



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

TERRITÓRIO, TERRITORIALIDADE E SUA INCORPORAÇÃO NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS PARTICULARIDADES DO MUNICÍPIO DE JERÔNIMO MONTEIRO-ES

Alineane Barbosa Nascimento (UFF- UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE) -
alineanebarbosanascimento@gmail.com

Possui graduação em SERVIÇO SOCIAL pela UFF-Universidade Federal Fluminense (2006). Atualmente é assistente social - Secretaria Municipal de Assistência Social de Jerônimo Monteiro -ES. Especialista em Políticas Públicas. Mestranda no PPGDAP-Programa de P

Érica Terezinha Vieira de Almeida (UFF- Universidade Federal Fluminense) - ericalmeida@uol.com.br
Bacharel pelo Departamento de Serviço Social de Campos, da Universidade Federal Fluminense (1987). Mestrado (2000) e Doutorado (2006) pela Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora Associada do Departamento de Serviço

TERRITÓRIO, TERRITORIALIDADE E SUA INCORPORAÇÃO NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:

Uma análise a partir das particularidades do município de Jerônimo
Monteiro-ES

RESUMO

Neste artigo intencionamos analisar os conceitos território e territorialidade, sua incorporação na PNAS- Política Nacional de Assistência Social tendo como referência o processo de implementação do CRAS¹ Boa Esperança no município de Jerônimo Monteiro - ES e as particularidades deste município que situa-se ao sul do Estado do Espírito Santo. Particularmente, analisaremos as diferentes perspectivas sobre tais conceitos e o que orientou não só a implantação do equipamento mas também orienta as ações do CRAS, assim como, a definição da Política de Proteção Básica que é realizada territorialmente.

Este artigo é fruto de análises iniciadas no processo de construção do projeto de pesquisa para qualificação no PPGDAP-Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas da UFF- Universidade Federal Fluminense. Objetivamos expor análises iniciais- sem a pretensão de esgotar o tema tratado- dos conceitos de território e territorialidade a partir de autores que tratam da temática analisada correlacionando-os com sua incorporação na PNAS- Política Nacional de Assistência Social, a partir das particularidades de um município interiorano, a saber, Jerônimo Monteiro-ES.

TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE UMA BREVE ANÁLISE DE SUA INCORPORAÇÃO NA PNAS

O trabalho desenvolvido na Secretaria Municipal de Assistência Social de Jerônimo Monteiro-ES com a prática profissional vinculada à proteção social

¹ Os CRAS são aparelhos estatais da assistência social, implantados em todo Brasil a partir da criação do SUAS- Sistema único de Assistência Social, oferece serviços, programas e projetos de assistência social dentro de territórios delimitados geograficamente, sendo considerados porta de entrada da assistência social, uma vez que em geral realiza o primeiro atendimento a indivíduos e famílias dentro de tal política, além disso, têm como perspectiva de atuar na prevenção de riscos sociais.

básica no CRAS de Boa Esperança nos colocou diante de um conjunto de questões que mereciam maior aprofundamento e reflexão, dentre elas, o debate teórico e político em torno dos conceitos de território e territorialidade que orienta a implementação dos CRAS nos municípios, especialmente, nos municípios de pequeno porte ².

No cotidiano profissional as exigências da política, o número reduzido de profissionais, os poucos financiamentos e, mais recentemente, o desfinanciamento das políticas sociais; além das demandas institucionais cotidianas, tem servido como “cortina de fumaça”, impedindo, muitas vezes, a continuidade de um processo de conhecimento do movimento do real. Em outras palavras, existe dificuldade em encampar uma análise permanente e, cada vez mais complexa e detalhada, das múltiplas dimensões que envolvem a assistência social, dentre elas, a realidade vivenciada pelos sujeitos em situação de vulnerabilidade social e sua relação com as expressões da questão social³, sobretudo, em um contexto de desmonte das políticas públicas, como a de assistência social e os avanços obtidos em sua construção a partir da Constituição Federal de 1988, desmontes estes mais intensificados a partir do Golpe de 2016.

O município de Jerônimo Monteiro situa-se na região do Caparaó, localizada no sul do Estado do Espírito Santo. Trata-se de um município de pequeno porte com população estimada de 12.336 pessoas ⁴. O CRAS de Boa Esperança, único CRAS do município, localiza-se no Bairro de mesmo nome, sendo este cercado pelos bairros Santo Antônio e Agrocères. No bairro Santo Antônio está situada a sede da Secretaria Municipal de Assistência Social. O bairro Agrocères é limítrofe do bairro Boa Esperança, sendo bairro marcado pela construção de 39 habitações de interesse social, entregues aos beneficiários no ano de 2015, fazendo parte do programa Nossa Casa do governo do Espírito Santo. Os moradores contemplados pelo programa participaram de um processo

² O texto da PNAS (2004, p.16) indica que Municípios de pequeno porte I são aqueles com população de até 20.000 habitantes.

³ Questão social conforme conceito exposto por Yamamoto (2004, p.77) “é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como parte do empresariado e do Estado... é a contradição entre proletariado e burguesia.”

⁴ Dados colhidos no site <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/jeronimo-monteiro/panoramano> dia 22 de novembro de 2021.

de seleção encampado pela até então Secretaria de Desenvolvimento Social⁵ e são provenientes de vários bairros do município.

No que se refere aos vínculos com o CRAS, cabe ressaltar que, no município, no mês de julho de 2021, 864 famílias estavam incluídas como beneficiárias do Programa Bolsa Família. Juntos, os três bairros mencionados são responsáveis por 20% das famílias inseridas no programa⁶, os demais beneficiários residem nas demais localidades do município, incluindo bairros periféricos tais como Parada Cristal e Santa Clara que localizam-se no outro extremo da cidade e também as áreas rurais, podemos assinalar que segundo os dados do CECAD extraídos em novembro de 2021, 20% das famílias atendidas no CRAS, beneficiárias do PBF⁷, são de agricultores familiares e 1,30% dos beneficiários são assentados de reforma agrária, famílias que não residem, portanto, na área urbana e conseqüentemente nos arredores do CRAS, tais dados foram analisados e impactam na decisão do território onde o equipamento seria instalado? Impacta atualmente no direcionamento de suas ações? Uma vez que, trata-se da mesma quantidade de famílias residentes nos bairros próximos ao CRAS.

Desta forma, entendemos que os primeiros apontamentos sinalizam que os fatores determinantes podem não estar ligados ao número de famílias beneficiadas por programas sociais, levando-nos a necessidade de investigar outros determinantes tais como, historicidade do município de Jerônimo Monteiro e dos bairros Agroceres, Boa Esperança e Santo Antônio, sua construção cultural e estigmas ligados a população pobre e preta.

O município tem suas particularidades e potencialidades, conflitos e contradições, frutos da construção histórica e social que contribuiu para a sua atual configuração. Tais aspectos, que são múltiplos e conflituosos, são importantes elementos para analisar e problematizar as condições sociais e político-culturais nas quais se deram a implantação do CRAS enquanto

⁵ O nome foi modificado via Lei Municipal no ano de 2017 para Secretaria Municipal de Assistência Social.

⁶ Dados extraídos do CECAD na data de julho de 2021.

⁷ O Programa Bolsa Família foi um programa de transferência direta de renda do Governo Federal, sob condicionalidades de saúde e educação, instituído no Governo Lula pela Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003, convertida em lei em 9 de janeiro de 2004, pela Lei Federal n. 10.836, direcionado a famílias consideradas pobres e extremamente pobres.

equipamento da política de Assistência Social no município e, como tais determinantes impactam em sua operacionalização.

A assistência social é uma política pública organizada nacionalmente, tendo os conceitos de território e territorialidade um papel fundamental em sua caracterização e um dos seus principais pressupostos. A PNAS está presente em todos os municípios do Brasil, e não deve desconsiderar as características próprias de cada território no que tange a implantação de seus equipamentos e o planejamento de suas ações.

A política⁸ teve a perspectiva de implementar um Sistema Único da Assistência Social no país, o SUAS. Em seu texto a PNAS, (2004, p.43) sinaliza a necessidade de “identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida”. Acompanha os conceitos de território e territorialidade, a descentralização da política, um aspecto que, ainda que tenha sido apropriado pelo sentido da desresponsabilização do Estado, tinha como intenção a participação da população, nas diferentes escalas, por meio da transferência do poder da decisão para os territórios.

A assistência social ganha status de política pública com a Constituição Federal de 1988, compondo a seguridade social juntamente com a previdência social e a política de saúde. Após uma lacuna temporal de cinco anos é promulgada a LOAS-Lei Orgânica da Assistência Social em 1993, as conquistas sociais expressas na LOAS são fruto das lutas dos movimentos sociais, na década de 1980, que expressava o contexto de redemocratização política do País, depois de 20 anos de Ditadura Civil-Militar, além de um retorno da sociedade civil, como esfera de organização, publicização e disseminação dos interesses de classe, Almeida (2004, p. 96) ao fazer uma crítica a metamorfose da sociedade civil em terceiro setor, analisa

...como imperioso a recuperação do sentido concedido por Gramsci ao conceito de sociedade civil, enquanto esfera de natureza conflitiva onde se desenrolam as disputas entre os interesses e projetos de classe, contrariando, desse modo, tanto as tendências

⁸ Foi instituída pela Resolução nº 145/2004 CNAS-Conselho Nacional de Assistência Social.

homogeneizadoras quanto aquelas que autonomizam a sociedade civil, descolando-a do terreno das relações sociais.

A participação dos movimentos sociais, sociedade civil, entendida nos termos acima mencionados tiveram um protagonismo neste momento histórico e uma grande contribuição na aprovação da LOAS. Segundo assinala Pereira (2009, p. 52)

“O papel dos investimentos em infra-estruturas e serviços sociais a partir do Estado e personificado em políticas públicas, sempre tem relação com a busca constante dos ajustes espaciais, fruto de concessões do capital ou de conquistas de trabalhadores organizados visando à ampliação da cidadania.”

Durante a elaboração e promulgação da LOAS (1993) houve retrocessos, fruto das tensões no interior do governo de Fernando Collor de Mello; o nascimento da LOAS não vem livre de ataques, sendo que seu primeiro projeto aprovado no congresso foi vetado pelo então Presidente (SPOSATI, 2004, p.49). Na verdade, os debates e as tensões em torno da Seguridade Social e do papel da Assistência Social continuam no governo Collor que adota o direcionamento neoliberal e tem um mandato marcado por escândalos de corrupção, sendo substituído após seu impeachment por Itamar Franco que em dezembro de 1993 aprova a LOAS em um movimento onde o capital faz concessões à classe que vive do trabalho. Mais tarde, os dois Governos de Fernando Henrique Cardoso materializaram-se em “um mix de conservadorismo e modernidade neoliberal” (SPOSATI, 2004, p.35). Segundo a autora, a gestão da assistência durante este período impediu o desenvolvimento da cultura política de política social e de direitos sociais para a assistência social, privilegiando a desresponsabilização do Estado com relação ao enfrentamento da questão social e a transferência dessas responsabilidades para a sociedade civil.

No ano de 2002, os brasileiros elegeram, pela primeira vez, desde o fim da Ditadura Civil-Militar de 1964, dois presidentes do PT- Partido dos Trabalhadores, que governaram de 2003 a 2016, Em seus quase quatro governos, o PT em seus governos possibilitou avanços substanciais no combate à pobreza e no que se refere à política de assistência social. Entre os feitos do Governo Lula está a PNAS e a criação do Programa Bolsa Família que unificou e ampliou os anteriores programas de transferência de renda.

Assim a política de assistência social é implementada no território brasileiro sendo direcionada aos cidadãos que dela necessitarem. Couto, Yazbek e Raichelis (2010) colocam que no caso brasileiro “aqueles que dela necessitarem” podem ser todos que se encontram fora dos canais correntes de proteção pública, ou seja, o trabalho, os serviços sociais públicos e as redes socioassistenciais.

Silva e Silva (2010, p.157) analisa que “o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reproduzidor da pobreza” a autora reafirma que a pobreza é fenômeno multifatorial, parte inerente do sistema capitalista que não se esgota na insuficiência de renda.

Desta forma, a pobreza envolve desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; o não acesso ou o acesso dificultado a serviços básicos; à desinformação; o trabalho indigno, a não participação social, o não usufruto do espaço urbano e seus recursos, a segregação espacial e social que se caracteriza pela não convivência, pela apartação, a invisibilidade social sobretudo dirigida aos grupos mais estigmatizados da sociedade capitalista.

As relações interpessoais, familiares, comunitárias, são construções históricas, culturais, impregnadas de preconceitos e estigmas. Nelas, se perpetuam, de geração em geração, maneiras de viver, de pensar e de ser em uma dada sociedade. E na sociedade capitalista há lugares sociais postos com a finalidade de preservação do sistema, com o objetivo de diminuir as possibilidades de transformação social. Há o objetivo de manutenção da pobreza e a preservação da riqueza de uma parcela minoritária da população, sendo o Estado o grande mediador das relações de classe.

Koga (2003) ao analisar a questão do território e a política de assistência social afirma que “apesar dos avanços significativos e reconhecidos nos textos legais da política de assistência social, ainda permanece o legado da perspectiva homogeneizadora, que olha de forma, exclusivamente, segmentada as demandas e ofertas da política pública, desconectadas dos territórios onde ocorrem.”

Ao discutir sobre o conceito de território na Assistência Social, Pereira (2010, p. 194) analisa que foi no processo de redemocratização no Brasil,

sobretudo durante o processo da Constituinte, que surgem as bases necessárias para o atual debate em torno do conceito de territorialização dentro de tal política. Porém, na perspectiva da autora a dimensão espacial sempre esteve presente na política de assistência social, pois, sua atuação desde sua gênese teve impacto nos territórios.

Segundo Carmo (2018, p.2) a concepção de vulnerabilidade social denota a multideterminação de sua gênese não estritamente condicionada à ausência ou a precariedade no acesso a renda, mais atrelada também às fragilidades de vínculos afetivos-relacionais e desigualdades de acesso a bens e serviços públicos. Na conclusão de seus estudos sobre a produção acerca do tema, a autora conclui que a pobreza em si não explica a vulnerabilidade. No entendimento da autora o tema carece de maior aprofundamento.

Apesar da PNAS citar e destacar o termo vulnerabilidade social ela não o conceitua. A utilização do termo vem sinalizando um esforço de delimitação do público-alvo da assistência social, uma tentativa de rompimento com o estigma de política que atende a pobres e desvalidos, mesmo genericamente citados no texto da PNAS os termos ampliam o leque de público atendido.

Estar vulnerável pode ser inerente a características raciais, de gênero, território, condições de moradia, trabalho desprotegido, falta de acesso a políticas públicas, condições de saúde física e mental, orientação sexual, ser pessoa com deficiência, idoso, população de rua, advir de famílias monoparentais, entre outras questões que podem se apresentar com maior ou menor intensidade a depender do território.

Andrade (1998, p.113) nos expõe que a palavra território tem uso antigo nas ciências sociais e naturais, e que recentemente é retomada nos estudos de geografia política e de geopolítica. Em ciências sociais, segundo o autor, o termo vem sendo utilizado desde o século XIX por geógrafos como Frederico Ratzel e por Elisée Reclus.

Já Corrêa (1998, p. 251) nos sinaliza que território não é o mesmo que espaço. Etimologicamente território deriva do latim terra e torium, significando terra pertencente a alguém. Segundo o autor, a palavra pertencente tem a ver com apropriação que pode ter o sentido de controle ou o sentido afetivo. Assim sendo, território vincula-se a uma geografia que privilegia os sentimentos e

simbolismos atribuídos aos lugares. Para Corrêa, território é o espaço revestido da dimensão política, afetiva ou ambas.

Ao falar sobre a diferença entre Espaço e território, Raffestin (2008, p. 26) acentua que tais conceitos não são sinônimos. Segundo ele, o espaço é anterior ao território, sendo este gerado a partir do primeiro. Território na visão do autor é o resultado de uma ação conduzida por um ator que apropria-se de um espaço. Projeto no espaço, um trabalho, fruto de uma ação humana. “Ao falar das divergências em torno do conceito de território, Souza (2008, p. 59) destaca que território é definido a partir das relações de poder, não desconsiderando a importância das outras dimensões, o autor compara o território a um campo de força, coloca que o poder é uma relação social e o território é a expressão espacial disso.

Para o geógrafo Milton Santos (2011, p. 14) o território não é apenas um conjunto de sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas; o território tem que ser entendido como território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. Assim, para o autor o território em si não é um conceito a ser estudado, mas sim o uso que se faz dele, o resultado da ação humana, o homem no seu cotidiano, a identificação, apropriação de um dado local. É considerar quem vive no território, modificando-o e sendo modificado por ele.

No campo da assistência social, Dirce Koga, autora cujos estudos sobre o conceito de território influenciaram a elaboração da PNAS, conforme o próprio texto da política nos informa, traz sua contribuição para a temática. Para ela o território expressa, ao mesmo tempo, produção e reprodução das relações socioeconômicas, políticas e culturais, presentes na sociedade que ele abriga. (2013). Ainda segundo a autora, o território se coloca para além do espaço físico, assim, não pode ser tomado como sinônimo de “espaço local” ou “comunitário”, em sentido restrito.

O território é o espaço onde os homens constroem histórias, vivências, relações e cultura. É onde estabelecem relações de força, conflitos, resistências e consensos. Abreu (2016, p.39) observa que não se pode desvincular tal discussão da dinâmica de produção e reprodução da vida social e do movimento subjacente às lutas de classe.

Não se deve desconsiderar que as políticas públicas são as respostas que o Estado capitalista oferece à questão social, cada vez mais agudizada diante do avanço das políticas neoliberais em curso. Todavia, estas não dão conta de sua complexidade, da questão social contemporânea, apenas minimizam seus efeitos criando consensos sociais e amenizando conflitos, tendo pouca capacidade de transformação social e pouca efetividade no que tange a transformar os territórios em espaços mais igualitários, democráticos com maior distribuição da riqueza produzida no país.

A implantação dos aparelhos estatais de assistência social, nos territórios percebidos pelos operadores da Assistência Social como aqueles de maior vulnerabilidade acabam servindo aos interesses do capital, que tem o Estado como o seu grande articulador.

Poulantzas coloca que (1980, p.204) toda uma série de intervenções do Estado, seja quando se trata de reestruturações industriais, da ajuda múltipla e direta de certas frações do capital ou do arranjo do território, todos ligados certamente à distribuição da mais-valia e suas transferências, visam mais fundamentalmente, esta modificação das relações de produção, condição necessária da reprodução da força de trabalho em função da sua alta taxa de exploração.

A implementação da política pública de assistência social nos territórios não vem descolada de interesses e de correlação de forças, a classe dominante se sobrepõe inclusive em sua influência sob a máquina estatal utilizando-a ao seu bel prazer, porém, há a contra força inerente a luta de classes no sistema capitalista que a partir de reivindicações e necessidade de reprodução da força de trabalho, garante alguns avanços e direitos a classe subalterna.

Desta forma, quando não se capta o movimento do real, analisando as determinações conjunturais que formatam as políticas públicas, quando não se percebe os interesses em voga, corre-se o risco de uma execução da política a partir apenas do pensamento burguês, da culpabilização do pobre por sua pobreza, de ênfase em ações focais, nas ações dirigidas apenas ao público-alvo dos benefícios sociais, escolhidos estritamente pelo critério de renda desconsiderando outros fatores. Corre-se o risco de se considerar que a política pública de assistência social vai dar conta de todas as mazelas sociais presentes no território, que a política é uma conquista que está acima de reflexão e

criticismo, esvaziando a necessidade latente de repensá-la a partir de bases mais críticas e totalizantes.

Desta forma, estudar tal conceito vai além de apenas defini-lo, é necessário contextualizar, observar o movimento do real, as transformações societárias em curso, os interesses econômicos e as implicações disso no cotidiano da vida das pessoas que vivem em um dado território e ali constroem territorialidade não só pela ação humana mas também por todas as heranças históricas e forças presentes na sociedade capitalista, tanto as forças hegemônicas quanto as de resistência.

Para Haesbaert (2011, p.54) o território é construtor de identidade, compõe de forma indissociável a reprodução dos grupos sociais, no sentido de que as relações sociais são espacial e geograficamente mediadas. O território é onde a vida acontece, se modifica em um constante movimento, está em constante transformação, transformações estas que se dão por necessidade de se criar estratégias de sobrevivência, transformações que se dão também pelo movimento do capital e das correlações de forças presentes na sociedade. O conceito de territorialidade encampa tal dimensão, a dimensão da vivência, do cotidiano da vida das pessoas, construção histórica e cultural, é o viver em um dado lugar, construindo o espaço em que se vive e sendo modificado por ele, conforme os escritos de Milton Santos e o seu conceito de “território usado”.

A territorialidade segundo Corrêa (1998, p. 251) refere-se ao conjunto de práticas e suas expressões materiais e simbólicas capazes de garantirem a apropriação e permanência de um dado território por um determinado agente social, o Estado, os diferentes grupos sociais e as empresas.

Assim, um dado território, seja ele uma cidade ou um bairro, não é somente um conjunto de casas, construções diversas fruto da ação humana, é sobretudo construção histórica do lugar, produto de interações sociais múltiplas, configuradas por questões socioeconômicas sim, mas, também, produto da sua intersecção com as questões étnico-raciais e de gênero, aspectos estruturantes da formação do Brasil, assim como dos demais países que experimentaram o processo de colonização e escravidão.

Nesse sentido, Almeida (2020, p. 180), ao analisar o racismo estrutural, afirma que o racismo não é algo estranho à sociedade capitalista, mas é um fator estrutural de tal sociedade. O racismo, segundo ele, organiza as relações

políticas e econômicas. Sendo assim, o racismo e a escravidão são elementos tanto da modernidade quanto do capitalismo (p.183). O autor ainda contribui ao colocar que o capitalismo para se renovar, renova o racismo, resultando na naturalização dos baixos salários e falta de direitos de determinado grupo na sociedade, para promover a separação entre os trabalhadores, para criar consenso social e controlar as massas.

Para Milton Santos (2011, p.13) o território é o lugar onde se 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. A partir das construções societárias que conforme sinalizado acima formatam e funcionam como determinantes das relações entre os sujeitos na sociedade. As marcas de uma sociedade patriarcal e racista vão transparecer nos territórios de atuação da política de assistência social e nas relações entre os diversos grupos existentes na sociedade, formando assim relações desiguais. Desta forma, entendemos que em quaisquer análise de território e territorialidade não deve desconsiderar o recorte de raça e gênero, pois, apenas o recorte das relações de classe não dão conta de apreender a complexidade das relações na sociedade brasileira.

Para legitimar o racismo foram utilizadas muitas estratégias ao longo da história do Brasil desde o início do sequestro, tortura e exploração da força de trabalho de pessoas negras escravizadas ao longo de trezentos anos. Sendo que o fim do período escravocrata não garantiu a melhoria das condições de vida da população negra no Brasil, que ainda amargam os piores lugares na sociedade até os dias atuais.

Para Munanga (2003, p. 8) O racista cria a raça no sentido sociológico, ou seja, a raça no imaginário do racista não é exclusivamente um grupo definido pelos traços físicos. Segundo o autor, o racista considera um grupo social naturalmente inferior ao grupo a qual ele pertence. De outro modo, o racismo apregoa que as características intelectuais e morais de um dado grupo, são consequências diretas de suas características físicas ou biológicas. E tais conceitos foram e são constantemente reafirmados para a manutenção da dominação e subalternização da população negra no Brasil.

Segundo o IPEA (2011, p. 27), em relação ao índice de formalização, homens brancos apresentam o percentual de 43% contra 25% das mulheres

negras, que ocupam o lugar mais desfavorável na pirâmide social, sendo o grupo que acumula duas fragilidades, uma vez que, são vítimas do racismo e do machismo, que além de lhes conferir uma vida repleta de mazelas tem ceifado suas vidas ao longo dos séculos na história do Brasil.

As mulheres negras permanecem isoladas na hierarquia social, segundo o IPEA (2011, p. 27) sua renda média é de 30,5% dos rendimentos dos homens brancos. No que diz respeito a educação, os negros no Brasil apresentam 6,7 anos de estudos contra 8,4 anos da população branca (IPEA, 2011, p. 21). Quanto menor a escolaridade mais difícil é que se ocupem postos de trabalho que proporcionem proteção previdenciária e salário digno.

As diferenças de gênero também influenciam na vivência dos grupos societários determinando lugares sociais favoráveis e desfavoráveis de acordo com cada gênero e orientação sexual. Segundo o site ONU Mulheres, o Cadastro Único para programas sociais evidenciou a feminização da pobreza, quando reafirmou em 2014 que 88% de todas as famílias inscritas nos programas sociais brasileiros eram chefiadas por mulheres, e 73% eram famílias negras. E entre aquelas chefiadas por mulheres, 68% eram mulheres negras. Desta forma, observamos que o público da política de assistência social é mulher, negra e chefia grupos familiares. Desta forma, a mulher negra enfrenta mais um preconceito, o de classe.

O Mapa da violência no Brasil 2015: homicídio de mulheres no Brasil, confirma que a população negra é vítima prioritária da violência homicida no país. O estudo ainda mostra que as taxas de homicídio de mulheres brancas caíram de 11,9%, de 3,6 para 100 mil brancas, em 2003, para 3,2 em 2013. Em contrapartida, as taxas das mulheres negras cresceram passando nesse mesmo período, de 4,5 para 5,4 por 100 mil. A mulher negra vive pior e morre mais do que mulheres brancas no país.

Segundo Eurico (2017, p. 415) A ideologia racial brasileira produz um tipo ideal de trabalhador assalariado no contraditório processo de transição do trabalho escravo para o trabalho livre no século XIX. Sendo que a formação social no Brasil reforça a reprodução acrítica de valores que continuam a inferiorizar e a desqualificar a população negra, a partir de um referencial branco europeu, o que justifica a naturalização dos menores salários, das condições precárias de vida, o extermínio e o encarceramento sistemático de jovens

negros, e o estigma de grupo perigoso, isso para citar apenas alguns aspectos. Tais determinantes condicionam a população negra a condições subalternas que dificilmente serão superadas sem uma radical transformação societária.

Ao falarmos de racismo não podemos desconsiderar que este tem rebatimentos na questão dos territórios e na construção das territorialidades. Segundo Paula (2016, p. 67) “É primordial ressaltar que não se tratam de práticas discriminatórias individuais, mas de políticas de Estado, que ora se desobriga em conceder à população negra os seus direitos, ora formulou políticas públicas que promovam barragens ao acesso”, o acesso à cidade, por exemplo. A organização das cidades não são descoladas da ideologia racista que impõe lugares a negros e brancos, a instalação de aparelhos estatais em determinados territórios distantes dos centros urbanos, também contribuem para segregação espacial, manutenção dos negros e grupos pobres em determinados locais, que geralmente são marcados por falta de saneamento, dificuldade de mobilidade, vulnerável a desastres naturais, longe de espaços de lazer e cultura.

É dentro dessa organização social, que traz em seu bojo severas contradições, que a política de assistência social se propõe a intervir. Observamos que na política de assistência social ao se falar em território se entende, primeiro como espaço geográfico, uma vez que, podemos exemplificar com a premissa de que os equipamentos da assistência social, CRAS e CREAS, por exemplo, tenham seus territórios de atuação geograficamente delimitados por região, município ou bairros específicos. E segundo, como espaço onde se evidencia as vulnerabilidades sociais que a política deverá intervir. Não se observa uma sinalização para o espaço vivido, criado e recriado no cotidiano da vida dos grupos subalternizados com mazelas e dificuldades, mas também com múltiplas potencialidades a serem identificadas.

Ficam algumas questões a serem analisadas: até que ponto as características de cada território realmente norteiam as ações dos gestores da Assistência Social? Os recursos disponíveis na política de assistência social como os sistemas de informação dão conta de descrever a realidade social presentes no território? Quais e como são definidos os territórios de atuação da assistência social no âmbito local? A partir de que critérios, definições e concepções teóricas? Outras questões precisam ser pensadas, como por

exemplo, que mecanismos existem para escuta dos sujeitos do território? Como acontece a vigilância socioassistencial sobretudo nos municípios de pequeno porte? Que instrumentos utilizar para conhecer o território?

O município de Jerônimo Monteiro/ES, é considerado um município de pequeno porte I, segundo classificação da NOB-Norma Operacional Básica de Assistência Social (2005). Trata-se de um município novo, com apenas 62 anos de fundação e que se estende por 162,2 km² de área territorial. Sua principal atividade econômica é a produção de café. Embora seu slogan seja “Terra da Laranja”, o município não produz tudo que comercializa, recorrendo às safras dos municípios vizinhos produtores da fruta. Pelas margens da BR 482 que corta a cidade, observa-se vários quiosques e barracas que comercializam a laranja, atividade que contribui com a complementação da renda das famílias locais.

No ano de 2018, o salário médio mensal no município, segundo o IBGE (CENSO, 2010), era de 1,8 salários mínimos. Os domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa somaram 37,3% da população residente no município. Observa-se um município com uma parcela expressiva da população com renda de até um salário mínimo.

Tomando como referência os dados dos beneficiários dos programas sociais do governo federal por meio do CadÚnico (2021), o município possui 20% da população total inserida no cadastro. Outros dados nos fornecem um panorama da situação socioeconômica da população do município. Sendo que 72,5% dos habitantes com mais de 10 anos de idade estão ocupados, destes apenas 26,36 % têm a carteira de trabalho assinada. Dentre os ocupados 45,54% apresentam renda de até um salário mínimo. Tem renda de um a três salários mínimos 74,17% da população economicamente ativa no município. Mais de três salários mínimos somam 9,38% sendo que os sem rendimentos somam 9,56%. Dentre os que estão ocupados 30,61 % estão nas atividades agrícolas, uma predominância nesta atividade o que muitas vezes é comum em um município pequeno e interiorano. 15,73% estão no comércio e 7,51% estão no setor de construção.

Entre os 26,36% que possuem carteira assinada, 19,04% são homens e 7,33% são mulheres, os brancos somam 14,21% e os negros 12,05%; mulheres negras 2,95%. Tais dados transmitem a situação subalternizada, de predominância do trabalho desprotegido a que é submetida a população negra

e mais gritantemente a mulher negra no município e está em consonância com o cenário apresentado no país.

Quanto ao grau de instrução, outro termômetro importante para medir a situação socioeconômica da população, verificamos que em Jerônimo Monteiro 55,34% da população se encontra sem instrução, destes 23,24% são brancos e 31,58% são negros.

Na atual conjuntura de aumento do custo de vida, sobretudo aumento significativo no valor dos alimentos a partir do ano de 2020 no Brasil, devido a pandemia e a medidas econômicas por parte do Governo Federal, podemos supor que as famílias atendidas pelos programas sociais a que acessam através do CADÚnico encontram-se com dificuldades de prover seu sustento e demais necessidades básicas. Porém, não só estas. No município de Jerônimo Monteiro grande parte da população se enquadraria nos critérios estabelecidos para acessar programas sociais, visto que, conforme citado acima 74,17% da população apresenta renda de até três salários mínimos.

As fontes de renda do município são incipientes, observam-se comércios, e oportunidades de renda através de atividades agrícolas. Silva (2010, p. 156) ao falar sobre pobreza e desigualdade analisa que as políticas sociais para serem mais eficazes devem estar articuladas com políticas macroeconômicas e que o fenômeno da pobreza no Brasil está diretamente ligado à concentração de renda, podemos acrescentar a isso determinantes históricos e culturais, presentes no país e no município de Jerônimo Monteiro-ES.

No município de Jerônimo Monteiro se mantém a importância das áreas rurais, sendo que a população rural do município atualmente é de aproximadamente 25,55% da população, segundo dados do INCAPER⁹ (2019), uma porcentagem considerável. Entre aqueles que residem na área rural, encontram-se os povos tradicionais, quilombolas, camponeses e assentados da reforma agrária. Os primeiros são conhecidos como sítio dos Crioulos, e foram reconhecidos pela Fundação Palmares em 2016. Segundo o livro Saberes e Fazeres Sítio dos Crioulos (BARBOSA, 2017), que traz um inventário participativo da comunidade, a fundação do território Sítio dos Crioulos se deu no ano de 1878. A presença do povo negro na história do estado do Espírito

⁹ Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural.

Santo é anterior ao surgimento do município, tendo sua influência cultural presente na história local. Em sua gênese, o sítio chamava-se Boa União, sítio dos crioulos surgiu a partir da maneira pejorativa como os moradores de Jerônimo Monteiro costumavam se referir à comunidade. Inicialmente o território da comunidade quilombola tinha o total de 197.800 metros quadrados, tornando-se uma das maiores ocupações coletivas de negros e negras baseadas no uso da terra, na ancestralidade, no parentesco e nas tradições culturais negras. Ao longo do tempo houve várias invasões com perdas significativas da sua área territorial.

O CadÚnico do município não tem registro das populações tradicionais presentes no território, como a população quilombola, sendo que estas fazem parte do grupo prioritário do programa. O cadastro é auto declaratório, e a família ter que verbalizar se pertence ou não a uma comunidade tradicional, porém, nos indagamos que fatores têm contribuído para que tais dados não apareçam no cadastro, que estratégias utilizar ao cadastrar e recadastrar as famílias do município para que o CadÚnico será um sistema de dados coerente com a realidade do território? Que fatores têm contribuído para que tal situação se perpetue? por que as famílias não se auto identificam como pertencentes a tais populações tradicionais? No site do MDS encontramos a informação de que estas famílias necessitam de atenção diferenciada dos serviços de Assistência Social, porém, como fornecer a atenção necessária se as famílias não são identificadas no sistema?

Em um município com as configurações espaciais de Jerônimo Monteiro, com a forma de viver e sobreviver, com poucas oportunidades de enfrentamento de situações crônicas de pobreza é difícil demarcar o que é urbano e o que é rural. É difícil separar o território sobre essas bases. O urbano no município tem muito do rural, é dependente do rural. O rural utiliza-se por assim dizer do espaço urbano para acesso a serviços públicos e comercialização de produtos.

Retomando a história do município, segundo relatos de moradores, a cidade, em sua gênese, era dividida em apenas duas ruas, a rua “De cima” e a rua “De baixo”. Na rua “De cima” se encontravam e, ainda, se encontram os bairros lidos socialmente como mais empobrecidos (bairros Santo

Antônio¹⁰Agroceres e Boa Esperança), enquanto na “Rua de baixo” residiam as famílias mais tradicionais e com melhores condições socioeconômicas. A divisão não era apenas geográfica, mas expressava uma divisão econômica, social e, é claro, racial, considerando que a desigualdade de classe e de raça no Brasil estão intimamente ligadas. O racismo estrutural, além das desigualdades sociais, também influenciou na racialização da cidade, reproduzindo e reforçando os processos de segregação espacial. Os moradores não se encontravam no espaço público, já que este não era frequentado por todas as classes sociais e etnias. As festas também eram separadas. A rivalidade e a discriminação racial gerava muitos conflitos, caso houvesse encontro nos momentos festivos, por exemplo. Esta segregação racial criou e reforçou estigmas e preconceitos ainda presentes no imaginário social desta Comunidade, aspecto importante para o aprofundamento da pesquisa em tela, no sentido de construirmos uma análise pautada pela interseccionalidade de raça e classe.

Esta divisão apesar de menos explícita atualmente está presente no cotidiano do município de diversas formas e influenciou a instalação do CRAS no bairro Boa Esperança e a concentração de suas ações nos bairros que pertencem ao que ainda é considerado a “Rua de cima”, podendo ser percebida como uma estratégia de controle e de confinamento ao território, uma ação contrária ao que a princípio se pretende alcançar com a Política que é a democratização dos espaços públicos e do acesso aos recursos e bens públicos.

O Bairro onde localiza-se o CRAS apresenta características próprias, tendo nascido de doação de lotes por parte do Governo municipal há mais de duas décadas, doações verbais, sem documentação, segundo relatos dos moradores, sendo também marcado pela construção de casas populares, entregues aos beneficiários no ano de 2011, ano em que o CRAS é inaugurado no bairro. Ainda segundo eles, os primeiros moradores construíram em tais lotes de acordo com suas possibilidades. Desta forma o bairro apresenta residências em precárias condições habitacionais e residências um pouco mais estruturadas. Tais habitações permanecem até os dias atuais sem documentação regularizada. A parte mais alta do Bairro, é considerada pela Defesa Civil

¹⁰ O bairro Santo Antônio é o mais antigo dos bairros acima citados.

municipal como área de risco, em virtude dos deslizamentos de pedras. O bairro Agrocères, que em 2015, recebeu 39 moradias do Programa de Interesse Social, fica às margens da BR 482, distante aproximadamente 7 km do centro da cidade.

Sendo município de pequeno porte I, Jerônimo Monteiro, possui apenas um CRAS, desta forma, o aparelho atende a todo município no que tange a diversas demandas sociais, porém evidencia-se uma maior atenção das ações nos bairros: Santo Antônio, Agrocères e Boa Esperança, onde o CRAS foi implantado. O exposto acima traz sinalizações em relação a implantação do CRAS em tal território, porém, algumas questões carecem de análise, tais como, que perspectivas têm orientado as gestões públicas na implementação das suas ações de assistência social? Por quê e sob quais referências esses territórios são escolhidos? Será que o CRAS tem garantido as seguranças a que se propõe ou tem se restringido a um equipamento de controle social e, porque não de discriminação?

CONCLUSÃO

Discutir a Política Pública de Assistência Social a partir de um olhar para o território onde ela é implementada não é uma tarefa fácil, porém, urgente e necessária. Tal análise deveria guiar a implementação da política e sua gestão cotidiana.

Analisar o território e as territorialidades ali construídas é um exercício que implica em desvelamento do passado, análise dos condicionantes sociais e econômicos da sociedade capitalista dentro do contexto brasileiro, não desconsiderando os fatores culturais, as heranças de um passado marcado pela excravidão e um presente sentenciado pelo racismo em suas mais diversas expressões.

Porém, a análise deve trazer um olhar sobre as potencialidades do território estudado diante das correlações de força que se estabelecem na sociedade. Faz-se necessário um olhar com perspectiva dialética, entendendo a complexidade da tarefa.

Neste artigo pretendemos expor aproximações iniciais do tema, reflexões sobre este, e com este intuito utilizamos índices sociais e autores da geografia,

ciências sociais e assistência social. Mas o objetivo principal deste foi propor uma reflexão a respeito da temática.

Desta forma, entendemos como fundamental a análise Assistência Social a partir dos territórios e das territorialidades construídas a partir das vivências e relações construídas historicamente.

REFERÊNCIAS

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

ALMEIDA, Érica Terezinha Vieira de. *Crítica da Metamorfose do Conceito de sociedade civil em “terceiro setor”*. Revista Serviço Social e Sociedade, Cortez ed. São Paulo, v. 80, p. 94-110, Nov. 2004.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo estrutural*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

ALVARENGA, Mirella Souza. *Risco e vulnerabilidade: razões e implicações para o uso na Política Nacional de Assistência Social*. Vitória: UFES, 2012.

BARBOSA, Paulo Sergio Medeiros(ORG.). *Saberes e fazeres Sítio dos Crioulos, inventário participativo do ponto de memória*. 1 ed. Espírito Santo. 2017.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS*. Brasília, 2005.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos NOB/RH*. Brasília, 2006.

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

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

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

_____. *Constituição Federativa do Brasil*, 1988.

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

EURICO, Marcia Campos. *Da escravidão ao trabalho livre: contribuições para o trabalho do assistente social*. SER Social, Brasília, v. 19, n. 41, p. 414-427, jul.-dez./2017.

IPEA [et. al]. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 4ª ed. Brasília. 2011.

MDS. *Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. – 1. ed. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. 72 p.

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

MOREIRA, Marcelo Sevaybricker, SANTOS, Ronaldo Teodoro dos. *Cidadania regulada e Era Vargas: a interpretação de Wanderley Guilherme Dos Santos e sua fortuna crítica*. Estudos Históricos. Rio de Janeiro, vol. 33, nº 71, p.539-558, Setembro/Dezembro 2020.

MUNANGA, Kabengele. *Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia*. Palestra proferida no 3º Seminário Nacional Relações Raciais e Educação-PENESB-RJ, 05/11/03.

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

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

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

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

RAFFESTIN, Claude. *A produção das estruturas territoriais e sua representação*. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. Território e territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo. Editora Expressão Popular. 2009.

RIBEIRO, Djamila. *Quem tem medo do feminismo negro?*. 1 ed. São Paulo. Companhia das letras, 2018.

SANTOS, Milton. *Pobreza urbana*. 3 ed., 1. Reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SANTOS, Milton; Souza, Maria Adélia Aparecida de; SILVEIRA, Maria Laura. *Território: Globalização e fragmentação*. 4ª ed. São Paulo. Editora HUCITEC. 1998.

SANTOS, M.; BECKER, Bertha K.; *Território, territórios ensaios sobre ordenamento social*. 3ª ed. Rio de Janeiro. Editora Lamparina. 2011.

SILVA, Christiane Pimentel e. *O método em Marx: a determinação ontológica da realidade social*. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 134, p. 34-51, jan./abr. 2019

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

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

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

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

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

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

WASELFISZ, Julio Jacobo [et. e tal]. *Mapa da Violência 2015: Homicídio de mulheres no Brasil*. Disponível em www.mapadaviolencia.org.br. Acesso em 25 de novembro de 2021.

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