, bem como detectou que houve um aumento de 156% de trocas de tiros perto de escolas (raio de 100 m) ocasionando maior número de dias sem aula e queda do rendimento escolar nas escolas que sofrem este tipo de violência.

O grande desafio da execução do SUAS nas metrópoles brasileiras, e a cidade do Rio de Janeiro se encaixa nessa realidade, é ofertar um padrão de serviço compatível com o tipo e volume das vulnerabilidades e violações de direitos identificados, considerando a complexidade das metrópoles e a existência de territórios deflagrados pela violência urbana, além das novas demandas oriundas do acirramento do empobrecimento da população. Seja, antigas ou novas questões, são demandas urgentes e desafiadoras que exigem respostas da Proteção Social (SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 21).

Desta maneira, a vulnerabilidade social e o risco em decorrência de situações de violência fazem parte do cotidiano da população carioca, exigindo uma releitura dos territórios de atuação, e do perfil de famílias atingidas de todas as formas pelas relações de poder e violência que estão estabelecidas nas diferentes áreas da cidade.

Em face das peculiaridades das grandes cidades e, particularmente, da cidade do Rio de Janeiro, os conceitos de vulnerabilidade e risco social estão relacionados a um contexto permanente de violação de direitos, seja no campo dos direitos sociais, quanto de direitos e liberdades individuais. Ademais, a exposição de famílias e indivíduos a situações de precariedade habitacional ou socioambiental, agregados a fatores socioeconômicos ou do ciclo de vida, pode aumentar o quadro de vulnerabilidade e risco social aos quais estão sujeitos.

Em síntese, vulnerabilidade pode ser definida como exposição a contingências e tensões, e as dificuldades em lidar com elas. Por um lado, os riscos, choques e tensões para que um indivíduo, grupo familiar, comunidade, é objeto e, por outro lado, desproteção, significando falta de meios para responder, sem perda prejudicial. É necessário destacar que a noção de vulnerabilidade precede a identificação dos grupos mais vulneráveis, posto que exija especificar riscos e determinar tanto a capacidade de resposta dos grupos, como sua habilidade para adaptar-se ativamente. Nesse sentido, a fragilidade institucional, a falta de equidade socioeconômica e as precárias condições socioambientais do território são consideradas riscos, pois obstruem o desenvolvimento socioeconômico e impedem a coesão social. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2013a, p. 28).

Para uma aproximação com alguns dos principais contrastes da cidade, utilizaremos aqui um dos recortes destacados no Índice de Progresso Social (IPS) do Rio de Janeiro, atualizado no ano de 2018 e publicado no ano de 2019 pelo Instituto Pereira Passos. Ainda que haja outros índices largamente utilizados em parâmetros sociais, acreditamos que por sua

⁴² Fonte: <http://observatorioidaintervencao.com.br/documentos/>. Acesso em 05 ago. 2019.

atualização recente e tipo de componentes, o IPS possa traçar um breve retrato de algumas discrepâncias territoriais da cidade. O IPS tem como objetivo mensurar componentes de desenvolvimento humano, a partir da cobertura de serviços disponíveis em diferentes territórios, além da incidência de doenças e exposição à violência (INSTITUTO PEREIRA PASSOS, 2019). Desenvolvido originalmente na Universidade de Harvard e no Massachusetts Institute of Technology (MIT), nos Estados Unidos, o IPS Global é adequado localmente por diferentes atores de universidades, gestores públicos e sociedade civil, para que os indicadores possam retratar a realidade das cidades em que é aplicado. Nesta direção, o IPS na cidade do Rio de Janeiro foi gerado nos anos de 2016 e 2018, utilizando dados administrativos que não se limitam à renda, na tentativa de gerar um retrato das desigualdades internas e de possíveis rumos que deveriam alertar o planejamento das políticas públicas no município.

Figura 11 – Indicadores do Índice de Progresso Social da Cidade do Rio de Janeiro - 2018.



Fonte: Instituto Pereira Passos, 2019.

Apesar da utilização de componentes importantes associados à violência e acesso à conhecimento e informação, por exemplo, o IPS ainda tem algumas deficiências em relação à geração de dados, que, apesar de primar pela participação social em sua formatação, ainda tem boa parte de elementos nas bases tradicionais, como o Censo de 2010 (quase 10 anos de lapso temporal). A aplicação faz uma mescla de dados locais e nacionais, gerados tanto por órgãos federais – como o Ministério da Saúde – como estaduais, por exemplo o Instituto de Segurança Pública (ISP) do Rio de Janeiro. No entanto, alguns dados podem mostrar-se subestimados, como por exemplo número de crianças em situação de trabalho infantil. Este dado é retirado do CadÚnico, e na cidade do Rio de Janeiro apresenta distorções, já que nem toda a família com

crianças em situação de trabalho infantil e nem todo o tipo de trabalho infantil é marcado na base. Um dos exemplos mais comuns é o de crianças e adolescentes inseridos no tráfico de drogas, considerada uma das piores formas de trabalho infantil. Apesar do aumento de crianças e adolescentes trabalhando no tráfico nos últimos anos (WILLADINO, NASCIMENTO E SILVA, 2018), a taxa de participação no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) no município não sofreu alteração significativa, e este tipo de acompanhamento social permanece insuficiente na cidade⁴³.

Ao gerar mapas por componentes referentes às Regiões Administrativas do município, o IPS demonstra alguns cinturões de acesso desigual, em mesmas macrorregiões (Áreas Programáticas), ou bairros vizinhos, o que indica, ainda que parcialmente, a natureza desigual da cidade do Rio de Janeiro, onde a segregação espacial e residencial ocorre dentro de distâncias muito curtas. No geral, o desempenho da cidade é de 60,85, enquanto do Brasil é de 72,87⁴⁴. O IPS compara os resultados as Regiões Administrativas e cria uma categorização entre áreas com vantagem, desvantagem ou neutras em alguns componentes, por meio da utilização de *scorecards* e agrupamento de 6 RA's com renda per capita semelhante. A Tabela 1 traz uma comparação de índices, com a síntese dos principais componentes, apontando as respectivas regiões de melhor e pior desempenho.

Com a comparação dos dados, é possível observar que os melhores *scores* são das Regiões Administrativas de Lagoa, Botafogo e Copacabana, com apenas uma exceção no item “Direitos Individuais”, em que Guaratiba aparece com melhor pontuação. Em contrapartida, os piores *scores* concentram-se entre 5 RA's: Jacarezinho, Cidade de Deus, Complexo do Alemão, Pavuna e Zona Portuária. Essas últimas regiões têm em comum o fato de serem dominadas pela violência, e, apesar de estarem muito próximas a bairros com condições muito melhores de acesso a bens e serviços públicos, sofrem com os efeitos da precariedade social em decorrência, sobretudo, do cotidiano violento a que estão sujeitas.

Alguns dados mostram um verdadeiro abismo social entre as localidades, como é o caso do Acesso à Educação Superior. Malgrado o fato de, no geral, este índice ser ruim no Brasil e em toda a cidade, enquanto Botafogo apresenta um *score* de 99,39, o Complexo do Alemão aparece como a pior RA, com apenas 0,52.

Figura 12 –Regiões Administrativas (RA) – Cidade do Rio de Janeiro

⁴³ Segundo o Plano Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro (SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS, 2018), no Plano Plurianual de 2014-2017 foi prevista uma meta de atendimento de 5.677 crianças e adolescente pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), e a meta executada no período ficou em cerca de 300 crianças e adolescentes.

⁴⁴ Fonte: <https://www.socialprogress.org/?tab=2&code=BRA&compare=BRA&compare=COL&compare=CHL&prop=FOW>. Acesso em 05 ago. 2019.

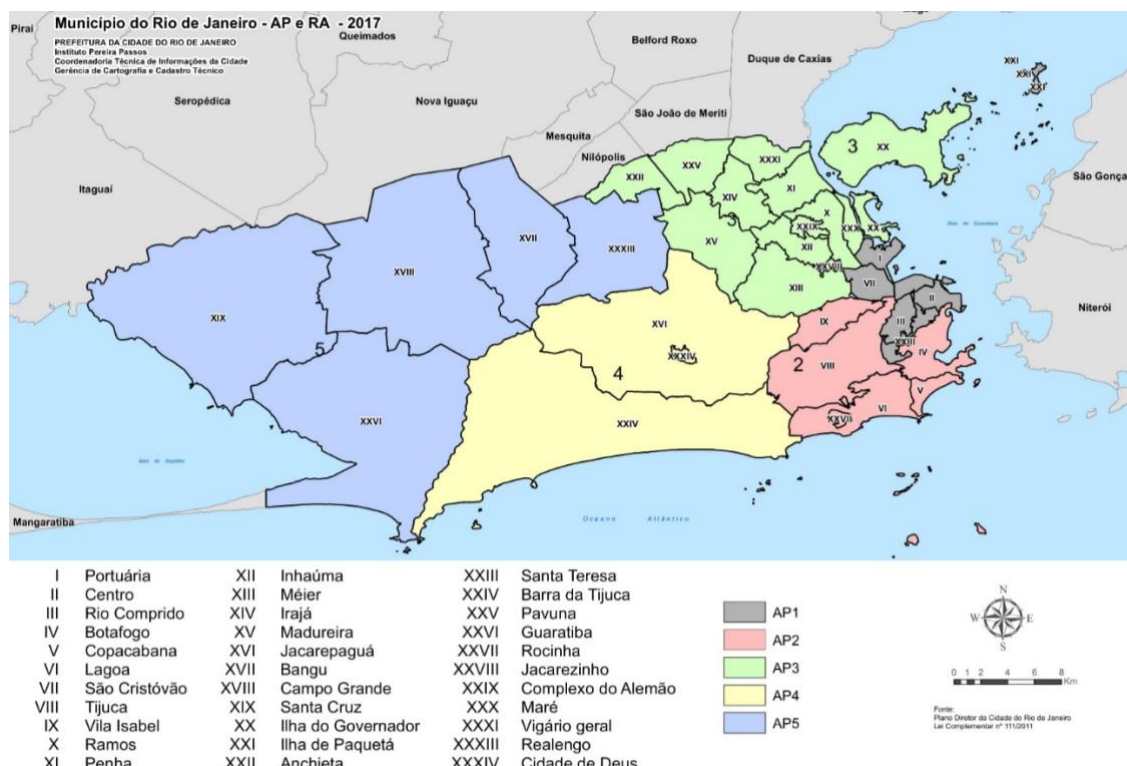


Tabela 1 – Comparativo entre melhor e pior score no IPS, por componente, Brasil x Cidade do Rio de Janeiro/Regiões Administrativas (RA), 2018.

Dimensão/ Componente	Score					
	Brasil (1)	Cidade do Rio de Janeiro (2)	RA com melhor resultado (2)	RA	RA com pior resultado (2)	RA
Necessidades Humanas Básicas	81,79	73,49	91,19	Botafogo	56,38	Jacarezinho
Nutrição e Cuidados Médicos Básicos	92,61	70,61	91,53	Botafogo	36,02	Cidade de Deus
Água e Saneamento	93,69	83,68	99,32	Copacabana	17,54	Guaratiba
Moradia	52,48	79,23	99,56	Botafogo	18,44	Complexo do Alemão
Segurança Pessoal	52,48	60,44	82,92	Lagoa	6,01	Zona Portuária
Fundamentos do Bem Estar	76,56	50,45	81,23	Lagoa	28,79	Pavuna
Acesso ao Conhecimento Básico	81,72	49,61	75,65	Botafogo	15,97	Jacarezinho
Acesso à Informação e Comunicação	85,08	50,89	89,06	Lagoa	0,00	Jacarezinho
Saúde e Bem Estar	64,11	54,54	86,49	Lagoa	28,37	CDD
Qualidade do Meio Ambiente	75,34	46,74	77,15	Lagoa	9,02	Pavuna
Oportunidades	60,26	58,60	89,03	Botafogo	33,50	Zona Portuária
Direitos Individuais	81,13	68,06	81,59	Guaratiba	31,19	Zona Portuária
Liberdade Individual e de Escolha	66,22	59,85	96,02	Lagoa	21,23	Cidade de Deus
Tolerância e Inclusão	50,20	74,14	98,62	Lagoa	41,52	Pavuna
Acesso à Educação Superior	43,50	32,36	99,39	Botafogo	0,52	Complexo do Alemão

Fonte: (1) 2019 Social Progress Index, The Social Progress Imperative, 2019. (2) Índice de Progresso Social no Rio de Janeiro, Instituto Pereira Passos, 2019. Elaboração própria, 2019.

Destacamos 3 mapas para comparação de condições de acesso na cidade, com base no IPS. O primeiro diz respeito à “Saúde e Bem-Estar”, que congrega informações sobre “Mortalidade por doenças crônicas”, “Incidência de Dengue” e “Mortalidade por tuberculose”, três problemas que estão relacionados a formas preventivas de cuidado e condições socioambientais e de habitabilidade. Neste campo, observa-se o cinturão laranja e vermelho

(piores índices) que vai desde a Zona Oeste até a área central da cidade, além da “ilha” vermelha Cidade de Deus entre Jacarepaguá e Barra da Tijuca, que são áreas com índices mais altos.

Figura 13 – Comparativo entre RA’s – Saúde e Bem-Estar, Índice de Progresso Social, 2018.



Fonte: Instituto Pereira Passos, 2019.

Figura 14 - Comparativo entre RA’s – Segurança Pessoal, Índice de Progresso Social, 2018.



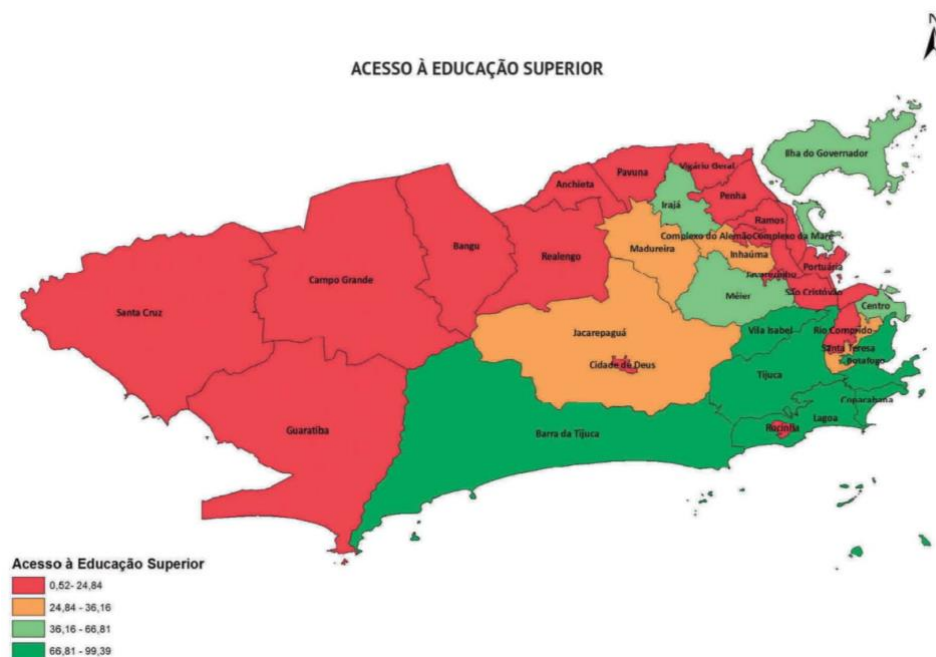
Fonte: Instituto Pereira Passos, 2019.

O componente “Segurança Pessoal” engloba informações sobre “Taxa de homicídios” e “Roubos de rua”. Não há detalhamento no documento do fato das informações sobre “Homicídios por ação policial” e “Homicídios de Jovens Negros” estarem separadas nos

componentes “Direitos Individuais” e “Liberdade Individual e de Escolha”, respectivamente, o que provavelmente alteraria a fotografia do componente, visto que a ação policial em muitas localidades é reconhecidamente abusiva e se reflete no aumento das mortes deste tipo no ano de 2019. Quanto ao item “Segurança Pessoal”, observa-se que há um outro cinturão entre as regiões de Bangu e Grande Tijuca, correspondendo também áreas que sofrem com problemas de violência.

A terceira comparação diz respeito ao item “Acesso à educação superior”, sendo este o mais alarmante em termos de desigualdade de acesso. Neste caso, há uma linha de exclusão que atravessa a cidade, de coloração vermelha, indicando o abismo de acesso e a defasagem de acesso ao ensino superior, ainda que este seja um componente deficitário em todo o país.

Figura 15 - Comparativo entre RA´s – Segurança Pessoal, Índice de Progresso Social, 2018.



Fonte: Instituto Pereira Passos, 2019.

Em relação especificamente à política de assistência social, o IPS não apresenta nenhum campo, apesar dos itens “Trabalho infantil” e “Vulnerabilidade familiar”. Cabe ressaltar, entretanto, que o trabalho infantil⁴⁵, mesmo em sua menção direta na PNAS, é área de atuação

⁴⁵ O III Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (2019-2022) define como trabalho infantil as “atividades econômicas e/ou atividades de sobrevivência, com ou sem finalidade de lucro, remuneradas ou não, realizadas por crianças ou adolescentes em idade inferior a 16 (dezesseis) anos, ressalvada a condição de aprendiz a partir dos 14 (quatorze) anos, independentemente da sua condição ocupacional” Fonte: https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/novembro/lancado-3o-plano-nacional-de-prevencao-e-erradicacao-do-trabalho-infantil/copy_of_PlanoNacionalversosite.pdf. Acesso em 03 set. 2019.

intersetorial⁴⁶, que deve agregar diferentes setores governamentais e da sociedade civil na sua erradicação. Já a “vulnerabilidade familiar” no IPS agrega a “proporção de domicílios com mulher com ensino fundamental incompleto como responsável e filho(s) menor(es) de 10 anos ou economicamente inativo(s)” (INSTITUTO PEREIRA PASSOS, 2019, p. 34). Ou seja, este item não corresponde, por si só, a alguma área de atuação definida na PNAS, mas de um conjunto de situações que podem indicar a vulnerabilidade ou risco de uma família, a depender exclusivamente da avaliação técnica no serviço de atendimento (CRAS) do território.

Nos cabe afirmar a importância de ferramentas de auxílio na aproximação da política de assistência social e um contexto adverso de um determinado território, assim como de seu movimento de reação e manifestação em relação a tal contexto. Para isso, o IPS é um instrumento que demonstra um leque de desigualdades latentes dos territórios, permitindo, ainda que de forma aproximada, as diferenças de acesso entre os diferentes territórios como forma de expressão das desigualdades socioterritoriais.

De acordo com os elementos abordados nesta dissertação, principalmente a partir das construções e indagações de Milton Santos, a retomada do conceito de território usado, conforme preconizado na PNAS, carece da interpretação técnica e relacional dos serviços socioassistenciais e a sua leitura das situações e demandas, que deveriam servir não somente como ponto de partida de planejamento e atuação, como também de reorientação constante de ação, de acordo com o desenvolvimento de atividades e proposição de “ação” dentro do que Ana Clara Torres Ribeiro pondera na Cartografia da Ação, por exemplo.

A cartografia da ação social é aquela possível de compreensão e de representação do movimento da sociedade, das lutas (protestos, reivindicações e manifestações) e de novos desejos, das ações e desejos das bases populares, é a cartografia da ação social – ação portadora de sentidos, de visão de mundo e de estratégias de artes de fazer – que representa também o cotidiano da vida coletiva.

A cartografia aqui sugerida é a da denúncia e também aquela que orienta a ação social, desvendando contextos e antecipando atos. Significa, portanto, tanto a contextualização veloz da ação hegemônica, cada vez mais estrategicamente localista, quanto a valorização imaginativa dos lugares vividos, onde a vida escorre ou ganha força reflexiva e transformadora. Como carta, o mapa não aparece como instrumento isolado ou como bela ilustração de textos, exacerbando critérios estéticos, mas sim como ferramenta analítica e como sustento da memória dos outros. Neste sentido, propõe-se uma cartografia incompleta que se faz, fazendo. Uma cartografia praticada, que não seja apenas dos usos do espaço, mas também utilizável, de forma que ocorra a sincronia espaço-temporal, o que apoiaria, inclusive, o trabalho interdisciplinar (RIBEIRO et. al., 2012, p. 23).

⁴⁶ De acordo com a Lei 12.435/2011 (Art. 24-C), o PETI é de “de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que, no âmbito do Suas, compreende transferências de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho” e (§ 2º) “as crianças e os adolescentes em situação de trabalho deverão ser identificados e ter os seus dados inseridos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com a devida identificação das situações de trabalho infantil” (BRASIL, 2011).

Na perspectiva de incorporar a categoria território usado e sua relação dialética com as pessoas que nele vivem e convivem, Ana Clara Torres Ribeiro propõe a constituição da Cartografia da Ação, propondo estratégias de atuação no território que contemplassem a experiência urbana e os vínculos sociais, e de como a apropriação do espaço urbano é realizada. “O território usado reaproxima a problemática do espaço ao estudo da ação que mobiliza recursos, pouco conhecidos e visíveis, preservados no tecido social” (RIBEIRO et al, 2012, p. 25).

Desta forma, a cartografia da ação social é aquela não oficial, que trata das trajetórias das bases populares, das rotas de lutas e manifestações, das trajetórias de trabalho no cotidiano, das manifestações culturais, das normas sociais ocultas não estatais. Com essa orientação, é possível o desvendar de um novo mundo, desvelar o invisível, ver beleza no anonimato, ver potencial no não considerado, naquilo e naquele visto como pobre de tudo. (RIBEIRO et. al., 2012, p. 24)

Na Cartografia da Ação, é salientado que a gestão territorial deva ser orientada levando-se em consideração a trajetória e as “formas de compreensão e apropriação da cidade e da metrópole” e cita a experiência realizada com jovens da região metropolitana do Rio de Janeiro⁴⁷, realizando um mapeamento orientado “por uma cartografia da existência e por uma cartografia que valoriza cada gesto, iniciativa e projeto dos sujeitos sociais” (RIBEIRO, SILVA E SCHIPPER, 2011, p. 30). Ribeiro evoca, para tanto, para que se diferencie a atividade da ação: “a atividade reitera o que já existe, a percepção funcionalista do mundo, enquanto a ação descobre o que ainda não existe. Só há potencial libertário na ação, e não na atividade (RIBEIRO, 2012a, p. 62, grifo nosso). Para a aproximação e desenvolvimento da Cartografia da Ação, é necessário aprimorar uma análise de conjuntura que contemple as formas de representação coletivas e as diferentes formas de apropriação do espaço no território usado, incluindo todos os atores e a leitura das oportunidades ali inscritas (RIBEIRO et al., 2012, p. 25).

Os contextos, a vida de relações que as novas cartografias devem valorizar, são o próprio espaço. Deve-se valorizar a experiência social, traçar realmente a transformação do território em usado, praticado e vivenciado. A cidade viva e experimental não morreu, apesar de todas as afirmações em contrário, feitas pelo discurso da crise: ela é fortíssima, muito resistente (RIBEIRO, SILVA E SCHIPPER, 2011, p. 31).

Transformar a perspectiva de atuação na política de assistência social com a plena utilização da categoria de território usado e promover uma ação que evoque uma leitura do território com seus atores e cotidiano de forma intrínseca no planejamento, gestão e execução permanece como um grande desafio técnico e político.

⁴⁷ Pesquisa “Cartografia da ação da juventude em São Gonçalo”, realizada entre 2009 e 2011 pelo Laboratório da Conjuntura Social (LASTRO) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Carlos Brandão (2015) propõe um “tratamento de choque” para que sejam providos os bens e serviços públicos básicos, que reconfigurem e avigorem a presença do Estado nos territórios, abolindo as formas compartimentadas e setORIZADAS, e fortalecendo a articulação do tecido socio produtivo por meio de equipamentos, ações, capilaridades e “institucionalidades já disponíveis”, citando o exemplo dos CRAS. O autor defende que a ação estatal nesta direção pode promover o acesso territorial dos direitos sociais, como saúde, educação, seguridade social, transporte urbano, moradia, saneamento, entre outros, tendo como base o lugar e o cotidiano que refletirão a efetivação e a efetividade destas ações.

No entanto, ponderamos que apesar da inserção “territorial” e do leque de atividades concebidas ao longo dos anos pelos equipamentos socioassistenciais da cidade, o vácuo entre o propósito da política “reconhecadora” de desigualdades e a realidade da política oferecedora de serviços e benefícios ainda é persistente, traduzindo-se em insuficiência de recursos de trabalho: infraestrutura física e de recursos humanos desgastados e insatisfatórios, extensas áreas de cobertura com características que vão desde a ausência completa de condições de vida digna até a incidência massiva da violência que não permite a locomoção e o acesso da população aos bens e serviços públicos e o alcance mínimo dos direitos sociais.

A cidade segue partida e desigual, o acesso a bens e serviços públicos foram desenhados historicamente de forma a apartar uma grande parcela populacional, e não há sinais de reversão deste quadro. Os desenhos cartográficos oficiais ainda demonstram uma cidade com grandes manchas sociodemográficas desiguais e díspares, com privilégios e ausências marcantes, que tendem a se aprofundar à medida que o contexto nacional abandona a garantia de direitos até então essenciais, que pautaram a atuação mobilizadora de atores políticos e a inscrição de tais direitos no rol dos documentos normativos. Ao mesmo tempo, a atuação no território na cidade do Rio de Janeiro passa por uma complexificação, dadas as violências institucionais e históricas que se agravam em uma guerra infundável que ocupa os lugares menos assistidos pelas políticas públicas, em nome do combate ao crime, penalizando a população com mortes e inacessibilidade, evidenciando que a ação estatal se estende quando o assunto é o uso da força desproporcional e de contrai quando a questão é a expansão de direitos sociais e civis. A subcidadania é cada vez mais apequenada pela restrição de acesso, conforme enunciada por Kowarick, e a desigualdade territorial acirrada frente a tais circunstâncias.

Frente a este quadro, recorreremos à Henry Lefebvre (2001), que aponta que “o direito à cidade se afirma como um apelo, como uma exigência. [...] Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada” (p. 117). O direito à cidade deve ser assegurado,

reconhecendo a vida urbana com seus “encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos do modo de viver” (LEFEBVRE, 2001, p. 22).

Lefebvre pondera que a sociedade urbana possui necessidades sociais a ela inerentes, mas muitos vazios e abismos a compõem. Para ele, no entanto, estes vazios são também os “lugares do possível”. E, para tanto, os atores sociais devem buscar a transformação e reformulações das relações sociais a partir do que a vida social oferece. Nesta direção, Lefebvre propõe meios de transformação da vida urbana por meio de dois eixos: a transdução e a utopia experimental.

A transdução elabora um objeto possível, “a partir de informações que incidem sobre a realidade, bem como a partir de uma problemática levantada por essa realidade”, pressupondo uma realimentação incessante entre o contexto conceitual e as observações empíricas (LEFEBVRE, 2001, p. 109). Já a utopia experimental nos impele a criar e experimentar perspectivas de atuação, criando critérios e possibilidades a partir do cotidiano, com a crença de que a vida social possa ser transformada e redefinida, com a participação social e com a desconstrução dos “centros de decisão”, que até então se empenharam mais em segregar que integrar a classe operária na sociedade urbana.

O território, enquanto palco da dialética entre desigualdades e possibilidades, conchama a uma política de assistência social que assuma a utopia experimental proposta por Lefebvre, no sentido de que busque redimensionar a relação entre os “centros de decisão” tradicionais e a população atendida, concretamente incorporando as problemáticas da realidade como propulsora de suas perspectivas de atuação. A assistência social prevista nos instrumentos normativos traz essa missão, e o contexto atual exige que a defesa de direitos seja a matriz de atuação das políticas sociais, de forma unívoca e integrada, com e no território, tendo seu uso e sua prática como instrumentos de transformação e resistência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de assistência social no Brasil formou-se matizada pelo contexto de desigualdades estruturais desde os primórdios coloniais. A chegada dos portugueses ao Brasil trouxe a concepção da esmola e ajuda a um grupo merecedor como a tônica da assistência a ser prestada, em troca do julgamento e do valor, o que prevalece até os dias atuais como lógica de apartação social de uma grande parcela da população. Não há como dissociar a formação histórica de um núcleo duro de excluídos ao retrato mais atual de pessoas em situação de vulnerabilidade social.

A prática da assistência esteve associada à recriminação dos considerados sadios ou vagabundos, atribuindo ao trabalho o meio de mobilidade social, o que se acirrou com a expansão do capitalismo. Bovolenta (2017) reforça que na história brasileira, houve um “modo desigual e estratificado de acesso a assistência e a proteção social dispensada aos cidadãos” (p. 9). Os excluídos desde os tempos coloniais receberam, ao longo da história do país, a ajuda residual de caráter caritativo e benevolente, delimitando a relação entre necessitados merecedores ou não de tal ajuda. No Brasil dos séculos XVI e XVII foi decisivo o papel preponderante das Santas Casas de Misericórdia, como instituições de caridade de caráter asilar.

Desde muito tempo, a aptidão para o trabalho foi o divisor de águas para a proteção social no Brasil, criando acessos desiguais e garantias precárias aos excluídos do mercado de trabalho formal. Conforme aponta Francisco de Oliveira (2012), o mercado de trabalho brasileiro foi marcado pelo informal, neste caso, segundo ele, caracterizado pelo trabalho sem formas.

A partir do século XIX, no Brasil a opressão e o preconceito viraram a marca da intervenção estatal sobre a pobreza, o que foi ampliado a medida de que se aumentava a expansão da urbanização das cidades. O século XX no Brasil e o enfrentamento da questão social foram permeados por um sistema protetivo seletivo, configurado pela instituição de leis trabalhistas que favoreceram alguns grupos de trabalhadores, enquanto aos demais excluídos, restavam medidas higienistas e a assistência prestada pelas entidades filantrópicas e religiosas. Na década de 40, o advento da LBA consolidou no país a vinculação estatal com as entidades filantrópicas, que recebiam, por meio de convênios e repasse de recursos, subvenções públicas para a execução de projetos assistenciais.

Ainda que a assistência social prestada por meio da LBA partisse do comando estatal, foram aprofundados o caráter clientelista e as práticas paternalistas na assistência, com a preponderância do primeiro damismo como marca. Neste contexto, a promoção social era uma das formas “estimuladas”, agregando a lógica de ascensão social por meio do estímulo ao

trabalho, o que perdura até hoje entre as formas assistenciais de prestação de serviços como exigência de contrapartida aos usuários.

A partir da década de 60 são intensificados os investimentos estatais que favoreceram a acumulação capitalista, o que também fez acirrar o quadro de desigualdade social já característico no país. Desta forma, a industrialização foi um dos grandes propulsores da desigualdade territorial entre as regiões brasileiras, e o crescimento econômico de algumas cidades fez as diferenças de acesso aos escassos bens e serviços públicos se tornarem ainda mais fortes. Isso não se deu sem a organização dos movimentos sociais, o que, já na década de 80, fez a mobilização popular pressionar a aprovação da Constituição, que inscreveu os direitos sociais no campo legal.

Mesmo com a CF/88 inscrevendo no campo legal direitos e garantias, a concepção de direitos sociais no Brasil esteve atrelada à categoria trabalho, ao passo que houve a produção de um excedente de pessoas e a atuação massiva por meio da informalidade fossem os principais componentes do mercado de trabalho brasileiro. Nesta direção, até mesmo os direitos advindos da inserção laboral são frágeis, e vêm sofrendo um desmonte sem precedentes desde sua expansão, a partir da década de 30. Houve, portanto, uma história de desigualdade de acesso esboçada, desenhada e consolidada, sem reversão deste quadro. Ao contrário. O que se configurou foi a conformação econômica e base para a consolidação de uma elite predadora e refratária das riquezas nacionais, que nunca foi redistribuída por meio da reprodução da classe trabalhadora no país por meio de bens e serviços públicos.

Durante o século XX, ainda que se consolidassem as bases territoriais para a prestação da assistência social, a precária inscrição da política enquanto direito e a fragilidade do aparato legal a fizeram transitar entre as fronteiras da tradicional benevolência, caridade e favor. Apenas após a Constituição Federal de 1988 a assistência social pode avançar em uma sistematização de normas e fortalecimento institucional, o que só efetivamente se deu no século XXI.

A instituição dos marcos democráticos e do aparato legal de garantia de direitos se deu junto ao avanço do neoliberalismo. Francisco de Oliveira (2018) define que o neoliberalismo se caracteriza por um período de fortalecimento da política de “antirreformas sociais, antirregulacionista, antidireitos do trabalho e direitos sociais” (p. 66), e o que houve no Brasil foi uma permanente tensão entre a tentativa de avanço na consolidação dos direitos inscritos com o permanente desmantelamento do aparato estatal na provisão de tais direitos. A assistência social seguiu este padrão, passando pela experiência do Programa Comunidade Solidária no governo Fernando Henrique, destinado prioritariamente à execução por instituições da sociedade civil, bem como no governo Lula e Dilma, quando se ampliaram as bases normativas e de financiamento da política de assistência social, mas em que permaneceram o embate entre

universalização dos direitos sociais e focalização da política, com expansão sem precedentes do Programa Bolsa Família, elegendo a transferência de renda como um dos principais pilares da assistência social. De maneira geral, o que representou um avanço normativo e de prestação de serviços não se deu descolado de um contexto de progressiva perda de direitos no âmbito do neoliberalismo, causando uma tensão permanente entre a necessidade de universalizar e redimensionar os direitos sociais e de uma expansão por meio de ações focalizadas. Um dos principais exemplos é a discussão acerca dos programas de transferência de renda, que, ainda que tenham alcançado um número crescente de famílias e acarretassem uma releitura do acesso a um padrão de renda mínima, não foram associados à reversão do quadro de desigualdades socioterritoriais conformadas historicamente no país.

A assistência social, que no campo dos direitos sociais teve uma atuação quase periférica, não teve na PNAS uma associação entre o acesso a bens e serviços públicos e a concretização dos direitos sociais, ainda que a promoção da universalização de tais direitos esteja preconizada na política. Ou seja, a PNAS preconiza o acesso, sem que sejam considerados, em muitos casos, a possibilidade de melhoria de condições de vida – moradia, educação, saúde, mobilidade – característicos dos territórios de atuação. A PNAS de 2004 inscreveu as categorias território, vulnerabilidade e risco social para o direcionamento do planejamento, gestão e execução da política pública de assistência social, entretanto a conceituação de tais vulnerabilidades e riscos permaneceu incompleta, de forma que o raio de atuação junto a um extenso público usuário também se mostrou comprometido pela amplitude do tema.

O que houve é que no Brasil o acesso aos direitos sociais e aos bens e serviços públicos deles decorrentes se deu de forma desigual, criando um grupo de excluídos que não entraram no aparato de proteção via trabalho, definido por Wanderley Guilherme dos Santos como “cidadania regulada”. Como demonstra Telles (2001), há um “descompasso entre a existência formal de direitos e a realidade de destituição das maiorias” (p. 24).

No cenário de produção de uma massa de excluídos do mercado de trabalho, a informalidade virou regra, e as políticas sociais não deram conta dos aspectos contraditórios da relação entre acumulação e trabalho. De certa forma, as políticas sociais, de acordo com Kowarick (1991) reforçaram o cenário de precariedade das condições de vida da população, por meio da crescente desresponsabilização do Estado no provimento de bens de serviço coletivo, aprofundando a desigualdade de acesso em todo o país. Com isso, o processo de desmonte dos direitos sociais e crescimento de privatização dos serviços acirrou a limitação da universalidade e da cobertura de atendimentos.

O panorama de extrema desigualdade territorial e de condições de espoliação urbana e subcidadania descritos por Milton Santos e Lúcio Kowarick é parte constitutiva dos territórios, mas estes, por sua vez, ainda não foram completamente assimilados pela política pública de assistência social, de forma a espelhar dos seus usos e práticas conforme preconizado em seus textos normativos. Permanece recorrente a conotação do recorte geográfico e administrativo, que, apesar do apelo do território usado e de suas relações, contradições, práticas e vínculos, a gestão da política de assistência social não logrou incorporá-lo enquanto categoria central em seu planejamento, implementação e execução, isto no que se refere tanto à insuficiência ou ausência de recursos materiais e humanos, quanto à discrepância entre a formulação da política em nível federal - que centralizou historicamente os parâmetros de atuação – e o nível municipal, que o implementa e executa, mas está atrelado a um conjunto de condições técnicas e financeiras do nível federal.

Os aspectos até aqui apontados demonstram um duplo descolamento conceitual entre a formulação e a execução da PNAS: por um lado, a desconexão do acesso a bens e serviços públicos como parte integrante da política, sem considerar as desigualdades territoriais como fator de exclusão social; por outro lado, a concepção da política valorizando o território e o protagonismo do município, com tônica nas ações descentralizadas, em contraposição a um forte aparato normativo centralizado operado pelo governo central.

Uma análise a ser feita é qual a abrangência e efetividade da política de assistência social que seja planejada e executada tendo ela própria como ponto de partida e chegada. Não faz sentido, como é previsto nos instrumentos como a PNAS, a LOAS e demais instrumentos normativos o alcance de uma proteção social com prestação de serviços e benefícios socioassistenciais, pois a proteção social presumida, que vise à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, só pode ser entendida enquanto parte de um conjunto de direitos sociais que se materializam por meio das demais políticas setoriais, as quais devem estar integradas e articuladas e efetivamente oferecidas à população.

Somado ao cenário aqui descrito, a experiência como assistente social na municipalidade do Rio de Janeiro nos últimos 15 anos e a análise da situação de desigualdades territoriais aponta que o propósito almejado pela PNAS quando engendrou a incorporação da categoria território usado na sua elaboração, planejamento e execução ainda permanece como um intento a ser alcançado. A diversidade própria da cidade de configurações metropolitanas, suas enormes disparidades espaciais, traduzidas em desigualdades territoriais profundas, acesso a bens e serviços públicos precários ou inexistentes dependendo da localização dos cidadãos ainda é marca forte e desafio cotidiano dos profissionais que atuam nesta política.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme; COIMBRA, Marcos Antonio. *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

ALCHORNE, Sindely. 20 anos de LOAS: análise das normativas nacionais. O social em questão, n. 30, 2013, p. 25-46. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Sindely_2.pdf. Acesso em 10 ago. 2018.

ALGEBAILLE, Eveline Bertino. As ações da sociedade civil e do Estado diante da pobreza. In: VALLA, Victor Vincent; STOTZ, Eduardo Navarro; ALGEBAILLE, Eveline Bertino. *Para compreender a pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, ENSP, 2005, p. 73-99.

ALGEBAILLE, Eveline; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. Legalidade e Legitimidade na produção histórica da gestão territorial. *Crítica Urbana*, v.2, n. 5, Lo legal y lo legítimo, marzo 2019. Disponível em: <http://criticaurbana.com/legalidade-e-legitimidade-na-producao-historica-da-gestao-territorial>. Acesso em: 24 jul 2019.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.) *Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo: Unesp, 2015.

BARBOSA, Jorge Luiz. O retorno ao território como condição da democratização da gestão da metrópole. In: Ribeiro, Ana Clara Torres et. al. (Org.). *Cartografia da ação e movimentos da sociedade: desafios das experiências urbanas*. Rio de Janeiro: Lamparina, CAPES, 2011.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Rev. econ. contemp.*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, e172129, Aug. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482017000200209&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 jul. 2019.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo na história do pensamento político*. São Paulo: Edipro, 2017.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade – fragmentos de um dicionário político*. 20ª. Ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017a.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. A atenção aos pobres: apontamentos históricos sobre assistência e proteção social no Brasil. *História e Cultura*, Franca, v. 6, n. 2, ago-nov. 2017, p. 9-34. Disponível em:

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6118079.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Transformar a provisão de bens e serviços públicos e coletivos nos espaços urbanos e regionais do Brasil. *E-metropolis*, n. 23, dez. 2015. Disponível em: <http://emetropolis.net/artigo/174?name=transformar-a-provisao-de-bens-e-servicos-publicos-e-coletivos-nos-espacos-urbanos-e-regionais-do-brasil>. Acesso em 26 abr. 2019.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Espaços de destituição e as políticas urbanas e regionais no Brasil: uma visão panorâmica. *Nova Economia*, v. 26, n. Especial, p. 1097-1132, 2016. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/3961/2037>. Acesso em 26 abr. 2019.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Crises e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. *Cad. Metrop, São Paulo*, v. 19, n. 38, p. 45-69, jan/abr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v19n38/2236-9996-cm-19-38-0045.pdf>. Acesso em 26 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil [recurso eletrônico]*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>. Acesso em: 10 ago 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Resolução CNAS nº 130 de 15 de julho de 2005*. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília: CNAS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012*. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília: CNAS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009*. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: CNAS, 2009.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto-Lei nº 4.830, de 15 de outubro de 1942*. Estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4830.htm. Acesso em: 13 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto-Lei nº 8.252, de 29 de novembro de 1945*. Suprime a contribuição de empregados para Legião Brasileira de Assistência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del8252.htm. Acesso em: 13 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto-Lei nº 7.526, de 7 de maio de 1945 (a)*. Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7526.htm. Acesso em: 13 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto-Lei nº 593, de 27 de maio de 1969*. Autoriza o Poder Executivo a instituir uma fundação destinada a prestar assistência à maternidade, à infância e à adolescência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0593.htm. Acesso em: 13 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto-Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977*. Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6439.htm. Acesso em: 13 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. *Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm#art38. Acesso em: 13 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995*. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm. Acesso em: 13 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. *Lei 12.435, de 06 de julho de 2011*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm. Acesso em: 13 out. 2018.

BRAVERMAN, Harry. Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1987.

CAMPELLO, Tereza et al. Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 42, n. spe3, p. 54-66, Nov. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042018000700054&lng=en&nrm=iso. Acesso em 27 jul. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-11042018s305>.

CAPELLA, Ana Cláudia; BRASIL, Felipe. Perspectivas Teóricas e Metodológicas na Análise de Políticas Públicas: Abordagens Estadunidenses. *Revista Política Hoje*, [S.l.], v. 27, n. 1, p. 6-24, dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/239106/30899>. Acesso em: 24 jul 2019.

CARDOSO JUNIOR, José Celso Pereira. A CF-1988 na Berlinda: trinta anos de disputas por um projeto nacional de desenvolvimento nos trópicos. *Saúde Debate*, v. 42, n. especial 3, p. 18-32, nov. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v42nspe3/0103-1104-sdeb-42-spe03-0018.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 337-360, dez. 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2029>. Acesso em: 21 set. 2017.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania, Estadania, Apatia. *Jornal do Brasil*, 24 de junho de 2001, p. 8. Disponível em: <http://historiasemlimites.com.br/wp/cidadania-estadania-apatia-jose-murilo-de-carvalho/>. Acesso em: 21 set. 2017.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *A ineficiência da desigualdade. Síntese (LC/SES.37/4)*, Santiago, 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43569/S1800303_pt.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em: 27 jul. 2019.

COMITÊ POPULAR RIO DA COPA E DAS OLIMPIADAS. *Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro*. 2013. Disponível em: <https://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/04/dossic3aa-megaeventos-e-violac3a7c3b5es-dos-direitos-humanos-no-rio-de-janeiro.pdf>. Acesso em 05 ago. 2019.

CORREIA, Fernanda Guimarães. Breve Histórico da Questão Habitacional na Cidade do Rio de Janeiro. *Revista de Ciência Política - Achegas.net* [online], Rio de Janeiro, n. 31, set./out. 2006. Disponível em: www.achegas.net/numero/31/fernandacorrea31.pdf. Acesso em: 05 ago. 2019.

ELIAS, Norbert. *O processo civilizador*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

FAGNANI, Eduardo. *A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica*. Texto para discussão. IE/UNICAMP n. 192, junho 2011. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3105&tp=a>. Acesso em: 26 de abril de 2019.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A questão da assistência social*. *Serv. Social e Soc.*, São Paulo, ano X, nº 30, p. 109-125, mai/ago. 1989.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

FAVARETO, Arilson e LOTTA, Gabriela Spanghero. *O papel dos territórios nos novos arranjos institucionais brasileiros*. XVIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013. Disponível em: <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/7420/0074905.pdf?sequence=1&isAlloved=y>. Acesso em 10 de agosto de 2018.

FERREIRA, Alvaro. Favelas no Rio de Janeiro: nascimento, expansão, remoção e, agora, exclusão através de muros. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. XIV, n. 828, jun. 2009. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-828.htm>. Acesso em 05 ago. 2019.

FERREIRA, Renata. *Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas Trabalho (2017)*. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/servicos-e-programas/oficina-acessuas-trabalho>. Acesso em: 14 de abril de 2018.

FONSECA, Vítor Marques da. Associações Portuguesas no Rio de Janeiro: aspectos sociais e financeiros em 1912. In: coord. SOUSA, Fernando de; MARTINS, Ismênia e MATOS, Izilda (coord.). *Em Nas Duas Margens. Os Portugueses no Brasil*. Porto: Afrontamento, 2009. Disponível em: <http://www.cepese.pt/portal/pt/publicacoes/obras/nas-duas-margens.-os-portugueses-no-brasil/associacoes-portuguesas-no-rio-de-janeiro-aspectos-sociais-e-financeiros-em-1912/associacoes-portuguesas-no-rio-de-janeiro-aspectos-sociais-e-financeiros-em-1912/@@download/file/Associa%C3%A7%C3%B5es%20portuguesas%20no%20Rio%20de%20Janeiro%20aspectos%20sociais%20e%20financeiros%20em%201912.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

FRANCO, Renato Júnio. O modelo luso de assistência e a dinâmica das Santas Casas de Misericórdia na América Portuguesa. *Est. Hist.*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 53, jan-jun. 2014, p. 5-25. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/eh/v27n53/0103-2186-eh-27-53-00005.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

GARZA, Gustavo. *Valor de los medios de consumo colectivo en la ciudad de Mexico*. México, DF: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y ambientales, 2015.

GATICA, María Ignacia Fernández. *Condiciones territoriales y acceso a la oferta pública de familias en situación de pobreza extrema*. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013.

GORENDER, Jacob. Apresentação. In: MARX, Karl. *O Capital. Crítica da economia política. Volume I, Livro Primeiro - O processo de produção do capital*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

GREIF, Avner; IYIGUN, Murat. *What Did the Old Poor Law Really Accomplish? A Redux*. Discussion Paper No. 7398, Institute for the Study of Labor, May 2013. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/Data_Integrity_Notice.cfm?abid=2261497. Acesso em: 10 ago. 2018.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 2005.

HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HOBSBAWN, Eric. *A era dos extremos, o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBSBAWN, Eric. *A era do capital, 1848-1875*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

HOBSBAWN, Eric. *A era das revoluções, 1789-1848*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

HOBSBAWN, Eric. *A era dos impérios, 1875-1914*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016a.

IANNI, Otavio. A questão social. *Rev. USP*, n. 3, 1989, p. 145-154. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i3p145-154>. Acesso em: 19 set. 2017.

INSTITUTO PEREIRA PASSOS. *Índice de Progresso Social no Rio de Janeiro – 2018*. Rio de Janeiro: IPP, 2019. Disponível em: <http://www.data.rio/datasets/b9089f9622304d1e814146d75965a7fc>. Acesso em: 05 ago. 2019.

JACOBI, Pedro. A cidade e os cidadãos. *Lua Nova*, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 22-26, Mar. 1986. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451986000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 abr. 2019.

KOGA, Dirce. *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez, 2011.

KOWARICK, Lúcio. Proceso de desarrollo del Estado em América Latina y Políticas Sociales. *Revista Acción Crítica*, n. 5. Lima, Perú, abril de 1979. Disponível em:

<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/accioncritica/ac-cr-005-02.pdf>. Acesso em: 19 de setembro de 2017.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

KOWARICK, Lúcio. Processo de desenvolvimento do Estado na América Latina e políticas sociais. *Serv. Social e Soc.*, São Paulo, ano VI, nº 17, p. 5-14, abril de 1985.

KOWARICK, Lúcio. Cidade e Cidadania – cidadão privado e subcidadão público. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, nº 2, p. 9-30, abril/junho de 1991.

KOWARICK, Lúcio. *Trabalho e vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

KOWARICK, Lúcio. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, nº 63, p. 9-30, julho de 2002.

KOWARICK, Lúcio. *Escritos urbanos*. São Paulo: 34, 2009.

KOWARICK, Lúcio. *Viver em Risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: 34, 2009a.

LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. 5a ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LINDO, Paula Vanessa de Faria. *Uma Crítica Geográfica ao Conceito de Território na PNAS: por um diálogo entre Geografia e Serviço*. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente, 2015. 221 f.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Políticas Sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. *Saúde Debate*, v. 40, número especial, p. 87-97, dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v40nspe/0103-1104-sdeb-40-spe-0087.pdf>. Acesso em Acesso em: 02 jul. 2018.

LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo, Martins Fontes, 1981.

MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MANES BARRETO, S. R. *Renúncias Fiscais às entidades e organizações inscritas no CMAS/RJ e as metamorfoses dos fundos públicos*. Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social, Rio de Janeiro, 2011.

MARX, Karl. *O Capital. Crítica da economia política. Volume I, Livro Primeiro - O processo de produção do capital*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARX, Karl. *O Capital. Livro 1 – O processo de produção do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MESTRINER, Maria Luiza. *O estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2001.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Política Nacional de Assistência Social, PNAS/2004*. Brasília: MDS, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial*. Brasília: MDS, s/d.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *CapacitaSUAS Caderno 3 - Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos*. Brasília: MDS, 2013a.

NASCIMENTO, Paula; MELAZZO, Everaldo. Território: conceito estratégico na assistência social. *Serviço Social em Revista*, v. 16, n.1, pp. 66-88, jul./dez. 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/276231065_Territorio_conceito_estrategico_na_assistencia_social. Acesso em: 02 jul. 2018.

NUNES, Brasilmar Ferreira Nunes; MOURA, Heitor Vianna. Imaginário urbano e conjuntura no Rio de Janeiro. *Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, v. 5, n. 1, p. 91-105, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/urbe/v5n1/a07v5n1.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2019.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. *Reestruturação produtiva, território e poder no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. *Território, Estado e políticas públicas territoriais: análise das políticas de gestão do território e da recente expansão/reconcentração econômica nos espaços metropolitanos*. XIII Coloquio Internacional de Geocrítica El control del espacio y los espacios de control Barcelona, 5-10 de mayo de 2014. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Floriano%20Jose%20Godinho%20de%20Oliveira.pdf>. Acesso em 10 abr. 2019.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de; SOARES, Thaís de Oliveira. Os limites da integração e das políticas territoriais na escala local: a ação dos municípios no planejamento territorial. *Scripta Nova - Rev. Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, Vol. XVI, núm. 418 (56), nov. 2012. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-418/sn-418-56.htm>. Acesso em: 03 de setembro de 2017.

OLIVEIRA, Francisco. O flanco aberto. *Revista São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 10-12, jul./set. 1988. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v02n03/v02n03_01.pdf. Acesso em: 19 set. 2017.

OLIVEIRA, Francisco. *Os direitos do antivalor – a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Francisco. Passagem na neblina. In: OLIVEIRA, Francisco; STEDILE, João Pedro; GENOINO, José. *Classes sociais em mudança e a luta pelo socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/classes-sociais-em-mudanca-e-a-luta-pelo-socialismo/>. Acesso em: 10 ago. 2018.

OLIVEIRA, Francisco. O Estado e a exceção: ou o Estado de exceção? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 9-14, maio 2003. Disponível em: <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/84/68>. Acesso em: 19 set. 2017.

OLIVEIRA, Francisco. *Jeitinho e jeitão: uma tentativa de interpretação do caráter brasileiro*. Blog da Boitempo. 2012. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2012/11/12/jeitinho-e-jeitao-uma-tentativa-de-interpretacao-do-carater-brasileiro/>. Acesso em: 19 set. 2017.

OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, Francisco. *Brasil: uma biografia não autorizada*. São Paulo: Boitempo, 2018.

OXFAM Brasil. *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*. São Paulo: OXFAM Brasil, 2017. Disponível em: <https://oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/>. Acesso em 10 abr.2018.

PAIVA, Ariane Rego de e LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Formulação da lei do sistema único de assistência social e a legitimação da política de assistência social. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2019, vol.24, n.3, pp.1065-1073. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018243.04892017>. Acesso em: 25 jul. 2019.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira da. *Fundo Nacional de Moradia Popular: Marco Histórico de Participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1996.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. *Política Nacional de Assistência Social e território: um estudo à luz de David Harvey*. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2009. 231 f.

PINTO, Jefferson de Almeida. “Uma esmola pelo amor de Deus!”: caridade, filantropia e controle social (Juiz de Fora, 1870-1930). *OP SIS*, [S.l.], v. 8, n. 11, p. 275-298, mar. 2010. ISSN 2177-5648. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/OpSis/article/view/9365>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. *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. Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Ordenamientoterritorial/41.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2018.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Territórios da sociedade, impulsos globais e pensamento analítico: Por uma Cartografia da Ação. *Revista Tamoios*, [S.l.], v. 8, n. 1, set. 2012. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/tamoios/article/view/3295/4567>>. Acesso em: 02 jul. 2018. doi:<https://doi.org/10.12957/tamoios.2012.3295>.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Homens Lentos, Opacidades e Rugosidades. *Redobra*, n. 9, 2012a, p. 58-71. Disponível em: http://www.redobra.ufba.br/wp-content/uploads/2012/04/redobra9_Homens-Lentos-Opacidades-e-Rugosidades.pdf. Acesso em: 02 jul. 2018.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Por uma sociologia do presente: ação, técnica e espaço – Volume 2*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Por uma sociologia do presente: ação, técnica e espaço – Volume 3*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013a.

RIBEIRO, Ana Clara Torres et. al. Pensamento vivo de Ana Clara Torres Ribeiro: compreendendo contextos, abordagens, conceitos e proposta metodológica da Cartografia da Ação Social. *Redobra*, n. 9, 2012, p. 22-29. Disponível em: http://www.redobra.ufba.br/wp-content/uploads/2012/04/revista_redobra_num9_ano3_2012.pdf. Acesso em: 02 jul. 2018.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; SILVA, Catia Antonia da; SCHIPPER, Ivy. Cartografia da ação e a juventude na cidade: trajetórias de método. In: Ribeiro, Ana Clara Torres et. al. (Org.). *Cartografia da ação e movimentos da sociedade: desafios das experiências urbanas*. Rio de Janeiro: Lamparina, CAPES, 2011.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. A democratização da vida urbana: cidade e cidadania. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Por uma sociologia do presente: ação, técnica e espaço – Vol. 5*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; LOURENÇO, Alice. Discurso tentativo sobre o anonimato. *Soc. estado*. [online]. 2001, vol.16, n.1-2, pp.113-132. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922001000100006>. Acesso em: 02 jul. 2018.

ROSSI, Daiane Silveira; RIBEIRO, Lidiane Monteiro. Assistência e pobreza: sentido e lugares dos pobres no Brasil. *História e Cultura*, Franca, v. 6, n. 2, ago-nov. 2017, p. 3-8. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/historiaecultura/article/view/2201/2025>. Acesso em: 10 ago. 2018.

SÁ, Isabel dos Guimarães. Igreja e assistência em Portugal no século XV. *Boletim do Instituto Histórico da Ilha Terceira*, volume LIII, 1995. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3380/1/igreja.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANGLARD, Gisele; LOPES, Maria Antónia. Pobreza e Assistência: debates historiográficos. *Tempo* [online]. 2018, vol.24, n.2, pp.280-284. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-77042018000200280&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em 10 ago. 2018.

SANTOS, Milton. O território e o saber local: algumas categorias de análise. *Cadernos IPPUR*, v. XIII, n. 2, 1999.

SANTOS, Milton. Guerra dos lugares. *Folha Online – Brasil 500*. São Paulo, 08/08/1999. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fol/brasil500/dc_3_5.htm. Acesso em: 28 ago. 2017.

SANTOS, Milton. *O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania*. São Paulo: Publifolha, 2002.

SANTOS, Milton. *O retorno do território*. OSAL: Observatório Social de América Latina, Buenos Aires, n. 16, jun. 2005. Disponível em:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2017.

SANTOS, Milton. Meio Técnico-Científico e Urbanização: Tendências e Perspectivas. *Resgate: Revista Interdisciplinar de Cultura*, Campinas, SP, v. 2, n. 2, p. 76-86, dez. 2006. ISSN 2178-3284. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/resgate/article/view/8645484>>. Acesso em: 22 abr. 2019.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países desenvolvidos*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton et al. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. 3ª. ed.

SANTOS, Milton. *Pobreza urbana*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 7. ed. São Paulo: Ed.Universidade de São Paulo, 2014.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. 25ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2015.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Gastos Social do Governo Central: 2002 a 2015*. 22 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/>. Acesso em 24 de julho de 2019.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS. Plano Municipal de Assistência Social – 2018-2021. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, ano XXXII, n. 66, 25 de junho de 2018. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/>. Acesso em: 10 ago de 2018.

SILVA, Sandro Pereira. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. *Políticas Sociais - acompanhamento e análise*, nº 21, Brasília, IPEA, 2013, pp. 549-570. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_21_artigospecial.pdf. Acesso em: 24 jul 2019.

SOARES, Livia Freitas Pinto Silva. A assistência no Rio de Janeiro da primeira República (1891-1930). In: *Congresso de História das Ciências e das Técnicas e Epistemologia*, 8, 2015, Rio de Janeiro. Anais eletrônicos. Rio de Janeiro, UFRJ, 2015. Disponível em: <http://www.hcte.ufrj.br/downloads/sh/sh8/SH/trabalhos%20orais%20completos/A-ASSISTENCIA-NO-RIO-DE-JANEIRO-DA-PRIMEIRA-REPUBLICA-1891-1930.pdf>. Acesso em 10 set. 2018.

SOARES, Livia Freitas Pinto Silva. Os Diferentes Diagnósticos Sobre a Organização da Assistência Pública no Distrito Federal à Luz dos Princípios Liberais (1891-1930). *Faces de Clio*, vol. 3, n. 5, jan-jun de 2017. p. 104-129. Disponível em: <http://www.ufjf.br/facesdeclio/files/2014/09/5.Artigo-D6-Livia.pdf>. Acesso em 02 jul. 2018.

SPINK, Peter Kevin; RAMOS, Ana Marcia Fornaziero. Rede Socioassistencial do SUAS: configurações e desafios. *O Social em Questão*, n. 36, 2016, pp. 285 – 310. Disponível em:

http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/13_OSQ_36_Spink_Ramos.pdf. Acesso em: 22 Apr. 2019.

SPOSATI, Aldaiza. *Vida urbana e gestão da pobreza*. São Paulo: Cortez, 1988.

SPOSATI, Aldaiza. *Mapa da Exclusão/inclusão social: dinâmica social nos anos 90*. São Paulo-SO, Polis, Inpe, 2000. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/mapa-da-exclusaoinclusao-social2000-dinamica-social-dos-anos-90/>. Acesso em 10 ago. 2018.

SPOSATI, Aldaiza et al. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise*. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaiza; FALCÃO, Maria do Carmo. *LBA Identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira*. São Paulo: Educa, 1989.

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

TELLES, Vera da Silva. Sociedade Civil e os caminhos (incertos) da cidadania. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 8, n. 2, 1994, p. 7-14. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v08n02/v08n02_02.pdf. Acesso em: 17 de agosto de 2017.

TELLES, Vera da Silva. Questão social: afinal do que se trata? *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 4, 1996, p. 85-95. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04/v10n04_10.pdf. Acesso em: 17 de agosto de 2017.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

TELLES, Vera da Silva. Os dilemas da pobreza: entre a cidadania e a filantropia. *Cad. Esc. Legisl.* Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 3-183, jul./dez. 2000. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/1100/3/001100.pdf>. Acesso em: 17 de agosto de 2017.

TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: USP/Ed.34, 2001.

TELLES, Vera da Silva. *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. São Paulo: Argvmentvm, 2010.

TELLES, Vera da Silva e HENRY, Étienne. *Dossiê – Cidade, Serviços e Cidadania*. In: TELLES, Vera da Silva e HENRY, Étienne (Org). *Serviços urbanos, Cidade e cidadania*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2002. Disponível em: http://www.veratelles.net/wp-content/uploads/2013/04/2000-ServicosUrbanos_Cidade_Cidadania1.pdf. Acesso em: 17 ago. 2017.

VENANCIO, Renato Pinto. Antes da Corte: população e pobreza no Rio de Janeiro, c.1763-c.1808. *Antíteses*, Londrina, v. 6, n. 11, p. 10-28, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/view/15586/12794>. Acesso em 04 ago. 2019.

VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2007.

VISCARDI, Claudia Maria Ribeiro. Pobreza e assistência no Rio de Janeiro na Primeira República. *Hist. Ciências, Saúde*, Rio de Janeiro, v. 18, supl. 1, dez. 2011, p. 179-197. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-59702011000500010&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 10 ago. 2018.

VISCARDI, Claudia Maria Ribeiro. Leis sociais e cidadania na Primeira República: o direito à associação. *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH*, São Paulo, 2011a. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300672659_ARQUIVO_Viscardi-Anpuh.pdf. Acesso em: 10 ago. 2018.

WEIBLE, Christopher M. Introducing the Scope and Focus of Policy Process research and Theory. In: WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. (eds.), *Theories of the Policy Process*, Boulder-CO, Westview Press, 2014.

WILLADINO, Raquel; NASCIMENTO, Rodrigo Costa e SILVA, Jailson de Souza. *Novas configurações das redes criminosas após a implantação das UPPS*. Rio de Janeiro: Observatório das Favelas, 2018. Disponível em: http://of.org.br/wp-content/uploads/2018/07/E-BOOK_Novas-Configura%C3%A7%C3%B5es-das-Redes-Criminosas-ap%C3%B3s-implanta%C3%A7%C3%A3o-das-UPPs.pdf. Acesso em 8 ago. 2019.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. *Serv. Soc. Soc.*, n. 110, p. 288-322, abr. – jun. 2012.