



## A PERSPECTIVA TERRITORIAL NO SUAS A PARTIR DOS TRABALHADORES DE NITERÓI (RJ)

*The territorial perspective in 'SUAS' based on workers from Niterói (RJ)*

**Isadora de Souza Modesto Pereira\***

<https://orcid.org/0000-0002-0197-6510>

**Dirce Koga\*\***

<https://orcid.org/0000-0001-6547-9866>

### RESUMO

O presente artigo busca analisar o lugar que a perspectiva territorial ocupa na gestão e execução do SUAS no município de Niterói (RJ), assim como a sua influência no cotidiano dos trabalhadores. Tal análise é fruto da oportunidade que tivemos de nos aproximar da rotina da gestão e da execução do SUAS em Niterói por meio de encontros e entrevistas com os trabalhadores municipais. Pensando que o CRAS deve permitir que sejam estruturadas relações próximas com as famílias e com o lugar onde vivem, já que estas constituem identidades, saberes, experiências e projetos futuros, analisamos como o território aparece nesse cotidiano de vivência, assim como a sua centralidade para a política de Assistência Social. Tendo como base conceitual a construção da categoria território à luz da perspectiva de autores como Milton Santos, Rogerio Haesbaert, David Harvey e Henri Lefebvre, a partir do uso, da vida, como expressão da relação capital x trabalho e da questão social, percebemos sua influência direta na atuação dos profissionais, mudando a compreensão sobre os usuários e a formas como o trabalho é executado nos diferentes CRAS, encontramos também contradições nas diferentes perspectivas sobre a categoria território, ora visto como espaço geográfico e sua cartografia fria, ora como espaço vivido e de constante disputa de correlações de forças.

### PALAVRAS-CHAVE

Assistência Social. Território. Trabalhadores do SUAS. Cotidiano profissional.

### ABSTRACT

The present article aims to analyze the role that the territorial perspective plays in the management and execution of SUAS (*Sistema Único da Assistência Social*) in the city of Niterói (RJ), as well as its influence in the daily lives of workers. Such analysis is the result of the opportunity we had to get closer to the daily management and execution of SUAS in Niterói through meetings and interviews with municipal workers. Thinking that CRAS (*Centro de Referência da Assistência Social*) should allow close relationships to be

---

\* Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas *Cidades e Territórios* da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. (PUCSP, São Paulo, Brasil). Rua Monte Alegre, 984, Perdizes, São Paulo (SP), CEP: 05014-901. E-mail: isadorasmpereira@gmail.com.

\*\* Assistente Social. Pós Doutora em Serviço Social. Pesquisadora e professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. (PUCSP, São Paulo, Brasil). Rua Monte Alegre, 984, Perdizes, São Paulo (SP), CEP: 05014-901. E-mail: dirce.koga@gmail.com.

DOI 10.22422/temporalis.2020v20n39p70-85



© A(s) Autora(s)/O(s) Autor(es). 2019 **Acesso Aberto** Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional ([https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)), que permite copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato, bem como adaptar, transformar e criar a partir deste material para qualquer fim, mesmo que comercial. O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

structured with families and the place where they live, since these constitute identities, knowledge, experiences and future projects, we analyze how the territory appears in this daily experience, as well as its centrality for the Social Assistance policy. Having as a conceptual basis the construction of the territory category in the light of the perspective of authors such as Milton Santos, Rogerio Haesbaert, David Harvey and Henri Lefebvre, from the use, from the life, as an expression of the relationship capital x labor force and of the social issue, we perceive its directly influence in the work of professionals, as well as the contradiction present in their different perceptions.

#### KEYWORDS

Social Assistance. Territory. SUAS' Workers. Professional Daily Life.

Submetido em: 4/2/2020.

Aceito em: 28/4/2020.

## INTRODUÇÃO

**A** atual conjuntura de retrocessos e recuos na perspectiva de direitos sociais nos coloca a necessidade de compartilhar questionamentos e indagações sobre diferentes aspectos referentes à execução da política de Assistência Social e ao processo de gestão do próprio Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos territórios das cidades. Apesar da complexidade que envolve o entendimento sobre a dimensão espacial / territorial para as políticas sociais, torna-se fundamental retomar este debate, uma vez que a conjuntura da gestão pública atual aponta para a necessidade retorno aos territórios, enquanto escala de gestão do cotidiano, bem como forma de fortalecimento do poder local.

A categoria território, aqui trabalhada apresenta sua base conceitual na perspectiva da totalidade e representação da luta de classes, como afirmado por diversos atores (SANTOS e SILVEIRA, 2001, SANTOS, 2012; HAESBAERT, 2015; HARVEY, 2003; LEFEBVRE, 2008). É preciso identificar sua materialidade na divisão espacial do trabalho e no processo de acumulação. A existência de relação entre modo de produção e espaço está explícita na bibliografia desses autores. O modo de produção da sociedade é o modo de produção do seu espaço. É por meio da produção de bens necessários à existência humana que se estabelecem as interações do homem com o meio.

Essa mudança incessante rumo a um 'ajuste espacial', referente às contradições internas do capitalismo (registrada, de modo mais perceptível, como superacumulação de capital numa área geográfica específica), junto com a inserção desigual de diversos territórios e formações sociais de mercado mundial capitalista, criaram uma geografia histórica global da acumulação do capital (HARVEY, 2003, p. 193).

Para esta incursão de caráter teórico-metodológico e técnico-operativa, tomamos como referência de análise as diferentes escalas que envolvem o município de Niterói-RJ, sem perder o aspecto da totalidade da realidade, da dinâmica da reprodução social e da relação capital-trabalho que constituem as bases das relações sociais, partindo da premissa de que para levar em conta a importância que cada escala espaço-temporal possui na construção da dimensão social da política de Assistência Social, é preciso, segundo Couto et al., "[...] considerar, portanto, as diferentes escalas territoriais, que podem estar referidas tanto aos microterritórios quanto ao macroterritório nacional, passando pelas diferentes configurações regionais" (COUTO et al., 2010, p. 52).

As autoras, ao se referirem aos micros e ao macroterritório, advertem para a necessária

articulação entre os agentes e as ações institucionais desenhados a partir de responsabilidades compartilhadas pelos entes federados. Por outro lado, se faz mister atentar-se para as situações de desigualdades sociais, riscos e vulnerabilidades ou de ausência de direitos, produzidas em múltiplas escalas geográficas que devem ser consideradas. Nesse sentido, interagimos com os territórios intramunicipais, partindo da afirmativa referencial de que “[...] é impossível imaginar uma cidadania concreta que prescindia do componente territorial” (SANTOS, 2012, p. 144).

O território, enquanto conceito na política de Assistência Social, é um elemento que carrega um conjunto de sentidos e abordagens, podendo ser usado tanto para favorecer o seu entendimento na ótica da classe dominante, quanto como estratégia de intervenção nas relações sociais na perspectiva de mudança da realidade local. Observa-se que no documento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) 2004, busca-se a defesa sobre a perspectiva de “território usado” com referência à Milton Santos:

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’ (BRASIL, 2004, p.43).

Compreendemos, assim, que os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) foram concebidos na estruturação do SUAS como *lócus* de serviços públicos de intervenção estatal, de modo a contribuir para o acesso da população usuária aos direitos sociais no seu território. Situam-se como possibilidade interventiva mais ampla junto à população usuária, inclusive pelo fato de justamente estarem alocados territorialmente mais próximo de localidades com incidências de situações de vulnerabilidade social e das suas demandas. E é sob a ótica que buscaremos o entendimento da efetivação da dimensão territorial no cotidiano do SUAS de Niterói.

Para a análise aqui proposta, de identificar como o território aparece para os trabalhadores do SUAS no município de Niterói, realizamos entrevistas com um conjunto de sujeitos que atuam junto à Subsecretaria de Assistência Social de Niterói (SASS), a saber: a subsecretária de Assistência Social, coordenadores da Proteção Social Básica e da Vigilância Socioassistencial, coordenadores e trabalhadores do CRAS Centro, CRAS Barreto e CRAS Vila Ipiranga.

## **A COMPREENSÃO CONCEITUAL**

A partir da perspectiva de que o CRAS deve permitir que sejam estruturadas proximidades com as famílias e com a comunidade, já que estas constituem identidades, saberes, experiências e projetos futuros, analisamos como o território aparece nesse cotidiano, qual a sua centralidade para a política de Assistência Social.

A compreensão de território varia nas falas dos entrevistados. Ao serem questionados sobre o seu significado, percebemos que a perspectiva mais ampla, composta não só pelo espaço físico, em seus fixos, mas também pela construção da identidade, do reconhecimento da vida ativa, está presente em sua análise:

A categoria território compreende um alcance além do espaço geográfico. Sem dúvida, representa um elemento fundamental no planejamento de políticas

públicas. Identificar a rede, o perfil da população atendida, as demandas e as especificidades que mapeiam o território são questões que precisam ser consideradas para que a política pública seja efetiva (Vigilância Socioassistencial).

Porém, identificamos também uma conceituação estática, reduzindo o território como local de residência, como afirmado pela técnica do CRAS Vila Ipiranga “É o espaço onde as pessoas ocupam, moram, é a referência da pessoa enquanto morada e lugar onde ela está”.

A contradição nas falas aparece na redução do território à área de abrangência dos CRAS, concomitante com a flexibilidade da busca por pensar a oferta de serviços para além do espaço administrativo em que eles estão localizados.

Como o Barreto é dentro do Horto, é uma área mais neutra e consegue ter um atendimento mais amplo, atende qualquer favela. Ao mesmo tempo que pensamos os equipamentos nas áreas mais vulneráveis, tem essa questão do tráfico que implica bastante. Então, o pessoal da comunidade Coronel Leôncio e Nova Brasília, tive que transferir para o CRAS Barreto (PSB).

A fala apresenta o entendimento do território para além do limite físico, incorporando a disputa de poder existente, as relações formais e informações que constroem o uso desse território. Pensar a perspectiva territorial a partir do território vivido ou território usado possibilita um alcance maior da cobertura da proteção social.

Entendemos que a importância sobre a percepção dos sentidos do território para a atuação dos profissionais se dá no âmbito de reconhecer a expressão da totalidade da realidade local em que se encontram inseridos, bem como e de suas contradições. O uso corriqueiro do conceito território sem a reflexão sobre os seus sentidos tanto para a gestão do SUAS, como também para os usuários, torna-o vazio, passando a constituí-lo como um elemento da pragmática, ou seja, da ação prática dos profissionais da assistência social. O conceito precisa externalizar a compreensão do contexto em que se dá a gestão da política pública, permeado pela produção e reprodução das relações sociais e pelas expressões da questão social, oriundas da relação capital x trabalho.

Como podemos observar, a compreensão do conceito território, por parte dos trabalhadores do SUAS de Niterói, muitas vezes é colocada de maneira híbrida, como território vivido, mas também como espaço administrativo. Ou seja, na execução da política de Assistência Social, encontramos lacunas de compreensão por parte dos profissionais sobre o significado do território enquanto usado/vivido/praticado.

Neste contexto, reportamos às reflexões de Ana Clara Torres Ribeiro ao tratar do conceito de *território usado* em Milton Santos, associado a outras referências do autor para a dimensão territorial inscrita no cotidiano da vida de relações:

O território da ação estratégica, da forma dominante de exercício do poder, que cola a sociedade ao imediatamente visível, é o antagônico do território usado, que valoriza a vida de relações. O território usado aproxima-se teoricamente do espaço banal, o espaço que é de todos e de todas as práticas, incluindo as solidariedades e o agir comunicativo (RIBEIRO, 2012, p. 64).

Lindo, em 2015, já identificava os desafios teóricos e metodológicos que a utilização do conceito colocava aos gestores, pesquisadores e trabalhadores da Assistência Social:

i) na busca por uma leitura renovada do território usado que dialogue com mais intensidade com as questões do cotidiano, dos territórios de vivência e construa aportes metodológicos que permita o avanço das pesquisas e dos diagnósticos para a vigilância, e ii) não se perca de vista que os territórios são produtos das relações de poder, das dinâmicas de apropriação social do espaço, portanto, são constitutivos das conflitualidades (LINDO, 2015, p. 120).

Ao dialogarmos com os entrevistados sobre a incorporação teórico-metodológica do conceito território na Política Nacional de Assistência Social, percebemos um distanciamento das normativas em relação à gestão e à execução dos serviços.

Fica explícito o esforço que existe na gestão municipal em construir a Assistência Social de maneira territorializada, em buscar compreender o espaço de atuação para planejar a política pública e ofertar os serviços. Entretanto, a equipe ressalta a dificuldade posta para a efetivação da perspectiva na visão dos gestores municipais, muitas vezes pelo fato de a Assistência Social não aparecer como prioridade dos diferentes governos.

Na definição, por exemplo, de implantação de serviços em locais que seriam realmente necessários e acessados, existe a discussão do território, mas ainda no âmbito da academia. Os gestores não têm utilizado essa intenção que foi colocada na PNAS para o território na realização dos serviços (SSAS).

Todavia, apesar da reconhecida dificuldade de se concretizar a perspectiva territorial, é consenso o entendimento de sua importância para a qualificação da oferta dos serviços socioassistenciais, das potencialidades que essa visão traz para avançar na garantia de direitos e na construção da proteção social, e para a superação das vulnerabilidades apresentadas pelas famílias acompanhadas, como podemos observar: “É a questão do pertencimento e da lógica histórica de cada território. A gente tem exemplos muito positivos de CRAS que consegue realizar um trabalho focado na dinâmica daquele território e tem reconhecimento dos usuários e da comunidade” (SSAS).

Pensar a construção da dimensão territorial do SUAS na escala local envolve assumir a delimitação de uma área de referência, que se transforma em unidade geográfica para análise e interpretação da realidade, e que também se constitui como estratégia de planejamento e ação. Trata-se, portanto, de elaborar estratégias de gestão fundamentais que permitam à política pública da Assistência Social contar tanto com instrumentos concretos e operacionais para sua organização e, ao mesmo tempo, com uma base a partir da qual possa, também, problematizar as várias territorialidades presentes em uma mesma área, com elas interagindo. Nesse sentido, é importante identificar como essa área de abrangência foi determinada, qual o processo histórico que conduziu para que determinado serviço se tornasse referência em determinada localidade.

Sobre esse aspecto, os profissionais da gestão entrevistados não souberam responder como a divisão espacial foi definida. Tanto o coordenador da Proteção Social Básica quanto a subsecretária de Assistência Social alegaram que, quando iniciaram seu trabalho na secretaria, já a encontraram dessa forma. E a coordenadora da Vigilância Socioassistencial se ateu à necessidade de alteração da espacialidade dos CRAS.

A fala da subsecretária explicita a ausência do histórico da divisão, o que pode expressar a naturalização do território de abrangência, reduzindo-o a espaço administrativo, no sentido de cobrir todo o território municipal a partir de uma perspectiva cartográfica.

Essa divisão já existia, e lendo o relatório de gestões anteriores não fica muito claro. Existe a intenção de rever essa divisão territorial, mas temos uma limitação muito concreta da divisão dos serviços, que é o pouco recurso disponível para implantação de equipamento próprio, em locais e com estrutura adequada para a realização daquele serviço (SSAS)

Outro aspecto não identificado é a justificativa da localização específica de cada equipamento, tanto da PSB quanto da PSE. Porém, a subsecretária trouxe uma reflexão sobre as possibilidades de determinação de um endereço, muito mais no sentido da possibilidade para a gestão municipal do que da compreensão do território e suas variáveis. “A divisão se deu mais numa perspectiva de onde havia imóveis disponíveis do que necessariamente onde estavam as maiores situações de vulnerabilidade mapeadas” (SSAS).

Essa afirmação é recorrente entre gestores municipais de diferentes estados, conforme observamos historicamente em reuniões da Comissão Intergestora Bipartite e da Comissão Intergestora Tripartite, nas conferências municipais e em outras experiências de trabalho, como a docência no Capacita SUAS<sup>1</sup>. A dificuldade dos municípios em conseguir espaços próprios para a implantação de serviços e a falta de investimentos em imóveis adequados resultam em más condições de atendimento, compartilhamento de espaços, e localização em endereços que não condizem com a demanda real do território.

A NOB/SUAS (BRASIL, 2012) recomenda que os CRAS sejam instalados, prioritariamente, em territórios com maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social. Consideramos os critérios quantitativos relevantes, pois permitem ao poder público uma primeira aproximação das condições objetivas da realidade social de determinadas áreas. Entretanto, é necessária a consciência de que tal método “[...] aproxima-se da concepção de instituir um território pela força da norma, reduzindo o ato político de identificação de situações diversas à delimitação de uma área” (LINDO, 2015, p. 107).

Podemos inferir, a partir dos dados oficiais e da perspectiva dos trabalhadores dos CRAS entrevistados, que os três territórios de abrangência analisados se apresentam de forma distinta em sua conformação territorial, cartográfica, e em suas demandas.

Apesar de o território do CRAS Centro conter as áreas de maior poder aquisitivo e com maior contratação de serviços (Região Praias da Baía), conforme vimos no capítulo 3, também é composto pela maior densidade populacional do município e por amplo espaço geográfico como abrangência de atuação. O CRAS Barreto está localizado dentro do Horto do Barreto, um parque na Zona Norte do município, no limite com São Gonçalo. Já o CRAS Vila Ipiranga possui seu endereço na favela homônima, também na Zona Norte, em área de grande conflito.

---

<sup>1</sup> CapacitaSUAS é o Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social, que visa qualificar os trabalhadores e conselheiros do SUAS para aprimorar a prestação de serviços socioassistenciais no âmbito dos estados e municípios. Foi instituído pela Resolução CNAS nº 8, de 16 de março de 2012.

Tanto os profissionais do CRAS Barreto quanto os do equipamento de Vila Ipiranga falaram repetidamente sobre a violência do território de abrangência, porém de formas diferentes. O CRAS Barreto, por estar dentro do Horto do Barreto, um parque que possui diferentes atividades e outros equipamentos da prefeitura, é considerado por sua equipe como localizado em “uma área neutra, de fácil circulação”, mas os lugares em que atuam possuem forte presença do tráfico e precisam de permissão para entrar, como é destacado na fala da equipe do CRAS Barreto: “Pra fazer a visita domiciliar nas comunidades, a gente procura a associação dos moradores, as lideranças. Já pediram pra gente levantar a blusa, revistaram a gente. Usuário chega e fala “desculpa, não consegui vir na reunião porque tava com tiro, não consegui sair”.

Já o CRAS Vila Ipiranga, cuja localização é dentro de uma favela, com grande presença do poder do tráfico e disputa do território, acaba por alcançar uma população bastante vulnerável, mas fica restrito em relação aos demais bairros que compõem a área de abrangência, principalmente quando há guerras de facções. A assistente social entrevistada também discorreu sobre a “falsa banalização” da violência. “A gente vê o medo na cara deles quando o tiro começa e estamos aqui em alguma atividade” (CRAS Vila Ipiranga).

A configuração do CRAS Centro se apresenta de outra forma. Durante a entrevista, a coordenadora por diversas vezes falou da dificuldade de construir um trabalho contínuo, que a localização do CRAS dificulta. Apesar de ser uma área central, acaba se tornando um espaço de passagem, de acesso a informações de todos os outros bairros e regiões e até mesmo de outros municípios.

Podemos afirmar que o CRAS Centro apresenta a característica de município passagem que Niterói possui, mas também de município polo. Pessoas vindas de Maricá e São Gonçalo, que trabalham em Niterói ou que estão a caminho do Rio de Janeiro, buscam o equipamento para acessar serviços que, ou são insuficientes em seus municípios de origem ou, devido ao horário de funcionamento, não contemplam as demandas dos trabalhadores.

Ao serem questionados sobre a abrangência da cobertura dos CRAS para o município de Niterói, todos os profissionais afirmaram a necessidade de alteração, alguns com maior profundidade de conhecimento das mudanças que devem ser feitas, outros apenas como conclusão o excesso de demanda em alguns CRAS específicos.

A subsecretária identifica com clareza que dividir espacialmente as áreas de abrangência dos CRAS não significa ofertar os serviços públicos de Proteção Social Básica da Assistência Social em todo o município. “Não é porque se constrói uma lógica de atendimento à população usuária a partir de seus endereços, com referência em CRAS específicos, que essa população de fato conseguirá acessar tais serviços”.

Trata-se, assim, de uma divisão formal, que não traduz a realidade do território vivido, aspectos de sua mobilidade, concentração de demanda, acesso a serviços públicos, construção social. Nesse sentido, a demanda de alteração das áreas de abrangência continua a se fazer presente para os profissionais que atendem diretamente as famílias.

[...] os profissionais sinalizam e inclusive ressaltam que, quando atuei enquanto técnico na equipe de referência no CRAS, sempre pontuei quanto à necessidade de repensar o planejamento da divisão territorial de atuação dos equipamentos da proteção social básica. Quanto à procura de usuários da política que residem em outros municípios e principalmente de bairros não pertencentes à área de abrangência do equipamento, sim, tem sido uma demanda presente que, por diversos fatores, permanece presente nos registros de atendimento (Vigilância Socioassistencial).

Desta forma, os relatos das equipes dos CRAS sobre o tema da territorialização revelam a necessidade, por parte da gestão, de melhor distribuição territorial dos equipamentos, mas, para tanto, torna-se premente a implantação de outras unidades, com infraestrutura física e recursos humanos condizentes com a prestação de serviços de qualidade. Constatamos que a forma de organização territorial dos equipamentos não contempla a totalidade da população demandante da Assistência Social no município. Conforme apresentado no capítulo anterior, não há nenhum equipamento público da Assistência Social na Região Leste do município, por exemplo. E a localização atual dos CRAS no município dificulta muitas vezes o acesso da população aos serviços.

Na construção social do território, que influencia diretamente no cotidiano de trabalho dos profissionais da assistência social, diferentes esferas de poder aparecem nas falas da gestão, da equipe do CRAS Barreto e da técnica do CRAS Vila Ipiranga, identificando o Estado e o tráfico de drogas como as principais. Esses atores constroem o território juntamente com as lideranças comunitárias, os moradores, as pessoas que lá circulam. As falas das equipes e da gestão traduzem que o tráfico de drogas é uma realidade que condiciona não só a vida dos usuários, mas também os processos de trabalho e as decisões no âmbito da gestão.

Precisamos rever os acessos quando o serviço se localiza numa área que, pela configuração de violência, impede o acesso dos usuários, que é o caso do CRAS Morro do Céu e o Vila Ipiranga, que, apesar de atender uma grande demanda desses territórios, fica restrito àqueles espaços onde estão inseridos (SSAS).

Sob esse aspecto, a oscilação entre o ideal e o possível é constante. A proximidade com as condições mais vulneráveis da reprodução social possibilita um acompanhamento com maior profundidade e proximidade das famílias usuárias. Porém, ao mesmo tempo, torna-se limitado o acesso por parte significativa da população, também demandante de serviços da política de Assistência Social, que se encontra localizada nas áreas de abrangência de determinado equipamento, mas não consegue alcançá-lo devido à força do poder paralelo em detrimento do poder do Estado.

Nesse sentido, é no território que a ausência estatal aparece, é sentida pelos trabalhadores e pelos moradores, e a operacionalização das políticas públicas se perde em meio às demandas emergenciais. Em detrimento da consolidação da política pública, ainda identificamos a presença do uso político-partidário da Assistência Social, o qual os profissionais precisam enfrentar cotidianamente. “A gente reconhece a rede não governamental e até não institucional, mas alguns equipamentos se tornaram reféns dessa rede, e o quanto isso coloca os técnicos e os coordenadores numa situação de risco” (SSAS).

No âmbito da construção da rede de trabalho conjunto, os documentos oficiais e as normativas da Assistência Social afirmam a construção da rede socioassistencial, com participação da rede pública e privada. Ambas estão submetidas às normas e à legislação referente à Assistência Social, porém, ao pensar no território de atuação de maneira ampla, percebemos que a partir da sua construção social existe uma rede informal que influencia diretamente no cotidiano profissional. Essa rede de apoio não pode ser ignorada, pois ela pode se constituir em uma importante parceira na condução do serviço de acompanhamento familiar. Afinal, a realidade objetiva das famílias ultrapassa a formalidade e apresenta uma complexidade maior do que a contraposição do formal com o informal, do legal com o ilegal.

A alteração da relação do poder paralelo com os serviços públicos e com o próprio território é identificada na fala da subsecretária, assim como de outros técnicos dos serviços e da gestão. “Se antes o tráfico prestava um apoio às famílias, hoje ele traz ameaça. Houve uma mudança nessa relação” (trabalhadora do SUAS – oficina). O serviço público perde cada vez mais espaço. Se em algum momento os equipamentos e funcionários da Prefeitura eram considerados como agentes neutros e podiam circular, atualmente precisam andar acompanhados, passar por “revista”, como “ter que levantar a camisa”, ou até mesmo são proibidos de acessar determinados locais.

A percepção da vida cotidiana desses atores que constroem o território e são construídos por ele se faz necessária para aproximação da gestão das políticas sociais com o lugar. Os atores precisam participar coletivamente da tomada de decisões, e ser reconhecidos pela gestão para que de fato se tenha uma política territorializada.

Todas essas variáveis devem ser consideradas no momento de implantação dos serviços de proteção social, assim como na divisão do território de abrangência, a fim de ampliar concretamente sua cobertura, ultrapassando os limites da divisão cartográfica e da lógica político-administrativa.

## **A DIMENSÃO TERRITORIAL NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

No âmbito da efetivação da dimensão territorial na política de Assistência Social de Niterói, questionamos os entrevistados sobre o papel que a relação espaço-temporal ocupa no planejamento, na organização e na execução dos serviços socioassistenciais.

A fala dos trabalhadores expõe que existe, no campo do ideário, o reconhecimento da importância do território para o planejamento, porém, a dificuldade maior se apresenta na execução daquilo que foi planejado, na gestão e implementação da política pública a partir da análise do diagnóstico socioterritorial, de acordo com as reais demandas da sociedade, com a participação dos usuários, de maneira organizada e com o intuito de agir preventivamente.

Ao mesmo tempo que reconhece a importância do diagnóstico socioterritorial, do conhecimento da realidade para o planejamento, a subsecretária de Assistência Social afirma também que isso fica somente no campo da vontade, já que conseguir alcançar esse planejamento depende de condições objetivas, de vontade política e do reconhecimento da Assistência Social como uma política pública no âmbito do direito social, cujas seguranças a serem afiançadas ultrapassam os limites dos programas de transferência de

renda e das demandas emergenciais postas para uma gestão municipal. Nas palavras da subsecretária, a execução da política de Assistência Social “[...] vai ser sempre a partir do que tem disponível de recursos humanos, financeiros e de vontade política” (SSAS).

Ao pensar a implantação dos CRAS apenas a partir da localização de grupos em situação de risco e vulnerabilidade social em determinadas áreas, cujos indicadores apontam demandas sociais, corre-se o risco de estar recorrendo a uma análise quantitativa da reprodução social, reduzindo a concepção de território a uma perspectiva exclusivamente localista, focalizada e pontual, pautada na ação que os CRAS deverão desenvolver.

Leituras parcas, módicas e/ou desconexas pouco ou quase nada auxiliam na compreensão da realidade, ao contrário, podem escamotear e ofuscar as reais determinações por não conseguirem sintetizar a totalidade das questões presentes no território, o que compromete a intervenção e o resultado produzido (SOUZA, RIZZOTTI; MUSTAFÁ, 2017, p. 89).

Nesse sentido, como foi identificado pela coordenadora de vigilância socioassistencial, a política de Assistência Social em Niterói não possui um histórico de planejamento com base no território. Aponta ainda para a necessidade da incorporação da lógica estratégica que o território possui para a implantação dessa política. E destaca o esforço da gestão municipal para conhecimento do território de atuação, tanto por parte das equipes técnicas dos CRAS quanto da gestão da SASDH.

A vigilância, dentre outras atribuições, sistematiza os dados obtidos por meio do Sistema de Informação do SUAS (Rede SUAS) e os transforma em informação para que, junto aos gestores e às proteções sociais, sejam construídos os planos de ação e todos os planejamentos no âmbito da Assistência Social no município. (Vigilância Socioassistencial).

A gestão municipal utiliza, para além das informações prestadas ao governo federal, de cunho quantitativo, instrumentos próprios, que permitem o avanço do reconhecimento do território enquanto relações, enquanto *território vivido*. Desta forma, a organização do sistema de vigilância socioassistencial, de maneira estruturada, colabora para que o SUAS se efetive enquanto política social. A concepção de que a política pública deve monitorar e prevenir riscos a partir da leitura territorial possibilita a gestão e execução dos serviços, programas e projetos de acordo com as demandas e potencialidades da população local, e a busca por essa concepção se faz presente na fala dos profissionais que compõem a gestão municipal.

Como afirmam Melazzo e Magaldi (2014), nos territórios de referência da atenção e da proteção social básica, a informação social georreferenciada não pode estar dissociada dos relevantes conhecimentos que conformam a multidimensionalidade e a singularidade de histórias e situações de vida dos indivíduos, famílias, grupos e comunidades. É importante ressaltar que a apropriação desse universo multidimensional pautado pela vivência no território, associada à captura e à leitura sistematizada da informação social georreferenciada direcionada e intencionada para a proteção social e a defesa de direitos, são elementos constitutivos para a proposição de uma concepção dinâmica e menos abstrata de “territórios de vivência”.

Já o coordenador da PSB afirma que a gestão municipal conseguiu incorporar o território

em seus processos de trabalho, porém, para de fato construir o planejamento com base em um território vivido, é necessário alcançar os usuários nessas etapas. “O planejamento só vai ser completo quando essas pessoas forem incorporadas” (PSB).

Sob esse aspecto, questionamos: como de fato incorporar o conceito território em sua totalidade, como expressão da produção e reprodução social, sem considerar os atores que ali vivem, circulam, trabalham? Não é possível desassociar os sujeitos históricos que constroem o território do território em si, pois este ficaria vazio de sentido e se reduziria ao espaço administrativo. O reconhecimento dos usuários enquanto sujeitos que são referenciados em serviços públicos de livre acesso faz com que ganhem dimensão de cidadãos, reconheçam a cidade como seu território, e o seu território como cidade (COUTO et al., 2010. Trata-se da democratização do acesso à cidade e conseqüentemente à cidadania, muitas vezes posta de maneira naturalizada.

Nesse sentido, as decisões políticas devem se fundamentar em processos de decisão coletiva, que, para Tenório (2005), devem seguir os princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Trata-se de um processo democrático e descentralizado, que se difere de uma lógica centralizadora e técnico-burocrática. A esfera pública, portanto, incorpora a busca de socialização do poder, a fim de que se estabeleça o diálogo, a busca de consenso em função de objetivos comuns, portanto, a existência de conflito é indefectível.

A democratização e a participação popular no processo decisório e no planejamento da Assistência Social demandam a incorporação não só dos usuários, mas também dos trabalhadores, entendendo os prestadores dos serviços como coautores da política pública.

Buscando compreender como os usuários se percebem nesse movimento, perguntamos às equipes dos CRAS como eles identificam a relação do usuário que atendem com o território, e podemos observar que essa associação se dá de maneira distinta nos diferentes espaços de atuação.

A relação do usuário com o território não fica claro para os trabalhadores do CRAS Barreto, incluindo a relação deles próprios com o espaço em que atuam. Apesar de estarem em um endereço descrito como neutro, tanto pela equipe técnica quanto pelo coordenador da PSB, os profissionais não se identificam como parte integrante das constantes mudanças no território. Não existe o desenvolvimento de uma identidade coletiva.

A fala da técnica do CRAS Vila Ipiranga reforça as afirmações sobre a cobertura dos serviços para uma pequena parcela da área de abrangência, ao mesmo tempo que esta possui forte relação com o equipamento e se sente sujeito ativo da política de Assistência Social e do CRAS. Enquanto no CRAS Centro temos novamente a dificuldade na lógica do pertencimento, decorrente das características de onde está localizado, como um espaço de passagem e de acesso à informação apenas.

Vale ressaltar que os indivíduos, grupos e famílias atendidos nos respectivos serviços socioassistenciais devem ser considerados como sujeitos históricos e produtores de territórios através de suas territorialidades cotidianas. Suas ações, portanto, constituem o elemento “vivo” do território. Reforçamos que, ao considerar os usuários da política, é

necessário levar em consideração, além de suas vivências, a situação de suas territorialidades.

Ao falarem sobre a concretização do território como base fundamental para a execução dos serviços, todos indicaram a vontade de trabalhar dessa forma, porém alguns apresentaram a falta de compreensão inferida na prática do cotidiano. Se perguntados institucionalmente o que pensam sobre o território, teremos respostas positivas no aspecto de sua importância, mas a execução e a oferta dos serviços acabam se distanciando na rotina de trabalho.

[...] a visão territorial existe, mas está longe de ser a adequada na perspectiva do acesso. Acaba sendo apenas a divisão do espaço.

[...] Toda essa discussão de que o território não pode ser só geográfico, precisa ser o território vivido, na hora do serviço, isso nem sempre é compreendido. A gente recebe muito usuário na hora do almoço, final da tarde, horários que ele pode chegar, e muitas vezes é só para uma orientação. Quando o CRAS é muito engessado, falou o endereço, o técnico já responde ‘não é aqui’, ao não considerar isso, essa mobilidade do usuário, ele não vai acessar o serviço (SSAS).

Nesse sentido, no âmbito da efetividade da territorialização da política da Assistência Social, a coordenação municipal da Proteção Social Básica afirma o esforço da equipe técnica e o olhar da gestão para o conhecimento do território, porém existem desafios de cunho objetivo para a sua efetivação, decorrente tanto da necessidade de reordenamento das áreas de abrangência quanto da estrutura de trabalho que a política de Assistência Social possui hoje no município de Niterói. Como podemos observar na fala do coordenador da PSB “Quando pensamos o reordenamento, é conhecer as demandas que o território tem para pensar o serviço, como eu vou executar um serviço naquele local, a gente precisa muito conhecer o território, fazer a busca ativa da população demandante” (PSB).

A tomada de decisão para a localização dos serviços socioassistenciais pressupõe assimilar os vínculos entre território e desigualdades sociais, tendo como cenário as condições objetivas e subjetivas da exclusão social<sup>2</sup>. As imbricações dessas com a dinâmica territorial podem ser apreendidas por variados caminhos, desde aqueles que tratam de definir os diferentes lugares onde se materializam situações específicas de exclusão, relacionadas a sua totalidade. Devemos assim, reconhecer que a produção territorial é também produção social, conforme apontado por Melazzo e Magaldi (2014).

Como já observado, entre os principais desafios descritos pelos trabalhadores do SUAS, é recorrente na fala da equipe a fragilidade da política de Assistência Social em Niterói,

O desafio real está nas condições que essa política tem de se manter e se qualificar. Nas condições de financiamento mesmo. Falando dos poucos recursos que chegam e de forma não permanente, com muitos atrasos do governo federal. E do pouco recurso disponibilizado pelo município. O desafio é esse, não ter recursos suficientes para implantar uma estrutura adequada. Então, é falta de vontade política também (SSAS).

<sup>2</sup> Por exclusão social partilhamos da compreensão de que se trata de um processo inerente ao modo de produção capitalista. Yazbek (2001) referencia a pobreza e a exclusão social como resultantes da questão social, Sposati (1999) identifica a “negação da cidadania” associada à ausência de proteção por parte do Estado. Nesse sentido reconhecemos o caráter estrutural do conceito, considerando também suas especificidades, postas pelas condições sociais objetivas.

Outro aspecto apresentado como obstáculo no reconhecimento do território como parte central da construção das políticas públicas é a ausência de percepção de que os sujeitos que vivem nesses espaços compõem o público de diferentes políticas e demandam intersetorialidade. A escola, por exemplo, atende alunos cujas famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família, público prioritário da política de Assistência Social. Ao não localizar esses alunos no seu contexto familiar e no território em que se insere, a instituição ignora o caráter de totalidade que é intrínseco ao território.

As relações de poder são explicitadas no cotidiano profissional da equipe técnica por meio das demandas da gestão municipal, do poder paralelo do tráfico, das lideranças comunitárias e das políticas partidárias, que tentam se sobrepor à qualidade de serviço público. Territorializar a política de Assistência Social significa muitas vezes superar a lógica personalista de sua história e da disputa pelo poder de oferta daquilo que é direito do cidadão.

A desvinculação da oferta dos serviços das lideranças comunitárias, relacionando-a ao território, é fundamental para o avanço da política de Assistência Social. Esse obstáculo, de origem cultural, gera problemas quanto à relação dos investimentos em Assistência Social em um público usuário da política com dificuldades de se constituir, paulatinamente, em cidadãos de direito e de práticas ativas de cidadania, capazes de dialogar, questionar e incidir sobre os rumos das políticas públicas de uma forma geral e, em particular, as de proteção social.

É necessária a identificação da equipe técnica dos CRAS como articuladores institucionais das políticas sociais no território, mobilizadores de diálogos intersetoriais e interinstitucionais e propositores de agendas positivas, de caráter preventivo. Esse posicionamento tem como objetivo integrar ações de desenvolvimento social no território, democratizando não só o acesso a serviços, mas também o próprio território.

[...] a implementação do CRAS, como espaço territorializado de proteção social básica, agiliza a organização e coordenação da rede local de serviços socioassistenciais. Responsável pelo desenvolvimento da atenção integral às famílias, principalmente na direção do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários – o CRAS deve ser responsável pela articulação da rede de proteção social local no que se refere ao acesso aos serviços enquanto direitos de cidadania, mantendo ativos os mecanismos de vigilância da exclusão social por meio da produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de sua abrangência (BRASIL, 2009, p. 43).

A compreensão da dinâmica de ocupação do território pela população residente, pelos trabalhadores e pelas instituições requer reconhecer a trama de relações, de interesses e de poder que dão forma e sentido à vida no território. Os fenômenos de caráter local a cada tempo e lugar exige compreender os processos estabelecidos pela realidade social, uma vez que, segundo Haesbaert (2015), esses fenômenos têm repercussão local, inter-regional, regional, nacional e internacional influenciada pelo padrão de acumulação do capital e pelas estratégias de sobrevivência da população.

Koga (2017) faz contribuições sobre o aspecto de compreensão da realidade concreta, afirmando que “[...] ainda predomina na gestão das políticas sociais brasileiras uma lógica urbana, elitista e colonialista do modo de operar e estabelecer padrões de acesso e

atendimento dos serviços sociais” (KOGA, 2017, p. 185). A autora ressalta ainda a importância do estabelecimento de diálogo, da combinação de saberes para o (re)conhecimento da realidade vivida, sendo perfeitamente possível a composição do saber científico, acadêmico com o conhecimento daqueles que vivenciam essa realidade no cotidiano. Valoriza também a importância de exercícios de vivência coletiva, nos quais se agregam diversos sujeitos, como usuários, trabalhadores e gestores locais num diálogo permanente (KOGA, 2017).

Desta forma, vemos o CRAS como um espaço que, ao mesmo tempo em que é resultado de ações intencionais, construídas a partir de uma escala nacional de formulação e implementação da Política Nacional da Assistência Social, também deve desenvolver certas ações, na escala intraurbana, a partir de uma dada localização e com uma área de referência para sua atuação.

A perspectiva que se abre, então, implica reconhecer o território como resultado de um uso intencional de múltiplos agentes, com suas intencionalidades específicas, na lógica da proximidade, por ser a porta de acesso mais direta a direitos universais. Significa partir do pressuposto de reconhecer que os cidadãos de uma cidade, independentemente de seu local de residência, têm direito de igual acesso aos serviços de proteção social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efetivação de uma política pública territorializada possibilita a superação do uso político-partidário da Assistência Social, assim como a articulação da rede e a efetivação da intersectorialidade no alcance das demandas de proteção social. Entender a importância da história do território, de seus fixos e fluxos, da sua cartografia da ação social para o planejamento da assistência social, da oferta dos serviços, benefícios, programa e projetos socioassistenciais traduz o reconhecimento dos atores do território como sujeitos ativos, a busca por uma política de fato democrática e participativa.

A perspectiva territorial na gestão da assistência social permite, assim, o aprofundamento da dimensão política que compõe a gestão, vinculada à capacidade de integração das ofertas das diferentes políticas e a democratização da gestão (SOUZA; RIZZOTTI; MUSTAFÁ, 2017). Significa reconhecer o território, em toda sua complexidade, como ator na construção da política de Assistência Social e não apenas cenário de sua execução.

Porem, destacamos que, para isso, não basta localizar os sujeitos e identificar um conjunto de características para enquadrá-los em um programa. Assim como se faz necessário superar a lógica quantitativa/administrativa das áreas de abrangência, a ênfase no sujeito e nas famílias pobres, que reduz o território à área de intervenção onde estão localizadas as pessoas mais intensamente vulnerabilizadas, onde manifestam, com maior contundência, os indicadores de pobreza e risco social. É imprescindível considerar os contextos socioterritoriais em que são produzidas e reproduzidas as desigualdades.

A pesquisa mostrou que o conceito território é tratado de forma diferenciada conforme a temática a ser abordada nas orientações técnicas e nas normativas analisadas. Esse fato indica uma indefinição no uso do conceito território, que pode ser entendido nas relações sociais e nas relações de poder existentes no interior da política de Assistência Social de

forma diferenciada. Assim, a abordagem de difusão do conceito é fragmentada conforme a temática e dificultando a compreensão em sua totalidade.

Destarte, podemos considerar que ainda hoje existem desafios em torno da consolidação de uma metodologia que, de fato considere a dimensão territorial como uma das referências propositivas para formulação, análise, controle social e monitoramento da política pública de Assistência Social, visando romper com o que denominamos de um uso “funcional” dessa categoria.

As colocações postas pelos diferentes trabalhadores do SUAS de Niterói ilustram a diversidade presente no território, sinalizando o desafio posto à gestão municipal na incorporação da complexidade da realidade, a fim de ofertar serviços na perspectiva do direito e propor respostas que realmente atendam às necessidades da população. É preciso ainda que as gestões municipais expressem a relevância da categoria território na determinação da alocação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Relevância Especial de Assistência Social (CREAS), para além da palavra, do planejamento e criem mecanismos de integração setorial permanente com as demais políticas públicas desenvolvidas nos territórios. Tais mecanismos precisam ser permanentes e conscientes de suas possibilidades e suas limitações no enfrentamento das expressões da questão social.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica**. Brasília (DF): Conselho Nacional de Assistência Social; Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica/SUAS**. Brasília (DF), 2012.

COUTO, Berenice Rojas et al. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

HAESBAERT, Rogério. **Territórios alternativos**. São Paulo: Contexto, 2015.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003

KOGA, Dirce. Sentidos territoriais e os trabalhadores da política de Assistência Social: dinâmicas e práticas entre chãos e gestão. In: CORDEIRO, Sandra; RIZZOTTI, Maria Luiza; PASTOR Márcia (Org.). **Gestão de políticas sociais: território usado, intersectorialidade e participação**. Londrina: Eduel, 2017.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LINDO, Paula Vanessa de Faria. **Uma crítica geográfica ao conceito de território na PNAS: por um diálogo entre Geografia e Serviço Social**. 2015. Tese (Doutorado em Geografia) –

Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2015.

MELAZZO, Everaldo; MAGALDI, Sergio. Metodologias, procedimentos e instrumentos para identificação, análise e ação em áreas de riscos e vulnerabilidades: construindo territorialidades no âmbito do suas na escala local. *In*: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome. **Avaliação de políticas públicas**: contribuições acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome. Brasília (DF), 2014

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Territórios da sociedade, impulsos globais e pensamento analítico: por uma cartografia da ação. **Revista Tamoios**, São Gonçalo (RJ), ano 8, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2012.

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2012.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, Edsonia; RIZZOTTI, Maria Luiza; MUSTAFÁ, Samia. Gestão e território: um caminho para o aprimoramento das políticas sociais. *In*: CORDEIRO, Sandra; RIZZOTTI, Maria Luiza; PASTOR, Márcia. **Gestão de políticas sociais**: território usado, intersectorialidade e participação. Londrina: Eduel, 2017.

SPOSATI, Aldaíza. Exclusão social abaixo da linha do Equador. *In*: VERAS, Maura Pardini B. **Por uma sociologia da exclusão social**: o debate com Serge Paugam. São Paulo: Educ, 1999. P. 128-133.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re)visitando o conceito de gestão social. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, ano 3, n. 5, jan./jun. 2005.

YAZBEK, Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressão da questão social no Brasil. **Temporalis**, Brasília (DF): Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, ano 2, n. 3, jan./jun. 2001.

---

**Isadora de Souza Modesto Pereira** Autora da pesquisa, que culminou na tese de doutorado pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Assistente Social. Doutora. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas *Cidades e Territórios* da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente é assessora técnica na Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão de Niterói (RJ).

**Dirce Koga** Orientadora de Isadora de Souza Modesto Pereira em sua tese de doutorado, resultante da pesquisa que deu origem ao presente artigo. Assistente Social, doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2001) e Pós Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2009). Atualmente é pesquisadora e professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, onde coordena o Núcleo de Estudos e Pesquisas *Cidades e Territórios*.

---