



---

## ESTADO, TERRITÓRIO E ABORDAGEM TERRITORIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Iraci de Andrade<sup>1</sup>

### Resumo

O presente artigo realiza estudo sobre o entrelaçamento existente entre o Estado, políticas públicas e as desigualdades socioterritoriais. Tal enfoque busca evidenciar que a política social e política econômica compõem uma unidade altamente contraditória, a qual expressa as relações sociais de produção e reprodução da sociedade em seu percurso histórico. Assim, este estudo identifica elementos que caracterizam a abordagem territorial da PNAS/SUAS, buscando explicitar que a ação territorial por parte da Política de Assistência Social detém potencialidades no sentido de garantir a ampliação de um conjunto de direitos de cidadania, estabelecendo, entre seus eixos estruturantes, a dimensão socioterritorial.

**Palavras-chave:** serviço social; produção do espaço, política de assistência social;

### 1 INTRODUÇÃO

Neste estudo, o território, enquanto eixo estruturante da Política de Assistência Social, ganha centralidade na análise desenvolvida, elegendo-se, como referencial para o estabelecimento do início da reflexão, a afirmativa de que “[...] é impossível imaginar uma cidadania concreta que prescindia do componente territorial” (SANTOS, 2007c, p. 144). Partindo do pensamento de Santos, é impossível pensar o enfrentamento das atuais desigualdades estruturais do País, sem se considerar a direção político-econômica que sustenta e hegemoniza o processo de produção, apropriação e domínio do espaço socialmente produzido. Tal enfoque busca evidenciar que a política social e política econômica compõem uma unidade altamente contraditória, a qual expressa as relações sociais de produção e reprodução da sociedade em seu percurso histórico.

Parte-se da compreensão de que cada parcela de território “usado”<sup>2</sup>, ao tempo em que expressa um conteúdo específico, arrasta, em seu movimento socioterritorial, a totalidade do modo de (re)produção social de uma sociedade, num determinado tempo histórico. Portanto, as históricas contradições de classes resultam nas inúmeras desigualdades, expropriações e violações de direitos que se acumulam secularmente na sociedade brasileira, encontrando-se superpostas, objetivadas e encravadas na realidade particular de cada lugar.

Dito isso, busca-se explicitar que a ação territorial por parte da Política de Assistência Social detém potencialidades no sentido de garantir a ampliação de um conjunto de direitos de cidadania, estabelecendo, entre seus eixos estruturantes, a dimensão socioterritorial.

### 2 ESTADO, POLÍTICA SOCIAL E DESIGUALDES SOCIOTERRITORIAIS

---

<sup>1</sup> iraci\_andrade@hotmail.com.

<sup>2</sup> Referindo-se ao termo território usado, Santos e Silveira (2011, p. 247) afirma que “[...] a partir desse ponto de vista, quando quisermos definir qualquer pedaço do território, deveremos levar em conta a interdependência e a inseparabilidade entre a materialidade, que inclui a natureza, e o seu uso, que inclui a ação humana, isto é, o trabalho e a política”.



SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,  
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

O estabelecimento do debate sobre a perspectiva territorial introduzida pelo texto da PNAS/2004 requer a necessária referência ao contexto socioeconômico e político neste início do século XXI, quando se presencia uma sociedade cada vez mais urbanizada, globalizada e desigual. Nesse movimento altamente contraditório e excludente, ao mesmo tempo em que o capital avança por todas as dimensões da vida social, observa-se o aprofundamento da questão social objetivada na materialidade do espaço social cada vez mais dominado pela lógica da troca (mercadoria) em detrimento do uso (vida). O Estado, por sua vez, é tensionado a (re)configurar-se, a fim de responder às novas necessidades decorrentes do atual estágio da acumulação capitalista, ao mesmo tempo em que busca a permanência de sua legitimidade junto aos diversos segmentos da sociedade.

Nessa abordagem, importa explicitar que o Estado brasileiro se constitui, historicamente, em aliado estratégico das classes econômicas que dominam secularmente o País, respondendo fielmente às diferentes demandas históricas apresentadas pelo processo político-econômico, a fim de possibilitar as condições objetivas à expansão do capital. Nessa dinâmica hegemônica pelo capital e pelo Estado burguês,

O primeiro registro histórico-conceitual a ser proposto é a compreensão de que as políticas sociais — conforme uma das formas típicas de intervenção estatal — são originárias não só das transformações determinadas geneticamente no trânsito da fase concorrencial do capitalismo à fase monopolista, ocorrido na passagem do século XIX para o XX, mas, também — em estreita relação com isso —, pela dinâmica das lutas políticas que se expressam nos processos de ampliação dos direitos sociais (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 167).

Nesse sentido, constata-se a emergência das políticas sociais no contexto do processo de industrialização e urbanização da sociedade brasileira, constituindo-se em mecanismo central de mediação entre os interesses antagônicos estabelecidos pela relação capital-trabalho. Portanto, é através das políticas sociais que

[...] o Estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da “questão social” de forma a atender às ordens monopólicas conformando, pela adesão que recebe das categorias e setores cujas demandas incorpora, sistemas de consenso variáveis, mas operantes (NETTO, 2005, p. 30).

Assim, as políticas sociais, ao mesmo tempo em que significaram importantes conquistas resultantes das lutas políticas da classe trabalhadora, responderam à necessidade de regulação do mercado de trabalho forjado pelo processo de industrialização. Nesses termos, importa ressaltar que a opção teórico-metodológica da presente análise da Política Social de Assistência Social compartilha a compreensão de que

A análise das políticas sociais como processo de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, recusa a utilização de enfoques restritos ou unilaterais, comumente presentes para explicar sua emergência, funções ou implicações (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 36).

Tal enfoque busca evidenciar que é imprescindível a compreensão de que política social e política econômica compõem uma unidade contraditória, a qual expressa as relações sociais de produção e reprodução da sociedade em seu percurso histórico. Assim, compreende-se que os direitos sociais, ao mesmo tempo em que inscrevem juridicamente



demandas apresentadas pelos trabalhadores, também representam, de forma concomitante, parâmetros aceitáveis por parte das forças político-econômicas dominantes (VIEIRA, 2004).

Diante do exposto, é fundamental ter-se clareza da arena político-econômica em que se estabelecem as lutas pela efetivação dos direitos sociais nos parâmetros da sociedade capitalista. Assim, considerar os limites político-econômicos estruturais de se garantir a superação da pobreza e das desigualdades sociais sob os ditames da sociedade capitalista não significa a negação ou a impossibilidade de se explorar e empreender uma atuação de enfrentamento às contradições que se apresentam, disputando sistematicamente a direção política de todos os espaços ocupados, seja no trabalho social técnico, seja na gestão, no controle social, na organização e na mobilização social. Nessa direção, acredita-se que a atuação política coletiva representa a força capaz de superar limites e produzir as alterações necessárias para o alargamento das instituições democráticas, fortalecendo as lutas populares e a realização dos direitos sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Desse modo, interessa destacar o caráter político das políticas sociais enquanto resposta do Estado frente à questão social, estando localizada, portanto, na relação antagônica entre capital e trabalho.

Por certo, a política social adotada pelo Estado não pode ser compreendida sem o estabelecimento de sua relação com a política econômica sustentada pelo mesmo Estado. Assim, constata-se que, paralelamente à adoção da perspectiva territorial por parte da PNAS/SUAS, situada num contexto político de luta por uma maior efetividade de suas responsabilidades públicas, o Estado brasileiro é requisitado a atuar através de outras políticas públicas (urbanas, econômicas, infraestrutura, turismo, etc.) na viabilização das condições necessárias para que o capital possa realizar sua reprodução da totalidade do espaço social. Portanto, não se pode ignorar que a radicalidade que se deseja imprimir ao caráter “preventivo” da proteção de assistência social passa também pelo exercício de desnudar o caráter altamente contraditório do Estado liberal. Por certo, “[...] as políticas sociais são parte integrantes das políticas públicas e participam das estratégias de mediação entre Estado e sociedade, situando-se dentro do repertório de respostas a serem mobilizadas face às expressões da questão social” (RAICHELIS, 2000, p. 88). Trata-se de apontar que, paralelamente à incorporação da dimensão territorial enquanto eixo estruturante do SUAS, o território e as políticas territoriais se constituem, há muito tempo, em objeto e estratégia central de estudo, planejamento e intervenção por parte do capital e do Estado.

Nessa perspectiva, torna-se central a produção de estratégias com direção política clara, que atuem de forma sistemática na ampliação da luta coletiva da população usuária pela apropriação sociopolítica dos serviços e bens públicos produzidos; da leitura crítica acerca da realidade socioterritorial em que vive, dos seus condicionantes sócio-históricos, assim como da participação popular ativa na construção das diretrizes que irão caracterizar os novos espaços públicos produzidos pela política de assistência social. Em outros termos, trata-se de subverter a ordem desde o território vivido, impulsionando uma nova direção política de ampliação da democratização da política, tendo o usuário, de fato, como sujeito coletivo principal. Da mesma forma, torna-se essencial a investigação constante acerca dos processos e mecanismos político-econômicos que atuam na reprodução das desigualdades socioterritoriais.



Essa lógica de produção social do espaço de forma segregada, fragmentada e expropriadora reserva à imensa população empobrecida a “cidade ilegal”. Para isso, faz-se necessário o desvendamento das múltiplas causalidades socioeconômicas e político-culturais, assim como os mecanismos públicos que atuam ativamente na produção do agravamento das desigualdades socioterritoriais.

Assim, ao mesmo tempo em que se reconhece a importância da incorporação do componente territorial pela Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2005b), importa aqui problematizar e adensar referenciais teórico-metodológicos que possam contribuir com o efetivo alargamento dos direitos sociais de cidadania. Desse modo, propõe-se trazer para o centro do debate a afirmativa de que a realidade territorial e as relações sociais formam uma unidade “socioterritorial”, expressando as múltiplas contradições, expropriações e constrangimentos produzidos dentro dos parâmetros do modelo de produção e acumulação da sociedade capitalista brasileira. Em outros termos, compreende-se que o fazer--se da sociedade acontece no mesmo ato da produção do espaço, constituindo, assim, uma unidade indissolúvel e altamente contraditória.

### 3 A ABORDAGEM SOCIOTERRITORIAL NA PNAS/SUAS

É notório que a perspectiva socioterritorial da PNAS/2004 apresenta um conjunto de desafios a serem enfrentados e equacionados pelas diferentes escalas de gestão da Política, a fim de que se possa, efetivamente, implementar e avançar nessa direção. Desse modo, dentre os aspectos a serem potencializados e/ou considerados no processo de consolidação da perspectiva territorial do SUAS.

Nesse campo de análise, infere-se que a ação territorial por parte da Política de Assistência Social detém potencialidades no sentido de atuar no enfrentamento de inúmeros constrangimentos impostos aos segmentos sociais desprovidos do acesso ao espaço socialmente produzido, assim como do conjunto dos bens e serviços públicos produzidos coletivamente pela cidade. Significa atuar na recomposição das dimensões social e humana garantidas pela cidade, implicando, necessariamente, a apropriação<sup>3</sup> do espaço pelos sujeitos que a constroem e a habitam. Aqui, importa destacar a visão socioterritorial da PNAS que enfatiza o novo modo de se compreender e se atuar na realidade, qual seja:

- Uma visão social inovadora, pautada na dimensão ética de incluir “os invisíveis” enquanto integrantes de uma situação social coletiva;
- Uma visão que exige o reconhecimento para além das demandas setoriais e segmentadas, afirmando que o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos fazem a diferença no manejo da própria política;
- Uma visão social que exige relacionar as pessoas e seus territórios, identificando no cotidiano do “território vivido”, os riscos e vulnerabilidades, mas também as potencialidades e os recursos disponíveis;
- Uma visão que se pauta na perspectiva socioterritorial, cujas intervenções se dão nas capilaridades dos territórios, a partir do reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações (BRASIL, 2005b, p. 16)

<sup>3</sup>“A ação dos grupos humanos tem sobre o meio material duas modalidades, dois atributos: a dominação e a apropriação. A dominação sobre a natureza material, resultado de operações técnicas, arrasa esta natureza permitindo às sociedades substituí-las por seus produtos. A apropriação não arrasa, mas transforma a natureza — o corpo e a vida biológica, o tempo e o espaço dados — em bens humanos. A apropriação é a meta, o sentido e finalidade da vida social.” (LEFEBVRE apud CARLOS; SOUZA; SPOSITO, 2011, p. 72).



Sem dúvida, trata-se de uma nova perspectiva de gestão do conteúdo da política de Assistência, que exige a produção de novos referenciais teórico-metodológicos capazes de captar as desigualdades socioterritoriais e gerar serviços públicos enraizados na realidade concreta vivida pela população usuária. Portanto, infere-se que o novo ordenamento político-institucional da Assistência Social, na perspectiva territorial, deve perseguir a aproximação com o cotidiano da população usuária, considerando que é através dele que as condições e o modo de vida da população se expressam concretamente. Nessa direção, outro elemento a ser considerado refere-se à recorrente naturalização da existência dos “territórios vulneráveis e/ou de risco social”, sendo esses facilmente diagnosticados, identificados e mapeados de forma desconectada da totalidade social. Com isso, quer-se apontar que é central, nesse movimento de incorporação na dimensão territorial, a preocupação em “[...] reconhecer os condicionamentos de múltiplos fatores sociais, econômicos, políticos, culturais, nos diversos territórios, que levam segmentos sociais e famílias a situações de vulnerabilidade e risco social” (COUTO et al., 2010b, p. 50).

De forma complementar, a análise sobre a fragmentação e a segregação socioespacial torna-se fundamental para explicitar que tais estratégias atuam de forma perversa, pois, quanto maior a produção da segregação espacial, intensificam-se também os desafios da luta pela sobrevivência por parte da população concentrada em determinados “espaços encapsulados”, desprovidos de condições humanas básicas, a exemplo da terra, do trabalho, da moradia, assim como do acesso aos demais serviços públicos e políticas sociais básicas. Em suma, constata-se que a reprodução de estratégias de afastamento e isolamento das contradições, distanciando-se, espacialmente, os conflitos sociais, retira a potencialidade do movimento contínuo do fazer-se do espaço a partir das contradições concretas existentes.

Nessa direção, afirma-se que “[...] o chão onde se movimentam setores e segmentos faz a diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades sócio-territoriais na sua configuração” (BRASIL, 2005b, p. 14). Aqui resta destacada a dimensão territorial, enquanto um elemento central para se pensar a nova abordagem proposta pela Política de Assistência Social. Infere-se que a expressão “chão”, utilizada na PNAS, esteja vinculada à idéia de se eleger como ponto de partida do ordenamento da rede socioassistencial a realidade socioterritorial vivida pela população. Tal afirmação se contrapõe à perspectiva territorial restrita, que aponta o simples procedimento de definição dos “territórios administrativos” da Política de Assistência Social. O grande desafio visa à garantia da efetivação e da acessibilidade aos direitos sociais, sendo assegurada a gestão democrática da política, de modo que a instalação de novos espaços públicos territoriais signifique produção coletiva e apropriada por parte dos sujeitos usuários da política.

Sob esse enfoque, é fundamental a compreensão de totalidade, devendo essa ser preservada e garantida frente à realidade socioterritorial que é, ao mesmo tempo, local e global, estando conectada, segundo Santos (2008b), em termos gerais, por três níveis de solidariedade e contradições, o nível mundial, o território dos Estados e o nível local.

A partir da perspectiva anunciada, torna-se central a articulação de elementos acerca da complexidade, da amplitude e da diversidade de manifestações que assume a questão social na totalidade do território brasileiro. Contudo importa ressaltar que cada “ponto do País”, referindo-se às realidades locais específicas de cada município ou ainda das diferentes realidades intramunicipais, não se constitui em fragmento isolado, mas, sim, na



própria totalidade em movimento, que, através do particular, realiza o movimento de afirmação e negação, atuando, assim, na modelagem de um subespaço do espaço global.

#### 4 CONCLUSÃO

Uma categoria reafirmada no desenvolvimento da presente pesquisa refere-se à centralidade da inclusão da dimensão do espaço social na construção da análise sobre o Estado, considerando-se, especialmente, ser esse (espaço social) a expressão concreta das relações de poder estabelecidas a partir do entrelaçamento das esferas política e econômica. Em consonância ao exposto, afirma-se que a dimensão territorial se apresenta como condicionante à efetivação dos direitos socioassistenciais pela Política de Assistência Social, considerando-se que o aprofundamento da questão social se encontra objetivado na concretude do espaço social, cada vez mais dominado pela lógica mercantil em detrimento da vida.

Nesses parâmetros, sendo a Assistência Social reconhecida e instituída enquanto política pública de seguridade social, a mesma integra o processo de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, recusando-se uma perspectiva restrita ou unilateral. Tal enfoque busca evidenciar que políticas sociais e políticas econômicas compõem uma unidade contraditória expressando as relações sociais de produção e reprodução da sociedade em seu percurso histórico. Assim, compreende-se que os direitos sociais, ao mesmo tempo em que inscrevem juridicamente demandas apresentadas pelos trabalhadores, também representam, de forma concomitante, parâmetros aceitáveis por parte das forças político-econômicas dominantes. A expressão dessa dinâmica societária altamente contraditória pode ser verificada na perspectiva territorial por parte da PNAS/SUAS, situada num espaço político de tensionamento social pela defesa de direitos sociais, tendo o território como base de sua organização e, paralelamente, o Estado brasileiro sendo requisitado a atuar através de outras políticas públicas (urbanas, econômicas, de infraestrutura, de turismo, etc.) na viabilização das condições necessárias para que o capital realize sua reprodução a partir da totalidade do espaço.

A análise histórico-dialética empreendida buscou demonstrar que o território, tido como componente central da Política de Assistência Social, se apresenta enquanto importante vetor capaz de expressar as particularidades socioterritoriais, ao mesmo tempo em que se vincula organicamente com a totalidade social, expressando a dialética do desenvolvimento desigual e combinado da sociedade globalizada. Com efeito, cada parcela de território usado, ao mesmo tempo em que expressa um conteúdo específico, arrasta, em seu movimento socioterritorial, a totalidade do modo de (re)produção social da sociedade. Portanto, o movimento contraditório e dinâmico do território usado constitui terreno fértil para o desenvolvimento de novos conhecimentos e estratégias voltadas à efetivação e ao alargamento do atendimento das demandas sociais da população; à defesa de seus interesses; ao estímulo à organização popular coletiva pela luta por novos direitos; à democratização da gestão; e ao fortalecimento de uma nova cultura política.

Dito isso, conclui-se que a ação territorial por parte da Política de Assistência Social detém potencialidades concretas e significativas no sentido de atuar através da garantia do



amplo acesso à rede socioassistencial que responda às urgências e às contingências da vida cotidiana, assim como no desenvolvimento de ações voltadas ao fortalecimento da organização social dos usuários, fazendo avançarem efetivamente o protagonismo popular e a gestão democrática da política.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica – NOB-SUAS**. Brasília: nov. 2005b.

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

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: EFMG, 2008b.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2005.

PAIVA, Beatriz Augusto; OURIQUES, Nildo Domingos. **Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte?** Florianópolis: KATÁYSIS, 2006.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social — caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Milton. **O espaço do homem**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2007c.

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

SANTOS, Milton. **Metamorfose do Espaço Habitado**. São Paulo: Edusp, 2008b.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.