

Pobreza, Desigualdade Social e Território: ambiência de atuação da Política Pública de Assistência Social

Poverty, Social Inequality and Territory: acting ambience of Public Policies in Welfare

Maria Isabele Duarte de Souza*
Maria do Rosário de Fátima e Silva**

Resumo: O presente artigo propõe refletir acerca da pobreza e desigualdade social no Brasil enquanto expressões da questão social, compreendendo-a como reflexo da relação contraditória entre capital e trabalho. Traz análises sobre o território, um dos eixos estruturantes da política pública de assistência social, ao considerar as situações de vulnerabilidade e/ou risco social que afetam famílias e indivíduos, especialmente nos municípios brasileiros. Considera o território enquanto espaço de construção de identidades, culturas e relações de poder numa compreensão multidimensional, constituído por forças econômicas, políticas e culturais. Trata-se de um estudo bibliográfico sobre as categorias discutidas, consideradas multifacetadas e contraditórias, construídas a partir de leituras e análises críticas na compreensão da realidade.

Palavras-chave: Pobreza. Desigualdade Social. Território.

Abstract: The present article aims at proposing a reflection about poverty and social inequality in Brazil as an expression of the social matter, understanding it as a result of the inconsistency between money and work. It brings analysis about territory as one of the structuring axis of public policies in welfare when the vulnerability situations and/or social risk that affect families and individuals is considered, specially in Brazilian cities. The territory is considered as space of identity creation, cultures and relations of power in a multidimensional comprehension, made by economic, political and cultural forces. This article is a bibliographic study about the mentioned categories, considered to be multifaceted

* Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí. Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Especialista em Planejamento e Gestão do Sistema Único de Assistência Social e Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará. Professora do Curso de Graduação em Serviço Social do Centro Universitário UNINTA em Sobral/CE. E-mail: isabele.duarte@uninta.edu.br

** Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Mestre em Serviço Social pela mesma Universidade. Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí. Atualmente é professora Associada da Universidade Federal do Piauí. Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. E-mail: rosafat@uol.com.br



This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY

and inconsistent, that were constructed by means of readings and critical analysis while understanding the reality.

Keywords: Poverty. Social Inequality. Territory

Recebido em: 11/01/2018. Aceito em: 12/02/2019

Introdução

As mudanças no cenário mundial, a crise capitalista e o reforço que se verifica na estratégia neoliberal redefinem uma nova hegemonia do capital financeiro no contexto de crise e mundialização do capital, onde há a nítida preocupação com a esfera econômica e política em detrimento ao papel social do Estado, em especial nas suas responsabilidades junto a classe trabalhadora, que é atingida pelo desmonte de políticas públicas de cunho social e a consequente perda de direitos sociais.

A crise do sistema capitalista é devastadora, profunda e persistente, caracterizada pela derrocada do sistema financeiro internacional, mais precisamente pela superprodução, que traz consequências para todo o mundo, em especial àqueles países em processo de desenvolvimento que sofrem de maneira mais contundente os efeitos e consequências da crise, quais sejam: queda brusca do comércio mundial, afetando dessa forma a globalização/mundialização do capital; grande recessão, caracterizada pela queda do consumo e altas taxas de juros; desemprego generalizado, apresentado em grande escala e na condição de estrutural; graves tensões sociais no centro e na periferia do mundo capitalista.

Sabemos que a crise não é recente e muito menos localizada, é na verdade uma crise mundial, com características heterogêneas e complexas, mas que tem como especificidade ser uma crise do sistema capitalista, crise de superprodução e superacumulação de produtos no contexto do mundo globalizado e com características do processo de financeirização do capital, que favorece não somente a crise econômica, mas a política, institucional, cultural e destacadamente a social.

Segundo Mézaros

Sob as condições de crise estrutural do capital, seus constituintes destrutivos avançam

com força extrema, ativando o espectro da incontabilidade total numa forma que faz prever a autodestruição, tanto para este sistema reprodutivo social excepcional, em si, como para a humanidade em geral. (MÉSZAROS, 2011, p.100).

A referida crise afeta todas as esferas de produção e reprodução social e tem características que perpassam as crises cíclicas do capital, trata-se de uma crise endêmica, cumulativa, crônica e permanente, fazendo emergir os limites estruturais absolutos do sistema sociometabólico do capital.

Essa crise estrutural tem acarretado na separação entre a produção para as necessidades sociais e a autorreprodução do capital e, assim ampliado suas características destrutivas e sugere para o futuro da humanidade, a busca por uma alternativa à estrutura totalizante de organização e controle no que se refere ao tripé capital, trabalho e Estado, ou seja ao processo social que o capitalismo forma, desenvolve e renova.

O autor destaca que a relação entre produção e consumo deve ser percebida “[...] em sua estrutura de maneira tal que a necessária unidade de ambos se torna insuperavelmente problemática” (MÉSZAROS, 2011, p.102) e, com o passar do tempo será geradora de alguma espécie de crise.

Segundo ele o capitalismo adentrou numa fase na qual não tem encontrado soluções duradouras para as suas próprias contradições ficando fadado a exacerbar seu potencial destrutivo.

A atual crise estrutural do capital afeta em profundidade todas as instituições do Estado e os métodos organizacionais correspondentes. Junto com essa crise vem a crise política em geral, sob todos os seus aspectos, e não somente sob os diretamente preocupados com a legitimação ideológica de qualquer

sistema particular de Estado. (MÉSZÁROS, 2011, p.107).

Isto tem afetado todas as relações na sociedade, inclusive nas repostas que o Estado é convocado a prestar junto a população mais afetada pelas crises do sistema que demandam cada vez mais por políticas públicas, pois é nesse cenário de crise, bem como na perspectiva da mundialização da economia que se veem agravadas as expressões da questão social, ou seja,

O capital internacionalizado produz a concentração de renda, em um polo social (que é, também espacial) e, noutro, a polarização da pobreza e da miséria, potenciando exponencialmente a lei geral da acumulação capitalista, em que se sustenta a questão social. (IAMAMOTO, 2010, p. 111).

Isso traz como resultado o agravamento da pobreza e das desigualdades sociais dela indissociáveis, bem como o crescimento de enormes contingentes populacionais que se encontram à margem da sociedade e, muitas vezes, sem perspectivas de ascensão social ou mesmo de sua qualidade de vida.

Como resposta ao agravamento da questão social, o Estado busca dar respostas através de políticas públicas, especialmente as de cunho social, dentre as quais destacamos a política pública de assistência social, que juntamente com a saúde e previdência social compõe o tripé da Seguridade Social Brasileira, garantida na Constituição Federal de 1988 enquanto sistema de proteção social brasileiro.

Temos vivenciado, na perspectiva de gestão da política pública de assistência social, a proposta do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como nova forma de efetivação desta política, cujas possibilidades e limites devem ser considerados tendo em vista o contexto histórico da assistência social brasileira.

Na perspectiva da Política Nacional da Assistência Social (PNAS), os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e por

sua complexidade. Pressupõe ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definições claras das competências técnico-políticas, da União, Estado, Municípios e Distrito Federal, com a participação e mobilização da sociedade civil, que têm o papel efetivo na sua implantação e implementação. (PNAS, 2004).

Para este estudo, além das reflexões sobre pobreza e desigualdade social, priorizamos ainda a compreensão do território enquanto espaço onde o cotidiano da vida acontece, menos pela concepção de espaço geográfico e mais enquanto espaço de construção de identidades, culturas e acima de tudo de relações de poder, lócus ainda do fazer das políticas públicas, dentre as quais a assistência social.

A pesquisa é de cunho bibliográfico, através de requisitos ordenados de busca com vistas a leitura e compreensão de vários textos que tratam do tema e das categorias em estudo. É qualitativa, pois se preocupa com a interpretação do mundo real a partir de um olhar crítico e reflexivo.

Concepções sobre a Questão Social

A gênese da “questão social” pode ser explicada a partir do processo de produção e reprodução do sistema capitalista.

Esse processo remete à incorporação permanente de inovações tecnológicas pelos capitalistas, tendo em vista o aumento da produtividade do trabalho social e a diminuição do tempo de trabalho socialmente necessário à produção de mercadorias. Essa tendência, por sua vez, produz um movimento simultâneo de aumento do capital constante e diminuição do capital variável, que corresponde à força de trabalho. (SANTOS, 2012, p. 26).

Compreende-se por questão social o conjunto dos problemas políticos, sociais e econômicos acarretados pelo surgimento da classe trabalhadora no mundo no percurso da constituição da sociedade capitalista, que segundo Cerqueira Filho (1982) deve ser tratada no interior de uma teoria da integração social, onde o “[...] discurso político hegemônico se constrói sempre na crença dessa integração social entre indivíduos, grupos e classes sociais,

por mais antagônicos que sejam seus interesses”. (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 27).

Considerando a teoria da integração social que sugere a harmonia entre o capital e o trabalho, ao passo em que a igualdade social e o socialismo são combatidos, Cerqueira Filho afirma que “[...] a igualdade social só existe em letra de forma; o que existe é o equilíbrio estabelecendo normas nas diretivas da sociedade, capazes de harmonizar os interesses em jogo.” (1982, p.27).

A realidade tem apresentado as desigualdades sociais com caráter exponencial em seus contornos, naturalizadas e, enquanto questão social, retrata sua pluricausalidade e suas multifacetadas manifestações, principalmente a partir da organização da classe trabalhadora na esfera da reprodução social.

Segundo Pastorini

A ‘questão social’ na sociedade capitalista tem sua gênese nos problemas sociais a serem resolvidos nas diferentes formações sociais pré-capitalistas, mas sua origem data da segunda metade do século XIX, quando a classe operária faz sua aparição no cenário político na Europa Ocidental; em definitivo quando a ‘questão social’ torna-se uma questão eminentemente política. Por isso afirmamos que a ‘questão social’ que tem sua raiz na sociedade capitalista deve ser pensada como parte constitutiva dessa sociedade que nos diferentes estágios produz distintas manifestações. (PASTORINI, 2010, p.106- 107).

A gênese da questão social está no caráter coletivo da produção capitalista em contraposição à apropriação privada da atividade humana e conseqüentemente na acumulação capitalista, ou seja, a questão social não se refere somente às desigualdades sociais, mas a resistência da classe trabalhadora a partir do processo de tomada de consciência enquanto classe social que se insere no cenário político da sociedade.

Para Rosanvallon (1998), a questão social refere-se as disfunções sociais emergentes, a partir do século XIX, caracterizada pelo crescimento do desemprego e o surgimento de novas formas de pobreza, que gera uma massa de excluídos na sociedade.

A situação desses indivíduos deve ser compreendida a partir de certas rupturas, das

crises e perturbações que vivenciaram. São os afastamentos e as diferenças que os marcam, e não as positivities descritivas ordinárias: renda, profissão, nível de formação, etc. (ROSANVALLON, 1998, p. 154).

Trata-se de perceber as contingências que levam às situações de exclusão, destacando as noções de precariedade e vulnerabilidade, que segundo Rosanvallon (1998, p.155), caracterizam os excluídos como, “não-classe”, de certa forma, “irrepresentáveis”, “são a sombra das disfunções da sociedade, resultam de um trabalho de decomposição, de dessocialização”.

Acrescenta o autor que, “[...] a exclusão não é um novo problema social, mas uma outra maneira de descrever as dificuldades na criação da solidariedade dentro do conjunto social, seja dos indivíduos entre si, seja dos grupos”. (ROSANVALLON, 1998, p.155).

Além da questão da exclusão, devemos considerar o processo de exploração de uma classe sobre a outra, determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho, decorrente dos processos históricos, políticos, culturais, etc. (PASTORINI, 2010).

Segundo a autora, as transformações no mundo capitalista dão origem ao que se chama de “nova questão social”, cuja principal manifestação é a exclusão social, para além das concepções oriundas do século XIX.

Desvendando os traços constitutivos da “questão social” (aqueles elementos que cruzam os diferentes momentos históricos e as variadas conjunturas sociais), conhecendo e fazendo visível aquilo que permanece, poderemos realmente diferenciar e compreender em que consiste a novidade da “questão social”. É verdade que existem novos elementos e novos indicadores sociais que poderiam nos levar a pensar que se trata de uma nova “questão social”, mas partimos da hipótese que se trata de novas expressões da mesma “questão social”, entendendo-se que os traços essenciais da sua origem – sua íntima vinculação ao processo de reprodução capitalista – ainda tem vigência porque não foram superados. (PASTORINI, 2010, p. 101-102).

Falar em apropriação desigual da riqueza socialmente produzida e da divisão da sociedade em classes, assume novas configurações e

expressões em cada momento histórico, tendo em vista que o capitalismo não se esgotou e a questão social na sociedade capitalista torna-se “estado público”.

Nesse sentido Pastorini (2004, p. 104) afirma que “[...] a ‘questão social’ deve ser entendida como conjunto de problemáticas sociais, políticas e econômicas, que se geram com o surgimento da classe operária dentro da sociedade capitalista”.

Esses problemas sociais, dentre os quais o mais cruel deles, o desemprego, irá acarretar no que Castel (1998) irá denominar de “supranumerários”, o que vai ocasionar uma reviravolta da condição salarial, com destaque para “a diversidade e a descontinuidade das formas de emprego que estão em via de suplantar o paradigma do emprego homogêneo e estável”. (CASTEL, 1998, p. 516).

Segundo Ianni (1992) os problemas sociais são complexos e revelam diferentes enfoques, dentre os quais: desemprego, subemprego, marginalidade, periferia, pobreza, miséria, menor abandonado, mortalidade infantil, desamparo, ignorância, analfabetismo, agitação, baderna, violência, caos, etc.

Porém, cabe nesse artigo destacar dois reflexos da questão social, que muitas vezes denunciam os demais citados acima. Trata-se da pobreza e desigualdade social, em sua relação simbiótica, para nos fazer refletir, mesmo que conceitualmente sobre essas expressões no contexto no modo de produção capitalista, que se faz propício para o seu desenvolvimento e expansão.

Pobreza e Desigualdade Social

Definir o termo pobreza é bastante complexo, pois o mesmo está imbuído de diversos fatores sociais, econômicos, históricos e culturais, que trazem enraizados questões estruturais, tanto no âmbito econômico quanto social e tem como principal foco a elevada concentração de renda, ocasionando dessa forma a escassez de renda para a grande maioria da população, o que reflete nas diversas manifestações da questão social.

Percebe-se certo consenso nos diversos estudos sobre o cenário econômico, de que o Brasil não é um país pobre, porém grande parcela da população vive em situação de pobreza, o que

está diretamente relacionado a má distribuição da renda gerada, impossibilitando uma vida mais igualitária da população, sem tantas disparidades sociais e econômicas.

Na concepção de Barros, Henriques e Mendonça

O diagnóstico básico referente à estrutura da pobreza é o de que o Brasil, no limiar do século XXI, não é um país pobre, mas um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres. A desigualdade encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se um imperativo. Imperativo de um projeto de sociedade que deve enfrentar o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social. Desafio clássico da era moderna, mas que toma contornos de urgência no Brasil contemporâneo. (BARROS, HENRIQUES E MENDONÇA, 2000, p.141).

De forma genérica podemos definir pobreza como a situação na qual as necessidades das pessoas não são atendidas de forma adequada, ou ainda se refere a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com suas necessidades básicas: habitação, alimentação, saúde, educação e transporte.

Nesse sentido, estudiosos adotaram como ponto fundante para analisar e estudar a pobreza o fator de renda, sendo este entendido como o valor necessário para manter as condições mínimas de subsistência, porém “[...] pobreza não se resume à privação de renda (‘insuficiência de renda’) ou consumo insuficiente de bens disponíveis no mercado” (KERSTENETZKY, 2010, p. 94). E é nessa perspectiva que buscamos combinar os estudos mais tradicionais da extensão da pobreza baseados na renda com aspectos relativos ao bem-estar ou desenvolvimento social, na tentativa de contemplar, de forma mais abrangente, as diferentes situações de pobreza.

A ideia central é que a pobreza tem uma dupla natureza: de um lado deve-se ao subdesenvolvimento regional e local, que impõe privações em condições básicas de existência, como luz elétrica, água encanada e instalações sanitárias, e dificuldade de acesso aos serviços de saúde e educação; de outro lado, a pobreza tem raízes nas características demográficas e nas limitações

do capital humano e financeiro das famílias, que prejudicam a capacidade de elevar a renda familiar. (KAGEYAMA, HOFFMANN, 2006, p. 84).

Conceber a pobreza para além da concepção econômica nos faz pensar em diversas dinâmicas estruturais, regionais e mesmo culturais em que a pobreza é sentida e vivenciada e até estigmatizada, especialmente num país de grande extensão territorial, como é o caso do Brasil, onde são notórias as grandes disparidades regionais existentes.

Diante da complexidade, em que se coloca a definição da pobreza, é consenso medi-la por uma delimitação da linha da pobreza, abaixo da qual as pessoas são classificadas pobres, sendo utilizada apenas a variável de renda, o que implica na ausência de um critério claro para estabelecer a linha de pobreza, fazendo com que a escolha desse valor tenha muito de arbitrário (HOFFMANN, 2007), pois há outros componentes referentes a qualidade de vida das famílias que condicionam também as situações ou não de pobreza, sendo a renda apenas um indicador direto.

No ano de 2016, o Banco Mundial propôs compreender a pobreza a partir de delimitação de linhas de pobreza ajustadas para os países considerando seus níveis de renda, ou seja, pessoas que sobrevivem com menos de US\$ 1,90 (um dólar e noventa centavos) por dia em países de renda baixa; nos países de renda média baixa, pessoas que sobrevivem com renda entre US\$ 1,90 (um dólar e noventa centavos) e US\$ 3,20 (três dólares e vinte centavos) por dia e países de renda média alta, cujas pessoas sobrevivem com renda entre US\$ 3,20 (três dólares e vinte centavos) e US\$ 5,50 (cinco dólares e cinquenta centavos) por dia.

No Brasil, é comum medir a pobreza tendo como referência $\frac{1}{2}$ salário mínimo por mês de renda domiciliar per capita e nos casos de indigência $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Tais valores têm sido amplamente utilizados como critério de elegibilidade para programas governamentais destinados à população que vive em situação de vulnerabilidade e/ou risco social.

Pensando sobre a realidade brasileira e considerando as linhas de pobreza de acordo com o Banco Mundial, o salário mínimo no ano

de 2018, cujo valor é de R\$ 954,00 (novecentos e cinquenta e quatro reais), podemos medir a pobreza das famílias que têm renda per capita inferior a R\$ 477,00, ou ainda, R\$ 15,90 (quinze reais e noventa centavos) per capita por dia, ou seja, aproximadamente US\$ 3,84 (três dólares e oitenta e quatro centavos). Quando falamos de famílias em situação de indigência cuja renda per capita seria $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, teríamos o valor de R\$ 7,95 (sete reais e noventa e cinco centavos), isto é, US\$ 1,93 (um dólar e noventa e três centavos) por dia para garantir a sobrevivência do indivíduo.

Assim sendo, “[...] a magnitude da pobreza está diretamente relacionada ao número de pessoas vivendo em famílias com renda per capita abaixo da linha de pobreza e à distância entre a renda per capita de cada família pobre e a linha de pobreza”. (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 124).

Porém devemos considerar os fatores multidimensionais enquanto resultados da noção complexa de pobreza. Nesse sentido Codes (2008) elenca quatro acepções para a noção de pobreza: as ideias de subsistência, interpreta a pobreza como absoluta, ligada a questões de sobrevivência física; as necessidades básicas, configura a pobreza em sua multiface e refere-se ao consumo: alimentação, vestimenta, moradia, água, transporte público, saúde, educação, etc.; a privação relativa, ou seja, estado de pobreza e carência relativa a outras situações sociais; e por fim, a pobreza como privação de capacitação, na qual a noção de pobreza não deve ser identificada com o critério padrão de escassez de renda, mas sim como privação das capacidades básicas.

Na perspectiva de Hoffmann

Para além do conceito baseado nas condições materiais, existem ainda definições mais amplas que levam em conta não apenas o nível de rendimento ou consumo. Definem a pobreza como a falta de capacidades humanas básicas, refletidas pelo analfabetismo, pela má nutrição, pela mortalidade infantil elevada, pela esperança de vida reduzida, pela falta de acesso a serviços e infraestruturas necessárias para satisfazer necessidades básicas (saneamento básico, água potável, energia, comunicações, ou seja, acesso a bens e serviços de uso coletivos), mais genericamente, pela incapacidade de exercer

os direitos de cidadania. (HOFFMANN, 2007, p.32).

As diferentes formas de entendimento do que é ser pobre tem originado várias medidas de pobreza e complexificado suas percepções e conceitos, ou seja, os sentidos de pobreza têm evoluído e as abordagens multidimensionais têm se constituído em estratégias importantes para o planejamento de políticas públicas destinadas aos pobres.

Segundo Yazbek (2012) a pobreza apresenta-se como uma das manifestações da questão social, expressão direta das relações vigentes na sociedade capitalista, que se apresenta extremamente desigual, os pobres são produtos dessa relação que produz e reproduz a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para eles um lugar na sociedade.

Na perspectiva marxista, a sociedade é um conjunto de atividades dos homens, ou ações humanas, e são essas ações que tornam a sociedade possível, pois ajudam na organização social e, considera ainda que as desigualdades sociais são produtos de um conjunto de relações pautadas na propriedade privada, o que acarreta na estratificação da sociedade em classes sociais, mostrando assim as desigualdades da sociedade capitalista.

Marx (2006) acreditava ainda que a miséria era utilizada como um instrumento pelas classes dominantes, que a desigualdade é causada pela divisão de classes, daqueles que tem os meios de produção e aqueles que contam com sua força de trabalho para garantir sua sobrevivência.

O entendimento é de que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais valia e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reprodutor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerado como mera insuficiência de renda e também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não a participação social e política. (SILVA, 2010, p. 43).

A desigualdade social assume feições distintas porque é constituída de um conjunto de elementos econômicos, sociais, políticos e culturais próprios de cada sociedade, onde o principal fator de desigualdade social está na pobreza.

O crescente estado de miséria, as disparidades sociais, a extrema concentração de renda, os salários baixos, o desemprego, a fome que atinge milhões de brasileiros, a desnutrição, a mortalidade infantil, a marginalidade, a violência, etc., são expressões do grau a que chegaram as desigualdades sociais no Brasil.

Quando se fala em desigualdade social e pobreza no Brasil, não se trata de centenas de pessoas, mas em milhões que vivem na pobreza absoluta, pessoas que tem renda per capita familiar de no máximo $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, e quando o tem. É evidente que mais da metade da população brasileira não possui recursos para a sobrevivência básica, quando se fala dos que estão inseridos no mercado de trabalho formal ou informal, porém quando se fala do enorme contingente de desempregados que vivem em piores condições em todas as formas de se pensar a dignidade humana percebemos que a massa dos excluídos é bem maior do que os índices apresentados pelas estatísticas.

O Banco Mundial (2000, p.1) alerta para as diversas dimensões da pobreza, onde

Os pobres vivem sem a liberdade fundamental de ação e escolha que os que estão em melhor situação dão por certo. Muitas vezes não dispõem de condições adequadas de alimentação, abrigo, educação e saúde; essas privações os impedem de levar o tipo de vida que todos valorizam. Além disso, são extremamente vulneráveis a doenças, crises econômicas e catástrofes naturais. Frequentemente não são bem tratados por instituições do Estado e da sociedade e não podem influenciar as decisões que afetam sua vida. Essas são as diversas dimensões da pobreza.

De acordo com Leguizamón (2005) a desigualdade social “[...] é inerente à lógica do capital, ela sobrevém dos interesses contraditórios entre capital e trabalho e surge em relação à produção de população excedente ou superpopulação relativa”, dessa forma, a pobreza não é, portanto, um “gestado”, mas um produto da

lógica da acumulação capitalista (LEGUIZAMÓN, 2005, p. 26). Pois é na modernidade, na formação da economia capitalista de mercado e, sobretudo na formação da classe trabalhadora, que emergem e se agravam as expressões da questão social que marcam época e potencializam mesmo as desigualdades sociais, onde o pensamento político-econômico do momento predomina sob a forma da “liberdade individual”, ou seja, à medida que o indivíduo busca melhorar individualmente, ele está melhorando a coletividade, pois a ação do Estado se restringe em assegurar a liberdade do mercado. Verifica-se então que o Estado ao prover as necessidades dos pobres, não os reconhecia como seres com direitos e sim porque era tendencialmente perigoso para a ordem pública e para a higiene da coletividade, de acordo com Bobbio (2004).

Susana Murillo (2007) considera alguns pontos cruciais como significantes da pobreza em seu artigo “Produção de Pobreza e Construção de Subjetividade”, não considerando tal significante apenas com relação à renda, quais sejam: carência de liberdades fundamentais de ação ou decisão para se influir em assuntos que afetem os pobres; déficit de moradia, alimentos, serviços de educação e saúde; a pobreza alude à vulnerabilidade, a doenças, reveses econômicos e desastres naturais; implica tratamento vexatório por parte do Estado, minado pela corrupção; tratamento arbitrário por parte dos setores da sociedade; a vivência de sofrimento costuma ser muito intensa entre os pobres; a percepção de que a situação não pode ser modificada é algo que caracteriza os pobres, a resignação a um destino inevitável; e por fim, o significante pobre não é só ligado a indivíduos ou grupos, como também a países que, a partir disso, adquirem um estatuto político diferenciado.

De acordo com Murillo (2007) são múltiplas as dimensões do significante pobre e são tantas as dimensões do humano que possibilitam afirmar que a pobreza é inerradicável da condição humana, ou seja, impossível de ser erradicada, eliminada, e sobre isso acrescenta:

Após se definir sua multidimensionalidade e constatar-se que ela, em alguma de suas formas, “persiste apesar de que as condições humanas tenham melhorado no último século mais do que em toda a história da

humanidade” (Banco Mundial, 2000-2001, p. 3-4), afirma-se que, além dos diversos experimentos políticos, além da liderança do Estado ou do mercado, uma faixa de pobreza é inevitável. E, muito mais, ela é necessária, pois sua presença é um incentivo à produção. Desse modo, a conclusão que se segue é a negociação da igualdade natural dos homens, cujo corolário são as políticas sociais que se conectam numa visão “minimalista” das necessidades humanas dos trabalhadores e suas famílias e em “umbrais de cidadania” que negam os direitos universais. (MURILLO, 2007, p. 64).

No mundo contemporâneo o que se vê é o registro obsessivo do fenômeno da pobreza, que produz sujeitos banidos, sobreviventes que exibem uma figuração caótica e massiva, sobrantes e miseráveis de toda a ordem. As concepções que se tem de pobres e pobreza são expressas em rótulos e estereótipos que perpassam a ordem discursiva e os múltiplos campos da realidade social,

Seja por sua capacidade de produzir num plano abstrato, um círculo estéril e vicioso de impasses no debate político, econômico e sociológico, seja pela exaustão que se explica na sua concretude como fenômeno do mundo, generalizado e banal, apontando cada vez mais para uma realidade aceita socialmente e muito próxima do imutável. (CERQUEIRA, 2009, p.196).

A pobreza é, antes de tudo, reconhecida pela destituição material, embora não seja sua única expressão, mas que se apresenta em sua universalidade no mundo capitalista, porém tentaremos não tomar a pobreza como fenômeno determinado exclusivamente por um padrão econômico expresso na esfera da materialidade, mas sim a partir das relações simbólicas no mundo social, já que “[...] a desvalorização das forças da vida inventa o pobre – o mal provido, pouco fértil, pouco produtivo, mal dotado, desfavorecido, desprotegido, digno de compaixão, infeliz”, segundo Cerqueira (2009, p.197), apenas algumas acepções para a palavra “pobre”.

Tais características são culturalmente aceitas, absorvidas e banalizadas socialmente, tendo em vista que a radicalização das desigualdades sociais estruturalmente presentes em nossa sociedade se apresenta de forma

paralela à naturalização da pobreza. Segundo Cohn (1999) ela é tida como fatalidade, fruto da globalização e, portanto, criada por um fator externo à nossa realidade e fora do controle nacional e do governo, tendo em vista que

A ideia de naturalização da pobreza, ideologicamente difundida pelos setores conservadores da sociedade capitalista, ganha relevância devido à própria complexidade da vida social. As ideias conservadoras sempre recorrem a fatos empíricos isolados para referendar suas assertivas. (COSTA, 2005, p.174).

No processo histórico e social, a pobreza vem sendo encarada como antítese da riqueza, ou mesmo a segregação entre ricos e pobres, colocados como termos opostos, o que há um século começou a se transladar para o campo da chamada questão social que era tida então como decorrência natural e óbvia do desenvolvimento econômico e, portanto, dos investimentos estatais,

Para tanto, velhas noções a respeito da causa do pauperismo, que punham acento na predestinação divina, na fraqueza moral dos desvalidos, na inferioridade biológica e cultural das classes dominadas e na naturalização das desigualdades socioeconômicas, tiveram que ser repensadas. (PEREIRA, 2008, p. 17).

Na concepção de Moura (2010) há uma singularidade no desenvolvimento das sociedades de capitalismo periférico, onde grande parte do contingente populacional vem se constituindo historicamente por marginalizados ou “desclassificados sociais”, ou seja, pessoas desvinculadas dos processos econômicos, sociais e políticos básicos da sociedade e, dessa forma houve um processo de naturalização da pobreza e desigualdade social que nos levou a formas perversas de subcidadania e marginalização.

O processo de naturalização da pobreza que hoje se verifica, mesmo quando referida à desigualdade social, vem acompanhado do deslocamento do seu lugar no social: ela perde a condição de fenômeno social – e, portanto, de questão social. Como resultado de um pacto social mais amplo, abstrai-se sua dimensão fundamentalmente política. (COHN, 2002, p.84).

A pobreza vem sendo estigmatizada, especialmente na sociedade capitalista, tem-se criado o mito da “cultura da pobreza”, ou seja, os pobres são vistos como aqueles que não melhoram suas condições de vida porque não querem, mas segundo Abranches (1988, p.16), esta concepção se desfaz sempre na dura frieza das evidências empíricas, sociais, econômicas, relativas e históricas, pois quando se fala em pobre, deve-se levar em consideração a função qualitativa da palavra que precedeu seu uso substantivo, ou seja, a pessoa que é pobre, passa a ser um pobre, como bem coloca Mollat (1989, p. 2) “[...] a pobreza designa inicialmente a qualidade, depois a condição de uma pessoa de qualquer estado social atingida por uma carência”.

Destaca-se dessa forma a relatividade da pobreza, Mollat (1989) distingue pelo menos três limites: o biológico, quando não se possui condições mínimas de saúde e de sobrevivência; o econômico, assentado nas possibilidades de abastecimento, relacionado com a troca, com a compra e com o valor real da moeda e por fim o sociológico, que cria a desclassificação digna de ser humano, marginalizando-o.

Procuramos aqui relativizar a definição de pobreza, que mesmo em suas várias nuances sempre foi vista como algo inerente à sociedade, útil ao sistema capitalista que além de outros fatores, necessita dos pobres para se criar e recriar, diante das carências vividas, dos altos impostos, dos lucros, dos mínimos necessários à sobrevivência e até da própria ignorância pela falta de educação.

Como vetor deste sistema está o Estado, que propõe os “mínimos sociais”, que realmente são mínimos, e que através de seus programas sociais inclui, se assim pudermos falar, mas muito mais do que incluir, exclui uma grande parcela da população pobre, que só pelo fato de ser pobre já se tornou parte do cenário das pequenas, médias e grandes cidades, das enormes filas em agências de empregos, nas calçadas dos grandes centros urbanos, dos sinais de trânsito, da sociedade em geral, vitimizados e revitimizados dia após dia pela política, pela economia, pela mídia e em especial pela falta de acesso, pelo mínimo de sobrevivência que a dignidade humana requer.

Nesse sentido, a pobreza é permeada por noções que se compõe de realidades sociais intrincadas e dinâmicas, que segundo Mollat

(1989) torna difícil a apreensão das relações entre conceito e as situações vividas, porém as mesmas são relativizadas, através de suas ambiguidades, pois não devemos falar em “uma pobreza” em dado período, mas sim em “pobrezas”.

Também se faz necessário caracterizar a pobreza no Brasil, pois além das características do mercado de trabalho, a pobreza apresenta uma série de outros atributos, quais sejam: chefe da família, níveis de educação, gênero, raça, idade, posição de ocupação no mercado de trabalho, setores de atividades, dentre outros. Enfim, a pobreza deve ser tratada em seu período histórico, social e econômico, levando-se em consideração a sua incômoda condição social, sendo uma categoria relativa e ambígua, pois

A definição de pobre e de seu estado deve, portanto ser ampla. O pobre é aquele que, de modo permanente ou temporário, encontra-se em situação de debilidade, dependência e humilhação, caracterizada pela privação dos meios, variáveis segundo as épocas e as sociedades, que garante força e consideração social: dinheiro, relações, influência, poder, ciência, qualificação técnica, honralidade de nascimento, vigor físico, capacidade intelectual, liberdade e dignidade pessoais. (MOLLAT, 1989, p. 05).

Diante disso temos que a pobreza, reflexo principal nas desigualdades sociais, requer maior atenção por parte do poder público e da sociedade civil, priorizando o desenvolvimento social do país bem como a minimização das grandes disparidades sociais e econômicas, pois sabemos que o crescimento econômico tem gerado condições extremas de desigualdades sociais e espaciais, que se manifestam nas mais diferentes formas, fomentando cada vez mais as desigualdades sociais vividas e vivenciadas, especialmente sobre a qualidade de vida da população e nas mais variadas formas de agravamento da questão social, esta concebida como:

[...] conjunto das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção contraposto a apropriação privada da própria atividade humana - o trabalho -, das condições necessárias à sua realização,

assim como de seus frutos. É indissociável da emergência do ‘trabalhador livre’, que depende da venda de sua força de trabalho como meio de satisfação de suas necessidades vitais. A questão social expressa, portanto, disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal. (IAMAMOTO, 2001, p. 16 e 17).

Conforme o exposto por Iamamoto (2001), percebemos que as expressões da questão social no Brasil são geradas e agravadas pela desigualdade social, em especial pela desigualdade de renda, que pode ser atribuída a fatores socioeconômicos estruturais, como a elevada concentração da riqueza, precarização dos postos de trabalho, desresponsabilização por parte do Estado, insuficiência de políticas públicas para atender a demanda existente, assim como pela não efetivação dos direitos sociais de cidadania, garantidos na Constituição Federal de 1988, que apesar de tantos avanços, ainda é insuficiente e ineficaz em muitos aspectos.

Território: ambiência da atuação da Política Pública de Assistência Social

A discussão sobre território tem sido enfatizada em diversos aspectos, primeiramente partindo do aspecto espacial, geográfico, funcional e pragmático, para o debate mais recente que considera o território como parte estratégica do Estado com o intuito de “[...] dinamizar a acumulação e componente da política, controle de conflitos e das expressões da questão social” (IAMAMOTO *apud* ABREU, 2016, p.16). A produção do espaço social, nas relações e estratégias de organização das classes sociais são resultantes da produção e reprodução das relações sociais, como defende Lefebvre (1976, p. 34), torna, em princípio, “evidente que todas as decisões políticas têm um claro reflexo sobre o território”.

O território é expressão da correlação de forças entre as classes que estabelecem as disputas presentes nas políticas territoriais, porém, devemos destacar que as forças políticas, historicamente, dirigem a organização e o

ordenamento do território, em que predominam certos interesses, em geral, os das classes dominantes. Segundo Abreu (2016, p.33) “[...] o território precisa ser situado como totalidade concreta, permeado por contradições inerentes ao modo de produção capitalista nesta fase histórica”, ou seja, a compreensão sobre o território deve partir de uma concepção crítica para a apreensão do real na sociedade burguesa, considerando suas multideterminações e contradições.

Para Souza (2009, p.60) é fundamental pensar o território sempre, e em primeiro lugar, como “um processo que envolve o exercício de relações de poder e a projeção dessas relações no espaço”.

Além das relações de poder, exercido muitas vezes pelo Estado a serviço de sua administração ou de seu planejamento, há que se referenciar que as motivações para a conquista ou defesa de um território envolve aspectos sociais, culturais e econômicos e, ainda, as identidades, intersubjetividades e trocas simbólicas.

O território é produzido por atores através da energia e da informação, ou seja, da efetivação, no espaço (...), das redes de circulação-comunicação, das relações de poder (ações políticas), das atividades produtivas, das representações simbólicas e das malhas. É o lugar de todas as relações, trunfo, espaço político onde há coesão, hierarquia e integração através do sistema territorial. (SAQUET, 2009, p.79).

Segundo o autor o território é resultado das territorialidades vivenciadas pelos homens, enquanto conjunto de relações sociedade-espaço-tempo, ou seja, envolve relações sociais simétricas ou dessimétricas que produzem historicamente cada território, considerando os seus processos econômicos, políticos e culturais, ou seja, trata-se de uma construção coletiva, com múltiplas territorialidades que agrega três características principais: as relações de poder numa compreensão multidimensional, constituído por forças econômicas, políticas e culturais; as redes e a natureza exterior ao homem; e, as identidades em sua construção histórica e relacional.

A territorialização constitui e é substantivada, nesse sentido, por diferentes temporalidades e territorialidades multidimensionais, plurais

e estão em unidade. A territorialização é resultado e condição dos processos sociais e espaciais, significa movimento histórico e relacional. Sendo multidimensional, pode ser detalhada através das desigualdades e das diferenças e, sendo unitária, através das identidades. (SAQUET, 2009, p.83).

Destacamos como características do território multifacetado, a heterogeneidade e homogeneidade, bem como as desigualdades, diferenças e identidades vivenciadas no cotidiano, ou seja,

Na vida cotidiana e na constante apropriação e produção do território, há indivíduos e organizações sociais (instituições), públicas, privadas e não- governamentais com suas normas, regras, objetivos, princípios, representações e características econômicas, políticas e culturais. Há múltiplos arranjos sociais e territoriais, que vão desde o indivíduo, passando pela família e pelas organizações de bairros ou de localidades rurais, até grandes organizações políticas e/ou culturais e/ou empresariais. Há diferenças culturais e políticas e desigualdades econômicas entre as famílias e unidades produtivas (urbanas e rurais), bem como traços comuns entre pessoas, famílias, associações, empresas etc. (SAQUET, 2009, p.84).

O autor enfatiza que são múltiplos, históricos e relacionais os processos de construção do território e das territorialidades humanas, considerando seus tempos históricos, ritmos presentes, unidade da relação espaço-tempo e da relação ideia- matéria, movimento entre os territórios, unidade entre sociedade e natureza, traduzindo a vida na atuação e na territorialização dos homens. Nesse sentido é mister destacar a centralidade do homem na efetivação dos territórios e territorialidades, ou seja, como síntese e mediação entre a sociedade e a natureza. Tanto na natureza como na sociedade o homem vive e experiencia relações de onde constrói um mundo objetivo e subjetivo, material e imaterial.

O homem vive relações sociais, construção do território, interações e relações de poder; diferentes atividades cotidianas, que se revelam na construção de malhas, nós e redes, constituindo o território. A territorialidade efetiva-se em distintas escalas espaciais e varia no tempo através das relações de poder,

das redes de circulação e comunicação, da dominação, das identidades, entre outras relações sociais realizadas entre sujeitos e entre estes com seu lugar de vida, tanto econômica como política e culturalmente. (SAQUET, 2009, p.87).

Haesbaert (2009) afirma que as concepções sobre o território envolvem tanto espaços de representação vividos quanto de representações do espaço concebidas, com reflexos de espaços de poder.

Em 2006, em conferência proferida na Unicamp, o autor propôs o termo “contenção territorial” com o intuito de compreender um dos processos de desterritorialização mais relevantes ao se considerar as sociedades com processos crescentes de exclusão e de precarização do social, a partir de onde exemplifica: a promoção de postos de trabalho e redistribuição de renda em períodos de crise econômica, cuja “massa praticamente “inutilizada/inutilizável” – pelo menos na ótica do capital – poderá tão somente ser “contida” ou restringida/redirecionada em sua expansão e/ou mobilidade”.

Uma das características do termo “contenção”, e que justifica sua aplicabilidade, hoje, é que ele dá conta, justamente, do caráter sempre parcial, provisório e paliativo dos “fechamentos”, ou melhor, do efeito-barragem que cria através das tentativas de contenção dos fluxos – que, contidos por um lado, acabam por encontrar outro “vertedouro” por onde possam fluir. “Conter” tem também a vantagem de significar, através desse efeito-represa, ao mesmo tempo a obstrução de um caminho – ou, pelo menos, a abreviação e/ou o desvio de uma dinâmica, e o impedimento ou a restrição a sua expansão, à sua proliferação. Esta dinâmica pode, no entanto, no lugar de se expandir em área, horizontalmente, passar a um crescimento mais vertical ou “in loco”, como se, com o tempo, pudesse exercer um efeito-pressão cada vez maior sobre o processo de represamento. (HAESBAERT, 2009, p.115).

Como podemos perceber o autor utiliza o termo “contenção territorial” para designar o tipo de controle que o Estado exerce nos espaços sociais, especialmente nos municípios onde acontecem e devem ser efetivadas políticas públicas.

Assim, caberá ao “Estado de segurança”, fundamentalmente, promover apenas medidas paliativas de contenção, técnicas/procedimentos de evitação ou de repressão, atacando não as fontes, mas tentando simplesmente dirimir os efeitos (entre eles o da violência) dessa dinâmica social precarizadora e excludente. (HAESBAERT, 2009, p.116).

Percebe-se que nas últimas décadas tem crescido o debate que coloca no centro o território na gestão das políticas públicas. Dentre estas, destacamos aqui a de assistência social que acena como uma de suas diretrizes o processo de territorialização. Tem sido um grande desafio a incorporação da dimensão territorial para além do seu conceito pragmático e espacial nesta política, tendo em vista que a sua efetivação dentro do território compreende questões múltiplas e diversas, principalmente quando se busca atuar sobre as refrações da questão social junto à famílias e indivíduos que estão em situação de vulnerabilidade e/ou risco social.

O olhar mais acurado para o território, para além da dimensão meramente geográfica, tem sido instrumental à operacionalização na gestão de dados e informações vinculados as práticas espaciais vivenciadas nas comunidades e populações nos municípios do país. Tal prática busca potencializar a descentralização capaz de subsidiar na captura de informações peculiares às diversidades de contextos onde a política pública de assistência social tem adentrado através do Sistema Único de Assistência Social.

Aregulação da dinâmica do SUAS é socialmente orientada: pela ação pública territorialmente adequada e democraticamente construída, com definição de competências específicas de cada esfera governamental; pela valorização do impacto social das diversas políticas estruturais e pelo desenvolvimento social sustentável. (BRASIL, 2005).

O Sistema Único de Assistência Social, tem se organizado em todo o território nacional a partir da lógica das proteções sociais básica e especial (de média e alta complexidade), com o intuito de atender a população de acordo com o grau de complexidade dos problemas enfrentados no cotidiano dos indivíduos e/ou famílias. Trata-se de um contexto eivado de contradições ao passo que

o referido sistema tem como categorias centrais a matricialidade sociofamiliar e a complexidade do território.

De acordo com a Política Nacional Assistência Social

O território representa muito mais do que o espaço geográfico. Assim o município pode ser considerado um território, mas com múltiplos espaços intraurbanos que expressam diferentes arranjos e configurações socioterritoriais. Os territórios são espaços de vida, de relações, de trocas, de construção e desconstrução de vínculos cotidianos, de disputas contradições e conflitos, de expectativas e de sonhos, que revelam os significados atribuídos pelos diferentes sujeitos. (BRASIL, 2008, p.54).

O território passa a ser considerado base de organização da política pública de assistência social que com o Sistema Único de Assistência Social prima pela “[...] atenção às famílias e seus membros, a partir do seu território de vivência, com prioridade àqueles com registros de fragilidades, vulnerabilidades e presença de vitimizações entre seus membros” (BRASIL, 2005, p.90).

Compreendendo o território como resultado e produto de famílias e indivíduos, permeado por trocas, vínculos cotidianos, contradições e conflitos destaca-se a dimensão processual das dinâmicas dos territórios. Portanto, deve-se pensar o território para além da divisão de áreas, espaços, limites e fronteiras, pois é preciso compreender que a população é heterogênea e pode apresentar configurações distintas e interesses coletivos que envolverão características culturais e de identidade. Infere-se ainda as relações sociais e de poder que envolvem o processo de produção dos territórios, principalmente quando o território é caracterizado pelas desigualdades sociais e pobreza.

Tendo em vista a desigualdade sócio-territorial presente no país, a Política Nacional de Assistência Social revela como um de seus princípios e mecanismos de sustentação do Sistema Único de Assistência Social,

O princípio da territorialização significa o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social. O

princípio da territorialização possibilita orientar a proteção social de assistência social: na perspectiva do alcance de universalidade de cobertura entre indivíduos e famílias sob situações similares de risco e vulnerabilidade; na aplicação do princípio de prevenção e proteção proativa, nas ações de assistência social; no planejamento da localização da rede de serviços, a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos. (BRASIL, 2005, p.91).

Porém o princípio da territorialização não deve ser reduzido a lógica da localização e da proximidade da oferta da política, compreendendo que os serviços sociais, ao serem implementados próximos aos indivíduos e famílias, podem antecipar respostas às suas necessidades e facilitar o acesso, em uma perspectiva de proteção social proativa.

A perspectiva territorializada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais têm representado uma mudança importante na oferta de políticas públicas e tem apresentado múltiplos ganhos para a gestão e, especialmente, para a população potencialmente beneficiária da política pública de assistência social.

Sobre isso afirma Sposati:

O dimensionamento dos riscos e das vulnerabilidades, como condições prioritárias na assistência social, não retira a preocupação com o desenvolvimento da atenção ao quase risco ou com a descoberta de iniciativas inibidoras da presença ou do agravamento da vulnerabilidade. Só assim, a assistência social, como política pública, alcançará sua efetividade. (SPOSATI, 2006 *apud* BRASIL, p.56, 2008).

É importante destacar que as situações de vulnerabilidade e/ou risco social ocorrem de forma diversas, dada a heterogeneidade brasileira, pois cada território possui suas especificidades e particularidades.

Sposati (2006) acrescenta que o território é dinâmico, constituindo-se como uma topografia social, pois refletir sobre as possibilidades existentes no território é bem mais complexo do que definir sua área, pois devemos considerar o conjunto de forças e dinâmicas que nele operam. Nesse sentido o território

[...] significa articulações sociais, conflitos, cooperações, concorrências e coesões; é produto de tramas que envolvem as construções (formas espaciais), as instituições, as redes multiescalares, as relações sociais e a natureza exterior ao homem; é objetivo-material e subjetivo imaterial ao mesmo tempo. (SAQUET, 2009, p.88).

Segundo Felix (2011), sendo o território um espaço dinâmico, nele se processam as várias desigualdades, devido as relações sociais cotidianas que se desenvolvem de maneira peculiar e evidencia as diversas especificidades de cada lugar que compõe os territórios. Sob a ótica social é no território que aparecem as diferenças existentes entre os indivíduos por sua própria condição econômica e social. É na dinâmica dos territórios que são evidenciados elementos que geram informações e dados para a definição de investimentos públicos, a partir dos quais poderão ser trabalhadas questões pertinentes às necessidades do território e que sejam capazes de transformar a realidade vivida em valiosos indicadores para a execução de ações políticas no combate à exclusão social.

[...] hoje o maior desafio dessa política pública é assegurar que seu projeto político-institucional viabilize condições necessárias para superação, por parte da assistência social, de seu caráter de política para amenização e/ou erradicação da pobreza, para afirmar-se como política de cidadania, contribuindo para o enfrentamento das desigualdades sociais. (PEREIRA, 2010, p.192).

Para Abreu (2016), a partir da Política Nacional de Assistência Social a assistência social amplia a discussão sobre território, considerando o processo de organização do Sistema Único de Assistência Social a partir da proposta de padronização nacional dos serviços, programas, projetos e benefício socioassistenciais, bem como da integração entre os entes federados (federal, estadual e municipal). De acordo com a Política Nacional de Assistência Social

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. Dirce Koga afirma (...) que pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território. A Política Nacional de Assistência Social caracterizará os municípios brasileiros de acordo com o seu suporte demográfico associado aos indicadores socioterritoriais (...) com maior grau de desagregação territorial quanto maior a taxa de densidade populacional, isto é, quando maior concentração populacional, maior será a necessidade de considerar as diferenças e desigualdades existentes entre os vários territórios de um município ou região. A construção de indicadores a partir dessas parcelas territoriais termina configurando uma “medida de desigualdade intraurbana” (PNAS, 2004, p. 37-38).

Dessa forma o território ganha destaque na direção da consolidação na cobertura de efetivação da assistência social enquanto estratégia no campo da proteção social. De acordo com Abreu (2016) o novo perfil da política de assistência social anuncia a direção da concepção de território com vistas à universalização do acesso ao alcance de diferentes sujeitos nos seus locais de vida.

Na medida em que a descentralização e a territorialização como diretrizes se materializam tanto na PNAS de 2004 quanto na NOB-SUAS 2005, firmam-se como diretrizes no sistema de gestão da assistência para promover parâmetros para a distribuição de recursos a partir de mecanismos racionais de escolha de prioridades com enfoque na pobreza extrema (ABREU, 2016).

Nesse aspecto, o território é um instrumento estratégico para a política de assistência social que determina o fluxo de implementação de serviços, programas e projetos, ou seja, abrem-se possibilidades de redimensionamento dos parâmetros da política e seus objetivos.

Considerações Finais

É inegável que o Estado tem investido em políticas públicas e buscado minimizar as desigualdades sociais, porém isto tem refletido lentamente no desenvolvimento social e econômico dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, ou seja, essas iniciativas se

apresentam como insuficientes para resolver os problemas das desigualdades sociais no Brasil.

A classe que vive da venda de sua força de trabalho vem lutando pela manutenção e garantia dos direitos já conquistados, tendo em vista o cenário que ora se apresenta no país com o desmonte de políticas públicas, congelamento de gastos e redução de direitos, em especial na área trabalhista e previdenciária, o que inevitavelmente condicionará no aumento da pobreza e das desigualdades sociais. O que temos visto é a sobreposição dos interesses econômicos sobre os interesses da sociedade, ao passo que o olhar dos governantes tem se voltado para os grandes investidores em detrimento aos interesses da classe trabalhadora.

Sabemos que a experiência brasileira é rica em programas e projetos que visam atenuar as desigualdades regionais e sociais, porém a maioria delas não tem obtido os resultados esperados. Nesse contexto temos a política pública de assistência social, que através de serviços, programas, projetos e benefícios, tem se constituído como uma das alternativas no atendimento a classe que vive do trabalho, em especial, os setores mais empobrecidos da população.

No contexto democrático brasileiro, a assistência social tem se apresentado como política de direitos, da universalização dos acessos e da primazia da responsabilidade do Estado. No que se refere a essa política percebemos alguns avanços, dentre os quais destacamos a capilaridade na oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em todo o território nacional. São muitos os desafios, dentre os quais: a qualidade dos serviços ofertados, capacidade técnica das equipes de referência e demais trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social, a efetivação da universalidade dos acessos e ainda as possibilidades de corte de recursos já deflagrados em outras políticas públicas.

Tem sido estratégica a atuação da política pública de assistência social ao reconhecer o território, enquanto espaço geográfico e mais ainda enquanto espaço envolto em processos de construção social de vidas, culturas e identidades com características multidimensionais e contraditórias, solo em que se vive e onde são

sentidas as desigualdades, as vulnerabilidades e os riscos sociais.

Dessa forma pensar sobre a pobreza, a desigualdade social e a potencialidade que se abre para a atuação da política de assistência social com o reconhecimento do e no território, pode transformar o que antes aparentava homogeneidade e até invisibilidade em algo mais evidente, a realidade vivida por pessoas que revelam em seu cotidiano as expressões da questão social.

Pressupõe-se dessa forma a não naturalização das desigualdades sociais, da pobreza e suas consequências enquanto categorias no processo de construção histórica de uma sociedade que tem se constituído de forma desigual, na qual perpassam tantas injustiças sociais e mesmo a desqualificação de direitos sociais duramente conquistados através dos movimentos sociais e das lutas, especialmente da classe trabalhadora.

Entretanto, o grande desafio da política de assistência social está no anúncio da universalização no acesso de quem dela necessita, pois esta política continua fragmentada, seletiva e focalizada, fato este sentido exatamente pela aproximação e apropriação das realidades vividas nos territórios em que repousa, tendo em vista que se tornou evidente que a demanda por esta política tem sido reprimida e contingenciada ainda nos perfis socioeconômicos de uma realidade apresentada muitas vezes por uma visão meramente quantitativa, desconsiderando as reais necessidades territoriais, familiares e individuais.

Consideramos ainda a pouca probabilidade de que a assistência social, isoladamente, seja capaz de atender a todas as demandas postas socialmente e mesmo que a universalização dos acessos fosse efetiva, ainda assim seria insuficiente para erradicar a pobreza e as desigualdades sociais. Essa política tem se apresentado como possibilidade nos acessos, especialmente na transferência de renda direta às pessoas mais pobres, porém as ações governamentais não devem ser restritas a esse tipo de ação, que sem dúvidas minimizam os problemas, mas não os erradicam.

No Brasil, os problemas sociais têm se apresentado num contexto histórico, social, econômico e político e acima de tudo estrutural,

isto tem trazido consequências desastrosas nos territórios onde acontecem as vidas, as individualidades, as identidades, as necessidades, as coletividades, as culturas e as políticas sociais, nos quais temos visto o agravamento das desigualdades sociais, que afetam diretamente as condições de vida da população.

Seriam necessárias políticas mais eficazes, articuladas, intersetoriais e resolutivas, capazes de atender as pessoas e as coletividades de maneira que os territórios se apresentassem como construção de potencialidades e não apenas de necessidades, fossem espaços de promoção da vida e não de segregação, carências, pobreza e violência.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Política Social e Combate à Pobreza: A teoria da prática**, in Política Social e Combate à Pobreza. 4. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1998.
- ABREU, Maria Helena Elpidio. **Território, Política Social e Serviço Social**. Campinas: Papel Social, 2016.
- BARROS, Ricardo Paes de. HENRIQUES, Ricardo. MENDONÇA, Rosane. **Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol. 15. nº 42. Rio de Janeiro: fevereiro de 2000.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- BRASIL. **Capacita SUAS v.1. SUAS: configurando o eixo de mudanças**. 2008.
- _____. **Constituição Federal de 1988**.
- _____. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, 2005**.
- _____. **Política Nacional de Assistência Social, 2004**.
- CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A “Questão Social” no Brasil: crítica do discurso político**. Coleção Retratos do Brasil; v. 162 Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- CERQUEIRA, Monique Borba. **Pobres e Pobreza: metamorfoses e fabulações**. Revista de Políticas Públicas. São Luiz, v. 13, n. 2, p. 195-201, jul./dez. 2009.
- CODES, Ana Luíza Machado de. **A Trajetória do Pensamento Científico sobre Pobreza: em direção a uma visão complexa**. Brasília: IPEA, 2008.
- COHN, Amélia. **“As Políticas Sociais no Governo FHC”**. Tempo Social – Revista de Sociologia da USP, São Paulo, vol. 11, nº 2, 1999, p. 183-198.
- COHN, Amélia. **O Lugar do Social**. Observatório da Cidadania. Relatório nº 6, 2002, p. 83-85.
- COSTA, L. C. da. **Pobreza, Desigualdade e Exclusão Social**, In Sociedade e Cidadania: desafios para o Século XXI. Ponta Grossa: Ed. UERPG, 2005.
- FELIX, Maria Rúbia de Souza Albano. **Territorialização dos Serviços de Proteção Básica da Assistência Social em Belo Horizonte e Fortaleza: limites e potenciais do uso do Cadastro Único**. Orientador: André Junqueira Caetano. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Belo Horizonte, 2011.
- HAESBAERT, Rogério. **Dilema de Conceitos: Espaço-Território e Contenção Territorial**. In SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério. Territórios e Territorialidades: Teorias, Processos e Conflitos. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009.
- HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição da Renda e da Posse da Terra no Brasil**. In: P. RAMOS (org.), Dimensões do Agronegócio Brasileiro: Políticas, Instituições e Perspectivas. Brasília: MDA/Nead Estudos 15, 2007.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. **A Questão Social no Capitalismo**. Temporalis, n. 3. Brasília: ABEPSS/ Grafline, 2001.
- _____. Marilda Villela. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- IANNI, Octavio. **A Sociedade Global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.
- KAGEYAMA, Ângela; HOFFMANN, Rodolfo. **Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional**. Economia e Sociedade. v. 15, n. 1, p. 79-112, Campinas: jan./jun.2006.

- KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Brasil, a Pobreza e o Século XXI**. Revista Sinais Sociais, v. 13, Rio de Janeiro: maio-agosto de 2010.
- LEFEBVRE, Henri. **Espacio y Política**. El derecho e La ciudad II. Barcelona, Edicione Península, 1976.
- LEGUIZAMÓN, Sonia Álvarez (Comp.) **Trabajo y producción de La pobreza em Latino-américa y ela Caribe**: estructuras, discursos y actores. Buenos Aires: CLACSO – CROP, 2005.
- MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. Tradução, apresentação e notas Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.
- MÉSZÁROS, István. **Para Além do Capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MOLLAT, Michel. **Os Pobres da Idade Média**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- MOURA, Cleyton Domingues. **Subcidadania, Desigualdade e Desenvolvimento Social no Brasil no Século XXI**. Planejamento e Políticas Públicas. v. 34, n. 3. p. 68-86, 2010.
- MURILLO, Susana. **Produção de Pobreza e Construção de Subjetividade**. In CIMADAMORE, Alberto D. [et al.]. Produção de pobreza e desigualdade na América Latina. tradução: Ernani Só. Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso, 2007.
- PASTORINI, Alejandra. **A Categoria “Questão Social” em Debate**. Coleção questões da nossa época; v. 17, 3. ed. São Paulo, Cortez, 2010.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- PEREIRA, Tatiana Dahmer. **Política Nacional de Assistência Social e território**: enigmas do caminho. Revista Katálisis, v.12, n.2, p. 191-200 jul./dez. Florianópolis, 2010.
- ROSANVALLON, Pierre. **A Nova Questão Social**: repensando o Estado Providência. Trad. de Sérgio Bath. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.
- SANTOS, Josiane Soares. **Questão Social**: particularidades no Brasil. Biblioteca Básica do Serviço Social, v. 6. São Paulo: Cortez, 2012.
- SAQUET, Marcos Aurélio. **Por uma Abordagem Territorial**. In SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério. Territórios e Territorialidades: Teorias, Processos e Conflitos. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza, Desigualdade e Política Pública**: Caracterizando e Problematizando a Realidade Brasileira. Revista Katálisis. Florianópolis. V. 13, N. 2, jul./dez. 2010.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Território da Divergência (e da confusão)**: em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério. Territórios e Territorialidades: Teorias, Processos e Conflitos. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009.
- SPOSATI, Aldaíza. **O Primeiro Ano do Sistema Único de Assistência Social**. In: Revista Serviço Social e Sociedade n. 87. S.P., Cortez Editora, 2006.
- YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza no Brasil Contemporâneo e Formas de seu Enfrentamento**. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo. nº 110. pág. 288 a 322 abr./jun. 2012. Editora Cortez.