

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA DIMENSÃO TERRITORIAL EM MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL

Avance de investigación en curso

GT Nº 13 - Reforma do estado, governabilidade e democracia

Resumo: O objetivo da pesquisa, em andamento, que originou este artigo é perceber os significados da política de assistência social em distintos territórios [do Nordeste] e suas relações com programas de combate à pobreza, segundo os diferentes segmentos sociais envolvidos nessa política. A metodologia constou de exame a fontes documentais e aprofundamento bibliográfico, especialmente sobre território e democracia participativa. Embora em curso, a pesquisa aponta que a dinâmica do Estado influencia numa reconversão da dimensão territorial do planejamento local em mera técnica, dificultando a democratização e a efetivação da política de assistência social que, não obstante o caminho já percorrido em termos de arcabouço jurídico e institucional, ainda sofre influências do clientelismo no país, não só na região Nordeste. **Palavras-Chave:** Avaliação de Políticas Públicas. Política de Assistência Social. Territorialização. Participação.

Liduína Farias Almeida da Costa
Mariana Pessoa de Andrade Aguiar
Monique Joelma Tavares de Sousa

1 INTRODUÇÃO

A adoção da dimensão territorial do planejamento brasileiro como parâmetro a ser observado pelas políticas públicas em todos os entes federados do país após 2003 vem ocasionando mudanças significativas nas formas de efetivação dessas políticas, especialmente na de assistência social, em razão da sua recente história, marcada pelo assistencialismo e atravessada por injunções político-partidárias de natureza clientelista, e em razão dos índices de pobreza no país.

Segundo o atual Plano Plurianual brasileiro (PPA 2012-2015), entre os 4,4 milhões de domicílios cujos habitantes ganham menos que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, 37% são rurais, a maioria no Nordeste. Para estes o plano direciona vários programas socioassistenciais e a política de assistência social que, segundo a Constituição brasileira, destina-se a quem dela necessitar, independente de contribuição à Seguridade Social, tendo como objetivos, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, o amparo às crianças e adolescentes carentes, a promoção da integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, e seria efetivada segundo os princípios da descentralização político administrativa e participação da população.

Mesmo que a resolução do “problema da pobreza” não seja competência da política de assistência social, os dados mencionados anteriormente e as singularidades da região Nordeste sinalizam os desafios dessa política no país, especialmente nessa região, seja em pequenos e médios municípios, seja nas metrópoles para onde ocorre a maioria dos “desvalidos” originários de áreas rurais, especialmente quando o fenômeno das secas desnuda a pobreza.

Muito embora a pobreza no país não seja particularidade dessa Região, permanece atual o consenso de pesquisadores como Carvalho (1987), segundo o qual “questão Nordeste” foi resolvida apenas sob a perspectiva do capital. Acrescenta-se que em razão dos processos de *mundialização* do capital modificam-se as relações socioespaciais e territoriais no Brasil, assimilando novos elementos, que precisam ser considerados nas análises acerca das dinâmicas regionais, da permanência da pobreza e das formas de utilização dos fundos públicos.

Na verdade, os péssimos indicadores sociais que ainda permanecem no Nordeste representam uma das faces da “questão social” no país, compreendida para fins deste artigo, segundo Iamamoto (2001, p. 26), como “expressões das desigualdades econômicas políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por desigualdades nas relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização”.

Nesse contexto, os profissionais responsáveis pela implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) realizam estudos e pesquisas avaliativas, seja com fins acadêmicos, seja para dar suporte ao exercício profissional no cotidiano do trabalho. Não obstante, poucos deles se relacionam diretamente aos desafios da *territorialização* que é um dos eixos estruturantes do referido sistema.

Neste artigo discute-se, embora rapidamente, o conceito de território; a dimensão territorial no planejamento nacional e suas prioridades quanto às políticas de

desenvolvimento e de assistência social e; finalmente, a dimensão territorial da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

2 Notas sobre o conceito de território

O retorno do território como objeto de discussões teóricas no Brasil, na década de 1990, é saudado pelo eminente geógrafo Milton Santos, ao considerá-lo como revanche ao processo de *transnacionalização* do capital, exprimindo o conflito entre global e local e possibilitar o reconhecimento de novos recortes como as horizontalidades e as verticalidades, o espaço e o tempo.

Para esse autor não se trataria do uso do território em si – noção herdada da modernidade – mas do território vivo [e pulsante], tendo como face permanente o fato de ser “nosso quadro de vida” (Santos, 1996, p. 15), que estaria a carecer de constante revisão histórica. Para o autor, teríamos passado de Estado territorial – a base do Estado-nação – para território *transnacionalizado*, a possibilitar um acontecer simultâneo de lugares contíguos e lugares em rede que, entretanto constituiriam um acontecer solidário, mesmo diante das diferenças, entre pessoas e lugares.

Segundo Saquet (2007) a expansão dos estudos territoriais, na Europa, ocorre a partir dos anos 1980 e, principalmente, na década de 1990. No Brasil, esses estudos são amplamente influenciados pelo pensamento de Claude Raffestin, cuja obra, indo além do conceito de espaço, destaca o caráter político do território, considerando as relações que aí se concretizam e significam territorialidades, assim como a multidimensionalidade do poder, constrói abordagem renovada, interdisciplinar e *material* do território e da territorialidade, incorporando aspectos semiológicos.

Inspirando-se em Henri Lefebvre, Raffestin define o território como espaço modificado pelo trabalho e revelador de relações de poder. Alerta para os signos da vida cotidiana, compreendendo a objetivação do território por meio das relações sociais, de poder e dominação, que implicariam a cristalização de uma territorialidade, ou de territorialidades no espaço, a partir das diferentes atividades cotidianas, ocorridas na construção de *malhas, nós e redes*, delimitando *campos* de ações, de poder, nas práticas espaciais constitutivas do território, como materialidade (Saquet, 2007, p.53).

No Brasil, segundo este autor, apesar da centralidade do conceito de região e da abordagem regional (fundamentado em Francisco de Oliveira e Alain Lipietz), há uma utilização intensa do conceito de território, mediante entendimento dos processos de divisão social e territorial do trabalho, como *dimensão espacial*, enfatizando os aspectos econômicos e políticos da regionalização do espaço geográfico, trabalhada como processualidade no *real* e não simplesmente como classificação de áreas.

Conforme Saquet, o salto mais significativo [rumo ao conceito de território], é dado por Santos (1988), em abordagem materialista dialética do espaço geográfico, como seu conceito principal, destacando a atuação dos agentes do capital e do Estado e ao ampliar suas reflexões reconhecendo a política, a cultura e a natureza, no espaço e na *configuração territorial*. Em 1994 trabalha com o conceito de território *usado*, numa abordagem econômico-material, ampliando a discussão, enaltecendo o uso e o controle social e o considerando como *quadro de vida e híbrido*, formado por lugares contínuos e em rede, e tendo uma *configuração técnica*, local e um controle remoto, distante, feito através das redes no nível mundial. Em 1996, formula o conceito de *configuração*

territorial, distinguindo-a de espaço. Aparentemente, segundo Saquet, “separa o território enquanto materialidade (obras) das relações sociais, mas propõe o estudo do conjunto *indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações* que formam o espaço como *uno e múltiplo*. O território está aí, como delimitação ou configuração ou área” (Idem, p. 123). Em 1999, destaca a atuação do dinheiro e das técnicas no uso e reorganização do território, entendido como o *chão mais a identidade*, construído socialmente através do trabalho, considerando que no exercício da vida há trocas *materiais* e *espirituais* e indicando outros aspectos sociais, como a resistência à ampliação do comércio, a fluidez cada vez mais intensa e a *desregulação* do Estado Nacional. Em 2000, Santos et al, consideram que o **uso do território é o principal caracterizador** e definidor desse conceito, considerando que o **“território usado é substantivado por uma trama de relações sociais e transescalares, [...] como recurso pelos atores hegemônicos e como abrigo pelos hegemonzados”**. Porém, Santos argumenta em favor da resistência do território diante de grandes empresas que operam na produção *material* e da informação, enunciando aspectos da reterritorialização no movimento de globalização da economia e de valorização do lugar, como espaço do *acontecer*, de vida (grifos nossos) (Idem, p.124).

Destacam-se também no país as reflexões de Ianni (1992) ao realçar o movimento de ida e retorno ocasionado pelas ações de atores internacionais e atores locais nos processos de *globalização*, na proporção em os primeiros estabelecem tentativas de homogeneização propiciando desenraizamentos e os segundos resistem. O território é entendido como enraizamento, localização, área com fronteiras, Estado-Nação, ponto de referência, e a desterritorialização, como fluxo, rompimento de fronteiras, relações de deslocalização e movimento.

Relativamente à utilização do conceito na política de assistência social brasileira, encontram-se entre os principais estudos, aqueles que buscam simplesmente compreendê-la segundo as recomendações da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004); os que reduzem tal perspectiva a uma funcionalidade do Estado na busca de coesão e minimização das desigualdades de classe; outros que relacionam a dinâmica de *territorialização* à possibilidade aprendizagem da participação; destacando-se os que recuperam a dimensão espacial de ações de assistência social problematizando, como afirmou Pereira (2010, p. 1), “elementos-chave necessários à territorialização cidadã de políticas públicas, relacionados à participação e ao controle social”.

Esta autora apoiando-se na proposição de David Harvey, segundo a qual a dimensão espacial e sua **ressignificação como território** conformam dimensão estratégica para a criação de condições da acumulação capitalista, afirma – após anunciar o cuidado em não equalizar “dimensão territorial” à categoria de “espaço” – que a dimensão territorial já se encontrava presente, ao menos pela perspectiva de espacialização dos investimentos, desde os primórdios da implementação das **ações de assistência social** pelo Estado brasileiro. E, na sequência afirma: “essa **política pública sempre apresentou** impacto territorial, ainda que suas ações fossem “projetadas espacialmente”, sem maiores tematizações sobre a constituição dos territórios”. (Grifo nosso) (Pereira, 2010).

Destaca-se a grande relevância dessas reflexões, especialmente porque elas instigam a ampliação do debate sobre o território, não só no âmbito da política de assistência social, mas no das políticas públicas em geral.

Tratando-se especificamente das reflexões de Pereira (2010), considera-se importante relativizar alguns aspectos, especialmente quando se considera as diversidades e as múltiplas desigualdades socioespaciais do país. Não se descarta a perspectiva de intervenção do Estado no espaço em vários períodos, e sempre em função do capital. Considera-se, entretanto, que as ações de assistência social anteriormente à Constituição de 1988 e à promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) tinham relação muitíssimo indireta com a perspectiva de intervenção espacial pois, somente frações mínimas de segmentos segregados eram “assistidas”, precariamente, pelo Estado, sob uma perspectiva assistencialista e atravessada por clientelismos que interceptavam, antecipadamente, qualquer perspectiva de diálogo entre esses segmentos e os prepostos do Estado.

Embora possamos associar essas formas de prestação de “assistência social” aos trabalhos de Desenvolvimento de Comunidade no país, teríamos que destacar a operacionalização de ambos sob a perspectiva funcionalista de “ajustamento social”, mesmo que existissem resistências. E, entre as várias consequências nefastas aos segmentos empobrecidos pelos processos de urbanização e “modernização”, os quais foram singulares no Nordeste – em razão da história do país e do processo de construção e reprodução desta região sempre atravessado pelo fenômeno das secas – destaca-se naquele período, o fortalecimento do poder político das classes dominantes pela via da assistência social.

Somente na dinâmica de implementação do SUAS, em 2004/2005, com um processo democrático em curso, embora paradoxal e ambíguo, mas fortalecido com a eleição de um governo de coalizão sob a coordenação do Partido dos Trabalhadores (PT), é que o debate sobre o território começa a se consubstanciar no âmbito da política de assistência social, evidentemente seguindo a lógica do planejamento nacional (veremos a seguir)

Desse modo, entende-se que a tese de Harvey – que deu suporte às reflexões de Pereira (2010) – de que a dimensão espacial e sua **ressignificação como território** conformam uma dimensão estratégica para a criação de condições da acumulação capitalista é bastante promissora para entender-se a lógica da dimensão territorial do planejamento e por via de consequência, a das políticas públicas, entre elas a de Assistência Social.

Entretanto, é necessário considerar-se que a sociedade capitalista se constitui de interesses antagônicos, que ela se move em razão dos sujeitos que lhe dão existência, e o faz mediante conflitos de interesses e estratégias de reprodução, mas também de resistências que se expressam de formas variadas, organizadas ou não, explícitas ou implícitas, e que foi nesta dinâmica que no Brasil, se conseguiu inscrever na Constituição de 1988 um sistema de proteção social, embora “inacabado”, do qual faz parte a política de Assistência Social que procura se apoiar também na lógica da territorialidade. Esta lógica é rica em contradições e ambiguidades possibilitando não apenas a via de ressignificação do capital, mas sim múltiplas ressignificações sob as óticas dos principais sujeitos, cujas relações são elementos essenciais na configuração

do território. Portanto, nos processos que visam a territorialização das políticas públicas, entre elas a de assistência social, desde que as experiências vividas por esses sujeitos não sejam desperdiçadas em nome de modelos *apriorísticos*, e desde que a “chegada do estranho” aos territórios vividos vise a tradução de suas gramáticas sociais, buscando contribuir na “ampliação dos cânones democráticos”.

Considera-se, então, que esse rumo vem sendo buscado por importantes segmentos profissionais que, empenhados na implementação dessa política, valorizam a prática do controle social, compreendendo, tal como os elaboradores do documento-proposta da PNAS, que “o atributo torpe de campo de favores políticos e caridade, agregado historicamente a esta área, deve ser minado pelo estabelecimento de um novo estágio, feito de estratégias e determinações que suplantem política e tecnicamente o passado” (Brasil, 2005, p. 14).

3 O território no planejamento nacional: o desenvolvimento regional e a política de assistência social¹

A dimensão territorial do planejamento não constitui singularidade de qualquer política pública em particular. Trata-se de proposição assimilada ao planejamento público brasileiro, no início deste século, seguindo experiências de países europeus, especialmente da França, que passam a considerar o entrecruzamento de relações verticais e horizontais no planejamento. Evidentemente, o fato tem relação com as estratégias de mundialização capital e traz consigo as contradições próprias de sociedades movidas pelas desigualdades sociais, mas também ambiguidades possibilidades relacionadas à participação da sociedade.

Essa nova dinâmica de planejamento caminha *pari passu* ao debate intelectual em torno do conceito de território que retorna, mais uma vez, de modo renovado, à proporção que o considera sob a perspectiva relacional, como “nosso quadro de vida” (Santos, 1996).

Evidentemente, no Brasil, tal como ocorre noutros países, o território sempre foi objeto de preocupações do Estado, que é o guardião das fronteiras e responsável pela integração e unidade nacionais. Entre os exemplos de intervenção do Estado no território, considera-se exemplar, a experiência pioneira de planejamento regional do Brasil, no início da década de 1960, quando o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), sob a coordenação de Celso Furtado, justifica a necessidade daquela forma de planejamento para evitar a fragmentação da unidade nacional, e define as fronteiras político-administrativas da Região.

Mais recentemente, a Constituição de 1988 trata dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social do país

¹ Escrito com base em: FARIAS, L. A. C. (2012). Planejamento nacional, região e território no Nordeste brasileiro – Novas configurações. In: *Revista de Políticas Públicas*, Universidade Federal do Maranhão, v.16, n.1, janeiro/junho.

contemplando a redução das desigualdades sociais e regionais (Art. 3º, III), e elencando as competências da União para tal finalidade (Art. 21, IX).

Entretanto, pode-se considerar que o primeiro ensaio de adoção da dimensão territorial no planejamento nacional foi a definição dos “eixos nacionais de integração e desenvolvimento” propostos pelo PPA 1996-1999, o qual é antecedido pela identificação de obstáculos e potencialidades de desenvolvimento, embora seja descomprometido com a melhoria dos indicadores sociais. E não poderia ser de outra forma, tratando-se de um período em que o Estado iniciava uma reforma, visando exclusivamente o ingresso do país ao “mundo globalizado”.

Posteriormente, participando do conjunto de forças contrárias, componentes do governo federal após 2003, os responsáveis pela elaboração do PPA 2004-2007 afirmam que o Estado passaria à condição de condutor do desenvolvimento social e regional, e apenas de indutor do crescimento econômico. Mediante justificativa de minorar os níveis de desigualdades, prevê que a atividade de planejamento contemple a coordenação e articulação dos interesses públicos e privados. Em outras palavras, mudaria em alguns aspectos, porém sua lógica seria dada pela continuidade.

Com tais ambiguidades, não surpreendentes em um governo de coalizão, a região Nordeste constituía um grande desafio para o novo governo, pois embora apresentasse crescimento superior ao do Brasil, participava pouquíssimo na produção da riqueza nacional que se concentrava em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e o Rio Grande do Sul, os quais concentravam 64,08% da riqueza nacional, cabendo à Região, apenas 12,63%. Quanto aos indicadores sociais, apenas 43,2% dos trabalhadores do Nordeste tinham contrato formal de trabalho, enquanto no Sudeste o percentual era de 68,3%, no Sul 71,2%, 61,3% no Centro-Oeste 61,3% e no Norte 45,3%. No Nordeste estava 38,9% das famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo, no Sudeste 11%, no Sul 13,9%, no Centro-Oeste 17,3% e no Norte 25,2%. Entre as crianças entre 0-6 anos, cujas famílias tinham esse nível de renda *per capita*, 60,3% estavam no Nordeste, 41,3% no Norte, 31,7% no Centro-Oeste, 28,8% no Sul e 25,0% no Sudeste. A taxa de mortalidade infantil era de 50,3% no Nordeste, 34,1% no Norte, 24,5% no Centro-Oeste, 24,4% no Sudeste e 20,7% no Sul (Lavinias et al., 1997).

Nesse quadro, aos “eixos nacionais de integração e desenvolvimento” são incorporadas outras variáveis, como ecossistema, ou a compreensão da dinâmica de polarização entre os principais centros urbanos e os centros economicamente dinâmicos, passando a ser considerados “referência geográfica para integração das políticas públicas e uma categoria territorial de planejamento” (Brasil, 2006, p.2).

Mesmo na perspectiva de continuidade, o PPA 2004-2007 priorizou uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo e atenção às variadas formas de desigualdades, entre elas as regionais. Tratar-se-ia de uma referência fundamental do governo, conduzindo seus idealizadores à utópica proposta de participação, de modo que, durante a sua elaboração, foram escutados representantes de 2.170 entidades da sociedade civil de todas as unidades federativas, trabalhadores, empresários, movimentos populares, cientistas e igrejas.

Mesmo diante de interesses de segmentos sociais tão diversos o referido PPA priorizou: a) *Dimensão Social*, referente à inclusão e a redução das desigualdades sociais; b) *Dimensões econômica, ambiental e regional*, com previsão de uma forma de

crescimento gerador de emprego e renda, mas ao mesmo tempo ambientalmente sustentável, e redutor das desigualdades regionais; c) *Dimensão democrática*, priorizando a diversidade das expressões culturais nacionais e regionais (Brasil, 2003, pp.55-59).

Relativamente à política de assistência social, o PPA 2004-2007 traz em seu primeiro objetivo o combate à fome, visando a sua erradicação e à promoção da segurança alimentar e nutricional, garantindo a inserção social e a cidadania. Seus propósitos seriam direcionados à: ampliação da transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimoramento dos seus mecanismos; promoção do acesso universal, com qualidade e equidade, à seguridade social (saúde, previdência e assistência); ampliação do nível e da qualidade da escolarização da população, com vistas à garantia do acesso universal à educação; promoção do aumento da oferta e redução dos preços de bens e serviços de consumo popular; implementação do processo de reforma urbana, melhorando as condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio ambiente; redução da vulnerabilidade das crianças e adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos; redução das desigualdades raciais; redução das desigualdades de gênero; e ampliação do acesso à informação e ao conhecimento por meio das novas tecnologias, favorecendo a inclusão digital (Brasil, 2003, p. 19 - 24).

Quanto ao PPA 2008-2011, o desafio nesse campo seria à efetivação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004, como política pública de proteção social, independentemente de quaisquer contribuições. Atenderia a deliberação da V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2005, de instalar, ao menos, um Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) por município; dar continuidade ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), considerando que 35% dos benefícios de prestação continuada, emitidos em 2006, haviam sido direcionados para a Região Nordeste; continuar a integração dos programas, conferindo maior racionalidade e efetividade à política social; adequar os serviços da rede sócio-assistencial aos parâmetros legais e normas específicas; articular com as demais políticas sociais, especialmente com as políticas de Transferência de Renda com Condiionalidades e de Segurança Alimentar e Nutricional, visando consolidar uma rede de promoção e proteção social, voltada às famílias mais vulneráveis (Brasil, 2008-2011).

A dimensão territorial é discutida durante os estudos preparatórios à elaboração do PPA 2008-2011, realçando a complexidade e fragmentação do espaço social e econômico provocadas pela globalização, a articulação multiescalar em redes, a polaridade e a exclusão crescentes que aumentariam as diferenças internas no território. Com base nesses elementos justificava-se, nova regionalização de planejamento e gestão das políticas públicas, contemplando duas escalas (macrorregional e sub-regional) para o território nacional que, sem abandonar referencial clássico das cinco grandes regiões, foi decomposto em 11 macrorregiões e 118 sub-regiões, e eleitos 29 polos prioritários para as ações governamentais (Brasil, 2008, p. 29).

Mesmo assim, a dimensão territorial na proposta de desenvolvimento regional não é explicitada o bastante quando da previsão das prioridades². Não

² Políticas públicas voltadas para o crescimento e promoção da distribuição de renda; elevação da qualidade da educação; aumento da produtividade e da competitividade; expansão do mercado de consumo de massa; utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável; melhoria da

obstante, encontra-se no Plano, que a incorporação da dimensão territorial visaria: a superação das desigualdades sociais e regionais; o fortalecimento da coesão social e unidade territorial; os potenciais de desenvolvimento sustentável das diferentes regiões; a valorização da inovação e da diversidade cultural e étnica da população; o uso sustentável dos recursos naturais; o apoio à integração sul-americana e o apoio à inserção competitiva autônoma no mundo globalizado (Brasil, PPA 2008-2011, p.13).

Importante realçar que, em razão da permanência da defasagem dos indicadores sociais do Nordeste ao findar a vigência do PPA 2004- 2007, os diagnósticos que deram suporte ao PPA seguinte, 2008 - 2011, reconhecem que os Programas de Transferência de Renda com Condiionalidades, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a valorização do salário mínimo causaram forte impacto territorial na região Nordeste, mas, os resultados seriam insatisfatórios. Por esta razão a agenda social continuaria visando à integração das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família às políticas sociais em geral, assim como a atenção a crianças e adolescentes; pessoas com deficiência; quilombolas; mulheres e índios (Brasil: 2008, pp. 99-100).

O PPA 2012- 2015 assume o sentido de continuidade ao planejamento anterior e reafirma a dimensão territorial, embora promova algumas reorientações quanto à metodologia, à forma de planejamento e à avaliação.

4 O território na Política Nacional de Assistência Social (PNAS)

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), segundo os elaboradores de documento oficial onde constam suas principais bases, traduziria o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, ao final do primeiro ano do governo de coalizão, já mencionado.

E não foram poucos os que participaram dessa elaboração. O documento menciona uma discussão e construção coletivas ocorridas respectivamente em 21 e 22 de julho de 2004, simbolicamente, na cidade de Aracaju (capital do estado nordestino de Sergipe) e em 21 e 22 de setembro de 2004, no Distrito Federal. Menciona um processo participativo mediante contribuições dos Conselhos de Assistência Social, Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social – FONSEAS, Colegiado de Gestores Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social, Associações de Municípios, Fóruns Estaduais, Regionais, Governamentais e Não governamentais, Secretarias Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social, Universidades e Núcleos de Estudos, entidades de assistência social, estudantes de Serviço Social, Escola de gestores da assistência social, pesquisadores, estudiosos da área e demais sujeitos anônimos (Brasil, 2005, pp.9-11).

Embora não cite Amartya Sen nem sua concepção de desenvolvimento como liberdade – o desenvolvimento das capacidades humanas – o documento se refere à assistência social como direito à proteção social e menciona seu duplo efeito: envolveria o recebimento e o desenvolvimento de capacidades, visando maior autonomia.

infraestrutura, particularmente nas regiões metropolitanas; redução das desigualdades regionais; segurança e fortalecimento da democracia e da cidadania (Brasil, 2007, p. 11).

Por proteção social é adotada a definição de Di Giovanni (1998:10), segundo o qual consistiria de

“formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. (...) Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades” (Apud Brasil, p. 31, 2005).

Relativamente à gestão, repetindo experiência do Sistema Único de Saúde (SUS), pautar-se-ia no pacto federativo. Implicaria, então, a necessidade de detalhamento das atribuições e competências dos três níveis de governo, em conformidade com a legislação e normatização pertinentes e mediante indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada, compreendida no documento como espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social.

Embora o documento não mencione qualquer particularidade da federação brasileira, é importante assinalar-se que após a Constituição de 1988 ela se torna trina (União, Estados e Municípios) e única no mundo ao considerar o município como ente federado, acrescentando-se também outra singularidade do nosso federalismo, tal seja a manutenção de mecanismos cooperativos entre a União e a região Nordeste.

Quanto à dimensão territorial propriamente dita, a PNAS realça as verticalidades e horizontalidades ao afirmar que além da descentralização, “o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração” (Idem p. 14, 2005).

Entretanto, não se observa no documento da PNAS qualquer menção ao planejamento nacional, assim como se verifica certa escassez de fundamentação teórica relativamente ao território, que se restringe a algumas passagens por Milton Santos, Dirce Koga, Menicucci e Sposati, no sentido de justificar a necessidade de incorporação do conceito de território na compreensão da heterogeneidade e singularidades das dinâmicas socioterritoriais do país.

A força do território, assim como a do cotidiano é realçada no documento, tendo em vista a indicar formas de concretização de ações voltadas à proteção social, de modo a englobar as pessoas, suas circunstâncias e a família, destacando também que o território poderia identificar-se ao município, e que poderia haver uma territorialização intraurbana (Idem, pp. 15, 2013).

Por sua vez, a proteção social deveria garantir segurança de sobrevivência (rendimento e autonomia), de acolhida e de convívio ou vivência familiar. Esta última em razão de ser a dimensão societária da existência seria uma via para criação da identidade e do reconhecimento, do desenvolvimento das potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e processos civilizatórios.

Adverte o documento: “as barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação [...] ou intolerâncias”, e que a “dimensão multicultural, intergeracional, **interterritoriais**, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio” (Idem p.32).

De todo modo, percebe-se no documento-proposta da PNAS, um esforço de aproximação com as concepções de território, especialmente as reflexões de Milton Santos e com as tendências do planejamento nacional, especialmente o entrecruzamento entre verticalidades e horizontalidades que indicam caminhos à territorialização nas políticas públicas e, portanto na de assistência social.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ...

Ao avaliar os propósitos governamentais para a política de assistência social e ações socioassistenciais, após 2003; a proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em áreas prioritárias do território nacional, destacando-as as do Nordeste (mapas em anexo); a garantia de incentivos e benefícios fiscais para a implantação, modernização, ampliação ou diversificação de empreendimentos, assim como os subsídios do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) questiona-se por que motivos os indicadores de pobreza na Região ainda são tão evidentes – 76% dos atendidos pelo Programa Bolsa Família se concentram no Norte e Nordeste e entre os extremamente pobres, mais 50% tem menos de 19 anos e 71% são negros – justificando a criação do Programa *Brasil sem Miséria*. Embora não caiba à política de assistência social a resolução do “problema da pobreza”, esses indicadores sinalizam para os desafios desta política no país, mais especificamente no Nordeste, seja em municípios de pequeno e médio porte, seja nas grandes metrópoles para onde ocorre a maioria dos “desvalidos”.

Os resultados da pesquisa encaminham-se à compreensão de que Estado regulador vigente no Brasil e sua perspectiva gerencial, influencia no sentido de reconversão da dimensão territorial do planejamento local em mera técnica, dificultando a democratização e a efetivação das políticas sociais, especialmente a de assistência social que, não obstante o caminho já percorrido em termos de arcabouço jurídico e institucional, ainda tem raízes fincadas no clientelismo que permanece no país, e não só na região Nordeste. Mesmo assim, encontram-se algumas experiências promissoras de democratização na sua efetivação, as quais serão analisadas com profundidade no decorrer desta pesquisa que ainda está em curso.

Constata-se também uma escassez de debate teórico sobre o território nos níveis locais, assim como certa tendência à utilização de modelos *apriorísticos* e *tecnificação* nos processos de territorialização em determinados municípios.

Ora, o debate sobre o conceito de território, segundo Santos, retorna ao campo científico visando à compreensão do fluxo da vida e como revanche ao processo de *transnacionalização* do capital, então, sua operacionalização em municípios do semiárido do Nordeste brasileiro requer inúmeras mediações, considerando a dinâmica social do país nesse processo, com todas as suas singularidades históricas, políticas, econômicas, culturais, regionais e locais.

Bibliografia

- Abu-el-haj, J. *Entre a governança administrativa e a governabilidade política: uma perspectiva histórica das reformas administrativas no Brasil.*[S.n.t].Disponível em:[http://www,tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br).
- Albuquerque, C. S. & Alves, M. E. R. (2012). *Assistência Social em Fortaleza: uma política em construção*. Fortaleza: EdUECE.
- Almeida, J. D. *Vida de primeira dama: caridade e política no Nordeste* (2000). Dissertação, Universidade Federal do Ceará.
- Boschetti, I. (2003). *Assistência social no Brasil: um direito entre a originalidade e o conservadorismo*. Brasília: GESST/SER/UnB.
- Boisier, S. (2002): “2001: La odisea del Desarrollo Territorial en América Latina – la búsqueda del desarrollo Territorial y de la descentralización”, en *Boletín 7 “Tecnología para la Organización Pública” por TOP* - Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública. En www.top.org.ar
- Brandão, C. R. (2008). Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. *O&S*, v.15, n.45, Abr/Jun.
- Brasil. *Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS*: Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Brasília.
- Brasil. *Norma Operacional Básica – NOB/SUAS*: aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da resolução nº 130, de 15 de julho de 2005/2012. Brasília.
- Brasil. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS*: aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília.
- Brasil. *Lei Nº 9.276, de 9 de maio de 1996*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências.
- _____. *Lei Nº 9.989, de 21 de julho de 2000*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003 e dá outras providências.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Estudo da dimensão territorial do PPA - marco inicial*. Brasília: SPI, MP, 2006.
- _____. Decreto Nº 6.047/2007, de 22/02/2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, 2007.
- _____. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento*. Brasília: MP, 2008.
- _____. *Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília: MP, 2003.
- _____. *Plano Plurianual 2008-2011*. Brasília: MP, 2007.

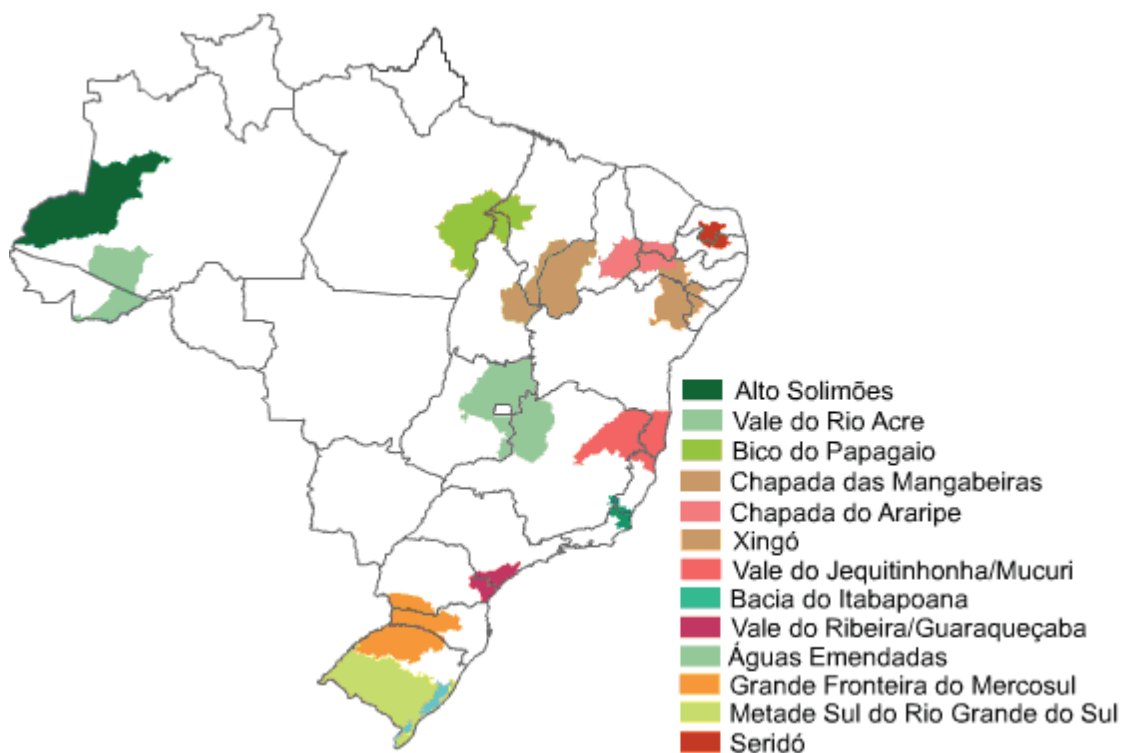
- _____. *Plano Plurianual 2012-2015*. Brasília: MP, 2011.
- Brasil. Ministério da Integração Nacional. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR: (Sumário Executivo)*. Brasília, s/d.
- _____. *A PNDR em dois tempos: a experiência aprendida e o olhar pós 2010*. Brasília, 2010.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Brasil Sem Miséria*. Brasília, 2011 a.
- Brasil. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. *Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)*. Recife, 1967.
- Bursztyn, M. (Org.) (2000). *No meio da rua: nômades, excluídos e viradores*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Costa, A. C. F. A., Mourão, D. G. O. C., Chagas Junior, F. F. & Farias, L. A. C. (2012). *O planejamento nacional e o Nordeste: reflexões sobre o PPA 2011– 2015 à luz das concepções de desenvolvimento*. Anais ... Semana Universitária da UECE.
- Carvalho, I. M. M. de (1987). *O Nordeste e o regime autoritário: discurso e prática do planejamento regional*. São Paulo: HUCITEC.
- Ceará. *Plano Plurianual 2004-2007*. Fortaleza: SEPLAG, 2003.
- _____. *Plano Plurianual 2008-2011*. Fortaleza: SEPLAG, 2007.
- _____. *Plano Plurianual 2012-2015*. Fortaleza: SEPLAG, 2011.
- _____. *Plano Plurianual 2012 - 2015. Caderno da macrorregião Litoral Oeste*. Fortaleza: SEPLAG, 2011.
- Cargnin, A. P. (2007). A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais. In: *Seminário Reforma do Estado e Território*, 1., 2007, Porto Alegre. Integração Sul-Americana e Gestão do Território. Porto Alegre: UFRGS.
- Cepal. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional: experiência recente da política regional no Brasil* (LEITE, Ubajara Berocan) (2011). Reunión de expertos sobre: población territorio y desarrollo sostenible. Santiago.
- Dematteis, G. (2006). El desarrollo de sistemas territoriales y de redes. In: Tarroja, A. & Camagni, R. (Org.). *Uma nueva cultura del territorio*. Barcelona: Diputació Barcelona.
- Diniz, C. C. (2006). A busca de um projeto de Nação: o papel do território e das Políticas Regional e Urbana. *Economia*, Brasília (DF), v.7, n.4.
- Diniz, C. C. (Org.). (2007). *Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas á luz das experiências da União européia e do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade.

- Farias, L. A. C. (2012). Planejamento nacional, região e território no Nordeste brasileiro – Novas configurações. In: *Revista de Políticas Públicas*, Universidade Federal do Maranhão, v.16, n.1, janeiro/junho.
- Iamamoto, M. V. Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade (2001). In: *Atribuições privativas do (a) assistente social em questão*. Brasília: CFESS.
- Ianni, O. (1992). *A sociedade global*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Ismael, R. (2005). *Nordeste: a força da diferença – os impasses e desafios na cooperação regional*. Recife: Massangana.
- Koga, D. & N. K. (2006). Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. *Serviço Social e Sociedade*. Ano XXVII - nº 85 – São Paulo: março.
- Lavinas, L., Garcia, E. H. & Amaral, M. R. do (1997). *Desigualdades regionais: indicadores econômicos nos anos 90*. (Texto para discussão, n. 460). Rio de Janeiro: IPEA.
- Leonardo, A. & Santos, B. de S (2012). Para ampliar o cânone democrático. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 98.
- Martins, P. H. (2010). Reterritorialización, nuevos movimientos sociales y culturales y democracia participativa en América Latina. *Dossier Asociación Latinoamericana de Sociología*.
- Pereira, T. D. (2010). Política Nacional de Assistência Social e território: enigmas do caminho. *Revista Katálysis*, vol.13, n.2 Florianópolis.
- Raffestin, C. (2003). Immagini e identità territorialités. In: Dematteis, G. & Ferlano, F. *Il mondo ei luoghi: geografie de delle identità e del cambiamento*. Torino: Ires.
- Martins, J.de S.(1993). *A chegada do estranho*. São Paulo: HUCITEC.
- Santos, M.(1997). Globalização e território. *Seminário Internacional sobre globalização e desenvolvimento regional: cenários para o século XXI*. Recife: SUDENE.
- Santos, M., Souza, M.A.A. de & Silveira, M. L.(1993). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: HUCITEC - ANPUR.
- Santos, M. (2010). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record.
- Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Saquet, M. A. (2007). *Abordagens e concepções de território*. São Paulo: Expressão Popular.
- Sposati, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

Vianna, M. L.T.W. (2010). *Seguridade Social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos*. Disponível em: <www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fSeguridade.pdf>.

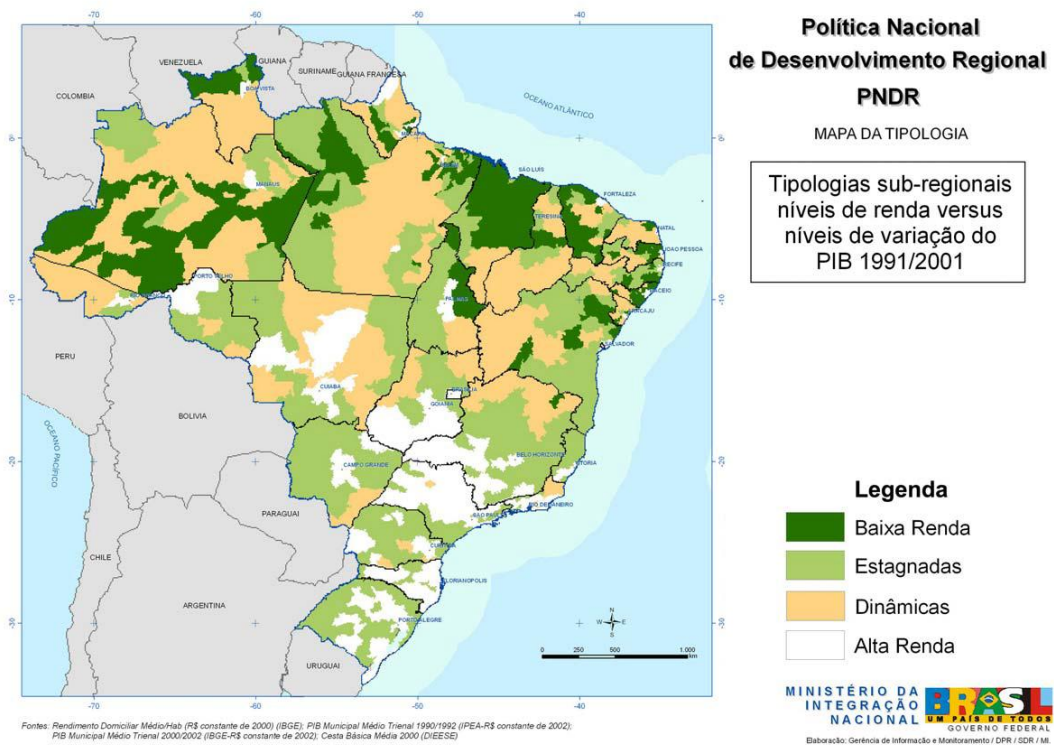
ANEXOS

1 MESORREGIÕES DIFERENCIADAS

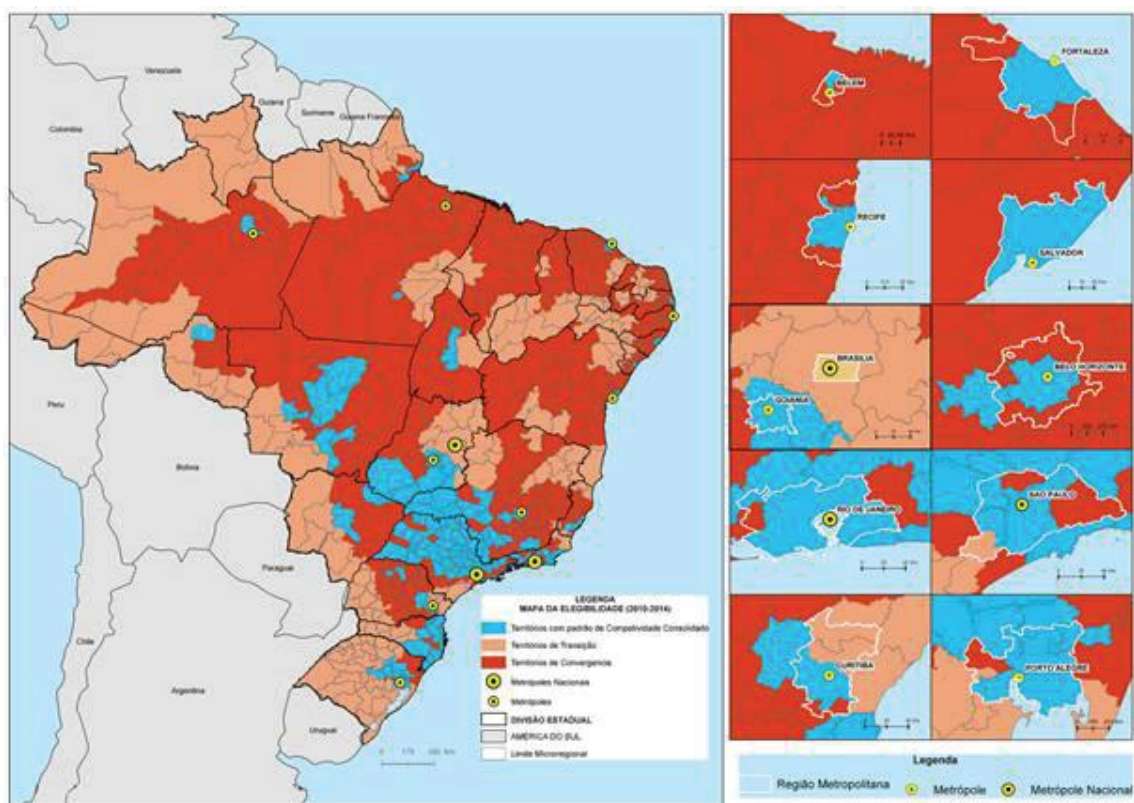


Fonte: www.mi.gov.br/programas/programasregionais

2 POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL



3 ELEGIBILIDADE DA PNDR – APÓS 2010



Fonte: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional - Ministério da Integração Nacional.

