



Eixo: Política Social e Serviço Social.

Sub-eixo: Crise, trabalho e tendências contemporâneas das políticas sociais no capitalismo.

GESTÃO TERRITORIAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS EM LONDRINA-PR

DENISE MARIA FANK DE ALMEIDA¹
JOLINDA DE MORAES ALVES²
WAGNER ROBERTO DO AMARAL³
MÁRCIA PASTOR⁴

Resumo: Este artigo expõe resultados parciais da pesquisa desenvolvida pelo Núcleo de Gestão de Políticas Sociais da Universidade Estadual de Londrina sobre “A Lógica Territorial na Gestão das Políticas Sociais”. Apresenta o perfil de três territórios londrinenses, distintos em sua localização, em seu histórico de constituição e na demanda e oferta de serviços públicos, bem como problematiza o alcance das políticas sociais nesses bairros. A partir dos depoimentos de gestores municipais das políticas de saúde, de educação, de assistência social e de habitação, discute os desafios da gestão territorializada, intersetorial e participativa das políticas sociais municipais.

Palavras-chave: Gestão de políticas sociais; Território; Intersetorialidade; Participação.

Abstract: This article exposes partial results of the research developed by the Center of Social Policy Management of the State University of Londrina on "The Territorial Logic in the Management of Social Policies". It presents the profile of three distinct Londrina territories in their location, their history of constitution and the demand and supply of public services, as well as problematizes the reach of social policies in these neighborhoods. Based on the statements of municipal managers on health, education, social assistance and housing policies, it discusses the challenges of territorial, intersectoral and participatory management of municipal social policies.

Keywords: Social policy management; Territory; Intersectorality; Participation.

I - INTRODUÇÃO

A pesquisa “A Lógica Territorial na Gestão das Políticas Sociais” foi desenvolvida no período compreendido entre janeiro de 2012 e julho de 2017 e teve como objetivo geral analisar a estruturação e a implementação da lógica territorial na gestão das políticas sociais de assistência social, saúde, educação e habitação no município de Londrina-PR.

¹ Professor com formação em Serviço Social Professor. Universidade Estadual de Londrina.

² Professor com formação em Serviço Social Professor. Universidade Estadual de Londrina. E-mail: <jolinda@uel.br>

³ Professor com formação em Serviço Social Professor. Universidade Estadual de Londrina.

⁴ Professor com formação em Serviço Social Professor. Universidade Estadual de Londrina.

Para o estudo, foram selecionados três territórios cujas constituições tiveram processos sociais, políticos e históricos distintos: o bairro histórico Vila Casoni, situado na região central, em área caracterizada atualmente por uma população flutuante; o Jardim União da Vitória, território localizado no extremo da região sul do município, consolidado por meio de um processo de ocupação iniciado nos anos de 1980, e o Residencial Vista Bela, empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida, implantado em 2011 nas franjas da porção noroeste, compreendido como um território em construção.

A metodologia de coleta de dados constituiu-se de: revisão de literatura acerca da temática; análise documental da perspectiva territorial nas legislações e normatizações das quatro políticas; coleta de dados em bancos de dados oficiais; grupos focais com trabalhadores/gestores da rede de serviços e com lideranças dos três territórios, além de entrevistas com os gestores municipais das políticas de Saúde, Assistência Social, Educação e Habitação. Foram utilizadas, ainda, algumas fontes secundárias, como artigos produzidos sobre os três territórios, jornais, livros, documentários.

A partir dos resultados da referida pesquisa, este artigo tem como objetivos: (a) problematizar os serviços ofertados pelas políticas sociais relacionando-os com as demandas dos três territórios estudados e (b) analisar a compreensão dos gestores municipais, das políticas de Assistência Social, de Educação e Saúde e da Habitação, acerca da gestão territorial das políticas sociais, destacando os aspectos referentes à intersectorialidade e à participação social.

II - TRÊS TERRITÓRIOS EM ESTUDO: ASPECTOS HISTÓRICOS E DE CARACTERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

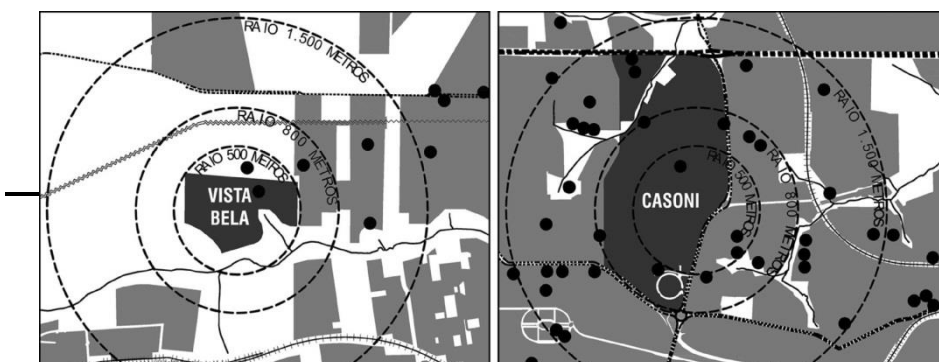
Os territórios escolhidos para a pesquisa revelaram tanto processos distintos de formação e de ocupação como de lutas e de organização popular que impactaram diretamente nas respostas dadas pelo governo local através das políticas sociais. São três territórios da mesma cidade, cujas formas

urbanísticas e trajetórias de formação acabaram configurando particularidades, e que demonstram, entretanto, aspectos comuns.

Uma das razões para essa lacuna de perspectiva de planejamento e de operacionalização das políticas sociais parece residir no fato de os serviços, programas e projetos privilegiarem o público-alvo e/ou o segmento a ser atendido, deixando em segundo plano a realidade concreta, os contextos sociais, econômicos, políticos e culturais em que se encontram inseridos. Assim como ocorre no país, prevalece a perspectiva individual e privatista das demandas a serem respondidas. A gestão pública desconsidera o reconhecimento dos territórios com sua geografia, sua história e sua cultura e, especialmente, com as populações que neles residem e convivem, e que se encontram por trás dos indicadores sociais.

A Figura 1 apresenta, brevemente, o perfil e a caracterização de cada um dos territórios, com informações urbanística e ambiental, assim como a sua inserção nos equipamentos sociais de educação, saúde, assistência social, cultura e lazer, ou a proximidade deles. Nos mapas, foram posicionados três círculos de abrangência em cada um dos territórios. O primeiro tem 500 metros de raio, o que configura rápidos acessos aos equipamentos sociais, e é a distância considerada aceitável para deslocamentos a pé até um ponto de embarque de transporte público. O segundo círculo de abrangência possui 800 metros de raio, o que é considerado a distância máxima para acessar escolas de ensino fundamental, conforme Lei nº. 11.672/2012 do Município de Londrina (LONDRINA, 2012). O terceiro círculo tem um raio de abrangência de 1.500 metros. Tendo em vista que um percurso nesse intervalo pode levar em torno de 20 minutos (velocidade média de 5 Km/h), considera-se uma distância aceitável para uma caminhada nas cidades, sem depender necessariamente de locomoções motorizadas.

Figura 1: Equipamentos sociais nos territórios de estudo



Fonte: UEL. Relatório Final de Pesquisa Casadinho/PROCAD. 2017

Fica evidente que as condições de localização dos bairros nem sempre são favoráveis, tornando as proximidades relativas, principalmente quando há elementos que limitam o deslocamento, como desníveis acentuados, linhas de trem, rodovias, córregos ou mesmo linhas de transmissão de energia. A perspectiva de acesso aos serviços e equipamentos também deveria considerar a facilidade na locomoção, visto que grande parte da população realiza esses trajetos a pé.

Observa-se ainda que, na organização de cada uma das quatro políticas municipais abordadas neste estudo, somente a habitação não conta com nenhuma estrutura de serviços descentralizada, realizando o atendimento de toda a população de Londrina na sede da Companhia de Desenvolvimento Habitacional (COHAB), localizada no centro da cidade. As políticas de educação, saúde e assistência social ofertam vários equipamentos e serviços alocados em diversas regiões.

A descentralização do atendimento dessas políticas sociais, entretanto, não se traduz em garantia de acesso a todos os serviços demandados pela

população que vive nos territórios mais vulneráveis do município, conforme apreciação de cada um dos territórios estudados.

Vila Casoni

A Vila Casoni foi um dos primeiros bairros a se formar no município de Londrina, apresentando algumas características iniciais que se articulam com a história da cidade, como a casa de madeira, o traçado das ruas e dos lotes e as relações de vizinhança e parentesco. As autoras Cesário *et al.* (1987) e Alves (2013) contam que, por volta dos anos 1936 e 1937, a família de Domingos Casoni, migrante proveniente da cidade de Piraju-SP, deslocou-se para Londrina em busca de uma nova vida nas “terras mais produtivas do Brasil”. Casoni adquiriu um lote de terras visando utilizá-lo na produção de frutas, mas, ao enfrentar dificuldades financeiras, vendeu suas terras em pequenos lotes urbanos, pois sua propriedade situava-se abaixo da linha do trem de ferro, perto das primeiras edificações que dariam origem ao centro da cidade.

Esse território foi constituído por trabalhadores assalariados e por profissionais autônomos, dedicados a serviços de baixa remuneração e mantém até hoje tais características, ainda que permeadas por algumas alterações, tais como o advento de uma crescente parcela de moradores que são inquilinos de imóveis que, por muito tempo, abrigaram seus próprios proprietários. O comércio, que tradicionalmente foi formado por armazéns que atendiam as necessidades de consumidores familiares, cedeu lugar a um conjunto de pequenos bares e lanchonetes que cumprem parte desse papel, ao lado de um conjunto de oficinas mecânicas, ferros-velhos e pequenas lojas de peças voltadas para um público que não se restringe aos moradores do bairro.

De acordo com o Censo Demográfico de 2010 (IBGE), o bairro possui 8.031 habitantes distribuídos em 2.896 domicílios particulares e coletivos. Com relação à condição dos domicílios, a maior parte é de próprios e quitados (44,8%), sendo o número de domicílios alugados quase equivalente (43,6%). O percentual de domicílios cedidos de outra forma chega a 7,8% do total. A

proximidade do centro da cidade e a característica popular do bairro são vistas como atrativos, o que, provavelmente, explica o considerável percentual de domicílios alugados.

O processo de constituição da Vila Casoni também foi mediado pelas relações de solidariedade constitutivas da trajetória de uma vida rural, vivenciadas e ressignificadas no cotidiano dos moradores do bairro ao longo do tempo. Tal questão se torna um ponto fundamental para compreender o conceito de “território usado” (SANTOS, 1994) para a análise do social, ou seja, a relação entre o território e as pessoas que dele se utilizam.

A identidade desse território pode ser observada na preservação da arquitetura típica das primeiras décadas da cidade, representada pelas casas de madeira, vistas por alguns como tradição a ser conservada e, por outros, como lembrança de um atraso e de uma pobreza que precisam ser superados.

Na pesquisa empírica realizada com os gestores municipais das políticas de saúde, assistência social e educação, pode-se refletir no quanto esse território é complexo, atravessado por um contexto carregado de tradições, mas, ao mesmo tempo, inserido numa conjuntura de grande vulnerabilidade.

Entre os três territórios estudados, o bairro Vila Casoni, na região central, possui a melhor inserção, pela proximidade de equipamentos sociais e relevo suave, o que favorece a locomoção a pé, conforme demonstrado na Figura 1. Atualmente, a população que ali reside é atendida pelos serviços situados dentro e nas imediações do bairro: três centros de educação infantil; uma escola da rede estadual de ensino fundamental e ensino médio, localizada no bairro, e outras quatro, nas proximidades; três escolas municipais nas imediações; uma Unidade Básica de Saúde (UBS); um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e ainda um Pronto Socorro que atende parte da região central, incluindo a população desse bairro.

Jardim União da Vitória

A história de ocupação da área de terras onde se situa o Jardim União da Vitória, no ponto extremo da região sul do município, evidencia como a participação política na luta por direitos desconstruiu a imagem dos pobres

como passivos ou perigosos, obrigando o governo municipal a ceder às reivindicações dos segmentos populacionais desprovidos do direito à moradia. O discurso governamental teve que atender às pressões populares, destinando aquele terreno para a construção de moradias, como uma alternativa ao déficit habitacional na cidade. Entre 1990 e 1996, foram regularizadas as propriedades de 2.112 famílias, correspondendo a uma população de 7.391 pessoas (LONDRINA, 2014).

À medida que se urbanizavam os dois primeiros setores deste território, novas ocupações e assentamentos foram surgindo, dando origem a outros quatro setores, denominados popularmente como União da Vitória I, II, III, IV, V e VI.

De acordo com o Censo Demográfico de 2010 (IBGE), o Jardim União da Vitória possui 10.086 habitantes em 2.959 domicílios particulares e coletivos. A maior parte dos domicílios é própria e quitada (78,6%). O número de domicílios alugados representa pouco mais de 10%, e o percentual de domicílios cedidos de outra forma chega a 4,8%.

A principal marca identitária desse território é o processo de luta que deu origem ao bairro, bem como as lutas que se seguiram, que levaram à regularização dos terrenos e à implantação dos serviços urbanos essenciais: asfalto, água, luz, esgoto, creches, escolas, UBS, centro comunitário, dentre outros. Os nomes das ruas, escolhidos pelos próprios moradores, demonstram a identificação deles com as diferentes categorias de trabalhadores, por exemplo: rua dos Secretários, rua dos Alfaiates, dos Torneiros, dos Construtores, dos Mecânicos, dos Assistentes Sociais, dos Professores, dentre outros. A união da população local pelas conquistas teve que se aprofundar para enfrentar o preconceito, que via na violência que vitimava o bairro uma característica que se atribuía aos seus próprios moradores, ora considerados como carentes, ora como violentos, ignorantes e imediatistas ou, ainda, como indolentes e preguiçosos. Mostrar orgulho pelo protagonismo na formação do bairro e pelo pertencimento a ele acabou por levar à diminuição de grande parte do preconceito que, inclusive, acentuava os problemas, ao dificultar a empregabilidade de seus moradores.

Constatou-se, por meio da pesquisa realizada, que a luta empreendida pela população desse bairro ainda se mostra como elemento forte, mesmo quando a falta de participação é apontada como a principal questão a ser enfrentada na atualidade.

Pode-se observar pela Figura 1 que o Jardim União da Vitória é servido de equipamentos essenciais dentro dos raios de 500 e 800 metros, mas tem dificuldade de acesso a outras localidades próximas devido ao relevo acidentado, além de córregos e da Rodovia PR-445 que o separa, por exemplo, do Conjunto Jamile Dequech.

Os equipamentos existentes no bairro são uma Unidade Básica de Saúde; uma academia ao ar livre; dois equipamentos de serviços de convivência e fortalecimento de vínculos. Nas proximidades está localizado um hospital de médio porte, distante 2,9 quilômetros do bairro, e uma unidade do Centro de Referência de Assistência Social que atende a região sul e a população do Jardim União da Vitória.

Residencial Vista Bela

O terceiro território escolhido foi resultante do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que tem como objetivo reduzir o déficit habitacional urbano atuando na construção e no financiamento de apartamentos ou casas para famílias com renda até R\$ 1.600,00, considerando a estimativa da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008. Os recursos para viabilizar a construção de unidades habitacionais são provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), transferidos do Orçamento Geral da União (OGU).

O formato do Programa Minha Casa Minha Vida, ao estabelecer a construção de moradias de interesse social mediante parceria das prefeituras com a Caixa Econômica Federal (instituição financeira responsável pela sua operacionalização) e as construtoras privadas, constitui-se em um empreendimento capitalista, em que o setor privado detém a posse das terras urbanas e se torna responsável por definir a localização dos conjuntos habitacionais. De acordo com Maricato (2015), isso possibilita a transferência

de recursos públicos para a iniciativa privada e coloca o fundo público em disputa pelos que demandam as políticas de habitação e os agentes privados que se interessam pela terra urbana enquanto mercadoria.

O Residencial Vista Bela foi um dos primeiros empreendimentos do PMCMV no Brasil com o maior em número de unidades habitacionais no período de sua construção. Iniciado em 2009, possui 2.712 moradias, sendo 1.272 casas térreas e 1.440 apartamentos, com 17 ruas, 31 quadras e 90 prédios, que abrigaram, inicialmente, cerca de nove mil pessoas. Construído em uma área de 630.000 m², até então ocupada pela agricultura, adquirida por três construtoras londrinenses – Terra Nova Engenharia, Artenge Construções e Protenge Engenharia –, esse Residencial fica localizado na divisa com o município de Cambé e nas proximidades da região dos Cinco Conjuntos, área de habitação popular que surgiu na década de 1980.

Segundo Lopes (2013), alguns ajustes foram feitos para que se conseguisse construir esse grande número de moradias, de forma a tornar viável um projeto com proporção e impactos tão significativos. Um destes ajustes foi em relação ao preço do terreno. O PMCMV paga até R\$ 24 mil reais por terreno e a gestão municipal decidiu pela construção de casas geminadas, possibilitando que duas famílias pagassem pelo mesmo terreno, otimizando e aproveitando melhor o espaço urbano. Outro ajuste foi reduzir o “pé direito” da casa, ou seja, a metragem que se dá a partir da distância do piso ao teto, que normalmente era de 2,70 m, e passou a ser de 2,40 m.

A origem do Residencial Vista Bela foi marcada pela desterritorialização (HAESBAERT, 2007) de um grande contingente de moradores que se encontrava em situações precárias de habitação no município, como os ocupantes de fundos de vale e de terrenos sem infraestrutura adequada. O processo de remoção dessas famílias de todas as regiões da cidade para sua junção forçada nesse novo território dificultou a reterritorialização dessa população, dada à ruptura dos vínculos de vizinhança, de amizade e de pertencimento que tinham com os locais de onde foram retirados, para um local desprovido de infraestrutura e serviços básicos.

Nesse território, o governo municipal não planejou estrutura para equipamentos públicos. A falta de áreas exclusivas para construção de equipamentos comunitários resultou na ocupação da “Praça 01” (sendo esse um dos espaços destinados para uso comum e de lazer) para um centro municipal de educação infantil, que atende parcialmente o Residencial, desde o ano de 2014. As praças restantes não dispõem de equipamentos de lazer ou outros similares, exceto uma academia ao ar livre localizada na “Praça 02”.

A maioria dos equipamentos sociais localiza-se fora do Residencial Vista Bela, ou seja, distantes para serem acessados. Após muitas reivindicações da população local, no ano de 2017, o Colégio Estadual Vista Bela foi inaugurado para o funcionamento do ensino fundamental e ensino médio. Outras sete escolas públicas de ensino fundamental (quatro municipais e três estaduais) estão localizadas a aproximadamente 2.000 mil metros do Residencial. Três escolas da rede estadual de ensino médio também ficam além de 2.000 mil metros. Existe uma Unidade Básica de Saúde localizada a 800 metros do centro geométrico do residencial, em bairro vizinho. O Hospital Zona Norte, de médio porte, fica distante 5,9 quilômetros. Outros equipamentos sociais estão a distâncias superiores a 2.000 metros: a unidade do CRAS Norte A, que atende a região e a população do Residencial Vista Bela; a unidade do CRAS Oeste B, no Conjunto Habitacional Santa Rita; uma unidade do Projeto Viva Vida Vista Bela (que é um serviço de convivência e fortalecimento de vínculos ofertado a crianças e adolescentes pela política municipal de assistência social), localizada no Conjunto Habitacional Maria Celina.

Devido a ter sido construído em área longínqua da cidade, além do isolamento, a população do Residencial Vista Bela enfrenta limitações nos percursos, com poucas opções de horários de transporte público e uma área geográfica apresentando fundo de vale do Ribeirão Lindoia e linha de trem ao sul, assim como a linha de alta tensão de energia ao norte.

Partindo da perspectiva de território apresentada por Santos (2002), segundo a qual, para análise do social, o território só se torna um conceito a partir do seu uso, e ampliando o olhar a partir dos apontamentos de Koga (2011), que considera o território como o chão concreto das políticas públicas

bem como o exercício da cidadania, concorda-se que é no território onde se efetivam as relações sociais, de vizinhança e solidariedade.

III - COMPREENSÃO DOS GESTORES MUNICIPAIS DE LONDRINA SOBRE A LÓGICA TERRITORIAL

Além do perfil dos territórios estudados, este artigo analisa também a lógica territorial na gestão das políticas sociais, destacando dois aspectos que estão intimamente associados: a intersectorialidade e a participação.

Apesar da descentralização de vários serviços e equipamentos sociais, verifica-se que a multiplicidade das demandas que chegam a cada serviço extrapola a capacidade de solucioná-las devido à complexidade dos problemas vivenciados pela população, o que aponta para a necessidade de integração e articulação entre as políticas públicas.

Especialmente quando a operacionalização das políticas se realiza a partir dos territórios, é possível construir uma leitura que reconheça a multidimensionalidade da realidade vivenciada pela população referenciada em cada território, bem como propor ações mais integradas e efetivas. De acordo com Koga (2011, p. 242),

[...] a interdependência das políticas setoriais se faz notar quando se atua a partir de territórios específicos, pois ele registra o mesmo espaço, as mesmas pessoas, a mesma realidade em questão. A totalidade do cotidiano vem à tona e exige da ação governamental ações igualmente totalizantes.

A pesquisa desenvolvida em Londrina evidenciou que foram os profissionais dos serviços que atuam nos territórios os principais protagonistas no desenvolvimento de um trabalho em rede intersectorial, exatamente por reconhecerem os limites das respostas fragmentadas de cada política diante da complexidade das situações apresentadas pelos usuários – os mesmos que também são atendidos por outras políticas sociais.

Entretanto, se a atuação intersectorial nos territórios pode ser uma forma de possibilitar o acesso aos direitos sociais, é fundamental que a intersectorialidade seja incorporada e assumida pelos órgãos gestores das

políticas sociais, em suas múltiplas instâncias, para que possa se constituir em uma estratégia de gestão.

O surgimento do trabalho em rede em Londrina contou, inicialmente, com o apoio dos profissionais da política de assistência social, cujos serviços começaram a ser descentralizados no início dos anos 2000 (sendo, posteriormente, impulsionados com as diretrizes constantes na Política Nacional de Assistência Social, publicada em 2004).

Há um bom tempo a gente já tem as Redes organizadas nos territórios, as Sub-Redes, que discutem a realidade daquele território, que propõem ações conjuntas, ações preventivas, ações comunitárias [...] Então, quem puxa muito o trabalho são as unidades de CRAS, que são as referências e acabam puxando muito o trabalho em rede (Gestora Municipal da Assistência Social).

As redes foram se articulando de forma variada nas diferentes regiões da cidade, de acordo com o envolvimento dos profissionais das várias políticas (tanto da rede governamental como das instituições não governamentais situadas nos territórios) e, conforme o apoio dos gestores, durante diversas administrações municipais.

Ao analisarem a experiência de articulação intersetorial no município de Londrina e a importância do trabalho desenvolvido pelas redes intersetoriais, Konno, Brevilheri, Bassi e Pastor (2017) evidenciam a constituição, no ano de 2014, de um Grupo Gestor Intersetorial, que propôs um fluxo de atendimento baseado no trabalho em rede (e em sub-redes) envolvendo três políticas municipais.

Tal experiência orientou a publicação da Nota Técnica Conjunta nº 01/2016, de 08-04-2016, assinada pelos secretários municipais da Assistência Social, da Educação e da Saúde e também pelo Chefe do Núcleo Regional de Educação (órgão descentralizado da Secretaria de Estado da Educação do Paraná - SEED), que “[...] instituem como diretriz para suas equipes de trabalho a participação nas ações das redes/sub-redes intersetoriais nas diversas regiões de Londrina” (LONDRINA, 2016). Ainda, segundo esse documento:

O trabalho pretendido busca romper com a prática do mero encaminhamento dos casos de uma política setorial para outra, fazendo com que cada política assuma a sua parcela de

responsabilidade de forma consistente e colaborativa com as outras políticas, passando assim a olhar e intervir na realidade de crianças, adolescentes, jovens e famílias de forma ampla e eficiente. Busca-se a corresponsabilidade em um trabalho articulado que compreenda a realidade em sua totalidade (LONDRINA, 2016).

Considera-se o importante papel político-institucional que, principalmente, as políticas de Assistência Social e Educação no município de Londrina geraram no processo de articulação do trabalho em rede e sub-redes. Evidenciam-se, contudo, os riscos de concentração de uma tarefa institucional que deve ser assumida não somente por determinadas políticas setoriais, mas por todos os órgãos gestores municipais e seus dirigentes, fundamentalmente pelo Prefeito Municipal.

Com exceção do gestor municipal da habitação, os três demais gestores municipais entrevistados destacaram diversas iniciativas de articulação entre as políticas setoriais e foram unânimes em reconhecer que o trabalho em rede intersetorial gera melhores resultados; entretanto apontam o desafio de implementar essa nova prática dentro de estruturas e culturas organizativas enraizadas historicamente.

[...] quanto mais articulada a rede de serviços for, mais chance de resolução dos problemas. [...] Então a gente consegue fazer isso, mas é um trabalho de quebra de paradigma também. Eu acho que a formação é um espaço para gente mostrar de fato a importância desse trabalho de rede [...]. (Gestora Municipal da Educação).

Tais desafios na superação de estruturas institucionais públicas rígidas e fragmentadas incidem também na criação de canais efetivos de participação. Desse modo, outro aspecto ressaltado neste estudo refere-se à participação social na gestão das políticas sociais, entendendo ser essa categoria fundamental para compreender a lógica territorial nos processos de gestão.

A partir dos depoimentos dos sujeitos entrevistados, verificam-se fragilidades nos processos e experiências de participação da população junto às quatro políticas setoriais no âmbito dos diferentes territórios em Londrina.

Os relatos dos gestores municipais de Assistência Social e da Saúde demonstram que a participação dos usuários dessas políticas ocorre, fundamentalmente, em espaços institucionais, como nas conferências e nos conselhos municipais, na perspectiva do controle social. No caso específico da

política de saúde, ficaram evidenciados o histórico e o importante papel dos Conselhos Locais de Saúde em determinadas regiões de Londrina, tendo como destaque a região sul do município onde está localizado o Jardim União da Vitória.

Só três localidades que a gente conseguiu trazer a liderança, eles formaram conselho local e estão participando das reuniões de equipe, e os que já estavam participando. Então a região Sul é meio forte nisso, a Oeste, mas não conseguimos avançar demais nas outras. [...] O ideal seria se tivéssemos em todas as unidades básicas um conselho local de saúde e que tivéssemos em cada região bastante ativos (Gestor Municipal de Saúde).

Na política de Assistência Social, destaca-se a importante participação dos representantes dos usuários nas conferências e no conselho municipal, inclusive com representação no Conselho Estadual de Assistência Social. Contudo, ressalta-se a inexistência de conselhos regionalizados viabilizando a participação cotidiana da população a partir dos equipamentos e serviços públicos, nos territórios.

Igualmente, a gestora da política de educação destacou a participação de pais e responsáveis pelos alunos da rede municipal quando convidados para eventos escolares, mas apontou a significativa fragilidade na mobilização e participação desses sujeitos em conselhos escolares ou mesmo no cotidiano das escolas, haja vista a ausência de uma cultura de participação e de democratização do e no ambiente escolar: *Quando a cultura escolar está impregnada de que, assim: [...] eu sou o diretor, eu que determino, a visão é minha. [...] Vai da crença do diretor* (Gestora municipal da educação).

É fundamental lembrar que a participação social se institucionaliza no Brasil, segundo Carvalho (1995), na esteira do processo de democratização do país e se constitui em um dos princípios constitucionais.

Assim sendo, a Constituição Federal de 1988 (especialmente nos artigos 194, 198, 204, 206 e 227) afirmou a extensão de direitos e consagrou a participação direta da população no exercício do poder, criando espaços de participação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas públicas em várias áreas, como os conselhos gestores, transformando o ambiente político no qual os governos deveriam passar a operar desde então. Com a criação dessa nova institucionalidade participativa, os

movimentos sociais começaram a incluir a luta “por dentro do Estado” como modalidade importante do seu repertório de ação.

Por sua vez, Teixeira (2001, p. 30) conceitua a participação cidadã como

[...] um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento se dá, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos.

Ao analisarem a lógica territorial e a participação na gestão das políticas sociais nos três territórios estudados, Nalesso, Almeida, Alves e Amaral (2017) refletem que o próprio território se forja pela organização política dos seus moradores, principalmente na luta pelas condições concretas de vida e de sociabilidade. Dos três territórios, o Jardim União da Vitória evidencia o vínculo e a organização política dos seus moradores marcados pela história de ocupação, de resistência e de constituição do próprio espaço,

Dessa forma, é justamente nos territórios que as pressões, as mobilizações, os conflitos, as relações de poder, as articulações e manifestações sociais, políticas e culturais de lutas e de resistências – pautadas pelas expressões da questão social – podem revelar e inspirar processos de participação efetiva e de controle social dos serviços, equipamentos e políticas sociais.

IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a pesquisa tenha constatado ações isoladas e pautadas nos territórios, também demonstra insuficiência para caracterizar uma lógica territorial na gestão das políticas sociais no município de Londrina-PR. Há que se considerar ainda as discontinuidades dos processos de gestão governamental das políticas sociais, marcadas pelas formas centralizadas, burocratizadas, patrimonialistas e personalistas.

Observou-se que cada uma das políticas setoriais possui a sua própria lógica territorial explicitada na sobreposição dos limites e fronteiras da georreferencialização.

Apesar de as políticas estudadas ofertarem equipamentos e serviços descentralizados, isso não tem garantido o atendimento à demanda cotidiana, que é superior à capacidade instalada, uma vez que estão circunscritos a áreas de abrangência e estruturas diferenciadas. Destacam-se, também, as fragilidades na intersectorialidade e na participação dos usuários nos serviços, dada a ausência e/ou insuficiência de uma cultura democrática e de participação nos processos de gestão.

Ao analisar os três territórios, foi possível perceber que a história de sua constituição e o processo contínuo de sua consolidação determinam a atenção do poder público para as demandas locais.

A Vila Casoni já não é mais composta pelos pioneiros e suas famílias. Atualmente, quase metade das casas desse território é alugada. Por constituir-se de uma população flutuante, o entrosamento e a organização dos moradores tornam-se difíceis, o que, por sua vez, dificulta a participação na gestão dos serviços. No entanto, é o território mais bem servido de equipamentos públicos, por ser o mais antigo e situar-se no centro da cidade.

O Jardim União da Vitória tem a marca da luta e da “vitória” no acesso à terra urbana e aos equipamentos públicos, que garantiram sua sobrevivência ao longo desses 30 anos de formação, nos quais o território foi se constituindo historicamente numa comunidade mais articulada e politicamente unida, um território usado. No entanto, como o território recebe constantemente novos moradores devido ao déficit habitacional do município, a história se repete, exigindo dos novos moradores do União V e VI muita organização e luta para regularizar os terrenos ocupados e alcançar as condições básicas de infraestrutura, uma vez que parte dos terrenos está assentada em porções rochosas. Isso demanda muito investimento público para a instalação e a construção dos equipamentos públicos. Quanto à gestão pública, esse é o território que apresenta as melhores condições para se adotar a lógica territorial, pois apresenta as características facilitadoras desse processo:

participação popular e identidade dos moradores com o lugar usado e habitado.

O território constituído mais recentemente é o Residencial Vista Bela, que abriga uma população diversa, proveniente de várias regiões do município, demonstrando que a política habitacional se preocupa, apenas, em diminuir o déficit habitacional, ofertando moradias de construção barata, em terrenos periféricos, sem as mínimas condições de acesso aos serviços públicos, que sequer foram planejados no processo de construção de um conjunto de grande porte. Os moradores do Residencial Vista Bela sofreram a desterritorialização, visto que foram retirados de seus territórios de pertencimento. Embora tivesse casas construídas em terrenos irregulares e sem condições ideais de habitabilidade, essa população tinha acesso a saúde, educação, transporte, assistência social, além de vínculos afetivos e de solidariedade.

Por fim, diante dos resultados da pesquisa, foi possível indicar alguns elementos determinantes para se adotar a lógica territorial na gestão das políticas sociais, sinteticamente elencados a seguir:

- a concepção de território para além da delimitação geográfica torna-se fundamental na medida em que os territórios são construídos pelos sujeitos que nele habitam;
- a análise dos territórios a partir de suas particularidades permite ao gestor conhecer as demandas locais e priorizar a oferta de serviços de forma a descentralizar o seu acesso;
- a capacidade do atendimento dos serviços, diante da complexidade dos problemas vivenciados pela população, aponta a necessidade do trabalho em rede, com perspectiva intersetorial entre as diferentes políticas públicas;
- a adoção de uma cultura democrática nos processos de gestão, fomentando a efetiva participação nos territórios, envolvendo os usuários no processo de diagnóstico, planejamento e avaliação das ações públicas, torna-se o caminho mais eficiente para garantir proteção social como dever do Estado e direito do cidadão.

REFERÊNCIAS

ALVES, Jolinda de M. **Assistência Social aos pobres em Londrina: 1940-1980**. Londrina: EDUEL, 2013.

BRASIL. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios PNAD 2008**. Acesso em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2008/default.shtm>

BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico de 2010**. Acesso em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>

CARVALHO, Antônio Ivo. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: FASE; INAM, 1995.

CESÁRIO, Ana Cleide *et al.* **Onde o bairro é a casa: Vila Casoni**. Londrina: CONCITEC; IPAC; UEL, 1987.

HAESBAERT, R. Território e multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia*. Ano IX, n.º 17, p. 19-46, 2007.

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

KONNO, Cristiane C.; BREVILHERI, Eliane C. L.; BASSI, Liana L.; PASTOR, Márcia. A intersectorialidade como estratégia de gestão nas políticas sociais: a articulação intersectorial em Londrina. *In: RIZZOTTI, Maria L. A.; CORDEIRO, Sandra M. A.; PASTOR, Márcia (Orgs.). Gestão de políticas sociais: território usado, intersectorialidade e participação*. Londrina: EDUEL, 2017, p. 113-142.

LONDRINA. **Lei nº 11.672, de 24 de julho de 2012**. Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos no Município de Londrina e dá outras providências. *Jornal Oficial do Município de Londrina*, Londrina, 27 jul. 2012. Ano XV, nº. 1928, p. 3-23.

LONDRINA. **Perfil do Município de Londrina – 2014** (ano base 2013). Londrina: Prefeitura do Município de Londrina, 2014.

LONDRINA. SMAS/SME/SMS/NRE. **Nota Técnica Conjunta nº 01/2016**, de 08 de abril de 2016. Londrina, 2016.

LOPES, Bruna C. **Residencial Vista Bela: um território de viração**. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

NALESSO, Ana P. P.; ALMEIDA, Denise M. F.; ALVES, Jolinda M.; AMARAL, Wagner R. A lógica territorial e a participação na gestão das políticas sociais: lutas, resistências, conquistas e exercício do controle social. In: RIZZOTTI, Maria L. A.; CORDEIRO, Sandra M. A.; PASTOR, Marcia (Orgs.). **Gestão de políticas sociais: território usado, intersectorialidade e participação**. Londrina: EDUEL, 2017, p. 143-174.

SANTOS, Milton. **A Natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 2002.

_____. "O Retorno do Território". In; SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. e SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Território. Globalização e Fragmentação**. São Paulo, Hucitec-ANPUR, 1994, p.15-20.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

UEL. **A Lógica territorial na gestão das políticas sociais em Londrina/PR**. Relatório Final de Pesquisa Casadinho/PROCAD. 2017