



16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

Eixo: Serviço Social, Fundamentos, Formação e Trabalho Profissional.

Sub-Eixo: Ênfase em Trabalho Profissional.

O TERRITÓRIO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: ANÁLISE DO CONCEITO INCORPORADO À GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – NOÇÕES INICIAIS PARA ATUAÇÃO PROFISSIONAL

Gabriela de Moura Rebelo¹

Resumo: O artigo busca fomentar a discussão acerca da categoria território incorporada à gestão da política de assistência social partindo da legislação que a rege. E como vem se consolidando desde a CF/88, PNAS/2004, NOB/SUAS-2012 e outras leis, até em especial, dois cadernos de orientações essenciais a sua implantação, referentes aos CRAS/2009 e CREAS/2011, que dão suporte à atuação profissional.

Palavras-chave: Território, Dimensão Territorial, Gestão, Trabalho Profissional.

Abstract: The article seeks to foment the discussion about the territory category incorporated to the management of the social assistance policy, based on the legislation that governs it. And since it has consolidated since CF / 88, PNAS / 2004, NOB / SUAS-2012 and other laws, in particular, two essential guidelines for its implementation, referring to CRAS / 2009 and CREAS / 2011 that support professional performance.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo central analisar o conceito de território incorporado pela política de assistência social, bem como a legislação que a rege. O estudo da temática teve como eixo motivador duas questões essenciais: 1) A concepção de território utilizado pela política de assistência social; e 2) Como ela foi inserida na prática profissional pelos que a executam.

Ou seja, busca-se viabilizar subsídios para a reflexão sobre a abordagem do território na política de assistência social, tendo como base o processo iniciado em 1988 com a Constituição Federal, e ampliado com a implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS em 2005.

A dimensão territorial adotada pela política de assistência social a partir da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) e do SUAS (2005) é um tema ainda a ser muito debatido e discutido, pois atua diretamente na formulação, implementação e avaliação na execução da política de assistência social.

A construção do artigo teve como base a pesquisa bibliográfica, fundamentalmente em autores que trabalham a temática do território em sua dimensão territorial associada à

¹ Profissional de Serviço Social, Prefeitura de São Miguel dos Milagres e Prefeitura Municipal de Campo Alegre, E-mail: becamr@bol.com.br.

execução das políticas públicas, sendo eles: Santos (2006), Souza (2001), Rasfettin (1993), Saquet (2003/2007), Haesbaert (2004) e Andrade (1995).

O artigo está dividido em dois tópicos, no primeiro abordaremos os conceitos de território defendidos por estudiosos como, Milton Santos (2006) – com seu território habitado, Souza (2001) - com as relações de poder que o definem, Raffestin (1993) – com o seu caráter político e outros. O segundo tratará da trajetória do conceito de território contido na política de assistência social, a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (1993) que de forma embrionária, por meio do processo de descentralização político-administrativa trouxeram a questão dos territórios e suas especificidades à política de assistência social. Posteriormente, a PNAS (2004) com a inovação de perceber os vários tipos de territórios brasileiros e sua influência para a execução da política em seus territórios de atuação, até a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS (2012), que traz a territorialização como eixo estruturante para a execução da política de assistência social. E como esta incorporação repercute na atuação dos profissionais que trabalham na execução da política, em especial nos CRAS – Centro de Referência de Assistência Social e CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

1. Território: conceitos e tipologias

O conceito de território possui uma série de definições, e a sua inserção na política de assistência social permeia a de ser mais ampla do que apenas o espaço geográfico. Entre os vários autores que abordam o tema do conceito/definição de território destacaremos nesse estudo sete deles que na atualidade são as referências mais utilizadas – Santos (2015), Raffestin (1993), Haesbart (2004), Souza (2001), Saquet (2003), Andrade (1995) e Santos (2006). Suas abordagens vão desde a concepção de território, como espaço político norteador por relações de poder que o determinam, até como objeto de análise social.

Dentre a vasta bibliografia que aborda o tema, destacaremos, conforme Santos (2015), três perspectivas de análise, que expressam as diferentes correntes de pensamento, sendo elas: Materialistas – e seus três desdobramentos; Idealista; e Integradora.

A perspectiva materialista é expressa desde a interação do homem com a natureza até o vínculo entre Estado e território. Detalharemos melhor as três concepções defendidas por esta perspectiva. A primeira delas é a naturalista onde o território é expresso como “consequência da vinculação ao mundo animal e da consequente interação que envolve a sociedade humana e a natureza” (SANTOS, 2015, p.90). Ou seja, limita-se ao

comportamento instintivo do ser humano de defender uma determinada área e seus recursos.

A concepção de base econômica é defendida por Santos (2006) em que o território é entendido como fonte de recursos que sofre transformações conforme os modelos de produção utilizados pela humanidade. Também, destaca que “antes o território continha o dinheiro”; hoje, “o dinheiro automatizado, e não mais capital como um todo, se torna, [...] o principal regedor tanto do território, como de suas frações” (SANTOS, 2006, p.101). Concepção esta que quando vinculada à Geografia é chamada de crítica ou marxista, rompendo com a Geografia Tradicional.

E por último, teremos a concepção de tradição jurídica-política onde o território apresenta vínculo com o Estado, em que o Estado “foi o enraizamento no solo de comunidades que exploram as potencialidades territoriais” (RAFFESTIN, 1993, p.13). Segundo Santos (2015) contribuir para a “concepção de geopolítica, segundo a qual o Estado é igual a poder e esse poder é exercido no espaço interno e o extrapola, tendo em vista a definição do espaço mundial, no qual interferem os interesses e o poder dos diferentes Estados-nacionais” (SANTOS, 2015, p.95).

A segunda concepção é a idealista, cujo enfoque é na Antropologia e na Geografia, tendo o homem e o meio em que vive composto por ideias e concepções, ou seja, uma cultura que está vinculada ao território e o influencia.

A terceira e última é a concepção integradora, pois considera tanto a dimensão simbólica ou cultural, quanto a dimensão material ou econômico-política. Ela aponta uma “leitura de território como espaço que não pode ser considerado nem estritamente natural, nem unicamente político, econômico ou cultural” (SANTOS, 2015 apud COSTA, 2007, p. 74). Esta concepção é a que mais se aproxima da utilizada pela Política de Assistência Social, segundo Souza (2006)

Territórios existem e são construídos (e desconstruídos) nas mais diversas escalas, da mais acanhada (por exemplo, uma rua) à internacional (por exemplo, a área formada pelo conjunto dos territórios dos países-membros da Organização do Atlântico Norte (OTAN)); territórios são construídos (e desconstruídos) dentro de escalas temporais as mais diferentes: séculos, décadas, anos, meses ou dias; territórios podem ter um caráter permanente, mas também podem ter existências periódica, cíclica. (SOUZA, 2006, p.81)

Ou seja, sua ampliação no conceito de território nem sempre está associado ao limite de espaço físico, abrangendo a existência de múltiplas territorialidades.

Quando passamos a estudar as concepções dos autores percebemos um misto de conceitos e de influências. Iniciaremos com o autor Claude Raffestin (1993) que traz a discussão do território, com caráter político e espaço geográfico, para o autor:

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de

um espaço, concreta ou abstratamente [...] o ator “territorializa” o espaço. (RAFFESTIN, 1993, p.143-144).

Raffestin (1993) destaca que as relações de poder e território estão intrinsecamente ligadas, já que essas relações influenciam culturalmente e socialmente o território. Ampliando o seu conceito, dando ênfase a sua ação político-administrativa, ou seja, como espaço delimitado e delimitante de uma ordem jurídica e política, de uma nação e com relações de trabalho humano, sendo trabalhado como:

um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. (...) o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder [...] (RAFFESTIN, 1993, p.144).

Na continuidade Rogério Haesbart (2004) estuda o território a partir de três vertentes, sendo elas:

1) *jurídico-política*, segundo a qual “o território é visto como um espaço delimitado e controlado sobre o qual se exerce um determinado poder, especialmente o de caráter estatal”; 2) *cultural(ista)*, que “prioriza dimensões simbólicas e mais subjetivas, o território visto fundamentalmente como produto da apropriação feita através do imaginário e/ou identidade social sobre o espaço”; 3) *econômica*, “que destaca a desterritorialização em sua perspectiva material, como produto espacial do embate entre classes sociais e da relação capital-trabalho”. (HAESBAERT *apud* SPOSITO, 2004, p.18).

Haesbart (2004) realiza uma divisão do território, em uma multiterritorialidade decorrente da atualidade mundial, da globalização e seus reflexos excludentes, fragmentados em níveis micro ou local. A multiterritorialidade se expressa com as seguintes lógicas:

- Territórios-zonas: lógica política;
- Territórios-redes: lógica econômica;
- E aglomerados de exclusão: lógica social de exclusão socioeconômica das pessoas.

Souza (2001) destaca o território com uma abordagem política e também cultural. Já que os grupos sociais que compõem o território estabelecem, também, conflitos pelas diferenças culturais. E esses conflitos é que vão fornecer as características do território.

Para ele, o território é o espaço delimitado e definido a partir das relações de poder, e que não se restringe ao Estado e não se confunde com violência e dominação. Posteriormente, ele vem trabalhar o conceito de território autônomo vinculado à autonomia sendo a base de desenvolvimento num processo de auto-instituição da sociedade, vislumbrando com maior liberdade e menor desigualdade, gerindo o seu território.

Saquet (2003), tal como Raffestin (1993), baseou o seu estudo em relação ao território vinculado à ideia de poder, em que as relações de poder são produzidas por grupos sociais que influenciam o território de forma temporária ou não. Para ele,

As forças econômicas, políticas e culturais, reciprocamente relacionadas, efetivam um território, um processo social, no (e com o) espaço geográfico, centrado e emanado na e da territorialidade cotidiana dos indivíduos, em diferentes centralidades/temporalidades/territorialidades. A apropriação é econômica, política e cultural, formando territórios heterogêneos e sobrepostos fundados nas contradições sociais. (SAQUET, 2003, p.28).

Para o autor, as vertentes econômicas, políticas, culturais e também, da natureza estão presentes no território, e estas delimitam suas características.

Andrade (1995) analisa o conceito de território no Brasil por meio de uma abordagem política e econômica de ocupação do espaço. Também comunga com Raffestin a relação de território e poder. Para ele:

O conceito de território não deve ser confundido com o de espaço ou de lugar, estando muito ligado à ideia de domínio ou de gestão de uma determinada área. Deste modo, o território está associado à ideia de poder, de controle, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem os seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas (ANDRADE, 1995, p. 19).

O território é visto como controle administrativo, fiscal, jurídico, econômico de uma região ou espaço.

E Milton Santos (2006), em seus estudos, destaca que a formação do território é externo a ele, ou seja,

O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida sobre os quais ele influi. (SANTOS, 2006, p. 97).

E nessa perspectiva, o Mistério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (2015), adotou o conceito de Santos, “o território em si, ..., não é um conceito. Ele só se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir do seu uso, a partir do momento em que pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam.” (BRASIL apud Santos, 2015, p. 37). É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social.

Além da necessidade, segundo ele de:

Uma política efetivamente redistributiva, visando a que as pessoas não sejam discriminadas em função do lugar onde vivem, não pode, pois, prescindir do componente territorial. É a partir dessa constatação que se deveria estabelecer como dever legal – e mesmo constitucional - uma autentica instrumentação do território que a todos atribua, como direito indiscutível, todas aquelas prestações sociais indispensáveis a uma vida decente [...] constituem um dever impostergável da sociedade como um todo e, neste caso, do Estado. (2007:141)

Finalizamos este tópico ressaltando que o estudo acerca do conceito de território não é fechado, unânime. Ele apresenta-se complexo e denso e os autores mostraram e enfatizaram que o território apresenta diversas formas de concepção, formado por pessoas

que o ocupam, por relações de poder que geram, por fatores sociais, econômicos, culturais e, até, naturais que o modificam.

2. A incorporação do conceito de território na política de assistência social no Brasil

Diante desse debate acerca de que território é esse utilizado pelo Governo num contexto geral para viabilização das políticas públicas, começaram a partir da Constituição Federal de 1988 – CF/88 avanços para a operacionalização das mesmas por meio da descentralização política-administrativas percebendo as especificidades de cada região, estado e município.

Para a política de assistência social não foi diferente, a CF/88 trouxe grandes avanços e o primeiro deles foi colocá-la no patamar de política pública compondo o tripé da seguridade social ao lado das políticas de Previdência Social e Saúde. E começou a incorporar a questão do território, de forma implícita abordando em seu artigo 204 as diretrizes da política de assistência social:

I - **Descentralização político-administrativa**, cabendo à coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; (BRASIL, 1988).

Desta forma, o território começa a ser pensando como meio de execução das políticas públicas, em especial, da política de assistência social, frente ao misto de culturas e vastidão do território nacional. Território este, entendido como estado-nação na CF/88 e compreendido, conforme exposto em seu artigo 18 como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sendo todos autônomos.

Na continuidade, temos a LOAS de 1993 que faz referência à categoria território de forma implícita, uma vez que reforça a diretriz da descentralização político-administrativa, bem como o comando único das ações da política de assistência social, na esfera federal, conforme os artigos abaixo:

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidos nesta lei, fixarão suas respectivas Políticas de Assistência Social (LOAS, 1993, p. 10).

(...)

Art. 11. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo à coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (LOAS, 1993, p.11).

No processo de implantação da Política Nacional de Assistência Social (2004), foram evidenciados três elementos fundamentais na perspectiva da proteção social: as pessoas, as circunstâncias as quais elas estão inseridas e o seu primeiro núcleo de apoio

(família), ou seja, o território onde vivem que passa a ser percebido como meio influenciador das relações sociais. Em seu próprio texto de criação a PNAS (2004) expressa a heterogeneidade e a desigualdade socioterritorial dos mais de cinco mil municípios brasileiros. Nessa lógica:

É necessário relacionar as pessoas e seus territórios, no caso dos municípios que, do ponto de vista federal, são a menor escala administrativa governamental. O município, por sua vez, poderá ter territorialização intra-urbanas, já na condição de outra totalidade que não é a nação. A unidade sociofamiliar, por sua vez, permite o exame da realidade a partir das necessidades, mas também dos recursos de cada núcleo/domicílio. (BRASIL, 2004, p.15)

A PNAS (2004) trouxe avanços para a execução da política de assistência social, dentre elas podemos citar:

- Estrutura à assistência social em **níveis de proteção social** com perspectiva socioterritorial, ou seja, considerando diversidades locais e regionais;
 - É executada nos **territórios**, tendo como parâmetros as demandas, necessidades e potencialidades locais. Com isso, o novo reordenamento da política começa a possibilitar que determinados grupos da sociedade historicamente excluídos possam ter acesso aos serviços e benefícios socioassistenciais;
- (BRASIL, 2004, p. 42- 43)

Dentre as categorias trazidas pela PNAS (2004) a de território passa a ser utilizada como parâmetro para a implantação, implementação e execução da política de assistência social e a considerar:

A alta densidade populacional do país e, ao mesmo tempo, seu alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial presente entre os seus 5.561 Municípios, a vertente territorial faz-se urgente e necessária na Política nacional de Assistência Social. Ou seja, o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social. Exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso (BRASIL,2004, p.43)

A PNAS (2004) destaca que as ações da assistência serão baseadas, planejadas e executadas territorialmente com vistas à superação da fragmentação, a universalização de cobertura, identificação dos territórios com maior índice de vulnerabilidades e riscos sociais entre outras ações.

Dessa forma é reforçada a descentralização político-administrativo e a territorialização como eixo estruturante do SUAS (2005), em que a operacionalização da Política de Assistência Social passa a ser efetivada também de acordo com o porte do município estipulado, segundo o número de habitantes, sendo definidos de pequeno porte 1 até metrópoles com população superior a 900 mil habitantes.

Essa divisão facilitou o processo de instituição/implantação do SUAS (2005), bem como dos seus níveis de proteção social – básica e especial – não esquecendo de “levar em conta a realidade local e regional, o porte, a capacidade gerencial e de arrecadação dos municípios e o aprimoramento dos instrumentos de gestão” (AVRITIZER, 2006, p.71).

Ou seja, a partir da PNAS (2004) a Política de Assistência Social assumiu a centralidade sociofamiliar no âmbito de suas ações, reconhecendo a dinâmica demográfica e socioeconômica associadas a processos de exclusão/inclusão social no Brasil e em seus diferentes territórios.

Na continuidade do processo de transição dos municípios para a nova forma de execução da política de assistência social foi formulada a NOB/SUAS no ano de 2005, onde estabelece entre outros itens o caráter do SUAS especificando os seus termos gerais, entre eles:

- Respeita a diversidade das regiões, decorrentes de características culturais, socioeconômicas e políticas, em cada esfera da gestão, da realidade das cidades e da sua população urbana e rural;
 - Reconhecer que as diferenças e desigualdades regionais e municipais, que condicionam os padrões de cobertura do sistema e os seus diferentes níveis de gestão, devem ser consideradas no planejamento e execução das ações;
- (BRASIL, 2005, p.86).

E apresentando entre seus onze eixos estruturantes a territorialização, essa passa a referir:

À centralidade do território como fator determinante para a compreensão das situações de vulnerabilidade e risco social, bem como para seu enfrentamento. A adoção de perspectiva da territorialização materializa-se a partir da descentralização da política de assistência social e consequente oferta dos serviços socioassistenciais em locais próximos aos seus usuários. Isso aumenta sua eficácia e efetividade, criando condições favoráveis à ação de prevenção ou enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco social como de identificação e estímulo das potencialidades presentes no território (BRASIL, 2011, p.42).

Ou seja, o território não restringido à delimitação geográfica e sim como um espaço humano habitado, marcado por relações sociais, pelas pessoas que vivem nele, pelas relações de “reconhecimento, afetividade e identidade entre indivíduos que compartilham a vida em determinada localidade”. (BRASIL, 2009, p.13)

Nessa direção, as características de determinada localidade são intrinsecamente ligadas às formas de relacionamento social predominantes, que por sua vez são diretamente influenciados pelos contextos social, cultural e econômico do território. É no território que se evidenciam as contradições da realidade: os conflitos e desigualdades que perpassam e ressignificam as relações familiares e comunitárias. (BRASIL, 2009, p. 13)

Seguindo a ótica da incorporação do conceito de território na Política de Assistência Social o MDS – Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome lançou um caderno de Orientações Técnicas no ano de 2009. Um caderno que objetivava orientar os municípios sobre a execução da política, dando destaque ao processo de implantação do CRAS – Centro de Referência de Assistência Social como equipamento social da proteção social básica do SUAS.

Destacamos que desde o início o processo de implantação os CRAS têm como foco e prioridade trabalhar no território no qual estão inseridos, ou seja:

É uma unidade de proteção social básica do SUAS, que tem por objetivos prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e de ampliação do acesso aos direitos de cidadania. (BRASIL, 2009, p.9)

Neste parâmetro observamos em suas normativas que os CRAS devem ofertar os seus serviços e ações, baseados em “um bom conhecimento do território e das famílias que nele vivem, suas necessidades, potencialidades, bem como do mapeamento de ocorrências das situações de risco e de vulnerabilidade social e das ofertas já existentes” (BRASIL, 2009, p.9).

Em síntese, o território trabalhado pelo CRAS deve ser reconhecido e compreendido, segundo suas orientações (2009) como espaço humano, habitado; uma localidade marcada pela sua utilização por pessoas, pessoas essas que nos espaços coletivos demonstram todos os tipos de relações humanas de afinidades, de conflitos, de poder e outras. Ou seja, o território “abrange as relações de conhecimento, afetividade e identidade entre os indivíduos que compartilham a vida em determinada localidade” (BRASIL, 2009, p.13)

Na sequência cronológica de evolução da política de assistência social teremos a nova LOAS, intitulada Lei do SUAS, Lei 12.435 de 06 de julho de 2011, vindo retificar a incorporação da perspectiva territorial na política de assistência social. Em várias partes desta lei encontramos referências à temática, destacamos:

§ 1o As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território (BRASIL, 2011, art. 6º, p.07).

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos (BRASIL, art. 2º, p.01).

O CRAS – Centro de Referência de Assistência Social é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (BRASIL, 2011, art. 6º, p.07).

Neste mesmo ano o MDS dá continuidade ao seu processo de orientação para a implantação dos serviços e programas do SUAS, e lança o caderno de Orientações Técnicas para os CREAS (2011), em que o conceito de território abordado está vinculado às violações de direito sofridas pelos atores sociais que o compõem, por meio da vulnerabilidade social e riscos pessoal e social, oriundos nele por meio das relações sociais e de poder nele existentes.

A perspectiva de território tratada deve perceber, segundo MDS (2011) parafraseando Santos, destaca:

Uma política efetivamente redistributiva, visando a que as pessoas não sejam discriminadas em função do lugar onde vivem, não pode, pois prescindir do componente territorial (BRASIL apud SANTOS, 2011, p15-16).

Para o processo de implantação dos dois equipamentos existe a obrigatoriedade do estudo do território em que os mesmos serão instalados, pois os territórios com maior abrangência de vulnerabilidades e riscos sociais são os prioritários. Aos profissionais vinculados a esses equipamentos é prioritária a percepção do território para o planejamento das ações.

Já em 2012 vem a nova NOB/SUAS destacando em seu artigo 2º que abordar os objetivos do SUAS, a percepção mais ampla de território, conforme seus incisos que destacam o respeito às diversidades culturais, étnicas, religiosas, socioeconômicas, políticas e territoriais e ao reconhecimento das especificidades, iniquidades e desigualdades regionais e municipais no planejamento e execução das ações.

Reforçando a responsabilidade dos entes federados na operacionalização das ações da política de assistência social baseadas no desenvolvimento, participação e apoio para a realização de estudos, diagnósticos e outros relacionados à política de assistência social, “em especial para fundamentar a análise de situações de vulnerabilidades e riscos dos territórios e o equacionamento da oferta de serviços em conformidade com a tipificação nacional” (BRASIL, 2012, s/p.).

Enfim, passa a atuar nas capilaridades dos territórios e a perceber sua dinâmica, os atores e as especificidades que os compõem. Atores esses como a população em situação de rua, adolescentes em conflitos com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência e outros até então invisíveis.

Há uma vasta publicação acerca da política de assistência social que retrata o território, leis, resoluções, normativas e outros. Em comum encontramos o seu conceito ampliado, em que os atores sociais que o compõem interferem nas relações sociais que são postas em um determinado espaço geográfico, ou seja, concretizam esse conceito amplo, pois consideram todos os aspectos geográficos, culturais, sociais, relações de poder, econômicos e outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluimos que o conceito de território adotado na política de assistência social deve ser de espaço com acumulações históricas, ambientais, econômicas, sociais que influenciam a sua construção e os diferenciam uns dos outros. Território não é um espaço físico geográfico, apenas, mas principalmente, construído por atores sociais que o habitam, pelos costumes de pelas relações de poder que o direcionam.

A noção de território trazida pela PNAS/2004 e suas posteriores normativas, leis, resoluções e orientações ampliam o seu conceito, abrangendo os aspectos sociais que compõem as relações sociais geridas no mesmo, os aspectos culturais, econômicos, sociais e outros que o influenciam direta e indiretamente. Nesta perspectiva não se concebe falar em território sem os atores sociais que o utilizam. O território deve ser entendido como terreno das políticas públicas, em que as expressões da questão social se manifestam e as possibilidades de amenização e de enfrentamento são as mesmas e são postas.

Esta concepção traz questionamentos para as categorias que a operacionalizam, e deve ser entendida pelos profissionais como reconhecimento das múltiplas causas das expressões da questão social, entendendo como fator condicionante e não determinante, possibilitando o contato cada vez mais próximo com os usuários da política, nos territórios que apresentam maiores índices de vulnerabilidades e riscos sociais e pessoais.

Todavia, o território ocupado pelos usuários da assistência social não pode ser visto pelos profissionais como rótulos de territórios vulneráveis, ocupados por populações pobres. A rotulagem nesta ótica de território vulnerável pode intimidar a aproximação dos usuários, conseqüentemente o seu acesso à política e demais serviços que buscam o pleno exercício da sua cidadania. Essa prática pode limitar o atendimento aos territórios com maiores índices de vulnerabilidades sociais deixando de atender às demandas de outros com menores índices.

Outra questão posta é o entendimento de que as vulnerabilidades existentes nos diferentes territórios são originadas pelo próprio território e não provenientes de processos estruturais que o influenciam, ou seja, de que territórios com perfil para o êxodo rural sempre irão ter esse perfil e não veem as causas que geram esse êxodo tais como: a falta de emprego, o nível de escolarização fornecido, os fatores que movimentam o comércio local e as fontes de renda existentes, entre vários outros que irão determinar as especificidades territoriais.

Enfim, a partir de todos os estudos realizados aferimos que o conceito de território adotado pela política de assistência social faz com que os seus profissionais conheçam toda a sua área de atuação e suas nuances. Todos os fatores externos e internos que podem influenciar a elaboração, implantação, implementação e execução da política.

O território deve ser trabalhado como um todo; composto por atores sociais que o ocupam, que gerem relações sociais, que as modificam e as remodelam de forma a influenciar o meio em que estão inseridos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Manuel Correia. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec; Recife: IPESPE, 1995.

BRASIL, Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988.

_____, Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

_____, Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, nº 12.435, de 6 de julho de 2011, publicada no DOU de 6 de julho de 2011.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica – NOB-SUAS**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica – NOB-SUAS**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **CapacitaSuas. Volume 1. SUAS: Configurando os Eixos de Mudança**. Brasília: MDS, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, **Capacitação para o controle social nos municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família**: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social - CRAS**: Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS**: Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, **Caderno de Estudos do curso de introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios socioassistenciais do SUAS** – Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; 2015.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4ª ed. SP: Editora da USP, 2006. 128

SANTOS, Margarida M. dos. **Território e gestão da política de assistência social: experiências de Maceió e Arapiraca** – Maceió: EDUFAL, 2015.

SAQUET, Marcos. **Os tempos e os territórios da colonização italiana.** Porto Alegre/RS: EST. 2003

_____, Marcos Aurélio. **Abordagens e Concepções de Território.** São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. **O território: sobre espaço e poder. Autonomia e desenvolvimento.** In CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p.77-116.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** SP: Ática, 1993. p.143-217.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da (des) territorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade.** RJ: Bertrand Brasil, 2004.