



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

JAQUELINE ZUIN DOS SANTOS

**GESTÃO DEMOCRÁTICA:**  
O TERRITÓRIO COMO ESTRATÉGIA DE VIABILIZAÇÃO

---

Londrina  
2015

JAQUELINE ZUIN DOS SANTOS

**GESTÃO DEMOCRÁTICA:**  
O TERRITÓRIO COMO ESTRATÉGIA DE VIABILIZAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, da Universidade Estadual de Londrina, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Márcia Pastor.

Londrina  
2015

**Catálogo elaborado pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca  
Central da Universidade Estadual de Londrina**

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**

S237g Santos, Jaqueline Zuin dos.  
Gestão democrática : território como estratégia de viabilização / Jaqueline  
Zuin dos Santos. – Londrina, 2015.  
136 f.

Orientador: Márcia Pastor.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade  
Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-  
Graduação em Serviço Social e Política Social, 2015.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Assistência social – Gestão democrática – Teses.  
3. Políticas sociais – Gestão. I. Pastor, Márcia. II. Universidade Estadual de  
Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação  
em Serviço Social e Política Social. III. Título.

CDU 36.01

JAQUELINE ZUIN DOS SANTOS

**GESTÃO DEMOCRÁTICA:  
O TERRITÓRIO COMO ESTRATÉGIA DE VIABILIZAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, da Universidade Estadual de Londrina, como requisito para obtenção do título de Mestre.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Luiza Amaral  
Rizzotti  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Márcia Pastor  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Mariângela Belfiori Wanderley  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -  
PUC

Londrina, 21 de Agosto de 2015.

**À minha família, Rozangela, Amarildo,  
Raphael Boato, parceiros em todos os  
momentos.**

## AGRADECIMENTOS

O produto final de um trabalho acadêmico sempre envolve várias pessoas, seja no processo de construção teórica ou no apoio pessoal para que os sonhos se concretizem e que possamos continuar firmes neste desafio. Nesse espaço de agradecimento quero nomear todas as pessoas que fizeram parte da minha vida nestes dois anos de muito trabalho, conhecimento e felicidades.

Em primeiro momento preciso agradecer aos meus pais, por apoiarem e entenderem os momentos em que eu estive distante, mesmo em casa. Pela paciência e compreensão, obrigada!

Ao meu namorado, Raphael Boato, por ser companheiro em todos os momentos. Por discutir comigo sobre todas as teorias sociais possíveis, mesmo sem ser o maior interessado nessas questões (rsrsrs). Por me apoiar e acreditar no meu trabalho. Obrigada!

Às minhas grandes amigas, companheiras na graduação e na vida! Pessoas que dividem comigo as agústias e felicidades de ser assistente social! Isabel! Juliana (Grande)! Juliana (Pequena)! Nara! Renata!!!! Obrigada!!!!!!!!!!

A coordenação do CRESS/Seccional Londrina! Companheiros(as) de luta e profissão: Alê; Rô; Pati; Marcelo; Rose! Obrigada por terem compreendido esse período de construção do trabalho, por também dividir angústias e muitas felicidades!!!!

À querida Professora Márcia Pastor, minha orientadora, responsável pelo incrível exercício de síntese que eu tenho construído nesse período (que eu mesma acreditava ser muito difícil!). Agradeço pela dedicação, responsabilidade e preocupação com o resultado desse trabalho. Por se preocupar comigo de maneira muito afetuosa. Obrigada!

Agradeço também a Professora Maria Luiza Amaral Rizzotti, professora em minha graduação, pós-graduação, orientadora do TCC e uma pessoa que eu admiro muito! Obrigada por aceitar o convite de compor a banca, por contribuir teoricamente com essa construção e por estar presente em todo esse percurso.

Preciso agradecer especialmente a Prof<sup>a</sup> Líria por me acolher em seu projeto de pesquisa, e possibilitar reflexões importantes para esse trabalho. Professora Sandra Cordeiro, uma pessoa muito especial na minha vida, obrigada por

acreditar em mim e no meu trabalho. Professora Jolinda por quem tenho um carinho muito grande, por ter sido muito presente neste período. Professora Olegna, por ter permitido a realização do meu estágio em docência em sua disciplina, e ter despertado questões importantes para esse trabalho.

Agradeço aos professores(as) desse programa, pois são pessoas que admiro!

Aos amigos(as) que ganhei nesse período, Luciano, Tânia, Tati Stechi (grupinho BOM do primeiro semestre!), saudades dos nossos cafés e conversas! Edsônia, que junto com o Luciano, foi companheira nas idas para São Paulo, com certeza dividimos bons momentos! Liana, Tati A., Cinthia, Carlos, Eliane Pagani. Obrigada pelas conversas, risadas, conselhos (hehehehe), vocês são ótimos(as)!!!

Agradeço ao sempre Professor Ariovaldo, por ter contribuído muito com meu processo de conhecimento! Muito Obrigada!

Agradeço à toda equipe do PROCAD/Casadinho, em especial à Profª Drª Aldaíza Sposati, por nos acolher em sua disciplina e possibilitar momentos de grande reflexão e aprendizado. Também aos amigos que fiz por lá, especialmente Priscilla e Edna, companheiras do caminho entre PUC e rodoviária. Vou lembrar desse período com saudades!

À Profª Mariângela Belfiori Wanderley pela gentileza em aceitar o convite para participar desta banca.

Agradeço à UEL por ter sido minha casa, nos últimos seis anos! Chico e Valdeir por serem sempre disponíveis no que precisei. À CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pela concessão da bolsa durante todo o período de estudo.

*Esse é tempo de partido,  
tempo de homens partidos.*

*Em vão percorremos volumes,  
viajamos e nos colorimos.  
A hora pressentida esmigalha-se em pó na rua.  
Os homens pedem carne. Fogo. Sapatos.  
As leis não bastam. Os lírios não nascem  
da lei. Meu nome é tumulto, e escreve-se  
na pedra.*

*Visito os fatos, não te encontro.  
Onde te ocultas, precária síntese,  
penhor de meu sono, luz  
dormindo acesa na varanda?  
Miúdas certezas de empréstimos, nenhum beijo  
sobe ao ombro para contar-me  
a cidade dos homens completos.*

*Calo-me, espero, decifro.  
As coisas talvez melhorem.  
[...]*

Carlos Drumont de Andrade  
Nosso tempo

SANTOS, Jaqueline Zuin dos. **Gestão democrática: o território como estratégia de viabilização**. 2015. 136 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, 2015.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo refletir sobre a gestão democrática na política de Assistência Social e sua viabilização no âmbito do território. O estudo faz-se relevante tendo em vista a necessidade de constante aprimoramento da gestão de políticas sociais. Para efetivação desta proposta, em primeiro momento foi realizada revisão bibliográfica com vistas a contemplar os temas que perpassam esta discussão, tais como: Estado na sociedade capitalista; gestão de políticas sociais; democracia e território. O trabalho resgata a trajetória histórica da política de assistência social no Brasil e na cidade de Londrina, bem como a apresentação do processo de formação do Jardim União da Vitória. Na sequência, foi realizada pesquisa empírica, através de entrevistas semi-estruturadas com gestores da política de assistência social na cidade de Londrina/PR e com lideranças do Jardim União da Vitória. As entrevistas se deram na busca de contemplar a discussão proposta com respeito à potencialidade do território para a gestão democrática da política de assistência social. Foram utilizados dados secundários provenientes do Projeto de Pesquisa “A Lógica Territorial na Gestão das Políticas Sociais” (PROCAD/Casadinho), tais como transcrições de grupos focais e levantamento estatístico sobre o Jardim União da Vitória. As reflexões realizadas ao longo desta construção demonstraram que a gestão de políticas sociais, sobretudo da política de assistência social é um espaço complexo e contraditório, pois envolve variáveis técnico-políticas. Conclui-se que a utilização do conceito de território pode favorecer a viabilização da gestão democrática, pois demanda maior aproximação de profissionais com a realidade de intervenção.

**Palavras-chave:** Gestão democrática. Território. Política de assistência social. Jardim União da Vitória. Londrina.

SANTOS, Jaqueline Zuin of. **Democratic management: the territory as a viable strategy.** 2015. 136 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, 2015.

### **ABSTRACT**

This paper aims to reflect on the democratic management in the Social Welfare policy and their development within the territory. The study is to be relevant in view of the need for constant improvement of social policy management. For realization of this proposal at first it was performed literature review in order to address the issues that underlie this discussion, such as the state in capitalist society; management of social policies; democracy and territory. The work recalls the historical trajectory of welfare policy in Brazil and in the city of Londrina, and the presentation of the formation of the Garden of Victory Union process. Further, empirical research was conducted through semi-structured interviews with managers of social assistance policy in Londrina / PR and leaders of the Union Victory Garden. The interviews were given in the search contemplate the proposed discussion regarding the potential of the territory for the democratic management of social welfare policy. Secondary data from the research project "The Logic in Territorial Management of Social Policies" (PROCAD / Casadinho), such as transcripts of focus groups and statistical survey of the Union Victory Garden. The reflections made throughout this construction showed that the management of social policies, especially the social welfare policy is a complex and contradictory space because it involves technical and political variables. It concludes that the use of the territory of concept may favor the viability of democratic management, as demand closer professionals with the intervention of reality.

**Key-words:** Democratic management. Territory. Social Welfare Policy. Neighborhood União da Vitória . Londrina.

## LISTA DE SIGLAS

CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
COHAB	Companhia de Habitação
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FICAM	Programa de Construção, Conclusão, Ampliação e Melhoria da Habitação de Interesse Social
IBGE	<i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i>
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
PBF	Programa Bolsa Família
PMAS	Política Municipal de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
PROCAD	Programa Nacional de Cooperação Acadêmica
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PUC	Pontifícia Universidade Católica
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UEL	Universidade Estadual de Londrina

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	.....	14
<b>CAPÍTULO 1 - ESTADO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS</b>	.....	19
1.1	ORIGEM DO ESTADO – PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES A PARTIR DOS CONTRATUALISTAS .....	19
1.2	REFLEXÕES SOBRE ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS .....	28
1.3	CONSIDERAÇÕES SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA .....	39
1.4	BRASIL E A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO .....	49
<b>CAPÍTULO 2 - O TERRITÓRIO COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO</b>	.....	56
2.1	CONCEITO DE TERRITÓRIO NA PERSPECTIVA DE MILTON SANTOS.....	58
2.2	TERRITÓRIO E POLÍTICAS SOCIAIS .....	67
<b>CAPÍTULO 3 - ASSISTÊNCIA SOCIAL E TERRITÓRIO</b>	.....	72
3.1	MARCOS REGULATÓRIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O CONCEITO DE TERRITÓRIO .....	73
3.2	LONDRINA E A ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	76
3.3	JARDIM UNIÃO DA VITÓRIA .....	82
<b>CAPÍTULO 4 - O TERRITÓRIO NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM LONDRINA (PR)</b>	.....	96
4.1	ENTREVISTAS COM GESTORES .....	99
4.2	ENTREVISTAS COM LIDERANÇAS .....	110
<b>CAPÍTULO 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	.....	119
<b>REFERÊNCIAS</b>	.....	123
<b>APÊNDICES</b>	.....	130
Apêndice A –	Roteiro norteador de entrevista semi-estruturada com	

	Coordenador de unidade de CRAS Sul A.....	131
Apêndice B –	Roteiro norteador de entrevista semi-estruturada com Secretária Municipal de Assistência Social.....	132
Apêndice C –	Roteiro norteador de entrevista semi-estruturada com liderança antiga do Jardim União da Vitória .....	133
Apêndice D –	Roteiro norteador de entrevista semi-estruturada com atual presidente da associação de moradores .....	134
<b>ANEXO</b>	.....	135
ANEXO A –	Roteiro Grupo Focal.....	136

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa é resultado da reflexão sobre Políticas Sociais, Estado e gestão democrática, iniciado desde a participação no Núcleo de Pesquisa de Gestão de Políticas Sociais da Universidade Estadual de Londrina, em 2010. Tais temas foram objeto de estudos durante a graduação em Serviço Social, realizada na Universidade Estadual de Londrina, bem como do trabalho de conclusão de curso<sup>1</sup>.

A trajetória dessa pesquisa, cujo objeto é a gestão democrática e o território como estratégia de sua viabilização, se consolidou com a participação no projeto de pesquisa integrado entre UEL e PUC/SP (PROCAD/Casadinho)<sup>2</sup>, que tem como título “A Lógica territorial na gestão das políticas sociais”.

O objetivo geral é refletir sobre a gestão democrática da política de Assistência Social, no âmbito da proteção social básica, a partir do território. Para alcançar tal proposta, buscou-se refletir sobre gestão democrática, problematizando a realidade brasileira, bem como os aspectos específicos de um território na cidade de Londrina –o Jardim União da Vitória.

Tem-se como hipótese do trabalho a concepção de que o território pode ser uma das estratégias viabilizadoras da gestão democrática de políticas sociais.

Trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa, uma vez que tal dimensão de investigação possibilita ao pesquisador aproximar-se da realidade e discutir de maneira aprofundada aspectos específicos.

A pesquisa foi realizada inicialmente com revisão bibliográfica, consulta a documentos oficiais e também através de duas formas de obtenção de dados: a utilização de materiais coletados e produzidos no âmbito da pesquisa PROCAD/Casadinho (Grupos Focais e levantamentos de dados quantitativos) e da realização de entrevistas com sujeitos que podem colaborar com a discussão do objeto proposto.

A revisão bibliográfica, com finalidade exploratória (MINAYO, 2010, p.26), foi dedicada aos elementos que constituem o arcabouço histórico e teórico

---

<sup>1</sup> SANTOS, Jaqueline Zuin dos. **Prática Profissional do assistente social: Uma reflexão sobre a dimensão política no âmbito das Políticas Sociais.** 2012. 154f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

<sup>2</sup> A participação no referido projeto de pesquisa se iniciou a partir do ingresso no Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social.

sobre a concepção de Estado democrático, política social e de gestão democrática. O estudo se restringe à realidade brasileira.

Outro conceito estudado para a realização desta pesquisa foi o de território usado apresentado por Milton Santos.

Destaca-se que houve necessidade de problematizar especificamente a gestão democrática da política de Assistência Social brasileira; para isso, refletiu-se sobre o arcabouço sócio-histórico de implementação dessa política no Brasil e, especificamente, na cidade de Londrina.

A consulta aos documentos oficiais está circunscrita no domínio da Política de Assistência Social brasileira, com ênfase na trajetória da cidade de Londrina. Por essa razão, foram consultados documentos e legislações de âmbito federal e municipal, tais como Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei Orgânica Municipal de Assistência Social, Regimento Interno da Secretaria Municipal de Assistência Social, Organograma da Secretaria Municipal de Assistência Social, entre outros.

As informações empíricas se remeteram à cidade de Londrina. Essa escolha se deveu a sua peculiaridade<sup>3</sup> no que tange à implementação da política de Assistência Social no município.

[...] a escolha do campo onde serão colhidos os dados, bem como dos participantes é proposital, isto é, o pesquisador os escolhe em função das questões de interesse do estudo e também das condições de acesso e permanência no campo e disponibilidade dos sujeitos (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 2002, p. 162).

O Jardim União da Vitória, é o lócus da pesquisa devido à luta de seus moradores por direitos e políticas sociais, de forma que a participação popular foi, em alguns momentos da história do bairro, decisiva para conquistas relacionadas aos serviços públicos. Esse bairro também é um dos três territórios estudados pela pesquisa PROCAD/Casadinho.

Utilizar-se-ão dados secundários obtidos através de dois grupos focais promovidos pelo PROCAD/Casadinho, realizados no Jardim União da Vitória<sup>4</sup>. Dentre os sujeitos que participaram dos grupos focais, estiveram lideranças

---

<sup>3</sup> As especificidades da cidade de Londrina no que se refere a implementação da Política de Assistência Social foram apresentadas no Item 3.2.

<sup>4</sup> Obteve-se autorização para a utilização dos dados produzidos no âmbito do Projeto de Pesquisa integrado entre PUC/SP e UEL – PROCAD/Casadinho.

comunitárias, bem como gestores de políticas sociais (Educação e Assistência Social) que atuam no bairro estudado.

As questões utilizadas para a realização dos grupos focais foram construídas através de ampla discussão proporcionada pela equipe do Projeto de pesquisa e estão no Anexo A.

Foram realizadas quatro entrevistas, com roteiro semiestruturado (Apêndices A, B, C e D). A proposta se deu na busca de identificar junto aos atores (gestores da política de assistência social e lideranças) percepções e proposições referentes à gestão democrática, avanços e desafios para sua materialização, bem como estratégia para sua efetivação.

A escolha desse instrumento de pesquisa se justifica devido à possibilidade de aproximação do pesquisador com os sujeitos.

A entrevista como fonte de informação pode nos fornecer [...] informações diretamente construídas no diálogo com o indivíduo entrevistado e tratam da reflexão do próprio sujeito sobre a realidade que vivencia. Os cientistas sociais costumam denominar esses últimos de dados “subjetivos”, pois só podem ser conseguidos com a contribuição da pessoa. Constituem uma representação da realidade [...] (MINAYO, 2010, p. 65).

Os sujeitos da pesquisa foram: gestor(a) da política municipal de assistência social, coordenador(a) do CRAS SUL A e duas lideranças do bairro.

A definição desses sujeitos se deu por se entender que o mecanismo de gestão de uma política social é construído e permeado por diferentes atores sociais, que ocupam distintos lugares na máquina pública.

Dessa forma, uma pesquisa sobre gestão democrática, mesmo que no trato de um território específico, se obriga a abordar as diferentes hierarquias da gestão, com vistas a contemplar a ampla reflexão sobre essa forma de intervenção na realidade, bem como seus rebatimentos no espaço específico do bairro em questão. A entrevista com o gestor(a) municipal de assistência social se fez relevante, uma vez que esse é o cargo responsável por aprovar e propor instrumentos para a viabilização da gestão municipal. O coordenador(a) do CRAS foi entrevistado, posto que esse cargo pode ser entendido como o mediador entre as especificidades do território e a generalidade da gestão.

Foram escolhidas duas lideranças: uma mais antiga e outra atual. O critério de escolha da liderança mais antiga se referiu à participação nas lutas e

conquistas que ocorreram no bairro em meados dos anos 90, bem como à experiência como Conselheiro Municipal de Assistência Social<sup>5</sup>.

A segunda liderança entrevistada foi o atual presidente da associação de moradores; essa escolha deu-se com vistas a entender o bairro e a incidência de participação dos moradores nas instâncias de luta coletiva, nos dias atuais.

Entende-se como relevante para a pesquisa contar com os dados apresentados por moradores do Jardim União da Vitória, na perspectiva de contemplar o debate sobre a incidência do território na gestão da política de assistência social.

Os resultados obtidos através da realização da pesquisa empírica, pautada no estudo de caso, serão analisados por meio do conhecimento teórico adquirido durante a construção do trabalho (COSTA, COSTA, 2013).

Este material está dividido em cinco capítulos.

O primeiro capítulo apresenta a discussão sobre a função das políticas sociais na sociedade capitalista. Para isso, aborda as conceituações que tratam da origem do Estado, através de autores contratualistas, bem como a função do Estado na sociedade moderna, tendo como referência autores marxistas. Tem, ainda, como tarefa problematizar o papel da gestão democrática nas políticas brasileiras.

O segundo capítulo é dedicado à reflexão sobre o conceito de território e a interface com a gestão de políticas sociais. Procura-se apresentar elementos que colaborem com o desenvolvimento da proposta de gestão democrática.

O terceiro capítulo trata da discussão sobre a Política de Assistência Social na cidade de Londrina, bem como a trajetória sócio-histórica de consolidação do Jardim União da Vitória.

O quarto capítulo é dedicado à análise das entrevistas à luz das reflexões teóricas anteriores. O capítulo seguinte apresenta as considerações finais.

---

<sup>5</sup> “Na pesquisa qualitativa, todas as pessoas que participam da pesquisa são reconhecidas como sujeitos que elaboram conhecimentos e produzem práticas adequadas para intervir nos problemas que identificam. Pressupõe-se, pois, que elas têm um conhecimento prático, de senso comum e representações relativamente elaboradas que formam uma concepção de vida e orientam suas ações individuais” (CHIZZOTTI, 1991, p. 83).

Com a elaboração desta pesquisa, espera-se contribuir para o aprimoramento da gestão da máquina pública e fomentar a discussão acerca de novos elementos que possam colaborar para a democratização de políticas sociais.

Destaca-se que a proposição desta pesquisa também tem como finalidade colaborar com o projeto PROCAD/Casadinho, na perspectiva de contribuir com a discussão sobre o território como estratégia de viabilização da gestão democrática de políticas sociais, bem como com o aprofundamento e problematização sobre o Jardim União da Vitória na cidade de Londrina.

## CAPÍTULO 1

### ESTADO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

Este capítulo aborda a discussão sobre a origem do Estado e sua funcionalidade na sociedade moderna, em busca de contemplar a reflexão referente ao papel das políticas sociais. No primeiro tópico, serão apresentadas as contribuições teóricas de Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau no que tange ao estado de natureza e a necessidade de um Estado para gerir a convivência entre os homens.

Em seguida, a revisão bibliográfica contemplará a discussão sobre o Estado na sociedade capitalista, suas funcionalidades na atual conjuntura do modo de produção. Esse debate se faz necessário tendo em vista a vinculação desse tema ao processo de construção e implementação de políticas sociais.

O terceiro aspecto referenciado neste capítulo tem como objetivo problematizar o conceito de política social e gestão democrática.

#### 1.1 ORIGEM DO ESTADO – PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES A PARTIR DOS CONTRATUALISTAS<sup>6</sup>

A conceituação sobre a origem do Estado dá bases para a discussão sobre seu papel na sociedade moderna. É por esse motivo que este primeiro tópico tem como proposta a abordagem sobre as contribuições de Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, no que respeita ao estado de natureza do homem, bem como a necessidade de instituição do Estado como governante das relações sociais.

Thomas Hobbes (1588-1679), que foi importante pensador no XVII, teceu considerações relevantes sobre política e tem como obra de destaque o livro chamado *Leviatã* (1651), no qual aborda questões sobre a forma de governo ideal para a sociedade, bem como pressupostos para a condução política que deveria ser feita por tal governante. Na base de suas reflexões sobre o homem está a afirmação de que todos são iguais no que diz respeito às potências físicas e do “espírito”. Esse

---

<sup>6</sup> Destaca-se que esses autores também podem ser chamados de Jusnaturalistas, devido à sua dedicação com relação à problematização do estado natural dos homens, no entanto, para fins desta pesquisa, será feita a opção por chamá-los somente de Contratualistas.

é um ponto que perpassa toda a obra produzida. Portanto, para Hobbes, os homens são iguais em potencialidades.

A natureza fez os homens tão iguais, quanto às faculdades do corpo e do espírito que, embora por vezes se encontre um homem manifestamente mais forte de corpo, ou de espírito mais vivo do que outro, mesmo assim, quando se considera tudo isso em conjunto, a diferença entre um e outro homem não é suficientemente considerável para que qualquer um possa com base nela reclamar qualquer benefício a que outro não possa também aspirar, tal como ele. Porque quanto à força corporal o mais fraco tem força suficiente para matar o mais forte, quer por secreta maquinação, quer aliando-se com outros que se encontrem ameaçados pelo mesmo perigo (HOBBS, 1979, p. 74).

Dessa passagem pode-se destacar que, para Hobbes, não existem motivos para que um homem seja avaliado de forma diferente de outro, todos têm as mesmas potencialidades. Mesmo ao confrontar com a ideia de possíveis deficiências humanas, sejam elas de qualquer natureza, Hobbes acredita que tais dificuldades poderiam ser superadas facilmente pelo desenvolvimento de outras qualidades.

É pautado nesse princípio de igualdade que Hobbes desencadeia a abstração da constante guerra entre os homens no estado de natureza. O autor a justifica, de forma que todos são iguais, possuem a mesma capacidade intelectual e força física, sendo assim, quando existe um conflito, não há injustiça caso um se sobreponha ao outro e subtraia o bem que se encontra em disputa, posto que todos têm direito de possuí-lo.

Apesar da ampla igualdade, esse estágio de constante guerra, segundo Hobbes, não favorece o desenvolvimento, haja vista que o homem não dispõe de segurança para se estabelecer em um só local. O homem permanece nômade e não progride no que se refere aos meios de manutenção de sua própria vida.

Numa tal situação não há lugar para indústria, pois seu fruto é incerto; conseqüentemente não há cultivo da terra, nem navegação, nem uso das mercadorias que podem ser importadas pelo mar; não há construções confortáveis, nem instrumentos para mover e remover as coisas que precisam de grande força; não há conhecimento da face da Terra, nem cômputo do tempo, nem artes, nem letras; não há sociedade; e o que é pior do que tudo, um constante temor e perigo de morte violenta. E a vida do homem é solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta (HOBBS, 1979, p. 76).

Frente a isso, Hobbes constata a importância de estabelecer um contrato entre os homens na busca de construir uma sociedade mais segura. Esse contrato rompe com a plena igualdade. A partir desse momento, um homem, ou uma assembleia de homens, deterá o poder, com autorização para legislar sobre os demais, bem como puni-los caso não cumpram as determinações.

Nessa perspectiva, o homem abdica de seu “direito a governar-se” (HOBBS, 1979, p. 105), para alcançar a segurança de sua vida e, conseqüentemente, dos demais homens, ou seja, na busca de uma estabilidade comum. Para Hobbes, todos os homens participam do regime decisório no primeiro momento de “transferência” de sua força e poder; em seguida, estarão totalmente submetidos à condução do rei ou de uma assembleia.

Diz-se que um Estado foi instituído quando uma multidão de homens concordam e pactuam, cada um com cada um dos outros, que a qualquer homem ou assembleia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles (ou seja, de ser seu representante), todos sem exceção, tanto os que optaram a favor dele como os que votaram contra ele, deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembleia de homens, tal como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes homens (HOBBS, 1979, p. 107).

Essa exposição sobre a forma de transferência do poder se assemelha à democracia contemporânea, pois permite a participação de todos na escolha de seu representante para o governo da sociedade. Entretanto, na construção de Hobbes, esse processo acontece apenas uma vez, posto que, no momento posterior ao consenso, os homens já ficam submetidos às determinações do soberano ou da assembleia soberana.

Quando se faz um pacto em que ninguém cumpre imediatamente sua parte, e uns confiam nos outros, na condição de simples natureza (que é uma condição de guerra de todos os homens contra todos os homens), a menor suspeita razoável torna nulo o pacto. [...] Mas num Estado civil, onde foi estabelecido um poder para coagir aqueles que de outra maneira violariam sua fé, esse temor deixa de ser razoável. Por esse motivo, aquele que segundo o pacto deve cumprir primeiro é obrigado a fazê-lo (HOBBS, 1979, p. 82).

O contrato tem validade a partir da submissão de todos e permite o uso da violência para sua manutenção.

Hobbes acredita que a monarquia é a melhor forma de governo, uma vez que concentra o poder em um homem; desse modo, fica alheia ao conflito de paixões. Todavia, afirma que a diferença entre as três formas de governo (monarquia, democracia e aristocracia<sup>7</sup>) é de “conveniência, isto é, de capacidade para garantir a paz e a segurança do povo, fim para o qual foram instituídas” (HOBBS, 1979, p. 115).

Portanto, o Estado, para Hobbes, foi instituído socialmente na busca de garantir segurança aos indivíduos e tem como função precípua o resguardo da ordem. Ou seja, a função do Estado é normatizar a convivência entre os homens, tendo em vista a construção da sociabilidade.

John Locke (1632-1704) se distingue de Hobbes em várias considerações sobre o estado de natureza, bem como sobre o governo e sua forma de legitimidade. O ponto de partida para sua construção teórica está relacionado à empiria; Locke afirma que conhecimento está intrinsecamente ligado à experiência empírica, por essa razão o primeiro confronto com as teorias da época é a desconsideração das ideias inatas, bem como da delegação do poder divino dos reis.

Locke afirma que no estado de natureza os homens têm em potencial um estado de plena liberdade; todos nascem com as mesmas potencialidades e podem exercê-las como quiserem. No entanto, a liberdade entre os homens só é exercida amplamente com o uso da razão. A razão torna-se a única lei no estado de natureza, e todos os homens, em igualdade, possuem a razão, assim podem consultá-la no intuito de alcançar a ampla liberdade.

O estado de natureza tem uma lei de natureza para governá-lo, que a todos obriga; e a razão, que é esta lei, ensina a todos os homens que tão-só a consultem, sendo todos iguais e independentes, que nenhum deles deve prejudicar a outrem na vida, na saúde, na liberdade ou nas posses (LOCKE, 1978, p. 36).

Destaca-se a referência que Locke faz às posses, posto que, através do uso da razão e exercício de sua plena liberdade, o homem pode acumular posses que sejam resultado de sua relação com a natureza, através do trabalho, de forma

---

<sup>7</sup> Quando o representante é um só homem, o governo chama-se uma monarquia. Quando é uma assembléia de todos os que se uniram, é uma democracia, ou governo popular. Quando é uma assembléia apenas de uma parte, chama-se-lhe uma aristocracia. Não pode haver outras espécies de governo, porque o poder soberano inteiro (que já mostrei ser indivisível) tem que pertencer a um ou mais homens, ou a todos (HOBBS, 1979, p. 114).

que uma transgressão ao estado de natureza seria a interferência de outros homens nesse acúmulo legítimo.

Sendo assim, mesmo com a igualdade estabelecida na forma de possibilidade de acessar a razão, esta mesma razão, única lei no estado de natureza, autoriza que um homem se sobreponha a outro, quando este apresentar-se como transgressor do estado de natureza. Tal sobreposição não pode ser desproporcional à transgressão ocorrida, de modo que o castigo a ser imposto ao transgressor deve ser realizado com calma e consciência (LOCKE, 1978).

O estado de natureza para Locke é de plena liberdade e igualdade; porém, a igualdade entre os homens permite que eles tenham a mesma autorização para o exercício da força. Desse modo, sem que haja um homem superior para que exerça o poder de julgamento, o estado de guerra é instaurado, “a força, ou um desígnio declarado de força, contra a pessoa de outrem, quando não existe qualquer superior comum sobre a Terra para quem apelar, constitui o estado de guerra” (LOCKE, 1978, p. 41).

Para Locke, a propriedade é um direito natural, portanto existe no estado de natureza. Destarte, a força física e intelectual do homem são suas propriedades naturais, e, através de seu uso para modificação da natureza – trabalho –, o homem adquire novas propriedades e exerce direito sobre elas.

Por esse prisma, Locke afirma que não seria justo que um homem que não tenha exercido o trabalho se apropriasse dos frutos e benefícios do trabalho de outro. Dessa maneira, a igualdade torna-se apenas o ponto inicial para a modificação da natureza.

Deus deu o mundo em comum aos homens; mas, como o fez para benefício deles e maior conveniência da vida que fossem capazes de retirar dele, não é possível supor tivesse em mente que devesse ficar sempre em comum e inculto. Deu-o para o uso do diligente e racional – e o trabalho tinha de servir-lhe ao direito de posse –, não à fantasia e ambição dos brigões e altercadores (LOCKE, 1978, p. 47).

Pode-se inferir que essa justificativa aponta para diferença entre os homens no que concerne ao uso da razão e exercício do trabalho; portanto, Locke considera que todos têm a mesma possibilidade de exercer a liberdade e acessar a propriedade. Não obstante, de acordo com o autor, o exercício da razão não é realizado por todos; dessa forma, a exploração não se tornará injusta, de modo que todos têm a mesma propriedade inicial e vão se distinguindo conforme seu uso.

De acordo com as afirmações de Locke, a extensão de terra era vasta no estado de natureza e em momentos posteriores do desenvolvimento humano. Conseqüentemente, não haveria problema para aqueles dispostos a trabalhar, em se apropriar de algum espaço de terra desocupado e contribuir para seu próprio desenvolvimento, bem como o de todos os homens. “É o trabalho, portanto, que atribui a maior parte do valor à terra [...]” (LOCKE, 1978, p. 51).

Ainda sobre o valor do trabalho e a necessidade de preservar o seu resultado, sem que isso interferisse na liberdade de outros homens e também não percesse em seu poder, Locke faz sua justificativa para acumulação.

Aquele que colhia cem alqueires de bolotas ou de maçãs adquiria, por esse motivo, a propriedade sobre elas; eram seus bens logo que colhidas. Tinha somente de ter o cuidado de usá-las antes de se estragarem, para não tomar parte maior do que lhe cabia, com prejuízo de terceiros. [...] se trocasse [...] por um bocado de metal, cuja cor lhe agradasse, ou os carneiros por conchas ou a lã por uma pedra cintilante ou um diamante, e guardasse esses objetos durante toda a vida, não invadiria os direitos de terceiros; poderia acumular qualquer quantidade que quisesse desses objetos duradouros [...] (LOCKE, 1978, p. 52).

Com essas passagens é possível perceber como a justificativa para a propriedade privada é sólida e constante nas considerações de Locke, de modo que o trabalho apresenta-se como o grande fundador do desenvolvimento dos homens.

Para Locke, o Estado tem a função de resguardar a propriedade adquirida pelo trabalho dos homens, bem como assegurar que nada do que foi produzido percesse ou fosse desperdiçado. Dessa forma, a função precípua do Estado em Locke está diretamente ligada à propriedade privada.

O terceiro contratualista, Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), apresenta ideias críticas sobre a função do Estado, uma vez que não considera a propriedade como um fator natural e tem grandes contribuições acerca da problematização referente à desigualdade entre os homens. Rousseau entende que no estado de natureza não há conflitos, todos são iguais e vivem em harmonia. O autor evidencia a processualidade da história, pois afirma que o estado de natureza seria o primeiro estágio de desenvolvimento do homem, seguido por diversos outros que acabaram por revelar a violência.

Ora é mais meigo do que o homem em seu estado primitivo, quando colocado pela natureza a igual distância da estupidez dos brutos e das luzes funestas do homem civil, e compelido tanto pelo instinto quanto pela razão a defender-se do mal que o ameaça, é impedido pela piedade natural de fazer mal a alguém sem ser a isso levado por alguma coisa ou mesmo depois de atingido por algum mal (ROUSSEAU, 1976, p. 264).

Ao equacionar as considerações sobre o estado de natureza, Rousseau se detém sobre o desenvolvimento humano, com vistas a elencar alguns estágios. Essa formulação busca ilustrar o nascimento da propriedade vinculada à construção histórica da família, das nações, etc. Essa pontuação é de grande valia para as análises contemporâneas, uma vez que dá margem para problematização sobre a complexidade que envolve a propriedade privada.

Pode-se refletir que é no processo de desenvolvimento que o homem e sua família se fixam em um lugar, na busca de cultivar o próprio alimento e desenvolver-se através do trabalho. Essa permanência e desenvolvimento dos meios de subsistência também impulsionaram os homens a conviverem comunidades. Outrossim, os que se avizinhavam buscavam estabelecer contato entre si, de modo a construir sua defesa de forma coletiva.

Tudo começa a mudar de aspecto. Até então errando nos bosques, os homens, ao adquirirem situação mais fixa, aproximam-se lentamente e por si formam, em cada região, uma nação particular, una de costumes e caracteres, não por regulamentos e leis, mas, sim, pelo mesmo gênero de vida e de alimentos e pela influência comum do clima. Uma vizinhança permanente não pode deixar de, afinal, engendrar algumas ligações entre as famílias (ROUSSEAU, 1976, p. 263).

Por esses argumentos, é possível entender que, mesmo nas considerações de Rousseau, o homem chega até a propriedade através de seu próprio trabalho. Entretanto, é necessário destacar que, contrariamente a Locke, o autor não considera a propriedade como direito natural, mas como uma “norma” criada através das relações entre os homens, desenvolvida como resultado da sociabilidade.

Somente o trabalho, dando ao cultivador um direito sobre o produto da terra que ele trabalhou, dá-lhe conseqüentemente direito sobre a gleba pelo menos até a colheita, assim sendo cada ano; por determinar tal fato uma posse contínua, transforma-se facilmente em propriedade (ROUSSEAU, 1976, p. 266).

É nesse momento que, segundo o autor, a desigualdade natural, ou seja, fortes e fracos, habilidosos ou não, os homens vão se diferenciando, tendo maior ou menor resultado no desenvolvimento de seu trabalho, e esses fatores “começam a influir na sorte dos particulares” (ROUSSEAU, 1976, p. 267). Posta a desigualdade imanente e o aparecimento da insegurança neste estágio de desenvolvimento humano, faz-se necessário pensar na instituição do Estado, em busca do restabelecimento da convivência pacífica.

Ainda sobre as contribuições de Rousseau, evidencia-se sua opção por um governo que restaure a harmonia entre os homens e que esteja amparado na vontade geral<sup>8</sup>. Dessa maneira, as interpretações sobre tal indicativo dão margem à inferência sobre sua opção pela democracia.

É perceptível que o Estado, para Rousseau, tem a função de resguardar a convivência pacífica entre os homens na busca de garantir a sociabilidade humana.

Os três autores acima estudados não vivenciaram o capitalismo, mas fizeram formulações teóricas importantes. A reflexão sobre igualdade diz respeito ao primeiro momento de existência do homem, ou seja, o homem nasce com as mesmas capacidades e potencialidades.

Contudo, a partir dessa conceituação, já iniciam as diferenciações entre os autores, posto que Rousseau faz referência à existência de desigualdades no estágio de desenvolvimento da propriedade, pois nem todos têm exatamente as mesmas capacidades físicas, intelectuais e de ambiente; desse modo, as potencialidades do homem são iguais, mas se desenvolvem de acordo com as circunstâncias. Locke, por outro lado, destaca a diferenciação através das propriedades adquiridas pelo trabalho, deixando salutar a inferência de que os homens que não adquirem propriedades não executaram trabalho para tal.

Sob a necessidade de estabelecimento de um contrato, que significa o surgimento do Estado para gerir as relações entre os homens, a liberdade, nos três autores, foi renunciada na busca da convivência em sociedade. Outro ponto a ser frisado é que somente em sociedade os homens conseguiram alcançar o desenvolvimento, avançando na agricultura, indústria, etc.

---

<sup>8</sup> Há comumente muita diferença entre a vontade de todos e a vontade geral. Esta se prende somente ao interesse comum; a outra, ao interesse privado, e não passa de uma soma das vontades particulares (ROUSSEAU, 1976, p. 91).

Por outro lado, é somente no momento em que se instaura a convivência entre os homens que a violência também aparece<sup>9</sup>. Salvo nas considerações de Hobbes, em que a igualdade do estado de natureza já levaria à extrema violência, para Locke e Rousseau essa violência aparece apenas após o desenvolvimento dos homens, através do trabalho. A sociabilidade, nessas duas considerações, leva a concorrência, a sobreposição de interesses, anteriormente inexistentes, uma vez que os homens estavam sob igualdade plena.

Salienta-se que uma das diferenças entre as formulações de Rousseau e Locke está presente nas observações sobre a propriedade, e essas considerações referem-se ao conceito de igualdade. Para Locke, a propriedade é natural, e todos os homens, igualmente, têm a possibilidade de desenvolvê-las, ou seja, quem não acumula propriedades através de seu trabalho optou por não fazê-lo. Nas formulações de Rousseau, a propriedade é uma norma criada pelos homens através da convivência em sociedade, e é essa norma que inaugura a desigualdade.

O Estado, governado por um único homem ou por uma assembleia, de acordo com as três diferentes teses, é a única forma de conter a violência após o estabelecimento da sociedade. Através do contrato, os homens renunciam sua ampla igualdade e liberdade na busca pela segurança (Hobbes), desenvolvimento e convivência pacífica (Rousseau) e, em Locke, na busca pelo resguardo da propriedade.

Mesmo que essas teorias pareçam distantes da contemporaneidade, principalmente as que dizem respeito à propriedade e ao mérito pelo trabalho, trazidas a partir das contribuições de Locke, ainda são utilizadas na fundamentação da sociedade burguesa.

Na atualidade, existe persistência em considerar a propriedade como algo essencial ao desenvolvimento do homem. Por essa razão, o Estado na sociedade capitalista é instituído sob a perspectiva de garantir o bem comum, e, de acordo com a leitura liberal (herdada da Revolução Burguesa), a garantia da propriedade faz parte do bem comum.

Considera-se que Rousseau pode ser entendido como o autor que mais se aproxima das teorias contemporâneas que pretendem a superação da

---

<sup>9</sup>Para realização deste trabalho, abordaremos com mais profundidade a relação homem e sociedade, deste modo, não nos deteremos à investigação sobre a presença de violência no Estado de natureza.

sociedade capitalista, já que, para tal autor, a propriedade não é natural; contrariamente, significa a corrupção do estado de natureza, de passividade e igualdade.

Portanto, as formulações dos contratualistas demarcam a busca por tornar clara a responsabilidade do Estado para a convivência em sociedade.

## 1.2 REFLEXÕES SOBRE O ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS

Ao avançarmos na história, acrescentam-se às observações sobre o Estado a perspectiva da construção da sociedade capitalista e, como parte intrínseca desse quadro, suas contradições inerentes. As contradições desta sociedade estão fundadas na relação entre capital e trabalho, uma relação de exploração entre os detentores dos meios de produção e os que vendem sua força física, em troca de um valor. Nesse contexto, a análise do Estado, sua concepção e sua função passam a ter novo direcionamento.

Existem pensadores que, partindo dessa discussão, nominam o Estado de forma restrita, como o “comitê executivo da burguesia”<sup>10</sup>, ou seja, mecanismo usado pela classe que domina os meios de produção para legitimar e resguardar o seu poder. Outrossim, o Estado, através de sua legitimidade, usaria de sua força para garantir o poder de uma classe apenas, tornando impossível que a outra obtivesse direitos resguardados. De acordo com Marx, somente uma revolução promovida pelo proletariado, com a finalidade de exaurir tal sistema de dominação, seria efetiva para o desenvolvimento da sociedade.

Todavia, torna-se dicotômico entender a teoria de Marx apenas por essa afirmação, de modo que toda a construção de seu pensamento está fundamentada na economia, isto é, nas relações sociais entre os homens, fundadas pelo trabalho e transformação da natureza<sup>11</sup>.

<sup>10</sup>Podemos encontrar tal conceituação nas palavras de José Paulo Netto: “[...] o Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível das suas finalidades econômicas, o “comitê executivo” da burguesia monopolista [...]” (NETTO, 2011, p. 26). Vale pontuar que essas considerações do referido autor estão baseadas em Marx: “O poder do Estado moderno não passa de um comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo” (MARX; ENGELS, 2008, p. 12).

<sup>11</sup>No momento em que Marx faz da produção e da reprodução da vida humana o problema central, surgem tanto no próprio ser humano como em todos os seus objetos, relações, vínculos etc. como dupla determinação de uma insuperável base natural e de uma ininterrupta transformação social dessa base (LUKÁCS, 2012, p. 285).

Tendo como base de suas formulações a dialética (movimento constante e complexo), afirmar unilateralmente que o Estado é o comitê executivo da burguesia, como fato dado e acabado, seria se furtar das demais contribuições e afirmações de Marx no que tange principalmente às relações sociais como fonte da construção da sociedade. Por esse fato, o Estado para Marx é algo mais complexo, e não seria possível defini-lo por uma afirmação unilateral. “O Estado é o mediador entre o homem e a liberdade do homem” (MARX, 2009, p.49).

A teoria marxista do Estado está implícita na análise das relações econômicas.

Em Marx falta uma elaboração orgânica do problema do Estado, da teoria do Estado. Mas ele forneceu a teoria fundamental, a partir da qual pode-se construir a teoria do Estado: a estrutura econômica está na base do próprio Estado. Esse é o fundamento de onde devemos partir (GRUPPI, 1983, p. 28).

É por essa razão que se subsidia das contribuições de A. Gramsci<sup>12</sup>, principalmente no que diz respeito ao Estado ampliado. Gramsci, valendo-se da teoria marxista e buscando responder a questões de seu tempo, percebe que o Estado não é um aparelho impermeável; pelo contrário, seu meio de sustentação, assim como de toda a sociedade, são as relações sociais, sendo que os fatos podem estar dados, em uma determinada conjuntura, mas é possível alterá-los gradativamente.

A unidade histórica das classes dirigentes acontece no Estado e sua história é, essencialmente, a história dos Estados e dos grupos de Estados. Mas não se deve acreditar que tal unidade seja puramente jurídica e política, ainda que também desta forma de unidade tenha sua importância, e não somente formal: a unidade histórica fundamental, por seu caráter concreto, é o resultado das relações orgânicas entre Estado ou sociedade política e “sociedade civil” (COUTINHO, 2011, p. 273).

Seguindo sobre as contribuições de Gramsci a respeito do Estado, utilizaram-se também produções de Carlos Nelson Coutinho, um dos interlocutores de Gramsci no Brasil, porque sua obra apresenta problematizações sobre a dualidade de poderes do Estado, a partir das construções de Gramsci.

---

<sup>12</sup>As obras utilizadas na construção desse debate foram: Antônio Gramsci. Maquiavel, a Política e o Estado Moderno (1976) e Carlos Nelson Coutinho. O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935 (2011).

Gramsci [...] opera numa época histórica e num âmbito geográfico no qual se efetivou maior concretização (ou “ampliação”) do fenômeno estatal. Ele se empenhou por dar teoricamente conta de uma intensa *socialização da política*, que resultou, entre outras coisas, da conquista do sufrágio universal, da criação de grandes partidos políticos de massa, da ação efetiva de numerosos e potentes sindicatos profissionais e de classe. [...] A esfera política “restrita” que era própria dos Estados oligárquicos, tanto autoritários como liberais, cede progressivamente lugar a uma nova esfera pública “ampliada” caracterizada pelo crescente protagonismo de amplas organizações de massa. É a percepção dessa socialização da política que permite a Gramsci elaborar uma teoria marxista *ampliada* do Estado (COUTINHO, 2008, p. 53).

É válido lembrar que, mesmo com essas possibilidades de intervenção da classe trabalhadora no Estado, autores como Gramsci e outros que procuraram aprofundar o pensamento crítico não negaram o conflito de classes. Destarte, acreditavam que as conquistas não se dão de forma passiva, uma vez que os movimentos sociais, as lutas políticas são centrais para os avanços, na perspectiva da classe trabalhadora. Sendo assim, o Estado seria cenário (mas não o único) em que a correlação de forças e disputa por projetos de sociedade se materializaria.

Partindo do pressuposto de que, portanto, o Estado é palco da disputa e correlação de forças entre as classes, tendo em vista a luta para a efetivação do caráter universal de suas ações, é intrínseco pensar nos modos de gestão da máquina estatal.

Diante dessas afirmações, alerta-se que esse debate não foi, ou é, consensual entre os teóricos do pensamento marxista; como exemplo disso, destaca-se o embate entre comunistas no início do séc. XX<sup>13</sup>. Esse conflito se deu devido a diferentes concepções sobre a tomada do poder, bem como estratégias para chegar a essa fase, posto que, dentro do mesmo partido, existiam aqueles que entendiam que a superação da sociedade capitalista, bem como a tomada do poder, só existiria através da luta armada; outros, mais tarde chamados de socialdemocratas, entendiam que conquistas gradativas e irreversíveis poderiam colaborar para a mudança do modo de produção.

Esse conflito de diferentes concepções políticas interfere, ainda hoje, na estruturação das análises críticas sobre a sociedade capitalista e os caminhos

---

<sup>13</sup>O fim da União Soviética reservou ao modo de produção Capitalista a possibilidade de mundialização da economia, fato esse que interferiu diretamente nas relações de produção e reprodução da vida social e, consecutivamente, rebate no reconhecimento da função do Estado na sociedade capitalista.

que seriam possíveis seguir para sua superação, ressaltando aqui a distinção entre os socialdemocratas<sup>14</sup> e os revolucionários<sup>15</sup>.

A discussão trazida pelos socialdemocratas está alicerçada na proposta de que, ao ocupar o Estado de uma forma pacífica, através do voto eleitoral, os partidos de esquerda poderiam propiciar melhorias na sociedade capitalista e que, com essas constantes e irreversíveis melhorias, seria possível a superação desse modo de produção. É importante destacar que a ideia de superação do capital não é abandonada. Esta seria uma estratégia de “preparar” a sociedade para mudança.

A combinação de democracia e capitalismo estabelece um compromisso: aqueles que não possuem instrumentos de produção consentem com a instituição da propriedade privada do estoque de capital, enquanto os que possuem instrumentos produtivos consentem com as instituições políticas que permitem a outros grupos apresentar eficazmente suas reivindicações quando à alocação de recursos e à distribuição do produto (PRZEWORSKI, 1995, p. 243).

Os revolucionários se mostravam descrentes dessa possibilidade, entendendo o Estado como um grande representante da dominação de classe. O que ocorre, ao analisar a história e seus desdobramentos, é que a esquerda começa a discordar neste momento, as concepções e ideologias se mostram diferentes, e uma parte dos atores se dispõe a concorrer eleitoralmente<sup>16</sup>.

À luz das contribuições encontradas no tópico anterior, bem como nos debates instaurados no âmbito da sociedade capitalista, é possível perceber que essa organização social e sua justificativa estão amparadas na teoria de Locke.

No entanto, entende-se que a função do Estado está em garantir a convivência entre os homens. Esta leitura está respaldada nas contribuições de Rousseau, a qual não retira a centralidade do trabalho e relações sociais na

<sup>14</sup>O primeiro programa sueco [do partido socialdemocrata] especificava que “a Social-democracia difere de outros partidos porque aspira à completa transformação da organização econômica da sociedade burguesa e à obtenção da libertação social da classe operária [...]” (PRZEWORSKI, 1995, p. 44-45).

<sup>15</sup>Os aqui chamados de revolucionários são os partidos descrentes das proposições feitas pela Socialdemocracia e que acreditam que somente a revolução armada seria capaz de romper com o modo de produção capitalista. “[O Estado burguês] só pode, em geral, ceder lugar ao Estado proletário (ditadura do proletário) por meio da revolução violenta e não por meio do ‘definhamento’” (LENIN, 2007, p. 40).

<sup>16</sup>Não é objetivo deste trabalho aprofundar a reflexão sobre esse processo de divisão entre os partidos de esquerda. A proposta se dá com vistas a incitar problematizações acerca da função do Estado na sociedade capitalista.

construção das formas de sociedade e, por esse fato, não transfere a responsabilidade por mudança dos cidadãos para o Estado.

Sob esse prisma, reflete-se sobre o Estado como articulador dos interesses da sociedade, o qual pode ser influenciado pelos diferentes cidadãos.

Por esse fato, é necessário compreender a incidência das reivindicações de ambas as classes ao Estado, tencionando esse aparelho para que sejam atendidas, de forma a materializar o conflito e interesse contraditório.

A urgência teórica é então a seguinte: compreender a inscrição da luta de classes, muito particularmente da luta e da dominação política, na ossatura institucional do Estado (no caso a da burguesia no arcabouço material do Estado capitalista) de maneira tal que ela consiga explicar as formas diferenciais e as transformações históricas desse Estado (POULANTZAS, 1980, p. 144).

Resgata-se que a função do Estado está respaldada na perspectiva de organização da sociedade. Contudo, sua materialização na sociedade capitalista apresenta grande influência dos interesses da classe que detém os meios de produção.

Mas o Estado não é pura e simplesmente uma relação, ou a condensação de uma relação; é a condensação material específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe.

[...]

As contribuições no seio das classes e frações dominantes, as relações de forças no seio do bloco no poder, que incitam precisamente a organização da unidade desse bloco na perspectiva do Estado, existem, portanto, como relações contraditórias estabelecidas no seio do Estado. O Estado, condensação material de uma relação contraditória, não organiza a unidade do bloco político no poder desde o exterior, como que resolvesse pela sua simples existência, e à distância, as contradições de classe. Bem ao contrário, é o jogo dessas contradições na materialidade do Estado que torna possível, por mais paradoxal que possa parecer, a função de organização do Estado (POULANTZAS, 1980, p. 148, 153).

Essas problematizações dão margem e legitimidade à discussão sobre o aprimoramento da máquina pública, neste caso, para a discussão da gestão democrática.

É devido a esses posicionamentos que a reflexão sobre democracia se faz necessária, tendo em vista que as proposituras de mudança social, avanço e desenvolvimento se fazem nas relações sociais cotidianas, pensadas na operacionalidade da condução política da máquina pública. Sendo assim, aspectos

que, em um primeiro momento, podem parecer teóricos e distantes da realidade cotidiana tocam, por exemplo, a operacionalização de políticas, o planejamento de serviços, entre outras ações.

Defende-se que a democracia é um princípio fundamental para a construção e planejamento das políticas sociais.

As políticas sociais compõem o cenário contraditório do capitalismo, uma vez que atendem interesses da classe que domina os meios de produção, na medida em que contribuem para fomentar o consumo e fazer a “manutenção” da classe trabalhadora; por outro lado, apresentam-se como o mecanismo mais eficaz para a viabilização dos direitos sociais, os quais contemplam as demandas dos trabalhadores e garantem-lhes “melhores” condições de vida.

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 51).

É possível dizer que as políticas sociais, se entendidas como forma de interferência do Estado na dinâmica da sociedade, através de direitos reconhecidos e normatizados, foram criadas<sup>17</sup> durante a transição do capitalismo concorrencial ao monopolista, como necessidade eminente desse modo de produção.

[...] o capitalismo monopolista, pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatos. E que este processo é todo ele tencionado, não só pelas exigências da ordem monopólica, mas pelos conflitos que esta faz dimanar em toda a escala societária (NETTO, 2011, p. 29).

Como profundo conhecedor do modo de produção capitalista, estruturação social e mecanismos de exploração, Karl Marx, ao longo de sua obra, desvenda as forças que são utilizadas pela classe que detém os meios de produção, para manter a classe que vende sua força de trabalho sobre seu domínio.

---

<sup>17</sup>O surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 64).

Não será papel deste trabalho tecer defesas sobre acertos e erros nessa construção lenta e gradativa da sociedade e do modo de produção capitalista. Apenas pretende-se mencionar a complexidade desses debates que perpassam os mais “miúdos” espaços das políticas sociais. A defesa ou ataque a certos tipos de entendimento sobre o papel do Estado na sociedade capitalista, bem como o que será possível fazer na atualidade, no que se refere a intervenção do Estado na vida das pessoas, dão o tom da gestão de políticas sociais, no Brasil e no mundo.

A conceituação de política social está intrinsecamente vinculada à concepção de Estado na sociedade capitalista, bem como estratégias para a superação ou manutenção dessa sociedade. Por esse motivo, não há consenso sobre o que são políticas sociais, qual seu papel e o resultado dessa intervenção. Portanto, propõe-se problematizar as contribuições teóricas apresentadas em três obras brasileiras, com vistas a fortalecer o debate teórico sobre o tema.

Segundo Potyara A. P. Pereira, em seu livro *Política Social: temas e questões* (2011), a política social tem suas protoformas (formas anteriores) nas primeiras ações de combate à pobreza, através da “Poor Law”<sup>18</sup> na Europa<sup>19</sup>. Ainda segundo a autora, a iniciativa do Estado no trato com a pobreza se expande após a segunda guerra mundial, através do *Welfare State* e tem como finalidade garantir aos cidadãos maior acesso aos direitos sociais. Pereira (2011) não descarta a necessidade do sistema capitalista de criar políticas sociais; no entanto, seus argumentos demonstram que a política social é tencionada pela classe trabalhadora e pode vir a ser um mecanismo para a emancipação.

Implícita nessas postulações clássicas está, portanto, a ideia de que a política social, associada a um Estado ativo, necessariamente não promove e nem emancipa quem se encontra em posição socialmente desigual. [...] *Entretanto*, as transformações econômicas, sociais e políticas, relacionadas ao avanço industrial, criaram condições objetivas para o comprometimento inadiável do Estado com os problemas resultantes das desigualdades sociais (PEREIRA, 2011, p. 104, grifo nosso).

<sup>18</sup>Sua índole era mais punitiva que protetora, mas não muito eficiente e eficaz no alcance de seus objetivos. As temidas “vagabundagem” e mendicância não foram debeladas por essa forma de controle social que incluía surras, mutilações e queimaduras com ferro em brasa nos andarilhos, embora estes, àquela época, não fossem tão numerosos como se fazia crer (PEREIRA, 2011, p. 62).

<sup>19</sup>É a partir das mudanças verificadas na concepção tradicional de política social, sob a égide da legislação de 1834, denominada Poor Law Amendment Act, que se implanta a política social liberal, embasada em influentes teorias (PEREIRA, 2011, p. 69).

Logo, Pereira (2011) apresenta sua concepção de política social, tendo como ponto de partida a ambiguidade dessa ação do Estado, posto que atende aos interesses do capital, mas também as demandas da classe trabalhadora. Nesse sentido, apesar de o Estado obedecer à função de executor dos interesses da burguesia, acaba sendo obrigado a consolidar direitos sociais, o que, por sua vez, significa ganhos aos trabalhadores.

Há, portanto, na dinâmica do funcionamento do Estado capitalista, a existência de contradições, assim configuradas: a máquina estatal serve amplamente aos interesses da classe dominante, mas a própria universalização exige que ele dê atenção à sociedade como um todo. Assim, a mesma forma que ele ajuda a explorar os trabalhadores, tem de atender as suas reivindicações (PEREIRA, 2011, p. 123).

O ponto de partida para a construção da problematização de Pereira (2011) é a teoria marxista<sup>20</sup>, bem como seu método de análise da realidade. As contribuições da autora possibilitam a argumentação sobre a trajetória sócio-histórica da ação do Estado frente à questão social e ampliam o debate acerca das possibilidades de intervenção da sociedade civil nessas ações.

Pode-se inferir uma similitude entre a construção teórica que a autora apresenta e os preceitos da socialdemocracia. Essa inferência é relevante, pois está tencionada por uma concepção de Estado ampliado, que corrobora para avanços sociais irreversíveis.

Reitera-se outro momento importante da obra, no que se refere ao reconhecimento da “Poor Law” (1834) como antiga forma da política social. Sobre essa perspectiva de análise cabem questionamentos, uma vez que, caso as políticas sociais sejam entendidas como ações do Estado para garantia de direitos sociais, a lei dos pobres não poderia ser antecessora, dada sua peculiar característica de repressão e segmentação.

Para questionar tal argumento, é necessário consultar a definição de Pereira (2011) sobre política social:

[...] a política social se apresenta como um conceito complexo que não condiz com a ideia pragmática de mera provisão ou alocação de decisões

<sup>20</sup>[...] já ficou clara a perspectiva pela qual a política social será aqui considerada. Trata-se daquela que apreende estrutura e história e, portanto, de relações – simultaneamente antagônicas e recíprocas – entre capital x trabalho, Estado x sociedade e princípios da liberdade e da igualdade que regem os direitos de cidadania (PEREIRA, 2011, p. 166).

tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade (como entendem as teorias funcionalistas). Por isso, tal política jamais poderá ser compreendida como um processo linear, de conotação exclusivamente positiva ou negativa, ou a serviço exclusivo desta ou daquela classe (PEREIRA, 2011, p. 166).

Dianta desta conceituação observa-se que a política social não pode ser considerada apenas como ação de uma classe, uma vez que envolve diversos interesses e conflitos; nesses termos, esta afirmação confronta com a referência a “Poor Law” como protoforma, pois essa lei foi uma normatização do Estado, formulada de maneira unilateral e atendendo a interesses da burguesia. A “Poor Law” pode ser caracterizada como uma ação institucionalizada com relação aos mais pobres, mas não contempla a conceituação de política social, mesmo que de maneira inicial.

Visto isso, é possível dizer que, para Pereira (2011), ao longo de sua obra, a política social é antecedida por uma lei altamente repressora; todavia, os avanços sócio-históricos, bem como as mudanças políticas e econômicas durante o capitalismo, fundamentaram o surgimento da política social, nos moldes modernos, atendendo aos interesses da burguesia e da classe trabalhadora, em diferentes escalas.

Com outras contribuições, Elaine Rossetti Behring e Ivanete Boschetti construíram o livro *Política Social: fundamentos e história* (2011). A construção teórica do conceito de política social exposto nessa produção apresenta centralidade em sua função econômica e importância para o capitalismo. Para as autoras, política social é um mecanismo para o atendimento de direitos sociais, os quais não se confrontam à lógica do modo de produção capitalista.

Portanto, se a política social é uma conquista civilizatória e a luta em sua defesa permanece fundamental, podendo ganhar em países como o Brasil uma radicalidade interessante, ela não é via de solução da desigualdade que é intrínseca a este mundo, baseado na exploração do capital sobre o trabalho, no fetichismo da mercadoria, na escassez e na miséria em meio à abundância (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 46).

É importante salientar que as autoras, assim como Pereira (2011), apresentam o *Welfare State* como importante marco histórico. Entretanto, por entender que as políticas sociais abrangem diversos outros momentos do capitalismo, essas iniciativas devem ser analisadas de maneira ampla, considerando

os diferentes modos de governo, a organização e amplitude do Estado, isto é, não existem “modelos puros” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 99).

Sobre a origem das políticas sociais, as autoras afirmam que não é possível destacar uma data para essa inauguração, contudo salientam que as primeiras iniciativas a esse respeito têm base nas mudanças do sistema capitalista.

Não se pode indicar com precisão um período específico de surgimento das primeiras iniciativas reconhecíveis de políticas sociais, pois, como processo social, elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal. Sua origem é comumente relacionada aos movimentos de massa social-democratas e ao estabelecimento dos Estados-nação na Europa ocidental do final do século XIX (Pierson, 1991), mas sua generalização situa-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial na sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial (pós-1945) (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 47).

Para fundamentar e referenciar sua opção metodológica, as autoras discursam sobre o funcionalismo, idealismo e marxismo. Os apontamentos construídos pela obra indicam a opção pelo método de análise crítico-dialético<sup>21</sup>.

Mesmo tendo idêntica opção metodológica, os dois textos problematizados até aqui, traçam a análise sobre política social de maneira diversa, de modo que a fundamental diferença entre os argumentos é a possibilidade que a política social tem, ou não, em relação à mudança social.

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 51).

Como se pode perceber, a consideração das autoras se refere à relação de exploração entre capital e trabalho; não há como inferir a perspectiva de superação dessa condição por via de políticas sociais. À vista disso, é possível mencionar que existe uma tênue diferença semântica entre as obras, mas que leva a um grande confronto entre os argumentos.

<sup>21</sup>A nosso ver, o método crítico-dialético traz uma solução complexa e inovadora do ponto de vista da relação sujeito-objeto: uma perspectiva relacional, que foge ao empirismo positivista e funcionalista e ao idealismo culturalista (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 36).

Sobre o debate brasileiro em relação à conceituação de política social, é ainda relevante considerar os argumentos de José Paulo Netto, em seu livro *Capitalismo Monopolista e Serviço Social* (2011). Esta referência se faz importante para o debate, devido à expressiva fundamentação teórica que a mencionada obra apresenta sobre temas como a função do Estado na sociedade capitalista e políticas sociais.

Destaca-se que o autor também se vale do método materialista de análise da realidade. A base de sua argumentação é a função estritamente econômica que a política social exerce. Como definição de política social, por este autor, pode-se considerar:

É a política social do estado burguês no capitalismo monopolista (e, como se infere desta argumentação, só é possível pensar-se em política social pública na sociedade burguesa com a emergência do capitalismo monopolista), configurando a sua intervenção contínua, sistemática, estratégica sobre as sequelas da “questão social”, que oferece o mais canônico paradigma dessa indissociabilidade de funções econômicas e políticas que é própria do sistema estatal da sociedade burguesa madura e consolidada (NETTO, 2011, p. 30).

Para Netto (2011), a política social não cria espaços de modificação no modo de produção, uma vez que está imbricada sob a lógica de fundamentação desse sistema. A política social é, nessa conjuntura, viabilizadora de direitos, majoritariamente, direitos sociais, os quais podem ser considerados como avanço para a sociabilidade e convivência dos homens organizados em sociedade, todavia não representam questionamento ao capitalismo.

O autor considera os avanços que a implementação de políticas sociais representa para a sociedade, mas afirma que tais avanços são parciais e não podem ser analisados como conquistas.

Possibilidade objetiva posta pela ordem monopólica, a intervenção estatal sistemática sobre a “questão social”, penetrada pela complexidade que insinuamos, está longe de ser unívoca. No marco burguês, a sua instrumentalização em benefício do capital monopolista não se realiza nem imediata nem diretamente – seu processamento pode assinalar conquistas parciais e significativas para a classe operária e o conjunto dos trabalhadores, extremamente importantes no largo trajeto histórico que supõe a ruptura dos quadros da sociedade burguesa (NETTO, 2011, p. 34).

O debate contemporâneo sobre políticas sociais, fundamentos e história é complexo e exige aprofundamento teórico, por isso a consulta a diferentes obras e posicionamentos é importante para refletir sobre o conceito.

Entende-se que Políticas Sociais na sociedade capitalista representam a complexidade desse modo de produção, pois resguardam o interesse da classe burguesa, mas também atendem às necessidades básicas dos trabalhadores. Todavia, é importante demarcar que, nessa leitura, as Políticas Sociais não representam ou podem oferecer caminhos para a mudança ou transformação do modo de produção, apenas resguardam a possibilidade de disputa de interesses dentro do Estado, com vistas a garantir condições dignas de sobrevivência a todos os cidadãos.

### 1.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA

É devido ao pressuposto de interface entre as duas “extremidades” da sociedade, ou seja, sociedade civil e Estado, que a Democracia ganha destaque nas discussões sobre o papel do Estado, bem como em relação à possibilidade de mudanças na sociedade capitalista.

O conceito de democracia, como meio de interferência de toda sociedade nos mecanismos de governo do Estado, está fundamentado nas contribuições teóricas de Rousseau acerca da vontade geral. O autor afirma que a legitimidade de um governo está respaldada na conduta do governante ou dos governantes, no que se refere à busca pelo bem comum.

A primeira e mais importante consequência decorrente dos princípios aqui estabelecidos é que só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado de acordo com a finalidade de sua instituição, que é o bem comum, porque, se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento das sociedades, foi o acordo desses mesmos interesses que o possibilitou (ROUSSEAU, 1976, p. 85).

Ainda sob inspiração das contribuições de Rousseau, acrescenta-se que o governo só é instaurado na sociedade em busca de resguardar a liberdade e a igualdade entre os homens. “A liberdade, porque qualquer dependência particular corresponde a outro tanto de força tomada ao corpo do Estado, e a igualdade, porque a liberdade não pode subsistir sem ela” (ROUSSEAU, 1976, p. 127).

Concebe-se a democracia como uma forma de organização da sociedade que se reflete na organização de governo no Estado e que possibilita, por sua vez, a participação direta ou indireta dos cidadãos.

O governo democrático deve ser o resultado de uma condição de vida de todos os cidadãos, de modo que, se todos os cidadãos não tiverem acesso a direitos sociais fundamentais para sua sobrevivência e qualidade de vida, a realização dessa democracia ficará prejudicada. Nessas circunstâncias, a democracia ficaria restrita somente a alguns atores, perdendo, dessa maneira, sua legitimidade.

O'Donnell propõe que somente uma cidadania integral (isto é, o acesso pleno aos direitos civis, políticos e sociais) pode garantir a existência de uma verdadeira democracia. Enquanto o acesso ou desfrute dos direitos for parcial ou não existir para setores amplos da população, a democracia eleitoral será precária e manipulável (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 19).

Frente ao significado de democracia é possível pensar que esse pressuposto de organização da sociedade dá margem ao atendimento dos interesses de todas as classes sociais, via políticas e proposições do Estado, de modo que todos têm a possibilidade de participar, questionar e propor formas de condução política. Os cidadãos podem, ainda, participar da fiscalização das propostas já aprovadas e/ou implementadas.

O mais perfeito e seguro sustentáculo do Estado de Direito é a sociedade democrática. Só ela possui vitalidade capaz de mantê-lo e protegê-lo contra as paixões antropofágicas de seus defensores e de seus opositores. [...] Sociedade democrática é aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, havendo, portanto, real participação deles nos rendimentos da produção. Participar dos rendimentos da produção envolve não só mecanismos de distribuição de renda, mas, sobretudo, níveis crescentes de coletivização das decisões principalmente nas diversas formas de produção (VIEIRA, 1992, p. 13).

É imprescindível destacar o quanto a democracia significa, na sociedade capitalista, o aperfeiçoamento da máquina pública. Ela se refere ao reconhecimento do Estado enquanto meio garantidor e viabilizador do interesse de todos. Todavia, vale lembrar que a democracia é implementada em uma sociedade fundada em bases desiguais, ou seja, de interesses distintos entre classes e, conseqüentemente, em intensa disputa.

Destaca-se, ainda, que a democracia, posta dessa maneira, pode parecer algo somente vinculado à forma de governo do Estado. No entanto, a exigência de participação e cidadãos atuantes requer uma sociedade equânime, com preceitos de bem-comum. Caso a exigência normativa da democracia seja somente um direcionamento governativo, não existirá meios de “implementá-la”, dado que esse é um movimento que deve ser feito na sociedade como um todo.

“A democracia deve ser entendida não como algo que se esgota em determinada configuração institucional, mas sim como um processo” (COUTINHO, 2000, p. 129). Destarte, a democracia não pode ser entendida como um fim em si mesma, ou como um direcionamento de governo, ou como uma estratégia institucionalizada, mas sim como uma construção social, contínua e gradativa, que exige esforços de todos os agentes sociais.

A democracia só realizará seu valor universal no Brasil se essas grandes massas de excluídos forem incorporadas ao processo social como autênticos protagonistas. Só pode haver democracia para as grandes massas da população se elas forem capazes de se organizar, de expressar seus anseios e de obter efetivamente conquistas sociais, culturais e políticas no quadro de uma institucionalidade em permanente expansão. Assim, a democratização é um valor universal sobretudo porque é um permanente desafio. Nunca poderemos chegar a um ponto que nos permita dizer que a democracia está acabada. A democracia é um processo que devemos conceber como em permanente construção (COUTINHO, 2000, p. 131).

Partindo desse paradoxo é que se pretende tecer as considerações seguintes, com vistas a problematizar a viabilidade da condução democrática de políticas sociais, na sociedade capitalista, os avanços que essa postura significa, bem como os desafios que emplaca. O entendimento é de que a adoção de princípios democráticos dispõe sobre as bases da sociedade que se quer formar e o caminho que se quer seguir para tal formação.

Não se quer aqui exaltar a democracia como via de transformação social imediata, mas problematizar seus princípios e desafios na atual conjuntura, com vistas a contribuir com o debate e desenvolvimento social gradativo.

É necessário pontuar que autores que sedimentam suas fontes teóricas em uma doutrina ortodoxa do marxismo<sup>22</sup>, refutando a democracia como via

---

<sup>22</sup>Como obra importante sobre essa posição política e ideológica podemos citar: Vladimir Ilich Lenin - O Estado e a revolução (2007).

de transformação, mesmo que gradativa, pois acreditam que a condução política na sociedade capitalista pode ter apenas um fim, o lucro.

No entanto, como contrassenso a essa postura, existem formulações teóricas<sup>23</sup> que, mesmo sem abandonar a perspectiva da luta armada proposta por Marx, acreditam em mudanças gradativas<sup>24</sup>, talvez preparatórias para a luta de efetiva mudança. A possibilidade de os cidadãos problematizarem, participarem das ações do Estado e as controlarem poderia ser entendida como meio viabilizador de mudanças a longo prazo.

Diante dessas assertivas, constata-se que a gestão de políticas sociais é um campo de tencionamento na sociedade capitalista, visto que envolve variáveis técnico-políticas.

Na trajetória das Políticas Sociais, pode-se dizer que a gestão foi entendida, por algum tempo, como um mecanismo puramente administrativo, tendo em vista seu caráter eminentemente burocrático.

Posto isso, fica evidente a necessidade de aprofundar a discussão sobre a gestão<sup>25</sup>.

Analisar a gestão pública [...] implica conceber a gestão de ações públicas como respostas a necessidades sociais que têm origem na sociedade e são incorporadas e processadas pelo Estado em suas diferentes esferas de poder (federal, estadual e municipal) (WANDERLEY; RAICHELIS, 2001, p. 155).

Com a complexificação da sociedade, a fim de banir práticas que pudessem conduzir as ações do Estado a favor de uma ou outra classe, ou segmentos de uma mesma classe, a burocracia foi um mecanismo pensado por Max Weber com a finalidade de buscar neutralidade para tais, com vistas a modernizar a gestão. “A burocracia emerge como mediação entre os interesses particulares e os gerais” (TRAGTENBERG, 1974, p. 187).

---

<sup>23</sup>Como principal referência sobre esse tema, podemos considerar a obra de Gramsci.

<sup>24</sup>Pode-se aplicar ao conceito de revolução passiva (documentando-se no Risorgimento italiano) o critério interpretativo das modificações moleculares que, na realidade, modificam progressivamente a composição precedente das forças e, portanto, transformam-se em matriz de novas modificações (GRAMSCI, 1976, p. 77).

<sup>25</sup>Para o estudo sobre gestão de políticas sociais e os elementos da burocracia, foram abordados os autores Maurício Tragtenberg - Burocracia e ideologia (1974) e Rodrigo Souza Filho - Gestão pública e democracia (2011), tendo em vista sua dedicação ao estudo do tema. Para maior aprofundamento, consultar: Max Weber - Ensaio de Sociologia (1979).

Sendo assim, buscou-se uma forma de fazer com que as atividades do Estado não estivessem condensadas somente na figura do gestor, ou seja, as decisões dependeriam também de outras instâncias, novos agentes profissionais, com formação específica para planejamento e decisões, o que tenderia a transformar esse mecanismo como viabilizador da classe universal<sup>26</sup>.

Não obstante, como bem aponta Souza Filho (2011), a burocracia é um instrumento de manutenção do capitalismo; desse modo, não seria possível pensá-la sem a priorização de uma classe em detrimento da outra ou nas díspares condições de seus componentes ocuparem o poder e/ou cargos públicos.

A burocracia, por um lado, é responsável por viabilizar, manter e conservar a ordem social capitalista e, dessa forma, garantir os interesses da classe dominante. Por outro lado, ela também implementa as ações do Estado destinadas ao atendimento de interesses das classes dominadas, na perspectiva de manter a ordem privada/liberdade, garantindo porém o Bem. Daí a aparência de classe universal [...] (SOUZA FILHO, 2011, p. 39).

Cabe destacar que essa construção (a burocracia) foi pensada na perspectiva de que várias pessoas pudessem participar do controle da máquina pública, garantir a neutralidade das operações através da descentralização e profissionalização, etc. Nesse domínio de estruturação do Estado, os funcionários devem ser contratados de maneira imparcial, não sendo mais direcionados pelo gestor, e busca-se a superação de tendências como o patrimonialismo, clientelismo.

Ainda que com essa proposta de descentralização das operações, o mecanismo burocrático do Estado previa que o planejamento ocorresse de forma tecnocrática, ou seja, feito por um escalão de funcionários especializados, com a finalidade de garantir maior efetividade e imparcialidade as ações.

Visto dessa forma, é pertinente problematizar que tal mecanismo, que por um lado pode ser analisado como avanço administrativo, pode ser pensado, por outro, como forma de dominação.

A burocracia age, antiteticamente: de um lado responde à sociedade de massas e convida a *participação* de todos, de outro, com sua hierarquia, monocracia, formalismo e opressão afirma a *alienação de todos*, torna-se jesuítica (secreta), defende-se pelo sigilo administrativo, pela coação econômica, pela repressão política (TRAGTENBERG, 1974, p. 190).

<sup>26</sup>[...] a classe universal é aquela que permite a realização de interesses das classes antagônicas (SOUZA FILHO, 2011, p. 39).

É viável pensar a burocracia como instrumento de poder, sendo que a burocratização das atividades, o planejamento tecnocrático, a especialização do servidor público afastam o cidadão do processo que deveria colaborar para sua aproximação. O Estado fica envolto pela perspectiva do saber técnico, as ações da sociedade civil são visualizadas como desqualificadas ou de senso comum. A relação se distancia e cria um estado de obediência da sociedade às decisões do Estado, pois este “torna-se” o “mais qualificado”.

[...] para Weber, a burocracia é a forma legítima de obter obediência de um grupo de pessoas para atingir determinados objetivos, através do emprego econômico de recursos materiais e conceituais e do esforço humano coletivo, assim como da adequação desses recursos aos fins visados. Ou seja, a burocracia é definida através de um conceito “estrito” de dominação e da dimensão instrumental da racionalidade (SOUZA FILHO, 2011, p. 56).

Esse âmbito de reflexão permite problematizar que a burocracia, mesmo com caráter de modernização da máquina pública, tem sentido determinado. Nessa conformidade, tal iniciativa não seria aplicada somente com a perspectiva de transparência estatal.

[...] a administração burocrática não é um instrumento racional abstrato, ela está vinculada a determinado fim (o fim de expansão capitalista). Isso não a impossibilita de expressar-se concretamente através mecanismos que podem servir a fins não capitalistas, na medida em que apresenta contradições inerentes à sua função na sociedade burguesa.  
[...]No entanto, simultaneamente, os elementos de “mecanização” combinados com o instrumento de “direito ao cargo” propiciam uma autonomia relativa da burocracia, devido à contradição de sua função na sociedade, permitindo, assim também, sua atuação em confronto com o senhor e com a estrutura de dominação do Estado (SOUZA FILHO, 2011, p. 66-67).

Logo, devido aos mecanismos de controle e transparência que a burocracia oferece, garantia do trabalho e estabilidade ao servidor, é possível fazer frente à estrutura do sistema e tangenciar mudanças no âmbito das relações no interior do Estado.

A burocracia, portanto, não é uma saída administrativa definitiva do ponto de vista dos dominados, ainda que, em uma perspectiva imediata, ela se apresenta como a estrutura mais propícia para viabilizar a luta política no seio da organização estatal (SOUZA FILHO, 2011, p. 69).

Vista desta forma, a burocracia é algo que deve ser analisado com atenção, na busca de não cair no pessimismo e entendê-la apenas como mecanismo de controle e opressão do Estado, ou messianismo, como via de avanços conjunturais ao sistema.

Como proposta de avanço, surge o modelo gerencial<sup>27</sup> de gestão<sup>28</sup>, o qual tem como perspectiva buscar maior eficiência e eficácia nas ações do Estado. Mas se torna importante encontrar o que há de novo na proposta gerencial, pois, ao avaliá-la, é possível refletir que esse modelo permanece referido aos aspectos técnicos da gestão. É necessário evidenciar que o caráter político como eminentemente interventivo já começa a ser tratado pelo próprio Max Weber.

Weber também apresenta como determinação central para efetivação de uma administração democrática o sistema de eleição, sorteio ou rodízio para assumir as funções administrativas, direito de revogação mandato imperativo e dever rigoroso de prestar contas [...]. Ou seja, a característica essencial da administração democrática é ser exercida a partir de um quadro administrativo eleito diretamente pela assembleia e subordinado a ela, pois, como ressalta o autor, a administração democrática “se baseia no pressuposto da qualificação, em princípio, de todos para a direção dos assuntos comuns, e porque minimiza a extensão do poder e mando” (SOUZA FILHO, 2011, p. 73).

Esse panorama geral sobre a fundamentação burocrática da gestão pública permite entender que é possível reconhecer avanços tangenciais na forma de organização e estruturação do Estado. A proposta burocrática apresenta parâmetros que possibilitaram maior avanço democrático nas ações do Estado. Porém, essa proposta de desenvolvimento foi permeada por interesses de classe, o que consecutivamente interfere diretamente nas ações.

Nesse contexto, é necessário pensar quais as possibilidades de avanço para a gestão do Estado, sem perder de vista o caráter fundante desse mecanismo de organização social, isto é, o atendimento as demandas de todos os

<sup>27</sup>O modelo gerencial de gestão da máquina pública emergiu na década de 1970, quando o modo de produção capitalista passa por uma crise estrutural e aponta como base do problema do “inchaço” da máquina pública. Essa nova proposta de gestão tem como finalidade implementar no Estado a dinâmica do mercado, na perspectiva de otimizar os recursos públicos. Neste cenário, a máquina pública passa ser vista por cidadãos comuns como onerosa e desvantajosa; desse modo, tendem a crescer as contratações terceirizadas, a avaliação de metas para os servidores públicos, entre outras iniciativas (BRESSER PEREIRA, 1998).

<sup>28</sup>Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 28).

cidadãos. Problematizar a modernização do Estado requer não só refletir sobre o aparato da infraestrutura, mas, de forma mais incisiva, pensar e proporcionar a disputa por um projeto de Estado democrático, garantindo uma gestão de cunho universalizante.

Não há como propor direcionamentos de gestão, ou instrumentos para modernizá-la, sem problematizar as perspectivas de sociedade, bem como o papel do Estado. O trato teórico do problema é algo primordial; contudo, sua materialização requer maior aprofundamento político e ideológico.

Torna-se substancial analisar a possibilidade de operacionalização democrática da gestão nos moldes da sociedade capitalista. “[...] para pensarmos em alternativas de gestão social voltadas para universalização e o aprofundamento de direitos, há de se ter clareza que o objetivo central é a construção do Estado nessa perspectiva” (SOUZA FILHO, 2011, p. 80).

No Brasil, a democracia passa a ser discutida com maior frequência, no âmbito das políticas públicas, após a aprovação da Constituição de 1988. É a partir desse momento que os princípios democráticos passam a fazer parte do cenário cotidiano da gestão de políticas sociais.

A partir desse marco, a participação deixa de ser secundária e ocupa lugar obrigatório nas políticas sociais.

É importante concordar com autores<sup>29</sup> que têm certa reserva com relação à efetividade desses mecanismos de participação, haja vista a influência de poder, a dominação que muitas vezes alguns atores da gestão podem exercer sobre a população participante, o conhecimento técnico que essas instâncias exigem e a que, muitas vezes, a população não tem acesso. Ou seja, devido à “imaturidade” democrática da sociedade brasileira.

Ora, para que isso possa se dar efetivamente, a participação dos atores implicados na gestão social é fundamental. Estado e sociedade devem partilhar, democraticamente, o espaço público, sem esquecer que, na arena pública, estão em disputa os projetos societários e os projetos ético-políticos dos atores envolvidos (o Estado, com seus órgãos e organismos governamentais e seu corpo técnico; a sociedade civil; os movimentos sociais; as organizações não governamentais; o terceiro setor; as igrejas; as

---

<sup>29</sup>Os conselhos estão na contramão de um processo histórico conjuntural marcado pela ação deliberada de redução da esfera pública. Tatagiba (2002) ressalta que o fortalecimento de práticas profundamente antidemocráticas de resolução dos conflitos pode levar os conselhos a reforçarem ações de desresponsabilização do Estado (BRAVO, 2009, p. 399).

famílias; o cidadão; a mídia; o mercado; as organizações privadas e os partidos políticos) (WANDERLEY, 2013, p. 22).

Acredita-se que seja relevante tal reconhecimento para que não seja apresentada uma leitura messiânica referente a tais mecanismos de participação. Ainda assim, não é possível desclassificá-los, porque o percurso de aprimoramento político da sociedade está consubstanciado em um percurso lento e gradativo, que exige compromisso ético.

Sendo assim, afirma-se que a gestão de políticas sociais é permeada por aspectos burocráticos e administrativos; porém, é operacionalizada por sujeitos que têm interesses diversos. A administração da máquina pública está ligada à concepção de Estado que seus gestores têm, concepção essa que, por seu turno, está respaldada na forma e expressão das relações sociais desta sociedade. Essa afirmativa fica evidente quando, por exemplo, constata-se que a “grande política”<sup>30</sup> está vinculada a uma perspectiva de direito social ampliado, democracia, etc., e a pequena política operacionaliza tais indicativos com traços tecnocráticos.

É por essa razão que a gestão de políticas sociais está diretamente vinculada à Política, à disputa de interesses e correlação de forças na sociedade. Por esse fato, a gestão democrática amplia a possibilidade de debates, diálogos, etc.; logo, pode alargar o atendimento aos interesses da classe trabalhadora. “Ao se falar em gestão da política social, afirmam-se os direitos sociais e o reconhecimento da cidadania como seu fundamento” (WANDERLEY, 2013, p. 24).

A gestão é um lócus privilegiado de disputa de interesses e de correlação de forças, pois a decisão sobre a alocação de recursos e/ou sobre a demanda a ser atendida passa por esse lugar e pelos que o ocupam. É claro que o tencionamento não se dá somente no Estado e sua gestão; é imprescindível levar em consideração a importância dos movimentos sociais e de outras formas de organização que pressionam o Estado para o atendimento aos direitos sociais e/ou para a implementação de políticas sociais.

Todavia, os sujeitos gestores e operacionalizadores das políticas sociais têm papel importante nessa disputa. Dito de outro modo, a aprovação e

---

<sup>30</sup>A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política. (COUTINHO, 2011, p. 243)

deliberação de uma política social de princípio democrático, mesmo que permeada pela intensa luta de movimentos sociais, não garante que, no momento da execução, o atendimento não será realizado de modo meritocrático, caso o gestor e/ou operacionalizador tenham esse posicionamento.

Não se pretende remeter somente ao gestor ou operacionalizadores da política social a responsabilidade pela abertura democrática, pois essa é uma construção coletiva e que não está vinculada somente a uma parcela da sociedade. Não obstante, almeja-se demarcar que esses são sujeitos que interferem diretamente em sua execução e são capazes de tencionar as ações que executam.

É evidente que a resolução dos problemas organizacionais depende da assimilação de novas técnicas e tecnologias e da adoção, pelas organizações, de perspectivas racionais e de critérios técnico-científicos de trabalho e gestão. Mas as chances de sucesso desse empreendimento dependem muito mais da modificação de padrões culturais e da adoção de uma visão abrangente, compatível com a realidade dos territórios e do mundo (NOGUEIRA, 2011, p. 240).

É neste cenário que os espaços democráticos já existentes, por exemplo, os conselhos<sup>31</sup> de políticas sociais, implementados no Brasil após a Constituição Federal de 1988, devem ser fortalecidos. Reitera-se, assim, o papel importante dos sujeitos sociais que participam do processo de gestão.

É verdade que o modelo de gestão de políticas públicas instaurado a partir da Constituição de 1988, com base no tripé constituído por *Conselho, Plano e Fundo*, representou a possibilidade de avanços significativos na democratização das decisões e ações locais (SILVA, 2010, p. 169).

Esse é um modelo que possibilita avanços, mas impõe desafios, de forma que é necessário que a participação nesses espaços seja realizada por representações, isto é, de maneira indireta; por isso, a democracia indireta, apesar de todos os desafios, é uma alternativa utilizada amplamente na sociedade atual. O que se quer dizer com essas considerações é que a proposta democrática não está restrita à participação do usuário das políticas em todos os processos, mas está

---

<sup>31</sup>Os conselhos devem se visualizados como lócus do fazer político, como espaços contraditórios, orientados pela democracia participativa, tendo no horizonte a construção da democracia de massas. Os conselhos nos três níveis: nacional, estaduais e municipais foram criados no início da década de 1990, após as Leis Orgânicas das diversas políticas sociais (BRAVO, 2009, p. 396).

vinculada à transparência, publicização e acesso à informação, ao (re)conhecimento da realidade na qual será feita a intervenção, entre diversos outros fatores.

Não se trata de uma disputa apenas político-partidária ou de interesses individuais sobre a distribuição deste ou daquele recurso, mas é uma discussão mais profunda que envolve todos os sujeitos desta sociedade. Por esse fato, é preciso que se problematize este lócus de ação, bem como suas estratégias, de modo a colaborar com seu contínuo aprimoramento.

#### 1.4 BRASIL E A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO

O Brasil tem uma trajetória sócio-histórica peculiar devido à colonização e exploração de suas riquezas. Esse percurso culminou nos atrasos referentes ao reconhecimento de direitos sociais pelo Estado nacional e se reflete até os dias atuais na gestão da máquina pública.

O público (no sentido de estatal) na história brasileira foi marcado, como inúmeros autores têm destacado, pela dominação oligárquica da troca como favor, base de um entranhado clientelismo. Por outro lado, até os dias de hoje, o pacto das oligarquias com as chamadas elites modernas vem assegurando a estabilidade do poder vigente. Numa simbiose típica, persistem relações de troca de favores políticos por benefícios econômicos e de favores econômicos por benefícios políticos. Mesclam-se o velho e o novo, sem rupturas radicais (WANDERLEY; RAICHELIS, 2001, p. 166).

Com vistas a entender essa dinâmica, o debate a cerca da construção da gestão pública no país se faz necessário. Em primeiro momento, é preciso ter claro que o Brasil foi uma colônia de exploração; diferentemente das colônias de povoamento que tinham como principal objetivo ocupar a nova terra, a colônia de exploração servia ao interesse de extração de riquezas. Portanto, a ocupação do solo brasileiro não se deu na busca de desenvolver este território, mas, sim, no sentido de contribuir para o enriquecimento de seu colonizador, neste caso Portugal. “O Brasil colonial forma uma unidade somente no nome. Na realidade, é um aglomerado de órgãos independentes, ligados entre si apenas pelo domínio comum, porém muito mais teórico que real[...]” (PRADO JR., 1994, p. 32).

Esse esclarecimento remete à conclusão de que não existiu no Brasil o pertencimento ao solo ou o intuito dos colonizadores em desenvolvê-lo, até

porque os homens que ocuparam e trabalharam nesta terra não eram donos dela<sup>32</sup>. Nesses termos, a herança do período colonial, no que tange à visualização do exterior como profícuo e do Brasil como atraso, se refletiu durante o período do império e primeira república.

Pode-se afirmar que as etapas seguintes ao período colonial não foram capazes de construir uma burguesia forte no país; os períodos de monarquia e da velha república ainda resguardaram os traços de dependência político-econômica. A nova república, com maiores traços federativos, acontece somente no primeiro quartel do século XX.

Antes de 30, como se sabe, essa mediação [*governo-povo*] era feita pelas oligarquias, isto é, pelas unidades político-administrativas regionais. Por isso, o Estado nacional tinha que ser “fraco”, de modo a permanecer distante das autonomias estaduais e à margem das decisões nelas tomadas. E é evidente que entre os principais efeitos do fortalecimento dos poderes regionais em detrimento do Estado nacional esteve sempre a diminuição radical das possibilidades de uma solução democrático-popular[...] (NOGUEIRA, 1998, p. 36-37).

É possível pensar na trajetória brasileira com relação à gestão da máquina pública como algo atrasado frente aos países da Europa e América do Norte<sup>33</sup>, uma vez que a chegada do capitalismo industrial acontece somente no século XX, e, mesmo com o advento da república no século XIX, o Brasil apresentava características essencialmente agrárias. Por conseguinte, o patrimonialismo, clientelismo e outras formas de negligência ao poder do Estado estão presentes durante toda a estruturação do Estado brasileiro.

A dimensão patrimonialista da administração pública brasileira será constituída a partir de dois vetores: o da própria estrutura de dominação da coroa, que se expressa através da organização centralizada do poder central, efetivada pela transplantação da ordem administrativa portuguesa para o Brasil, e aquele que será forjado pelo próprio desenvolvimento da estrutura econômica, social e política da ordem colonial brasileira, na qual o poder dos proprietários rurais será fundamental para garantia da ordem legal e administrativa ditada pela coroa (SOUZA FILHO, 2011, p. 83).

<sup>32</sup>O regime das capitanias foi em princípio caracteristicamente feudal. Não gozavam os donatários de nenhum direito sobre a terra[...]Cabia-lhes contudo um direito eminente, quase soberano, sobre todo o território da capitania, e que se expressava por vários tributos: a redízima dos frutos; a dízima do quinto, pago à Coroa, do ouro e das pedras preciosas; passagem dos rios etc. (PRADO JR., 1994, p. 13).

<sup>33</sup>Tendo emergido em seus primórdios de uma situação de economia colonial, o desenvolvimento econômico e social brasileiro esteve sempre subordinado à dominação dos países capitalistas centrais (RIZZOTTI, 2001, p.40).

Dito de outro modo, mesmo diante do atraso na consolidação da propriedade privada em solo brasileiro, a ordem e administração locais, apesar de submissas ao poder da coroa, eram exercidas pelos então “proprietários” locais, o que, de alguma forma, favorece a estruturação da dimensão patrimonialista e clientelista que existe no país<sup>34</sup> e perdurou durante as diferentes configurações do Estado nacional.

Outro fator que merece destaque é a cultura do poder central e a prevalência de uma só corrente política no governo brasileiro, isto é, mesmo com o advento da república, a presença do Estado nos diferentes lugares do Brasil não era efetiva, de modo que a “representação” do poder estava diretamente vinculada aos coronéis e donos de terra. Todavia, os coronéis, tão pouco a população, concentravam forças para questionar o poder instituído, apenas legitimavam tal forma de organização<sup>35</sup>.

Uma das características básicas do Estado brasileiro é a ausência de um efetivo controle social da tecnocracia toda poderosa e auto-suficiente que distancia, quando não ignora, a dinâmica política. De certo modo, esta situação faz distanciar o Estado da sociedade e sancionar, cada vez mais, a prevalência do Executivo dos demais poderes da República. Fenômeno que permeia não só a esfera federal mas as instâncias dos Estados subnacionais (estadual e municipal) (WANDERLEY; RAICHELIS, 2001, p. 167).

Se o Brasil foi submetido a um longo processo de dominação e repressão, é oportuna a problematização sobre quanto a cidadania e a perspectiva de direitos civis, políticos e sociais foram retardadas no país. Reitera-se que os aspectos de construção da sociedade brasileira, ainda que questionados em alguns momentos da história, imprimem na realidade dificuldades nos avanços técnico-políticos da gestão democrática.

<sup>34</sup>Para maior aprofundamento sobre o tema, consultar Caio Prado Jr. – História Econômica do Brasil (1945) e Celso Furtado – Formação Econômica do Brasil (1920).

<sup>35</sup>A transição no setor do comando se faz gradualmente. O sistema imperial, como largamente se discorreu, parte do centro, com os nomeados e não eleitos presidentes de província, em regra ativos apenas na fase eleitoral, com o apoio do instrumento manipulado verticalmente, a partir da corte — a Guarda Nacional —, ajudado no domínio dos meios locais de compressão e fraude. Nos primeiros arranjos republicanos, com o Exército na chefia do governo e nomeados os governadores — nomeação que ainda será a regra com Floriano —, a estrutura não sofre alterações. A dinâmica do regime, eletivos os cargos, sobretudo o cargo de governador, leva a deslocar o eixo decisório para os Estados, incólumes os grandes, cada dia mais, à interferência do centro, garantindo-se e fortalecendo-se este com o aliciamento dos pequenos, num movimento que culmina na política dos governadores. Dentro de tal seqüência é que se afirma o coronelismo, num casamento, cujo regime de bens e relações pessoais será necessário determinar, com as oligarquias estaduais” (FAORO, 1975, p. 03).

Os questionamentos referidos podem ser exemplificados pela década de 1930, na qual o governo brasileiro procurou instaurar balizas burocráticas na formulação e execução de suas atividades, a fim de encontrar a “neutralidade” nas tarefas do Estado, maior agilidade e eficiência. Porém, tais esforços estão essencialmente ligados à necessidade de modernização brasileira na busca de acompanhar as exigências do modo de produção capitalista.

O Brasil vivia um momento peculiar em sua história, dado a ofensiva industrializante do capital. Por esse fato, tomado por uma perspectiva modernizadora, o Estado busca elementos na burocracia para alcançar tal patamar.

Dessa forma, a burguesia ascendente opta por um processo de transição fundado na aliança com elites pré-capitalistas, ou seja, incorpora a cultura tradicional do antigo regime, e o Estado e seu corpo administrativo vão se autonomizando mais fortemente, na medida em que são, por um lado, a expressão desse pacto e, por outro, o sujeito político responsável para manter o pacto de dominação construído na sociedade (SOUZA FILHO, 2011, p. 85).

Esse quadro demonstra que, mesmo em períodos de avanço para máquina pública brasileira, o Estado nacional apresenta traços autoritários, no que tange ao resguardo do poder para uma pequena elite. Em suma, “A república Nova prometida pelos revolucionários de 1930 irá se transfigurar no Estado Novo de 1937” (NOGUEIRA, 1998, p. 37).

Consequentemente, torna-se importante avaliar a complexidade desse período histórico, posto que houve normatizações importantes, reconhecimento de direitos aos cidadãos, institucionalização de serviços, etc. Tais avanços, mesmo atendendo o eminente interesse da burguesia ascendente, são frutos de intensa disputa no interior da sociedade civil.

Contudo existe um elemento que não compõe o modelo burocrático e funda, já no início, a sua ineficiência. Esse elemento-chave é a influência política na administração da coisa pública, pois são os próprios indivíduos<sup>36</sup> que compõem tal sociedade e representam diferentes interesses que ocupam os cargos

---

<sup>36</sup>Não é possível afirmar que tais indivíduos sejam sujeitos coletivos ao ocupar um cargo público, uma vez que a coletivização das ações requer uma leitura específica da realidade; desse modo, seguindo as formulações de Gramsci, pode-se chamá-los de sujeitos representativos: “O homem coletivo atual, ao contrário, forma-se essencialmente de baixo para cima, à base da posição ocupada pela coletividade no mundo da produção: também hoje o homem representativo tem uma função na formação do homem coletivo, mas muito inferior àquela do passado, tanto que ele pode desaparecer sem que o alicerce coletivo se desfaça e a construção caia” (GRAMSCI, 1976, p. 169).

burocráticos do Estado. Diante disso, suas decisões, opiniões tangenciam suas ações e podem interferir diretamente nos resultados.

[...] como muito bem percebido por Weber, se o objetivo passa a ser a expansão capitalista, a estrutura de dominação deve ampliar as condições políticas, jurídicas e institucionais, através do ordenamento racional-legal, com intuito de alcançar o objetivo, tanto economicamente (expansão do capitalismo) quanto socialmente (integração e unidade nacional). Ou seja, para tal objetivo, o Estado deve possuir uma dimensão burocrática capaz de garantir o desenvolvimento do capitalismo (em termos de uma economia exportadora) e a construção nacional, necessidade inerente ao desenvolvimento capitalista (SOUZA FILHO, 2011, p. 90).

Para além da racionalidade do instrumento burocrático, é necessário que se tenha como parâmetro os elementos políticos que disputam essa esfera, sendo que são eles que tencionam a materialidade das ações e compõem um conjunto essencialmente complexo desta sociedade. Ou seja, “[...] no âmbito dos governos nacional e subnacionais, a gestão pública exige uma democratização do Estado, um Estado para a sociedade civil o que significa um redesenho do Estado” (WANDERLEY; RAICHELIS, 2001, p. 168).

Weber admite a operacionalidade da burocracia, a impessoalidade, a objetividade, adstrita a um expediente, seu recrutamento impessoal, a hierarquia fundada em diplomas credenciadores, o saber especializado, o cargo como profissão, a fidelidade ao cargo, a direção monocrática, garantindo formalmente rapidez, pontualidade, continuidade e eficiência no *modus operandi* burocrático, mostra, porém, que *uma burocracia tecnicamente funcional no plano administrativo é inepta no plano político*. Weber evidencia que a burocracia racional na área administrativa pode tornar-se *irracional* na área das decisões políticas. Para ele, os *políticos* são elementos de *equilíbrio* ante a burocracia, razão porque formula a tese do *controle parlamentar da burocracia pelas comissões de inquérito* (TRAGTENBERG, 1974, p. 210).

É por estes fatores que, mesmo com uma burocracia instituída e uma direção democrática, a atualidade da máquina pública brasileira ainda exige amplo debate sobre os aspectos sócio-históricos de sua construção. Para a impressão desses preceitos na realidade é necessária a viabilização da reforma do Estado na perspectiva dos direitos sociais, o que não se dará por uma única via, tendo em vista que depende do desenvolvimento sociocultural da população brasileira sobre concepção de cidadania e direitos sociais.

Pode-se afirmar que uma reforma do Estado e uma reforma da administração são indissociáveis, e que elas requerem uma profunda revisão da racionalidade imperante, das funções e práticas estatais, das instituições políticas, de um novo padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, e de uma nova ética pública (WANDERLEY; RAICHELIS, 2001, p. 168).

Essa breve retomada histórica ressalta os grandes desafios enfrentados na atualidade no que diz respeito à participação popular na gestão das políticas sociais, a concepção de soberania do saber técnico, a prevalência de interesses distintos aos de caráter universal, entre diversos outros entraves. Posto isso, é importante enfatizar que o avanço técnico deve estar acompanhado das mudanças e consciência política tanto dos agentes públicos como dos populares.

O passado: a revolução burguesa passiva e conservadora que alavancou a afirmação do capitalismo no Brasil. Como se sabe tal revolução não só prolongou certas formas coloniais como também “dispensou” a sociedade civil de maior protagonismo político.[...] Tal padrão de revolução burguesa, além do mais, institucionalizou de modo precário o espaço político, dificultando a fixação de regras do jogo que beneficiassem os partidos, isto é, os fortalecem vis-à-vis os políticos e os cidadãos. Criam-se assim condições para que a vida política ficasse cortada pelo individualismo dos políticos, ficasse desprovida de mecanismos de lealdade partidária e assoberbada pela fortíssima competição eleitoral intrapartidária, dentre outras coisas (NOGUEIRA, 1998, p. 232).

A história brasileira, nos ditames do que se chama de civilização, relações de produção e comércio, nasce subordinada a outras nações. Essa é uma característica fundante para entender a resignação que o Brasil e os brasileiros incorporaram durante a história.

A problematização sobre as iniciativas de gestão democrática a partir de 1988 deve estar vinculada à reflexão sobre as especificidades brasileiras, e é preciso analisá-las como parte de uma mudança gradativa de cultura política.

Sendo assim, a Constituição Federal promulga em seus princípios fundamentais a primazia da democracia como forma de regimento das relações sociais neste Estado. Prova dessa afirmação está no Parágrafo único do Art. 1º da Carta Magna: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Pautada no princípio de democracia expresso na Constituição federal a legislação específica da seguridade social brasileira reafirma tais compromissos em suas diretrizes:

Art. 1º A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. A Seguridade Social obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:

[...]

g) caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, 1991).

Nesses termos, a reflexão sobre gestão democrática no âmbito de políticas sociais brasileiras compreende um amplo desafio. Os avanços esperados não dependem somente da via normativa, mas da compreensão dos cidadãos sobre as normativas, o que significa a imprescindibilidade de transformações culturais e políticas. Para contribuir com esse debate, o estudo sobre estratégias de viabilização da gestão democrática na assistência social pode ser inovador.

## CAPÍTULO 2

### O TERRITÓRIO COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

O Brasil passou por uma intensa mudança legislativa após a Constituição de 1988. A Carta Magna trouxe uma postura mais democrática para a gestão e, a partir desse marco, houve mudanças na legislação específica de várias políticas sociais. Pode-se destacar como avanço a criação do SUS (Sistema Único de Saúde), a aprovação do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), do Estatuto das Cidades, do Estatuto do Idoso, do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), entre diversas outras.

Os novos direcionamentos dessas políticas comprovam esse desenvolvimento através de seus princípios e diretrizes, primam pela participação da sociedade civil nos processos decisórios, transparência nos espaços de planejamento, maior amplitude e gratuidade no atendimento, etc.

Com finalidade de colaborar com esta discussão, salienta-se o território enquanto estratégia de viabilização da gestão democrática. Esse conceito vem sendo apropriado por diferentes políticas sociais no Brasil, após a Constituição de 1988.

O território pode ser definido de modo mais restrito, entendendo-o como delimitação geográfica dos espaços de atuação das políticas sociais, ou de maneira mais abrangente, como espaço estruturado por relações sociais, pelo contexto de dominação, de poder e de sobrevivência, dentre diversos outros aspectos que constroem suas especificidades para além das fronteiras geográficas.

[...] os territórios são produzidos espaço-temporalmente pelo exercício do poder por determinado grupo social, podem ser temporários ou mais permanentes e se efetivarem em diferentes escalas, portanto, não apenas naquela convencionalmente conhecida como o “território nacional” sob gestão do Estado-Nação.

O caráter político do território, independente de sua extensão, como é sabido, é indispensável. As diferenças, as lutas sociais e seu controle são elementos que o caracterizam (SAQUET, 2002, p. 21).

Dito de outra forma, mesmo incorporando o pensamento crítico, o qual apresenta que a totalidade engloba todas as dinâmicas das relações sociais, entende-se que os diferentes contextos em que as relações sociais se dão, o chão em que elas se materializam, sofrem influência de suas especificidades. E é por

essa razão que na sociedade capitalista existem territórios mais ou menos desenvolvidos.

O conhecimento da totalidade pressupõe, assim, sua divisão. O real é o processo de cissiparidade, subdivisão, esfacelamento. Essa é a história do mundo, do país, de uma cidade... Pensar a totalidade, sem pensar a sua cisão é como se a esvaziássemos de movimento (SANTOS, 2006, p. 76).

Ao refletir que a proposta de gestão democrática está elencada como uma forma de abrangência aos diferentes interesses na sociedade capitalista, faz-se pertinente pensar sobre os meios de sua consolidação. Pontua-se que o conceito de território, concebido para além de suas fronteiras geográficas, permite a compreensão tanto da totalidade como das especificidades dos espaços que vão receber a interferência do Estado.

Portanto, pode-se pressupor que se apropriar do território para proposição de políticas sociais é algo que significa um avanço político para o atendimento dos direitos sociais.

Quando o serviço previsto por uma política social está inserido em um determinado bairro e tem como finalidade atender suas demandas específicas, considera-se que, por se aproximar desse cotidiano, por conviver diariamente com as situações protagonizadas pelos moradores daquele local, os profissionais podem propor e/ou planejar as atividades de forma coerente com as necessidades da população.

Vislumbrar o território como uma estratégia de viabilização da gestão democrática é identificar que as demandas por políticas e serviços sociais precisam nascer da população, para atender efetivamente o interesse dos indivíduos que serão sujeitos dela.

A relação de proximidade entre os serviços e o território pode colaborar para que os sujeitos se transformem em reivindicadores de direitos, mesmo que essa reivindicação se dê nos pequenos espaços, seja no bairro, na rua da casa, na UBS (Unidade Básica de Saúde), no CRAS (Centro de Referência da Assistência Social), na CEI (Centro de Educação Infantil), etc.

Assim, entende-se que o Estado e as políticas sociais podem ser influenciados por demandas e necessidades dos sujeitos sociais, de diversas formas.

O que se deve cogitar, portanto, não é a eliminação ou substituição da burocracia, mas a inserção e novos elementos, procedimentos e ideias no sistema nervoso central das estruturas burocráticas, de modo a dinamizá-las, democratizá-las e domesticá-las (NOGUEIRA, 2011, p. 153).

Esta análise está fundamentada na perspectiva de ampliação do que se apresenta como estratégias viabilizadoras da gestão democrática nos dias atuais. A apropriação do território pelas políticas sociais exige que os gestores públicos se aproximem da realidade de cada população, entendam suas demandas e formulem propostas específicas, de acordo com a realidade.

A gestão participativa não avança exclusivamente com participação. Ela depende intensamente de agregação de conhecimento científico e de recursos humanos qualificados, ou seja, de profissionais que dominem o campo técnico-científico e que sejam capazes de pensar de modo complexo, realizar análises concretas de situações concretas e imprimir outro padrão ético à administração pública. Novos gestores são bons intelectuais, mais que bons burocratas (NOGUEIRA, 2011, p. 155).

A problematização do território é uma tentativa de aprimoramento de gestão. Vale destacar a importância das instâncias de participação direta, já existentes, por exemplo, conselhos gestores de políticas sociais, orçamento participativo, entre outros, posto que eles representam o resultado de lutas por direitos sociais e um grande avanço para a sociedade brasileira. Desse modo, pretende-se contribuir com esses ganhos a fim de solidificá-los e, de diversas maneiras, convergir para o atendimento dos direitos sociais.

## 2.1 CONCEITO DE TERRITÓRIO NA PERSPECTIVA DE MILTON SANTOS

O território não é um conceito novo; pelo contrário, já existe há várias décadas. Primeiro abordado pela biologia, serviu para conceituar a demarcação que os animais fazem para garantir o seu espaço e sobrevivência; posteriormente, inserido em problematizações da geografia, foi o norteador de discussões sobre demarcação de terras pela chamada geografia física.

O que se apresenta como mais novo é a “importação” desse conceito para a reflexão sobre questões que dizem respeito às relações sociais, bem como a forma de organização e desenvolvimento dos homens em sociedade. A

princípio não fica aparente a inovação conceitual que se busca para o território, uma vez que, ao falarmos de relações sociais e organização, a primeira ideia subjacente é a demarcação de terras. Contudo, na sociedade contemporânea, permeada por relações globalizadas de mercado, o conceito se complexifica.

Para esta discussão, adotar-se-ão contribuições de Milton Santos, geógrafo brasileiro de referência sobre o tema, com vistas a entender e analisar o conceito. Posteriormente, as reflexões feitas por Dirce Koga servirão de horizonte para a discussão sobre território e Política Social, proposta por este capítulo.

Vale destacar que existem diferentes autores que discutem o território na perspectiva de seu uso:

Nesse processo de reelaboração da geografia, foi possível identificar, [...] pelo menos duas perspectivas significativas que marcam abordagens concomitantes e sucessivas. São elas: uma que evidencia a atuação histórica do Estado, a circulação e as iconografias, com um caráter predominante geopolítico, construída com as argumentações de Gottmann (1947 e 1952) e, outra, na qual se reconhece a trama de relações sociais, a construção histórica de lugares, a transescalaridade do território e o desenvolvimento, a partir de abordagens como as de Dematteis (1964) e Muscarà (1967) (SAQUET, 2013, p. 37-38).

Existem duas importantes escolas que influenciam a discussão: a escola francesa e escola italiana. Pode-se dizer que a escola francesa, da qual as formulações de Milton Santos são resultado, está sedimentada no método materialista-histórico; já a escola italiana recebe outras influências teóricas, no âmbito da cultura, subjetividade humana, etc.

Não será papel desta pesquisa fazer grandes aprofundamentos e diferenciações sobre tais correntes teóricas, quer-se apenas destacar que existem distintas formulações sobre o tema. A justificativa de escolha pelo autor Milton

Santos<sup>37</sup> se dá por entender que suas formulações dialogam com a perspectiva de Estado e Política Social apresentadas no primeiro capítulo, e, de fato, as considerações sobre as relações sociais, como formas de impressão de

---

<sup>37</sup>Milton Santos é um autor brasileiro de grande referência sobre o debate de território. É válido destacar que, para a construção de seu conceito de território, o autor acumulou diversas discussões sobre outros conceitos; por esse motivo, não é possível especificar uma das obras como expoente da discussão. No entanto, pode-se destacar como obras importantes para essa conceituação: *A natureza do espaço* (2006); e *Por uma geografia nova* (2004).

especificidades no território, adjetivam o que já foi expresso até o presente momento.

Partindo do primeiro pressuposto da geografia, o território é a demarcação de terras, ou seja, fronteiras entre um espaço e outro, onde estão alocadas as riquezas naturais, assim como a população que o habita. No entanto, quando levamos em consideração que muitas vezes um território é “mais” desenvolvido que outro, mesmo tendo as “mesmas” riquezas naturais, é necessário levar em consideração também as relações entre os indivíduos que o habitam e a relação desse território com o restante do mundo.

Mas, de fato, nenhum recurso tem, por si mesmo, um valor absoluto, seja ele um estoque de produtos, de população, de emprego ou de inovações, ou uma soma de dinheiro. O valor real de cada um não depende de sua existência separada, mas de sua qualificação geográfica, isto é, da significação conjunta que todos e cada qual obtêm pelo fato de participar de um lugar. Fora dos lugares, produtos, inovações, populações, dinheiro, por mais concretos que pareçam, são abstrações. A definição conjunta e individual de cada qual depende de uma dada localização. Por isso a formação socioespacial e não o modo de produção constitui o instrumento adequado para entender a história e o presente de um país. Cada atividade é uma manifestação do fenômeno social total. E o seu efetivo valor somente é dado pelo lugar em que se manifesta, juntamente com outras atividades (SANTOS, 2006, p. 86).

O território, para o autor, se constitui de um conceito híbrido, isto é, que abarca a dimensão física e material, mas que também é determinado pela forma de relação que os homens estabelecem para a modificação desse local.

É por esse fato que Milton Santos dedica grande parte de sua obra para problematizar o uso das técnicas na modificação do cenário natural. Significa dizer que é o homem, através do trabalho, possuidor de técnicas com que modifica o lugar e o transforma em território.

Para esclarecer suas afirmações, o autor apresenta conceitos que possibilitam a compreensão da validade de refletir sobre o uso do território. Milton Santos pontua que os lugares existem independentes da ação e modificação humana.

As paisagens são objetos fixos, ou seja, não mudam de lugar. Esse conceito aborda o meio onde vivem os homens, sem levar em consideração as relações sociais que desencadearam sua transformação. “A paisagem é história congelada [...]” (SANTOS, 2006, p. 69).

Propõe-se, através dessa abordagem, a análise “congelada” do meio; uma reflexão que leva em consideração determinado tempo, em determinado lugar, não desvenda sua evolução e modificações.

Como exemplo para essa conceituação, o autor propõe referência a objetos fixos. Para ilustrar esse conceito pode-se adotar uma ponte qualquer, localizada em qualquer parte do mundo. Essa ponte, no momento em que se realiza a análise (levando em consideração que ela já esteja construída), não será modificada. Isso significa que, caso os homens não necessitem mais utilizá-la, no momento em que for efetuada a análise, ela ainda continuará sendo uma ponte e não mudará geograficamente de lugar. Dito de outro modo, é um objeto fixo, que existe na realidade, e, no momento da análise, será observada sem levar em consideração a ação humana que pode ter colaborado para sua existência.

Outro conceito importante para a reflexão é o espaço. O espaço para o autor comporta objetos fixos e fluxos, ou seja, relaciona as paisagens existentes e as relações humanas que, por vezes, podem culminar em sua modificação.

Essa proposição teórica de abordagem se fez necessária para entender o desenvolvimento humano e sua interferência no ambiente. Para apropriar-se dessa problematização, utilizam-se os mesmos exemplos apresentados na reflexão sobre paisagem.

A análise da paisagem é “congelada”, só se refere a um determinado tempo, sem considerar o que aconteceu antes para realização e o que pode acontecer depois. Sendo assim, a ponte construída pode ser uma paisagem. Contudo, essa mesma ponte também pode ser compreendida como componente de um espaço, de modo que pode ser definida como o resultado da interferência do homem na natureza, através de seu trabalho e uso de técnicas, e, do mesmo modo como foi construída, pode ser destruída para realização de outra coisa que seja necessária para a vida humana naquele lugar.

O mesmo objeto pode ser analisado por diferentes conceitos, e cada nova abordagem pode reservar novos elementos para a aproximação com a realidade.

Os seguintes exemplos se referem a paisagens naturais. Esses elementos são aparentemente fixos e não necessitaram da interferência humana para sua existência. No entanto, caso haja a interferência humana, por exemplo, na

mudança do curso de um rio, atendendo a necessidade de abastecimento de água urbano, a imposição de montanhas para a passagem de estradas, a modificação da paisagem, até então fixa, estabelece fluxos sobre ela. A paisagem passa a ter características de espaço modificado pelo homem.

Ainda neste debate, Milton Santos (2006) ressalta a importância da técnica para a modificação de paisagens. Vale destacar que a técnica nada mais é do que os meios utilizados para realizar a interferência humana na natureza, através de seu trabalho.

O autor destaca que, mesmo na antiguidade, o homem utilizou técnicas para a modificação da natureza, isto é, o arco e flecha, a confecção de armas primitivas, a descoberta do fogo. Dito de outro modo, todos esses elementos que foram descobertos de acordo com a evolução humana e contribuíram para o aprimoramento desta interferência na natureza podem ser classificados como técnica.

São as técnicas e seu desenvolvimento ao longo do tempo que permitiram e continuam permitindo a modificação da paisagem pelos homens, de forma a desencadear a construção do espaço.

A atualidade reserva ainda mais complexidade para este debate. O pressuposto da desigualdade, que é fundador das relações sociais no modo de produção capitalista, impacta no desenvolvimento das técnicas e sua aplicação em diferentes lugares.

A diferenciação entre os espaços, mediante a aplicação das técnicas, é realizada de maneira desigual, atendendo as necessidades do modo de produção capitalista. Esse processo proporciona especificidades, posto que as relações sociais são permeadas por técnicas de modificação da natureza.

A lei, o costume, a família acabam conduzindo ou se relacionando a um tipo de organização geográfica. A propriedade é um bom exemplo porque é, ao mesmo tempo, uma forma jurídica e uma forma espacial. A evolução social cria de um lado formas espaciais e de outro lado formas não-espaciais, mas, no momento seguinte, as formas não-espaciais se transformam em formas geográficas (SANTOS, 2006, p.48).

Milton Santos apresenta uma abordagem inovadora ao objeto da geografia. Em sua análise, com o desenvolvimento humano, aprimoramento das técnicas e diferentes formas de sua aplicação, os espaços cada vez mais se tornam

específicos, significando que apresentam diferenças nas relações sociais. Neste percurso é desenvolvido o conceito de território usado.

O território é um conceito que permite a análise mais ajustada desse espaço, impulsiona aproximação à dinamicidade das relações sociais. Trata-se de um espaço específico.

Feitos tais esclarecimentos, é possível afirmar que Milton Santos, ao longo de sua obra, problematiza as relações no âmbito do modo de produção capitalista, relações e a interferência desses fatores na forma de produção de riquezas e distribuição delas; dito de outra maneira, disponibilidade e utilização de técnicas. Entretanto, o autor busca fazer tais problematizações vinculadas à perspectiva do uso do espaço, a forma como os sujeitos sociais se relacionam e constroem as especificidades de cada território.

Milton Santos faz ainda uma ressalva, pois aponta que clássicos marxistas, bem como os autores liberais, teceram suas considerações sem demarcar de forma explícita a influência que o território tem para o processo de produção e reprodução da vida social, que, por seu turno, constroem um importante aspecto para analisar a realidade. “Desse modo nos recusamos a imaginar que possa haver estruturas, cujo movimento subordinado, seria devido exclusivamente às determinações econômicas” (SANTOS, 2004, p. 184).

Diante deste grande desafio, o autor constrói, ao longo de sua obra, a defesa de que o espaço, entendido como o lugar onde as relações sociais se materializam e criam as especificidades do território, não é uma categoria inerte para a leitura da realidade, mas que faz parte dessa construção e a influencia diretamente.

Para realização da proposta, Milton Santos precisou considerar diversos conceitos intermediários que dão corpo à sua teorização.

Como exemplo, destacam-se conceitos como: rugosidades, verticalidades e horizontalidades. As rugosidades são as marcas que o passado deixa nos territórios e que, de certa forma, obrigam o presente a conviver e se “adaptar” às heranças.

Chamemos rugosidade ao que fica do passado como forma, espaço construído, paisagem, o que resta do processo de supressão, acumulação, superposição, com que as coisas se substituem e acumulam em todos os lugares. As rugosidades se apresentam como formas isoladas ou como

arranjos. É dessa forma que elas são uma parte desse espaço-fator. Ainda que sem tradução imediata, as rugosidades nos trazem os restos de divisões do trabalho já passadas (todas as escalas da divisão do trabalho), os restos dos tipos de capital utilizados e suas combinações técnicas e sociais com o trabalho (SANTOS, 2006, p. 92).

No que concerne a horizontalidades, pode-se dizer que é uma forma didática de o autor analisar as relações próximas entre os homens de um mesmo território. Essas relações podem ser interpretadas como relações de vizinhança, relações de trabalho em um mesmo contexto, ou seja, relações cotidianas que os indivíduos tecem para a sobrevivência e desenvolvimento.

As verticalidades são tratadas por Milton Santos como um conceito mais abrangente, uma vez que estão ligadas às relações externas ao território, mas que também são necessárias para a produção e reprodução a vida humana. No contexto contemporâneo do capitalismo, afirma-se que a globalização do mercado é uma forma de verticalidade, de modo que diferentes partes do mundo podem compor pequenas frações da produção de um mesmo produto, como é o caso de multinacionais, ou, ainda, que a matéria-prima de um determinado objeto é extraída a grandes distâncias de onde ele realmente é produzido, mas que os dois territórios que fazem parte dessa produção se relacionam, interagem e dependem um do outro.

Reitera-se a problematização sobre os elementos fixos e fluxos que compõem o território. Elementos que não mudam de lugar estão fixados a essa paisagem, independentes das relações que se estabelecem, são os fixos; e os fluxos são aqueles elementos dinâmicos que são (re)construídos a partir das relações sociais.

As especificidades de cada território, seu maior ou menor desenvolvimento estão ligados às relações de produção, reprodução da vida social e, no contexto capitalista, à exploração da riqueza. Todavia, não se pode analisar o território dessa maneira “uniformizada”, dado que essa exploração da riqueza se faz de maneira diferente, e a horizontalidade representa tais diferenças.

A evolução que marca as etapas do processo de trabalho e das relações sociais marca, também, as mudanças verificadas no espaço geográfico, tanto morfológicamente, quanto do ponto de vista das funções e dos processos. É assim que as épocas se distinguem umas das outras (SANTOS, 2006, p. 61).

Milton Santos se vale do conceito de totalidade desenvolvido por Marx, no qual o todo não equivale à soma de todas as partes, mas a uma interação constante entre elas, que revela novas partes numa relação dialética. Por conseguinte, o desenvolvimento de um lugar não pode ser explicado somente como o resultado do não desenvolvimento de outro, mas pela interação de diversos fatores, em razão de que estão ligados a uma mesma realidade e submetidos à lógica da totalidade.

Esse fato dá espaço a uma das mais complexas colocações do autor, pois admite a globalização da economia e das técnicas, sem perder de vista as especificidades do território.

O que é importante absorver para a problematização que segue sobre políticas sociais é: mesmo com toda a influência e construção dos mercados externos nos territórios e relações de produção que parecem externas, elas são realizadas por homens que convivem, moram e pensam nos diferentes territórios, o que vai delineando as especificidades e até mesmo a capacidade de resistência desses territórios frente a iniciativas do capital.

Mas os dados propriamente locais não são dissolvidos. A materialidade das coisas e a objetividade da sociedade (a corporeidade dos homens) permitem, metaforicamente, dizer que, em cada lugar, o chamado tempo do mundo convive com outros tempos, desejando dissolvê-los. Isso, porém, apenas é possível parcialmente. A materialidade herdada reage às ações novas (SANTOS, 2006, p.150).

Destaca-se que não se está falando somente dos territórios desenvolvidos, os centros urbanos que recebem as grandes indústrias, mas também dos pequenos municípios e da zona rural, que apresentam suas especificidades e também contribuem para o mercado internacionalizado.

Acontece que o mercado mundial, a grande globalização, clama pela (des)territorialização, isto é, a produção acontece em diversos lugares e não é de lugar nenhum. Por outro lado, ela se materializa no território específico (metrópoles, pequenas cidades, zona rural, etc.), quando o indivíduo manipula a matéria-prima. Isso demonstra que Milton Santos não retira a centralidade do trabalho na formação da sociedade, pelo contrário procura adjetivá-la com considerações sobre a sua forma de organização e influência na vida dos homens.

O território é a arena da oposição entre o mercado - que singulariza - com as técnicas da produção, a organização da produção, a "geografia da produção" e a sociedade civil - que generaliza - e desse modo envolve, sem distinção, todas as pessoas. Com a presente democracia de Mercado, o território e suporte de redes que transportam as verticalidades, isto é, regras e normas egoísticas e utilitárias (do ponto de vista dos atores hegemônicos), enquanto as horizontalidades levam em conta a totalidade dos atores e das ações (SANTOS, 2006, p. 175).

Milton Santos demonstra que a geografia não deve ater-se apenas às características físicas de um espaço, mas precisa agregar a elas considerações sobre a intervenção humana. Sendo assim, a geografia, enquanto campo de conhecimento, dá um salto teórico e amplia seu objeto através da interface com outras áreas de conhecimento das ciências humanas.

Diante dessa constatação da intervenção humana no espaço, levando em consideração o processo econômico, a produção de objetos e técnicas, a presença de rugosidades nesses espaços, o autor propõe como objeto da geografia algo que ele chama de território usado, o qual tem como finalidade abarcar as relações entre homens e mulheres que habitam o espaço, fazendo dele um território específico, com marcas que o distinguem de outros.

O território não é apenas o conjunto de sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer aquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (SANTOS, 1999, p.8).

Dessa forma, sua contribuição está em esclarecer que o espaço é um conjunto de possibilidades, as quais podem servir ao desenvolvimento do homem, de suas técnicas e produção. No entanto, essa potencialidade do espaço só ganha forma a partir do uso que o homem faz dele; o desenvolvimento humano, e conseqüentemente do território, existe a partir das relações.

O Mundo, porém, é apenas um conjunto de possibilidades, cuja efetivação depende das oportunidades oferecidas pelos lugares.

[...]

Mas o território termina por ser a grande mediação entre o Mundo e a sociedade nacional e local, já que, em sua funcionalização, o "Mundo" necessita da mediação dos lugares, segundo as virtualidades destes para usos específicos (SANTOS, 2006, p. 230).

Na tentativa de esclarecer a formulação sobre território usado e sua importância para inovação da geografia, Milton Santos e outros teóricos da geografia crítica formularam um manifesto, documento que foi apresentado no XII Encontro Nacional de Geógrafos, em 2000, e que apresentou esse conceito de maneira didática.

O território usado constitui-se como um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes. Daí o vigor do conceito, convidando as relações estabelecidas entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo (BERNARDES et al., 2000, p. 3).

Essa caracterização expressa a importância de levar em conta o território usado para o mapeamento de uma determinada área. A estatística e a dimensão física desse espaço, por vezes, não expressam nitidamente a sua potencialidade. Essa complexidade de relações que se materializam no território e se expressam na análise do território usado pode revelar as relações de exploração, de convívio e sobrevivência dos indivíduos.

Para os atores hegemônicos o território usado é um recurso, garantia da realização de seus interesses particulares. Desse modo, o rebatimento de suas ações conduz a uma constante adaptação de seu uso, com adição de uma mentalidade funcional ao exercício das atividades exógenas ao lugar, aprofundando a divisão social e territorial do trabalho, mediante a seletividade dos investimentos econômicos que gera um uso corporativo do território. Por outro lado, as situações resultantes nos possibilitam, a cada momento, entender que se faz mister considerar o comportamento de todos os homens, instituições, capitais e firmas. Os distintos atores não possuem o mesmo poder de comando levando a uma multiplicidade de ações, fruto do convívio dos atores hegemônicos com os hegemonzados. Dessa combinação temos o arranjo singular dos lugares (BERNARDES et al., 2000, p. 12).

Essa dimensão do uso do território pode ser de grande contribuição para a gestão de políticas sociais, dado que o desvendamento das singularidades permite ao gestor propor ações que confirmam com as necessidades dos indivíduos e colaborem para seu desenvolvimento gradativo.

## 2.2 TERRITÓRIO E POLÍTICAS SOCIAIS

De acordo com o conteúdo apresentado no primeiro capítulo, as políticas sociais podem ser consideradas como alvo de disputa e correlação de

forças na sociedade capitalista, pois, perante a sociedade democrática, ainda que de maneira desigual, todos podem ocupar instâncias de decisão.

Outrossim, pensar em políticas sociais que levem em consideração o território usado é propor a esse mecanismo de intervenção social a necessidade de conhecer e reconhecer as demandas dos indivíduos, suas estratégias de sobrevivência, suas barreiras de convívio e relação. A proposição de uma ação, seja ela materializada por programa, serviço ou atividade, requer o dispêndio de recursos, o mapeamento de quantos e quais indivíduos serão atendidos e como isso será operacionalizado.

Essas etapas que compõem o cotidiano de gestão das políticas sociais estão alocadas no território e influenciadas pelo seu uso, bem como a complexidade das relações, horizontais, verticais na formação deste.

Considere-se, também, o conflito pelo uso dos recursos públicos destinados às infraestruturas. A corporatização do território, com a destinação prioritária de recursos para atender às necessidades geográficas das grandes empresas, acaba por afetar toda a sociedade, já que desse modo a despesa pública ganha um perfil largamente desfavorável à solução de problemas sociais e locais. O orçamento é uma norma que, nesse caso, resolvendo um aspecto do conflito distributivo, em favor da economia globalizada, agrava outros. Mas o orçamento não é global, mas nacional, territorializado (SANTOS, 2006, p. 229).

Portanto, levar em consideração o território usado como norte da gestão de políticas sociais é uma decisão que está alocada em um campo que é político; que imprime no Estado e, consecutivamente, na política social, para além de sua qualidade, seu objetivo imediato e de médio prazo. Isso quer dizer que “as balizas do território tornam-se referenciais da história traçadas no Estado” (POULANTZAS, 1980, p. 131).

No entanto, é bom que se façam algumas ressalvas em tais considerações, na busca de que essas reflexões não sejam interpretadas de maneira superficial. A importância do território para as políticas sociais não está consubstanciada em fortalecer uma interpretação de desenvolvimento de suas potencialidades, a qual indicaria que os próprios cidadãos poderiam identificar seus problemas e suas soluções, tangenciando, dessa forma, a (des)responsabilização do Estado.

Por outro lado, também não se quer supervalorizar a “cultura” particular de cada território; as diferentes formas de se relacionar entre os indivíduos

elucidam a diversidade que existe entre os espaços; todavia, esse não deve ser um aspecto que imprima características de “nacionalismo” ao conceito.

A contribuição de levar em consideração o território usado para a gestão de políticas sociais está na aproximação entre o Estado e a sociedade, o que pode resultar em ações mais efetivas, na perspectiva de superar o atendimento contingencial que as políticas sociais eventualmente produzem.

Incorporar a perspectiva territorial na formulação, na implementação, no monitoramento, na avaliação e na revisão de políticas públicas implica necessariamente manejar as potencialidades ativas dos territórios na constituição de processos e relações sociais e de poder (KOGA; NAKANO, 2005, p. 68).

As abordagens territoriais dos espaços, alvos da intervenção de políticas sociais, não criam essencialmente espaços de participação direta da população. Mas, ao falar de gestão democrática, está-se problematizando vários fatores que superam o âmbito da participação direta. Considera-se que o território usado cria uma proximidade entre a gestão, o planejamento das políticas sociais e a realidade.

No âmbito das políticas públicas locais, o aspecto legal ganha visibilidade quando também são consideradas as características do cotidiano do território, ou seja, trata-se de considerar as representações sociais presentes a partir das suas populações, de suas teias de relações, de suas particularidades de manifestações de solidariedade, de violência, de resignação. São elementos que podem nortear não somente a elaboração e execução de políticas, mas também suas respectivas avaliações de eficiência/eficácia a partir das expectativas dos cidadãos (KOGA, 2011, p. 268).

Nessas circunstâncias, a abordagem territorial pode ser considerada uma estratégia para a gestão democrática, de modo que é preciso entender a dinâmica do território, as formas de sobrevivência que coexistem no espaço, entre diversos outros fatores, para que sejam feitas propostas que tenham ressonância na realidade que se pretende intervir. Os elementos captados pelo estudo do território são subjetivos, ultrapassam os dados quantitativos e técnicos e respeitam a condução política do lugar.

Outra reflexão a ser considerada é o alcance e viabilização efetiva dos direitos sociais.

[...] medidas territoriais no âmbito das políticas públicas são importantes não somente para definir áreas prioritárias para execução de programas e projetos predefinidos, mas também para redefinir as próprias diretrizes e ações das áreas de intervenção. O conhecimento do território nas suas medidas intra-urbanas possibilita levantar, além de carências, também as potencialidades do lugar, para o fomento de estratégias específicas da ação pública. Isto implica a participação dos sujeitos que constroem estas potencialidades locais (KOGA, 2011, p. 258).

O respeito ao território pode ser essencial à gestão democrática, pois possibilita o conhecimento das necessidades específicas de determinada população, pode favorecer inclusive outros mecanismos de gestão, por exemplo, o Orçamento Participativo, como afirma Koga (2011, p. 261): “As experiências do Orçamento Participativo ilustram bem a motivação territorial local, ao dividir o espaço físico da cidade em regiões orçamentárias”.

Essa aproximação da gestão com o território pode ocorrer sob diferentes formas. Por essa razão, cabe destacar a importância da descentralização dos serviços, já que os profissionais que estão presentes no território, operacionalizando as políticas sociais, conhecem a realidade das pessoas com as quais atuam e entendem a dinâmica do território.

A proposta de gestão democrática visa aproveitar o conhecimento acumulado dos profissionais que atuam dentro dos territórios. Isto é, a gestão democrática deve buscar reconhecer os usuários da política como sujeitos, os profissionais operacionalizadores como profundos conhecedores da realidade e da demanda, e a gestão como a planejadora das ações e distribuidora de recursos. “A política pública e sua gestão devem estar referenciadas ao território, pois é nele que se dá a vida dos cidadãos” (WANDERLEY, 2013, p. 27).

Levando em consideração que a sociedade capitalista contemporânea considera todos os indivíduos como cidadãos, mas não cria mecanismos de constante participação direta deles na gestão, esta forma de enxergar a realidade pode ser considerada como mais um passo no desenvolvimento da máquina pública em busca da viabilização da gestão democrática.

Portanto, é possível constatar o papel fundamental da gestão na orientação das políticas sociais, de forma que torna-se indispensável à constante proposição de novas estratégias, para que a gestão seja utilizada de maneira mais

democrática e abrangente, dado que o Estado pode ser permeado e tencionado pelos interesses das diferentes classes.

Ao passo em que se adota a concepção de território para além das demarcações geográficas, levando em consideração os aspectos que compõem e delimitam as relações sociais no espaço, a gestão é obrigada a conhecer a realidade, o que requer um diagnóstico minucioso, com acompanhamento específico.

A compreensão das tramas que se tecem no cotidiano pode revelar um mundo desconhecido pelos diagnósticos normais de apreensão da realidade; nuances que os dados objetivos não costumam prever em seus questionários. A trama de exclusão/inclusão social também passa por este caminho, onde a organização interna do "pedaço" tem seu significado para as populações que ali residem, que por ali transitam (KOGA, 2011, p. 57).

Pode-se afirmar que essa é uma estratégia complexa, a qual reivindica que a gestão extrapole seus aspectos técnicos e se dedique a conhecer a realidade da população que receberá a intervenção do Estado através de Políticas Sociais.

É importante reiterar que no âmbito desta pesquisa será problematizada a política de assistência social. No entanto, a questão do território como estratégia de viabilização de uma gestão democrática pode contribuir para a reflexão sobre várias políticas sociais.

### CAPÍTULO 3

## ASSISTÊNCIA SOCIAL E TERRITÓRIO

A assistência social no Brasil, em grande parte de sua história, foi tratada como ajuda aos mais necessitados, oferecida por entidades e instituições, muitas vezes com vínculos religiosos, subsidiadas de maneira complementar pelo Estado. Essa caracterização é resultado da colonização sofrida pelo país, assim como a influência de solidariedade herdada de Portugal.

O assistencialismo surgiu do interesse dos setores dominantes em manter as relações sociais de produção e, geralmente, interpretado como ato de bondade, generosidade, solidariedade. Cedia-se apenas o mínimo possível, que fosse suficiente para ajudar os necessitados, a partir daquilo que lhes sobrava.

No âmbito das ações estatais, o assistencialismo se configurou nas políticas sociais populistas, paternalistas e protecionistas, executadas pelos seus agentes técnicos, profissionais como o assistente social, que tem função legitimadora do sistema (ALVES, 2013, p. 118).

Esse quadro<sup>38</sup> começa a ser mudado a partir da Constituição Federal de 1988, na qual a Assistência Social passa a ser reconhecida como política pública, sob responsabilidade precípua do Estado, compondo, dessa forma, o tripé da Seguridade Social brasileira. Percebe-se, assim, que a proteção social no Brasil passa a ser assegurada por direitos sociais reconhecidos legalmente e reclamáveis a qualquer tempo por seus cidadãos.

A inclusão da assistência social na seguridade social foi uma decisão plenamente inovadora. Primeiro, por tratar esse campo como de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecede a do Estado. O apoio a entidades sociais foi sempre o biombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado. Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos da sociedade (SPOSATI, 2009, p. 14).

---

<sup>38</sup>Com exemplo desse processo de tardio reconhecimento do Estado diante das demandas da assistência social brasileira, podemos citar a Legião Brasileira de Assistência Social, criada em 1942, pelo decreto de nº 4.830, com objetivo de “Art. 1º A Legião Brasileira de Assistência, abreviadamente LBA, associação instituída na conformidade dos Estatutos aprovados pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, e fundada com o objetivo de prestar, em todas as formas úteis, serviços de assistência social, diretamente ou em colaboração com instituições especializadas, fica reconhecida como órgão de cooperação com o Estado no tocante a tais serviços, e de consulta no que concerne ao funcionamento de associações congêneres” (BRASIL, 1942).

Como desdobramento desse avanço proposto pela Carta Magna, a política de assistência social brasileira é regulamentada, em 1993, pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e, em 2004, é aprovada a Política Nacional da Assistência Social. Estes são marcos reguladores de grande relevância para área.

O objetivo deste capítulo será discutir a democratização da política de assistência social, após a Constituição Federal de 1988, através da utilização do conceito de território. Para o alcance dessa proposta será realizada consulta aos documentos reguladores da política em âmbito nacional e municipal, a respeito de Londrina.

Em sequência, abordar-se-á a trajetória histórica do Jardim União da Vitória, na cidade de Londrina, e as especificidades de sua formação. Esse percurso teórico torna-se válido na perspectiva de refletir sobre a importância do respeito ao território nos momentos que compõem a gestão da política pública, neste caso, da assistência social.

### 3.1 MARCOS REGULATÓRIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS/ALTERAÇÕES, PNAS) E O CONCEITO DE TERRITÓRIO

A lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS), foi um marco na trajetória da assistência social brasileira, uma vez que representa o reconhecimento do Estado sobre seu dever de gerir a Assistência Social enquanto política pública. O segundo marco importante para a consolidação da assistência social brasileira como política social pública foi a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004).

Com vistas a subsidiar essa construção, a política social de assistência social precisou aprimorar seus métodos de intervenção na realidade. Como forma de regulamentar e “padronizar” a assistência social no território brasileiro, surgiram orientações como a NOB (Norma Operacional Básica), aprovada em 1997 e alterações em 1998, 2005 e 2012.

Esse processo de alinhamento inclui a NOB-RH/SUAS de 2006, Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais em 2009 e a aprovação da Lei 12.435, de 06 de Julho de 2011, que altera a LOAS.

A trajetória da assistência social brasileira é marcada por um constante aperfeiçoamento. Portanto, cabe a inferência de que o território tem sido

utilizado pela política na perspectiva de garantir maior qualidade ao atendimento da população, haja vista a proximidade com a realidade. Destaca-se que na LOAS já existe a proposta de descentralização dessa política.

Como forma de demonstrar esse processo de desenvolvimento, bem como identificar leitura sobre o conceito de território na Política de Assistência Social, nesta primeira parte do capítulo, destacar-se-ão algumas passagens da PNAS/2004 (BRASIL, 2005b).

No documento ora observado, existe a leitura de território sob seus aspectos físicos e quantitativos, de modo que tal elemento é ferramenta para a gestão da política. Porém, essa leitura não se dá separada dos aspectos chamados de políticos que compõem o território usado.

[...] é necessário relacionar as pessoas e seus territórios, no caso os 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, 2005b, p. 15).

Essa passagem ressalta a complexidade da referência ao território, porque destaca a escalaridade administrativa que o município tem mediante a esfera federal. Entretanto, no que tange à leitura de realidade, a passagem é clara ao tratar da proximidade que o município pode ofertar à política, evidenciando as necessidades e recursos de seus mandatários.

Em outras passagens da PNAS/2004 (BRASIL, 2005b), a esfera quantitativa do território aparece atrelada à possibilidade que a Política de Assistência Social tem de se aproximar das relações sociais existentes nos territórios.

Por sua vez, ao agir nas capilaridades dos territórios e se confrontar com a dinâmica do real, no campo das informações, essa política inaugura uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas [...] (BRASIL, 2005b, p. 16).

Esses aspectos que evidenciam a construção das relações sociais nos territórios propõem a reflexão sobre a importância da descentralização da

Política de Assistência Social no Brasil. Essa direção apresentada na LOAS, em 1993, tencionou mudanças na forma de conceber a intervenção nesta área.

Outro importante apontamento que aparece na PNAS/2004 é a referência sobre as diferenças entre os municípios do Brasil (BRASIL, 2005b), dada a peculiaridade brasileira que comporta grandes metrópoles e municípios pequenos, o que consecutivamente impacta na realidade da população que reside nesses diferentes lugares, bem como na necessidade de gestão territorial da política. É por tais diferenças nas realidades dos municípios que a importância da gestão descentralizada e participativa da Política de Assistência Social é tangente; diante disso, o SUAS<sup>39</sup> é um mecanismo de aprimoramento.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (BRASIL, 2005b, p. 39).

Percebe-se que, nas passagens bem como em toda a PNAS/2004, existe menção a pessoas e seus territórios. A PNAS/2004 apresenta como eixo norteador a dimensão do usado para além da análise quantitativa do território, na busca de qualificar as propostas de intervenção.

Postas tais considerações, destaca-se que a LOAS/alterada faz referência ao território nos artigos, 6º, 6º-A e 6º-C, de forma a especificar que a política de assistência social o utiliza como base para os serviços ofertados, bem como para identificar as famílias a serem atendidas. O artigo 6º-A dispõe sobre a vigilância socioassistencial, a qual é instrumento de viabilização da proteção proposta pela política, na perspectiva de prevenir os riscos e vulnerabilidades no território.

---

<sup>39</sup>[...] o SUAS, em seu desenho gerencial, aponta para a superação desta estrutura ao adotar a perspectiva da descentralização e, ao reafirmar o princípio da democratização da gestão pública, resgata a dimensão política da gestão, reconhece e valoriza a representação de grupos sociais (RIZZOTTI, 2010, p. 180).

Embora o conceito de vigilância socioassistencial atrelado ao de território usado seja recente, a PNAS/2004 já expressa de modo inicial a direção para tal postura de análise, apresentando o direcionamento da política, bem como a leitura de Estado atrelada à importância da garantia de qualidade de vida aos cidadãos. Essas afirmações são relevantes, pois se relacionam, conforme exposto e problematizado no primeiro capítulo, ao papel do Estado e possibilidades que as políticas sociais apresentam na sociedade capitalista.

Considera-se que a territorialização da política, bem como a instalação dos equipamentos de atendimento no território, contribui para a maior compreensão da realidade e dá possibilidade de proposição de ações mais efetivas, de acordo com a especificidade de cada lugar.

Na inauguração da visão socioterritorial da PNAS, aponta-se a necessidade de se relacionarem as “pessoas e seus territórios”, ressaltando-se que a adoção da mesma deve constituir-se em estratégia central, a fim de se chegar o mais próximo possível do cotidiano da vida das pessoas, identificando as situações de vulnerabilidade e riscos, garantindo-se, assim, a proteção social pública de responsabilidade da Assistência Social. (ANDRADE, 2012, p. 114).

Nesses moldes, utilizar-se-á a política de assistência social na cidade de Londrina, como parâmetro para discussão sobre a possibilidade de inovação trazida pela consideração do território enquanto estratégia para a gestão democrática, entendendo-o para além da delimitação geográfica de fronteiras.

### 3.2 LONDRINA E A ASSISTÊNCIA SOCIAL

Antes dos marcos legislativos expostos no tópico anterior, a assistência social era exercida de maneira emergencial com vistas a atender contingências e/ou calamidades públicas. Conforme Couto (2004), é possível perceber que a legislação brasileira, até a aprovação da Constituição Federal de 1988, não aborda especificamente a assistência social; pelo contrário, restringe-se a intervenções do Estado para os mais pobres de acordo com a conjuntura político-econômica.

Desse modo, o que prevalece para esta forma de intervenção na realidade é a execução filantrópica.

Desde o século XVIII, a filantropia e a assistência social associavam-se intimamente às práticas de caridade no Brasil. Dependiam de iniciativas voluntárias e isoladas de auxílio aos pobres e desvalidos da “sorte”. Estas iniciativas partiam das instituições religiosas que, sob o prisma da herança moral cristã, dispensavam seus cuidados, oferecendo abrigos, roupas e alimentos, em especial às crianças abandonadas, aos velhos e doentes em geral. É mais do que reconhecido o papel de organizações como as Santas Casas de Misericórdia no país como também atividades desenvolvidas por várias ordens religiosas (ESCORSIM, 2008).

A cidade de Londrina<sup>40</sup>, localizada no norte do Paraná, também vivenciou esse cenário de execução da assistência social. As ações voltadas a esta área no município estavam alocadas, majoritariamente, em organizações filantrópicas.

Sendo assim, a forma de atendimento aos necessitados na cidade de Londrina, entre 1940 e 1980, seguiu os mesmos parâmetros que o restante do país.

“As Igrejas e a rede de organização das entidades filantrópicas da sociedade civil se encarregaram de organizar a prestação de serviços assistenciais: creche, lares para órfãos, asilos para velhos, hospitais” (ALVES, p. 156, 2013).

No que tange à intervenção municipal, as ações de assistência social, em sua maioria, estavam vinculadas a outras políticas, como educação e saúde.

Concomitante à consolidação do trabalho assistencial de caráter filantrópico, voluntário e assistencialista teve início a história da Assistência Social pública, sendo que em 1948 foi criado o Departamento de Educação Pública e Assistência Social que se constituiu o primeiro órgão executor da Assistência Social. Entretanto, tal Departamento dava maior ênfase à área educacional. A partir das diretrizes do governo federal, somente em 1973, através de ampla reforma administrativa, foi criada a Secretaria de Saúde Coletiva e Promoção Social. Em Londrina, até 1993, a execução de serviços assistenciais era atrelada às áreas de Saúde e Educação (SOUZA, 2006).

A intervenção do Estado na área de atenção aos necessitados poderia ser promovida em âmbito municipal, estadual e federal. Sobre tal divisão,

---

<sup>40</sup>O Município de Londrina, considerado a quarta maior cidade da região sul do país, possui, de acordo com o Censo do IBGE/2010, 506.701 pessoas como população residente, das quais 493.520 na área urbana e 13.181 na área rural. A estimativa populacional indica crescimento no número de residentes para 537.566 habitantes no município (IBGE/2013) (LONDRINA, 2014, p. 14).

Alves (2013) aponta que a primeira iniciativa federal em Londrina foi a instalação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942.

Ainda que Londrina tenha sobre a história da política de assistência social esse contexto, é possível afirmar que houve avanços significativos na normatização e execução da política em âmbito municipal, mesmo antes da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social. Conforme Aragão (2009), em 1991, através da lei nº 4.910, foi criado um órgão gestor específico, a Secretaria de Ação Social, que só seria implementada em janeiro de 1993, dez meses antes da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social.

Ressalta-se que

O Município regulamentou a LOAS em 23 de dezembro de 1994 pela Lei nº 6.007, que criou a Conferência Municipal, fórum máximo de discussão, avaliação e deliberação; o Conselho Municipal de Assistência Social com composição paritária entre o poder público e a sociedade civil e o Fundo Municipal para alocação e repasse de recursos. Na época, a Secretaria de Ação Social teve regulamentado um percentual de 5% do orçamento geral do município para implantar a Política Municipal de Assistência Social (ALVES, 2013, p. 179).

Tais dados ilustram o avanço da política de assistência social em Londrina, pois sua estruturação, mesmo antes da LOAS, possibilitou que, após essa aprovação, a cidade possuísse condições de regulamentar a legislação federal prontamente.

Os dados também demonstram a implementação dos mecanismos democráticos de gestão, previstos na legislação nacional de assistência social, no município de Londrina/PR. A esse respeito, torna-se importante especificar cada um deles, com vistas a tornar claro o processo democrático no município.

Os conselhos municipais são órgãos paritários entre sociedade e Estado, e são criados por lei; em políticas sociais como a assistência social, sua existência é obrigatória, tendo em vista o repasse de recursos. Os conselhos podem ter funções deliberativas, consultivas e/ou de controle. No caso da assistência social, o conselho é deliberativo.

Na cidade de Londrina, existem 15 competências atribuídas ao conselho municipal de assistência social, entre elas: “Estabelecer as prioridades da política municipal de assistência social e aprovar o Plano Municipal Anual de

Assistência Social, de acordo com as diretrizes gerais aprovadas na Conferência Municipal de Assistência Social” (LONDRINA, 2015a).

O CMAS de Londrina/PR, criado pela Lei Municipal nº 6.007, de 23 de dezembro de 1994, tem o papel de exercer o controle social sobre a Política Municipal de Assistência Social. Sua legislação inicial foi alterada pela Lei Municipal nº 9.185 de 02 de outubro de 2003 e pela Lei Municipal nº 10.211, de 27 de abril de 2007, que instituiu a representação de usuários da política de assistência social (ALVES; ALMEIDA, 2013, p. 152).

Como se vê, o conselho municipal está submetido às decisões e deliberações estabelecidas na Conferência Municipal de assistência social.

A conferência, por sua vez, é um momento de discussão e debate sobre a política de assistência social. Nesse espaço é garantida a participação de usuários da política na busca de entender e estabelecer prioridades para o atendimento. A periodicidade de realização é de 2 anos.

A primeira Conferência Municipal de Assistência Social do Estado do Paraná foi realizada em Londrina, em 1995.

Desde a primeira Conferência Municipal, convocada em 1995 pelo CMAS de Londrina, constatou-se a preocupação com a efetiva participação da população. Nas primeiras Conferências e na composição do conselho não participavam usuários da política. No ano de 2007 a lei municipal foi alterada, prevendo a participação de cinco usuários titulares e cinco suplentes[...] A partir da V Conferência, realizada em 2003, intensificou-se a realização das pré-conferências de assistência social, o que tem contribuído para o maior envolvimento dos protagonistas dessa política pública na qualificação dos debates necessários ao controle social (ALVES; ALMEIDA, 2013, p. 152).

As pré-conferências são espaços descentralizados que têm objetivo de discutir e debater os aspectos da política de assistência social nos diferentes territórios; são realizadas no intuito de maximizar a participação dos usuários da política. Em 2011, o período de preparação para a Conferência municipal de Assistência social contou com 46 pré-conferência,

[...]sendo 43 regionalizadas nos territórios das áreas de abrangência dos 10 CRAS do município, incluindo a zona rural, 01 pré-conferência de usuários da Proteção Social Especial, 01 pré-conferência de trabalhadores da área e 01 pré-conferência de entidades prestadoras de serviços. As pré-conferências mobilizaram cerca de 2.283 pessoas, entre 1645 usuários, além dos trabalhadores, representantes de outras políticas, diretores de entidades entre outras (ALVES; ALMEIDA, 2013, p. 157).

No ano de 2015, será realizada a XI Conferência Municipal de Assistência Social, na cidade de Londrina, com o tema “Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026”.

A esse respeito, é oportuno enfatizar a importância que a regulamentação federal tem, na medida em que pode influenciar todos os municípios. Além da LOAS, pode-se destacar a aprovação da Norma Operacional Básica (NOB), em 1997, e a Política Nacional de Assistência Social, em 2004. Porém, vale ressaltar a imprescindibilidade da implantação municipal, pois é o município que está mais próximo e pode conhecer as especificidades de sua população.

É por esse motivo que a Política de Assistência Social em Londrina é referência para o estudo ora apresentado. A normatização e experiência, no que tange à implementação da assistência social, bem como à iniciativa de descentralização dos atendimentos através do Projeto de Apoio sócio-familiar descentralizado, mesmo antes dos CRAS, ilustram o percurso de aprimoramento da política municipal.

A territorialização através da instalação dos equipamentos de atendimento descentralizados levam à maior compreensão da realidade dos cidadãos e permitem a proposição de ações mais efetivas, de acordo com a especificidade de cada lugar.

A esse respeito é importante considerar a trajetória da política de Assistência Social no Jardim União da Vitória e sua forma de estruturação, mesmo antes da legislação, o que resguarda o esforço dos trabalhadores em ofertar o serviço à população, bem como as fases de consolidação do atendimento. Para comprovar tal afirmação, destaca-se um depoimento feito por um dos sujeitos do grupo focal, realizado com gestores das políticas de assistência social e educação que atuam sobre o Jardim União da Vitória. Essa abordagem empírica foi promovida no âmbito do projeto de pesquisa PROCAD/Casadinho.

*[...] o serviço de convivência que está dentro da Secretaria de Assistência, já existe dentro do território há muitos anos; há quase 20 anos, só que ele começou lá debaixo da Seringueira que os “oficineiros” [sic] vinham, atendiam as crianças que aderiam e tal, e isso foi se reestruturando também. Hoje a gente tem uma dificuldade referente às vagas porque a gente não tem estrutura física que seria necessário pra atender [...] (Sujeito 04- Profissional da Política de Assistência Social).*

Londrina, atualmente, conta com 11 CRAS divididos entre as diferentes regiões da cidade. Na estrutura administrativa da Secretaria de Assistência Social do município existe uma Diretoria de Proteção Social Básica e uma Gerência de Gestão dos CRAS, que dão suporte especificamente aos CRAS.

Essa forma de organização da Secretaria Municipal de Assistência Social expressa o avanço que as normatizações em âmbito federal e municipal possibilitaram para a execução dessa política na cidade. No entanto, a construção de uma política social é um processo contínuo, de modo que pensar as estratégias de viabilização da gestão democrática torna-se importante para esse aprimoramento.

Refletir que o conceito de território, à luz das contribuições de Milton Santos, pode servir de direcionamento para ações da política de assistência social, assim como para as demais políticas sociais, impõe novos desafios para a gestão dessa política. Contudo, a “aplicação” dessa perspectiva é gradativa.

É importante destacar os mecanismos que existem na cidade de Londrina e que corroboram para a viabilização da gestão democrática ou que fornecem elementos para a participação da população na gestão da política.

No que diz respeito à legislação da política de Assistência Social na cidade de Londrina, destaca-se que a Política Municipal de Assistência Social (PMAS), Lei 11.088/2010, faz uso do conceito de território atrelado à proposta de vigilância socioassistencial.

[...] a PMAS se volta com prioridade para o desenvolvimento das outras duas funções atribuídas a esta área de política pública – a vigilância socioassistencial e a defesa social e institucional.

A vigilância refere-se ao conhecimento da presença das vulnerabilidades sociais da população e dos territórios, a partir da produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados da incidência dessas situações sobre indivíduos e famílias nos diferentes ciclos de vida (LONDRINA, 2010a, p. 13).

Como se pode perceber, a PMAS segue os mesmos parâmetros da LOAS e PNAS/2004 na proposta de execução da política, e neste direcionamento é possível identificar os princípios do conceito de território usado.

Todavia, o Plano Municipal de Assistência Social, aprovado em 2014, demonstra as dificuldades cotidianas na implementação desse conceito através do resultado do diagnóstico descentralizado e participativo, realizado pela

Secretaria Municipal de Assistência Social: “Dificuldade em realizar a busca ativa e a vigilância social, devido ao grande número de bairros que compõem os territórios de abrangência dos CRAS – conseqüente sobrecarga das equipes técnicas; [...]” (LONDRINA, 2014, p. 34).

Assim, é possível perceber que o conceito de território usado expõe a gestão da política de assistência social a várias dificuldades de implementação, mesmo na cidade de Londrina; onde existe certo acúmulo histórico no aprimoramento dessa política, são encontrados desafios importantes.

### 3.3 O JARDIM UNIÃO DA VITÓRIA

Por entender que o território reserva potencialidade no que tange à proposição da gestão democrática, ainda que nos moldes da sociedade capitalista, elencou-se o Jardim União da Vitória, localizado na Zona Sul da cidade de Londrina-PR, como o lócus para este estudo. Esse bairro possui trajetória específica de formação, resultado da luta de seus ocupantes iniciais por moradia e direitos sociais. Cabe destacar que a Política de Assistência Social foi atuante no processo de articulação e mobilização dos moradores desse bairro.

Por se tratar de uma história específica de um bairro da cidade de Londrina e, consecutivamente, haver restrita bibliografia sobre o tema, utilizar-se-ão como base para a construção deste tópico três trabalhos acadêmicos: um trabalho de conclusão de curso, realizado por Silva (2002), uma dissertação de mestrado, construída por Camponez (2005) e uma tese de doutorado elaborada por Ruiz (2013).

Acrescentam-se a esse material estudado alguns trechos obtidos através de grupo focal, feito com lideranças do Jardim União da Vitória, promovido pelo Projeto de Pesquisa Integrado entre Universidade Estadual de Londrina (UEL) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), PROCAD/Casadinho, na busca de complementar as referências bibliográficas sobre o tema.

O bairro nasce na segunda metade da década de 1980, através da ocupação de pessoas que haviam deixado a zona rural em busca de trabalho na zona urbana e não tinham lugar para morar, alocando-se, assim, em favelas da cidade: “Em 16 de agosto de 1985, quinze famílias, oriundas das favelas

londrinenses Nossa Senhora da Paz (antiga Caixa Econômica), Marisa e Franciscato, ocuparam esse terreno da COHAB” (CAMPONEZ, 2005, p. 34).

*[...] então era tudo fazenda e pasto pra todo lado. Um dia, mais ou menos umas cinco e meia, seis horas da noite, ali em cima corria um carreador que ia lá pro finalzinho, pra baixo onde era um bambuzal e era umas quatro e meia, cinco horas você só via comboio de carros, caminhão passando pra lá com mudança em cima, dentro da fazenda. A gente pensou: ‘o que o pessoal está fazendo?’ Porque não tem casa lá pro fundo! Mas a gente não quis ir ver, continuamos aqui embaixo. Aí no outro dia pelo noticiário que a gente viu que o pessoal tinha invadido o campo lá em cima, aí veio toda aquela política de assentamento [...] (Grupo focal - Liderança 01).*

Segundo Camponez (2005), a ocupação desse terreno foi permeada por conflitos entre os ocupantes e o poder público. Em 28 de agosto de 1985, houve despejo das famílias que ali estavam acampadas em atenção à reintegração de posse requerida pela COHAB (Companhia de Habitação). Após o despejo, as famílias ocuparam um terreno público nas proximidades da Prefeitura Municipal de Londrina, localizada no Jardim Mazzei II, região central da cidade, e, em seguida, buscaram negociar diretamente com o Governador do Estado da época, aproveitando uma solenidade que acontecia na região.

Diante desse fato, o poder público autorizou que os ocupantes do terreno retornassem, no entanto, apenas para exercer o cultivo, porque havia alegação de que o terreno era impróprio para moradia.

Em 1987, ocorreu nova ocupação com onze famílias. Entretanto, diferentemente da primeira, as famílias deixaram pacificamente o local depois de receber ordem de despejo. Salienta-se que, durante essa ação, houve uma “oferta” de unidades habitacionais regularizadas, feita pelo poder público aos ocupantes.

Durante a negociação para construção das primeiras unidades habitacionais do bairro, mudou-se para o local um número maior de famílias, o que forçou a ampliação de unidades propostas. Desta sorte, as primeiras 32 unidades habitacionais do Jardim União da Vitória foram construídas no ano de 1987, através do Programa de Construção, Conclusão, Ampliação e Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM)<sup>41</sup> (CAMPONEZ, 2005)<sup>42</sup>.

<sup>41</sup>O Programa de Construção, Conclusão, Ampliação e Melhoria da Habitação de Interesse Social foi criado na década de 1970, por iniciativa do governo federal. “O Programa FICAM (1977) funcionava de modo articulado ao PROFILURB [Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados], constituindo-se como uma alternativa às habitações convencionais, propiciando aos financiados a possibilidade de autoconstrução. Esse programa ainda abarcava uma clientela de menor renda no

Pode-se afirmar que as ocupações enfrentaram diversas disputas políticas e foram perseverantes na luta pelo direito à moradia. Esses apontamentos tornam-se claros em decorrência da morosa iniciativa do poder público em regularizar terreno e a resistência dos ocupantes na busca de conquistar um lugar para morar, pois foi “[...] apenas em 1996 que a COHAB começou o processo de cadastramento das 1.577 famílias que já moravam no terreno [...]” (RUIZ, 2013, p. 137).

Porém, existe a alegação de que a regularização fundiária do Jardim União da Vitória aconteceu de forma rápida, a partir do momento em que o poder público se apresentou disposto a realizá-la. Mesmo que a espera tenha durado cerca de onze anos para as famílias.

*O União da Vitória foi regularizado<sup>43</sup> rápido, muito rápido. Por quê? Porque eles construíram o Posto de Saúde e lá no Tribunal de Contas da União constava que um administrador do Paraná construiu um Posto de Saúde dentro de uma fazenda; aí você teria um tempo muito rápido pra regularizar, para não entrar nesse processo todo judicial [...] Sem contar que tinha uma cobrança também muito das organizações da época, da Associação de Mulheres, Associação de Moradores e outras entidades que tinham no União da Vitória [...] (Grupo Focal - Liderança 08).*

Esse percurso de formação impulsionou iniciativas importantes de articulação entre os moradores, meios que foram utilizados para pressionar o poder público com relação à infraestrutura e serviços necessários para aquela região. No que tange à Assistência Social, pode-se destacar o papel ativo de profissionais para a consolidação do Conselho de Entidades<sup>44</sup> no bairro e associação de moradores.

---

financiamento individual de material de construção, sendo uma inovação em comparação aos modelos existentes no período” (SILVA, 2007, p. 31-32).

<sup>42</sup>Mesmo com essa “inicial regularização”, existem jornais e pesquisas que atribuem o início do União da Vitória à ocupação de famílias advindas da favela “OK”, na cidade de Londrina, desconsiderando assim as ocupações de 1985 e 1987 (CAMPONEZ, 2005). Mas, entende-se que é importante conhecer a trajetória histórica, contemplando, dessa forma, as primeiras ocupações, na perspectiva de compreender o processo de consolidação do bairro, haja vista que esse primeiro período, entre 1985 e 1987, resguarda fatos importantes de luta das famílias.

<sup>43</sup>A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009a, Art. 46).

<sup>44</sup>[...] em 1994 nós criamos ainda que informalmente aquilo que nós chamamos de Conselho de Entidades. Então este Conselho previa a participação de ao menos um titular de cada entidade, de cada organização, não só de organização filantrópica mas também de organismos do Estado [...]. Na verdade o Conselho foi iniciado em 1993, no início de 93, na metade desse ano surgiram as primeiras reuniões[...] (SILVA, 2002, anexo 07).

Nesse contexto, é possível refletir sobre a importância da administração democrática naquele período, bem como o direcionamento nacional da política de Assistência Social, no que se refere à descentralização.

[...] a secretária de ação social era uma referência importante[...] então assim, na verdade a secretária de ação social ela fazia um trabalho de articulação de outras secretarias. [...] essa experiência de articular até os bairros e a comunidade específica como prioridade, então muitos conflitos surgiram até no corpo de poder público, mas sem dúvida a secretária de ação social sempre bancou essa articulação principalmente na base e nós fazíamos esse trabalho localmente com os técnicos lá presentes, [...] (SILVA, 2002, anexo 07).

Ruiz (2013) apresenta em sua tese várias passagens sobre a luta por educação, expressa através de dados e reportagens mostrando que os moradores desse local foram os responsáveis pela conquista do CAIC – Centro de Atendimento Integral à Criança, em 1996, e participaram de reivindicações por escolas municipais e estaduais também na década de 1990.

A escolha dos nomes das ruas do bairro, segundo Ruiz (2013) foi feita pelos moradores, na busca de homenagear pessoas e profissionais que colaboraram na luta pela conquista e efetivação de direitos sociais. Assim também aconteceu com as escolas. Ao longo do percurso histórico de consolidação do bairro, pode-se entender que o período após as conquistas resguardou um processo de “passividade” dos moradores, ou seja, após a regularização fundiária, bem como a instalação de equipamentos públicos, as reivindicações diminuíram.

Quando houve a mudança na administração pública o conselho sentiu e houve também mudanças na realidade do conselho, outra mudança foi a troca de padre, já que o Dirceu saiu da região e outra mudança foi quando o grupo que era do conselho perdeu a eleição para nova associação de moradores. Então esses três fatos foram marcando um certo desânimo nas pessoas do conselho e a motivação foi acabando [...] (SILVA, 2002, anexo 07).

Somente em 2007, houve uma nova onda de protestos no Jardim União da Vitória, a reivindicação era por mais vagas nas escolas do bairro, posto que o CAIC não comportava toda a demanda, e as crianças eram matriculadas na Escola Estadual Prof<sup>a</sup> Vani Ruiz Viessa, Jardim Franciscato, bairro localizado na Zona Sul de Londrina, geograficamente próximo ao Jardim União da Vitória.

Esse incidente pode ser avaliado através do conceito de território usado. Ruiz (2013) destaca uma reportagem do Jornal da Cidade<sup>45</sup>, na qual um morador afirma que a escola fica a 10 km do Jardim União da Vitória; todavia, a mesma autora afirma que a escola do bairro Franciscato fica a 2,6 km do CAIC.

Essa informação é interessante por confrontar o georreferenciamento com a realidade e o cotidiano dos moradores. Essa suposta ambiguidade é erradicada no reconhecimento empírico dos bairros, visto que o Jardim União da Vitória e Franciscato são vizinhos territoriais, porém o trajeto que deve ser feito pelas vias públicas para o acesso de um local para outro exige que os moradores deem uma volta, façam um contorno externo no bairro, tendo a necessidade de atravessar uma rodovia próxima.

Portanto, mesmo os bairros sendo vizinhos territoriais, aparentemente bem próximos, o desvio necessário para o acesso de um bairro ao outro prolonga o trajeto. É importante considerar ainda a necessidade de travessia por uma rodovia que marca a fronteira entre os bairros, o que expõe os moradores ao risco de acidentes.

Essas informações ilustram a necessidade de aproximação à realidade, uma vez que a consulta aos dados do território físico, no que tange à distância entre os dois bairros, podem demonstrar a viabilidade de acesso à escola. Contudo, no deslocamento necessário, aparece a inviabilidade.

A situação exposta salienta a importância dos protestos realizados pelos moradores do Jardim União da Vitória, em 2007, em busca de ampliação das vagas na escola do bairro para evitar o deslocamento perigoso de crianças pela rodovia.

A dissertação de Camponéz (2005) também apresenta a luta dos moradores por melhores condições de vida, água, asfalto, saneamento básico, educação, saúde, etc. Na consulta a esse material, percebe-se que os moradores destacam as conquistas como frutos da luta realizada por eles, uma vez que o poder público sempre agiu pela pressão.

Para a reconstituição do processo de urbanização do União da Vitória, uma das perguntas feitas aos entrevistados dizia respeito à forma como foram viabilizadas as obras nele realizadas. O que chamou a atenção nas

---

<sup>45</sup>Jornal Folha de Londrina, 17 de Fevereiro de 2007 (RUIZ, 2013, anexo C).

respostas foi a ênfase na luta coletiva como instrumento para efetiva conquista da infraestrutura necessária (CAMPONEZ, 2005, p. 58).

Com vistas a contribuir com essa afirmação, salienta-se o exemplo do orçamento participativo que aconteceu na cidade de Londrina durante os anos de 1993-1996. Essa forma de gestão democrática permitiu “70% do saneamento básico, a construção do posto de saúde do bairro, a regularização fundiária e o asfalto” (CAMPONEZ, 2005, p. 66) no Jardim União da Vitória, o que, mais uma vez, demonstra a intensa participação e reivindicação dos moradores por serviços e direitos sociais<sup>46</sup>.

[...] então paralelo à secretária da ação social, nós tínhamos naquele momento a iniciação do Orçamento Participativo, o programa começava a ser implantado aqui no município, então todo o contexto conduzia a um trabalho de envolvimento com as comunidades (SILVA, 2002, anexo 07).

No que diz respeito às formas que os moradores do Jardim União da Vitória encontraram para se manifestar e reivindicar as necessidades do bairro aparecem várias estratégias: “passeatas, abaixo-assinados, fechamento de ruas, acampamentos em frente à prefeitura, lista de presença das assembléias e desvio de roteiro de ônibus, entre outras” (CAMPONEZ, 2005, p. 75).

Em relação à organização dos moradores, Ruiz (2013) afirma que as iniciativas no bairro, em sua maioria, estiveram ligadas à composição de comissões sobre os assuntos em questão; pode-se observar que a composição dessas comissões, o preparo dos moradores na perspectiva de levantamento de dados foram estratégias importantes para as reivindicações, independente dos instrumentos utilizados para pressionar o poder público. “[...] *mas a organização, a organização todos nós temos alguma coisa em comum, nós queremos melhorar o União da Vitória [...]*” (Grupo focal - Liderança 08).

É importante destacar que nesse processo também estavam envolvidos profissionais da Assistência Social e lideranças vinculadas à igreja Católica. “[...] foram criadas muitas comissões, que eram braço do Conselho, nós

---

<sup>46</sup>O orçamento participativo foi extinto na cidade de Londrina, após o ano de 1996 e retomado em 2001, realizado até o ano de 2004. Nos dias atuais são realizadas audiências públicas com vistas a identificar através da manifestação dos moradores das diferentes regiões, quais serão as prioridades. No ano de 2013, a audiência pública da região Sul foi realizada no dia 14 de Março, na Escola Municipal Zumbi dos Palmares, localizada no Jardim União da Vitória (LONDRINA, 2013).

tínhamos lá, eu não me recordo de todas... mas tinha a comissão de assistência social [...]” (SILVA, 2002, anexo 07).

A luta dos moradores do Jardim União da Vitória não se restringiu à reivindicação por equipamentos públicos, mas abrangeu a qualidade de vida e dignidade, na busca do reconhecimento da cidade sobre esse território. A reivindicação dos moradores por emprego, sendo que o bairro era discriminado por sua condição de vulnerabilidade social, explicita esse direcionamento.

A forma como a organização popular do União da Vitória sempre buscou alternativas para a superação de problemas cotidianos denota o reconhecimento de espaços de enfrentamento, de alternativas de mudança, enfim, de práticas de formação de sujeitos políticos. Isso faz que o bairro seja considerado *sui generis* em relação a outros da cidade, pois sua presença na cena política urbana vai além das demandas localizadas por bens ou equipamentos sociais coletivos (CAMPONEZ, 2005, p. 82).

O que é importante nessas experiências é que o território vive e pode fomentar mudanças, as quais não alcançam os patamares mais amplos da sociabilidade humana, isto é, transformação do modo de produção, mas podem proporcionar modificações na infraestrutura, na condição de vida das pessoas que vivem nos diferentes territórios. O União da Vitória é protagonista de uma história específica, mas que nos dá muitos apontamentos sobre as potencialidades da gestão democrática, quando se tem o território como estratégia de viabilização.

Cabe destacar que os exemplos de luta demonstrados durante esse tópico expressam um “vir a ser” para a gestão democrática de políticas sociais, pois a história do bairro aponta que a democracia não foi utilizada como direção em algumas ações, por exemplo, durante a primeira reintegração de posse.

Por outro lado, a incisiva iniciativa dos moradores em reivindicar e pressionar o poder público com relação a suas necessidades específicas, o importante apoio de profissionais da Assistência Social assim como a atuação da igreja Católica demonstraram como a abertura democrática em diferentes instâncias da gestão podem contribuir para a disputa e correlação de forças dentro da máquina estatal.

Diante desse percurso histórico, cabe agora uma breve apresentação de dados referentes ao União da Vitória nos dias atuais. Os dados podem revelar o perfil de moradores do bairro e contribuir para a reflexão sobre o resultado da trajetória de reivindicações, posto que a iniciativa de luta dos

moradores desse local já não se apresenta com o mesmo vigor verificado durante sua construção.

Para essa exposição serão utilizados dados extraídos da pesquisa quantitativa sobre o Jardim União da Vitória, realizada no âmbito do PROCAD/Casadinho.

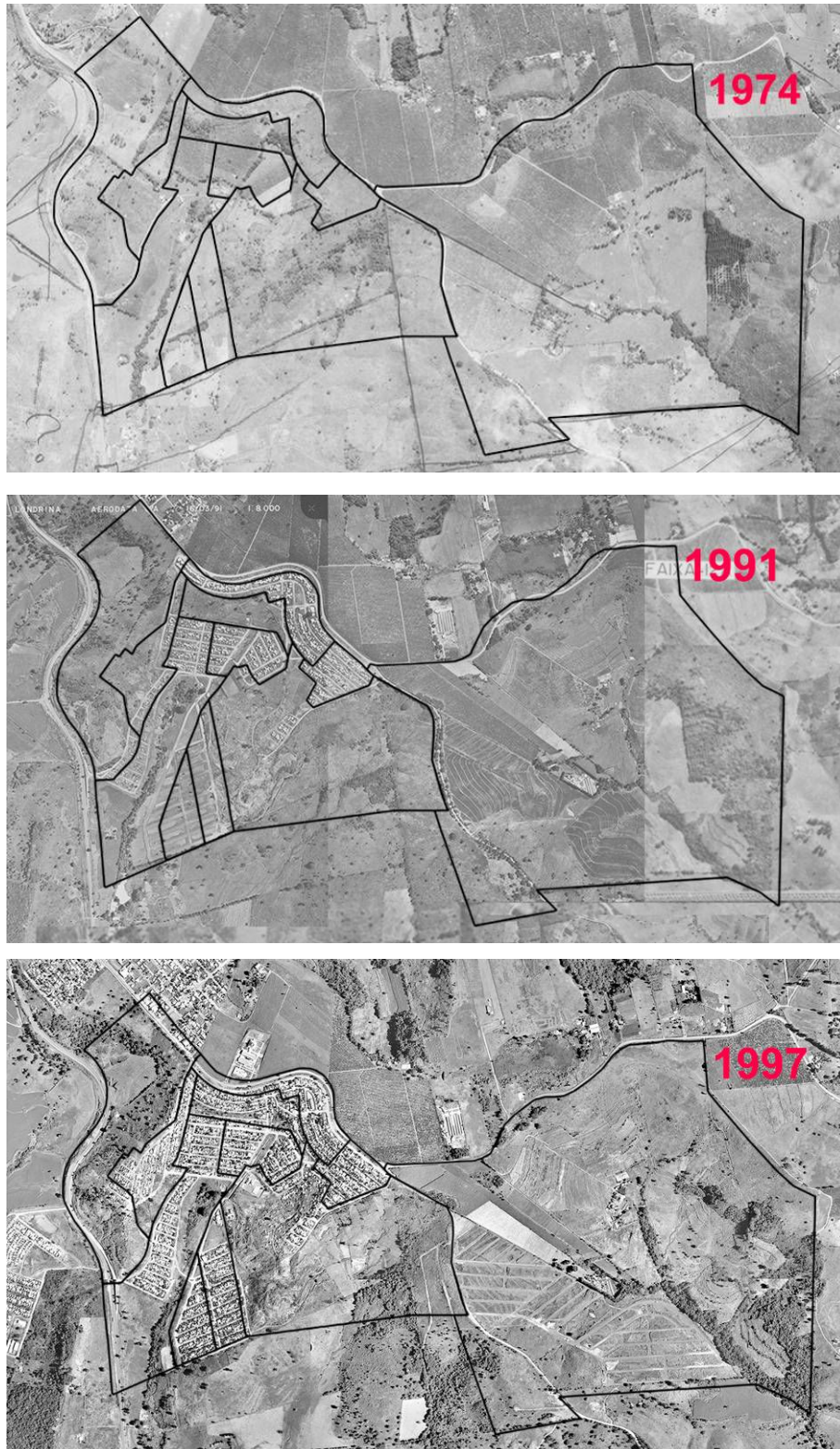
Um dos dados extraídos desta pesquisa revelou que em 2010 haviam 10.086 habitantes e 2.822 domicílios particulares permanentes ocupados no bairro. Essa informação revela que a população residente no Jardim União da Vitória cresceu exponencialmente desde sua primeira ocupação.

O grande número de moradores ilustra que, na atual conjuntura do município de Londrina, o Jardim União da Vitória pode ser um bairro atrativo para morar, pois conta com serviços públicos de qualidade. Entretanto, pode-se afirmar que não é apenas a disponibilidade de serviços que corrobora para esse grande número de moradores, o reconhecimento e pertencimento ao território são fatores preponderantes nesse processo. Conforme um dos entrevistados, *“aqui as pessoas têm um modo de vida diferente [...], uma compreensão da vida em comunidade diferente de outros bairros”* (L1)

De acordo com a pesquisa do PROCAD/Casadinho, o Jardim União da Vitória é majoritariamente residencial, mas existem algumas atividades comerciais como bares, lojas, entre outros. Não há lugares vazios nas áreas já urbanizadas, todavia o bairro possui alguns espaços ociosos devido à dificuldade de ocupá-los, haja vista a condição do solo e declividade de algumas áreas.

Conforme apresentado através das referências históricas, constata-se que a ocupação foi gradativa e a regularização foi feita majoritariamente através de programas habitacionais. A Pesquisa também permitiu a visualização desse crescimento ao longo dos anos.

Figura 1 – Registro da evolução urbana do bairro União da Vitória: aerofotos de 1974, 1991 e 1997.



Fonte: PROCAD/CASADINHO, 2015.

As figuras acima demonstram que os setores que foram ocupados no início do bairro ainda são os mais populosos; esse dado confirma a existência de

espaços vazios no bairro. Analisa-se que o crescimento populacional e a dificuldade de ocupar algumas áreas no bairro impulsionaram as ocupações irregulares em espaços públicos, como praças, por exemplo. Por esse fato, a análise cuidadosa das três figuras acima demonstra o aumento de moradias, mas revela que esse aumento se dá nos mesmos espaços ocupados inicialmente, ou seja, mais pessoas morando na mesma área.

A tabela a seguir apresenta os dados das ocupações irregulares no Jardim União da Vitória.

Tabela 1 – Ocupações irregulares no bairro União da Vitória em Londrina.

Localização	Número de Famílias	Número de Pessoas
Rua dos Médicos – Jardim União da Vitória	70	245
Praça do Jardim União da Vitória	54	189
Rua dos Olheiros – Jardim União da Vitória	330	1.155
Área Verde II – Jardim União da Vitória	33	115
TOTAL	487	1.704
Localização	Número de Famílias	Número de Pessoas
TOTAL LONDRINA	1.144	3.997

Fonte: PROCAD/CASADINHO, 2015.

Os dados acima revelam que aproximadamente 39% dos moradores do Jardim União da Vitória estão em áreas ocupadas irregularmente. A ocupação irregular está condicionada à infraestrutura e saneamento precários ou inexistentes. Essa é uma demonstração de que, mesmo com serviços públicos de referência no município, o Jardim União da Vitória convive com condições muito precárias para a vida de sua população.

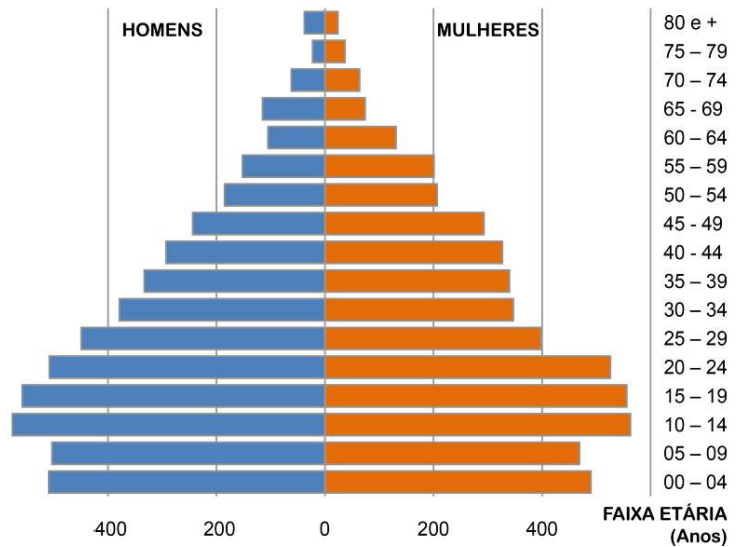
No entanto, mesmo com esse quadro de condições difíceis, o Jardim União da Vitória já não é mais um bairro de reivindicações e pressão ao poder público. O dado impulsiona a reflexão de que, apesar das condições precárias que existiam no início das ocupações, a iniciativa e apoio de setores como a assistência social e igreja católica foram preponderantes no processo de reivindicação, posto que, na atual conjuntura, a precariedade persiste, o que não ocorre com as reivindicações dos moradores.

Na consulta, a pesquisa realizada no âmbito do PROCAD/Casadinho também foi possível constatar que a população do Jardim União da Vitória é majoritariamente jovem, conforme demonstram os dados a seguir:

Tabela 2 – Dados populacionais: sexo e faixa etária no bairro União da Vitória.

Grupo Etário	Homens	Mulheres	Total
80 –89	38	24	62
75 –79	23	37	60
70 –74	62	64	126
65 – 69	115	74	189
60 –64	105	131	236
55 –59	152	201	353
50 –54	185	207	392
45 – 49	244	293	537
40 – 44	293	327	620
35 –39	333	340	673
30 –34	379	347	726
25 –29	449	398	847
20 –24	508	526	1034
15 –19	558	556	1114
10 –14	576	563	1139
05 –09	503	469	972
00 –04	509	490	999
TOTAL	5037	5049	10.086

Pirâmide Etária: Bairro União da Vitória em Londrina-PR



Fonte: PROCAD/CASADINHO, 2015.

A jovialidade do bairro ilustra que muitos moradores não participaram das lutas que ocorreram na década de 1990 ou eram crianças nesse período, haja vista que mais que a metade dos moradores do bairro têm até 29 anos. Esse fator pode contribuir para a reflexão sobre a falta de reivindicações no bairro na atualidade, pois afirma-se que as lideranças “não foram renovadas”.

*[...]só que uma coisa eu acho, eu penso assim comigo, que deveria ter pessoas novas fazendo parte, se você observar [...], desde de lá de trás são essas mesmas caras que você sempre vê, são essas antigas e a gente nunca consegue formar lideranças novas e eu acho que o bairro precisa muito de lideranças novas (Grupo Focal – Liderança 06).*

A tabela a seguir compara a faixa salarial dos moradores do Jardim União da Vitória ao número total dos moradores da cidade de Londrina. Conforme pode-se perceber 69,05% dos residentes no bairro apresentam baixa renda, isto é, tem rendimento mensal de zero a um salário mínimo, enquanto os números gerais da cidade de Londrina demonstram que 48,8% da população vive com a mesma faixa salarial.

Tabela 3 – Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por classes de rendimento nominal mensal – comparativo bairro União da Vitória e município de Londrina-PR.<sup>47</sup>

Classes de rendimento nominal mensal	Bairro União da Vitória		Município de Londrina	
	Pessoas de 10 anos ou mais de idade	Percentual	Pessoas de 10 anos ou mais de idade	Percentual
Sem rendimento	3.246	40,0%	137.621	31,2%
Até 1 salário mínimo	2.397	29,5%	77.608	17,6%
Mais de 1 a 2 salários mínimos	2.131	26,3%	111.740	25,3%
Mais de 2 a 5 salários mínimos	305	3,8%	77.069	17,5%
Mais de 5 a 10 salários mínimos	23	0,3%	25.788	5,8%
Mais de 10 a 20 salários mínimos	6	0,1%	8.332	1,9%
Mais de 20 salários mínimos	7	0,1%	2.827	0,6%
TOTAL	8.115	100,0%	440.985	100,0%

Fonte: PROCAD/CASADINHO, 2015.

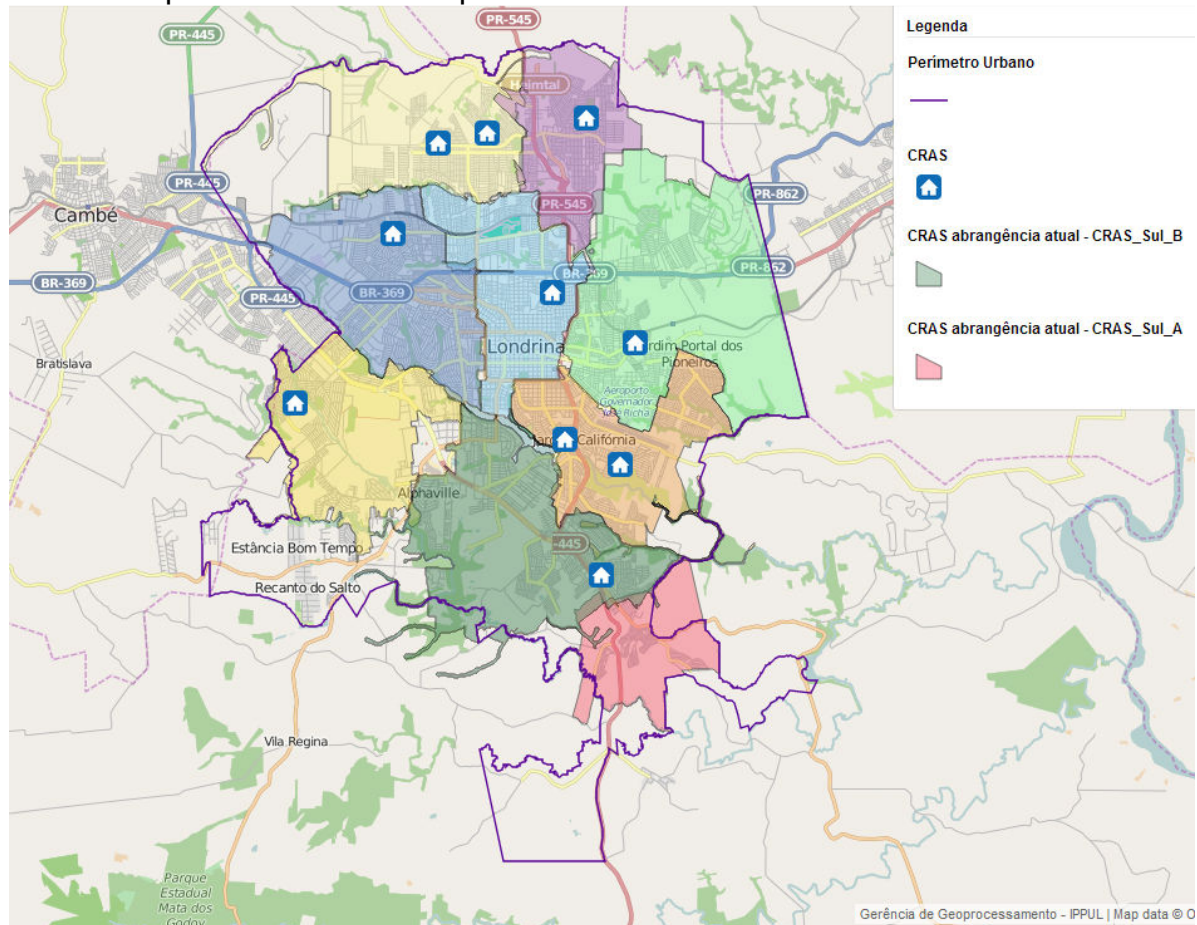
Sendo assim, é possível constatar que o Jardim União da Vitória é um bairro jovem, em sua idade de “fundação”, e ainda mais com relação à população que reside neste local. É também um bairro que concentra uma expressiva população de baixa renda, logo muitos moradores são público-alvo da política de assistência social.

A partir dessa caracterização inicial, apresentar-se-ão a seguir os dados atuais sobre a política de assistência social e sua atuação no Jardim União da Vitória.

A região Sul da cidade de Londrina onde está alocado o Jardim União da Vitória conta com dois CRAS (CRAS Sul A e CRAS Sul B). A imagem a seguir mostra a divisão territorial e a abrangência dos CRAS em Londrina.

<sup>47</sup>Esta tabela foi obtida através da pesquisa PROCAD/Casadinho e analisa dados apresentados pelo censo do IBGE/2010. Entende-se que os dados ficam comprometidos por considerar crianças a partir de 10 anos de idade dentro do universo de sujeitos com rendimento nominal mensal. Todavia, ainda que com tais restrições, considerou-se que a informação expressa relevância para análise da faixa de renda dos moradores do Jardim União da Vitória.

Figura 3 – Mapa de abrangência dos CRAS na cidade de Londrina, com destaque para o CRAS Sul A que atende o bairro União da Vitória.



Fonte: PROCAD/CASADINHO, 2015.

A divisão territorial dos CRAS é construída através dos dados de vulnerabilidades dos bairros de abrangência; por este fato, o CRAS Sul A, destacado em cor-de-rosa, abrange uma área menor do que o CRAS Sul B, apresentado na cor verde-escuro. Todavia, essa divisão socioterritorial não pode significar que o CRAS Sul A tem menos atendimentos comparado ao outro CRAS presente na região, uma vez que seu território de abrangência concentra bairros com altos índices de vulnerabilidade.

*A questão que, nós temos lá, no CRAS da região, é quase que todas as famílias, quase que a totalidade das famílias são público da assistência, diferente de outros territórios que você tem um número de famílias referenciadas, mas nem todas são público nosso; Ali, não. Então,[...] isso traz para nós uma dimensão diferente de atendimento, de equipe, de necessidade de equipe, de serviços[...]* (G1)

A tabela a seguir mostra os profissionais que atendem no CRAS Sul A, as atividades desempenhadas e as demandas que chegam à unidade.

Tabela 4 – Perfil do CRAS Sul A que atende o bairro União da Vitória em Londrina PR.

Profissionais da Unidade CRAS Sul A	Atividades desenvolvidas	Demandas
- 01 coordenadora (assistente social)	- Gestão de benefícios eventuais e de Transferência de Renda;	- Procura pelo Serviço de Convivência e fortalecimento de vínculos para crianças, adolescentes e jovens;
- 04 assistentes sociais	- Preenchimento de cadastro único para acesso aos programas sociais;	- Violência urbana;
- 02 psicólogos	- Proteção e Atendimento Integral a Família, através de ações particularizadas e coletivas;	- Uso de substância psicoativa;
- 03 auxiliares administrativos	- Articulação da rede socioassistencial da Proteção Social Básica, referenciada ao CRAS;	- Tráfico
- 01 motorista	- Promover a articulação intersetorial.	- Violência sexual;
- 01 guarda municipal		- Violência doméstica;
- 01 serviço geral		- Demandas relacionados a outras políticas. Ex.: saúde e educação.

Fonte: PROCAD/CASADINHO, 2015.

No ano de 2014, havia no bairro União da Vitória, o total de 662 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), 170 famílias cadastradas no Programa Municipal de Transferência de Renda e 56 famílias que recebem o Cupom Alimentação. Conforme dados coletados pelo Censo Demográfico (IBGE), havia no ano de 2010 o total de 425 pessoas em condição de extrema pobreza, ou seja, com renda domiciliar *per capita* abaixo de R\$ 70,00<sup>48</sup>.

A proposta do estudo apresentada é discutir, no âmbito da gestão da política de assistência social, se o território pode favorecer a condução democrática dos serviços. O exemplo do Jardim União da Vitória demonstra que o território deve ser algo considerado para pensar a gestão de uma política social, uma vez que as proposições do Estado somente têm reflexo na realidade da população atendendo as especificidades de cada lugar.

<sup>48</sup>PROCAD/CASADINHO, 2015.

## **CAPÍTULO 4**

### **O TERRITÓRIO NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM LONDRINA (PR): REFLEXÕES A PARTIR DO JARDIM UNIÃO DA VITÓRIA**

Com vistas a ampliar a discussão feita até o presente momento, foram realizadas quatro entrevistas, as quais permitiram complementar a revisão bibliográfica e o levantamento documental apresentados. A pesquisa empírica torna-se importante na perspectiva de problematizar o cotidiano da gestão da Política de Assistência Social.

Esse estudo é válido como forma de identificar os meios pelos quais a Política Municipal de Assistência Social tem trabalhado para utilizar o território como estratégia de viabilização para a gestão democrática.

Foram entrevistados dois profissionais que atuam em cargos da gestão da política de assistência social em Londrina e duas lideranças no Jardim União da Vitória.

Os sujeitos que atuam na gestão da política de assistência social foram identificados através das funções expressas no Regimento Interno da Secretaria Municipal de Assistência Social, bem como por representarem expressão máxima do poder na hierarquia da gestão municipal da política de assistência social. Os entrevistados foram Secretário(a) Municipal da política de assistência social e Coordenador(a) do CRAS Sul A.

A função apresentada no Regimento interno referente ao cargo de Secretário(a) Municipal de Assistência Social e que está relacionada com o território foi “Organizar os serviços de forma descentralizada, considerando as especificidades socioterritoriais” (LONDRINA, 2010b, p. 02).

Segundo o mesmo documento, o(a) coordenador(a) do CRAS deve desempenhar funções que tratam especificamente do território (funções I; III; IV; V; VI; VII; XIV; XV e XX); destacam-se as seguintes:

- IV. Proceder à análise dos aspectos técnico-político apresentados nos territórios para subsidiar decisões quanto às estratégias de ação frente às realidades apresentadas;
- V. Atuar de forma integrada e apresentar à Gerência de Gestão de CRAS indicativos para a melhoria do atendimento prestado à população referenciada em cada território;
- VII. Proceder a estudos e sugerir medidas que visem à melhoria dos trabalhos da Política

de Assistência Social nos territórios de sua referência (LONDRINA, 2010b, p. 18).

É possível perceber, através das funções elencadas acima, que o(a) coordenador(a) de CRAS tem a responsabilidade de diagnosticar o território em suas potencialidades e vulnerabilidades e apresentá-lo ao núcleo de gestão da política, em uma perspectiva de trabalho integrado. Torna-se evidente que o regime de atividades requer uma gestão democrática, de caráter descentralizado.

Identifica-se, na análise do regimento, assim como dos documentos municipais da política de assistência social, que os mecanismos democráticos da gestão não se restringem à consolidação do conselho municipal e realização das conferências. Tais mecanismos estão previstos na dinâmica cotidiana de execução da política municipal de assistência social, na forma de estruturação da secretaria e integração entre os diferentes setores.

No que se tange ao poder de mando exercido pelos dois cargos, entende-se que, mesmo que a política de assistência social em Londrina apresente mecanismos democráticos de gestão<sup>49</sup>, existe na secretaria a figura do gestor “máximo”, ou seja, aquele profissional a quem são direcionadas as decisões e deliberações.

Sobre o cargo de coordenação de CRAS, identificou-se que esse é o cargo máximo da gestão presente no território, isto é, as decisões e proposições em âmbito territorial são remetidas ao coordenador. Esse profissional também é o responsável por apresentar ao núcleo da gestão municipal as demandas específicas dos territórios atendidos pelo CRAS.

É importante resgatar que os sujeitos que participam da execução do trabalho, bem como aqueles que compõem as equipes dos diferentes setores da secretaria municipal de assistência social, também podem ser entendidos como gestores, visto que possuem autonomia relativa ao seu campo e demanda de trabalho. Estes possuem demandas específicas sobre o território, tanto em suas atribuições dispostas no regimento interno, bem como na interlocução cotidiana com os serviços e população.

---

<sup>49</sup> Conselho municipal de assistência social; conferência municipal de assistência social; estruturação da secretaria de assistência social em diferentes setores; regimento interno com orientações de integração entre os diferentes setores da secretaria municipal de assistência social, entre outros.

Contudo, considerando a viabilidade da pesquisa e o objeto da dissertação, optou-se por priorizar os dois sujeitos acima descritos.

O segundo grupo de entrevistados se refere às duas lideranças do Jardim União da Vitória. Saliencia-se que o estudo sobre o conceito de território usado e sua contribuição para a gestão da política social requerem um diálogo com os sujeitos que vivem nesse território, na busca de entender se, em sua análise, essa interlocução entre território e gestão existe e como isso pode colaborar para a melhor realização dos serviços.

Como foi apresentado nos tópicos anteriores, o Jardim União da Vitória é populoso e apresenta uma luta singular por direitos e serviços sociais. Pautando-se nesses elementos e na perspectiva de entender o processo de gestão democrática, optou-se por realizar entrevista com dois sujeitos, líderes do bairro. A escolha dos líderes seguiu duas prerrogativas: um dos sujeitos deveria ter feito parte das lutas por serviços sociais, na década de 1990, e o outro deveria ser uma liderança atual.

A liderança atual entrevistada foi o(a) presidente da associação de moradores, uma vez que essa liderança foi instituída pelos moradores do bairro através de votação, o que pressupõe sua legitimidade. Para a escolha da liderança antiga, utilizou-se o critério de participação, preferencialmente no conselho municipal de assistência social. Sendo assim, o sujeito entrevistado como liderança antiga esteve presente no processo de lutas e conquistas de serviços sociais para o bairro e fez parte do conselho municipal de assistência social, na representação da sociedade civil.

A análise das entrevistas será feita obedecendo à divisão dos grupos, de forma que, em primeiro momento, serão apresentados os resultados das entrevistas feitas com os(as) gestores(as), Secretário(a) de Assistência Social (G1) e Coordenador(a) do CRAS Sul A (G2). O segundo momento da análise será dedicado à problematização das entrevistas realizadas com lideranças do bairro, morador que participou das lutas na década de 1990 e compôs a gestão do Conselho Municipal de Assistência Social (L1) e atual presidente da associação de moradores (L2).

Essa divisão se fez pertinente com vistas a apresentar detalhadamente o conteúdo das entrevistas, bem como refletir sobre os aspectos convergentes e divergentes no processo de identificação do território como uma

estratégia de viabilização da gestão democrática, postos os diferentes atores do processo.

#### 4.1 ENTREVISTAS COM GESTORES

As entrevistas com gestores foram previamente autorizadas e agendadas pela secretaria municipal de assistência social. Durante a análise das duas entrevistas, pôde-se perceber que as gestoras reconhecem o território como importante elemento para pensar a gestão na perspectiva de aproximação com a realidade da população. Todavia, existem desafios impostos cotidianamente para essa materialização.

Respaldando-se no estudo da trajetória histórica da política de assistência social em Londrina, bem como nas considerações apresentadas durante as entrevistas, afirma-se que houve avanços importantes com relação à consolidação dessa política no município. O processo de construção da política de assistência social em Londrina foi apresentado durante as entrevistas.

*[...] mas eu penso que nós temos um processo interessante em Londrina, porque nós saímos de um patamar de muitas dificuldades no que se refere à existência de serviços, tanto da proteção básica quanto da proteção social especial, de termos a insuficiência de quadro de servidores. Ainda não superamos todas as dificuldades. De aprimorarmos a gestão do trabalho, de estarmos implantando a vigilância socioassistencial; eu acho que das funcionalidades da política é a que ficou para esse momento. Falamos muito da proteção social, falamos muito da defesa de direitos e a vigilância vem agora ganhando peso nessa discussão e nós estamos caminhando para isso (G1).*

Esse aprimoramento da política de assistência social em Londrina está respaldado nas orientações da política e legislação nacional, com respeito às equipes mínimas e os equipamentos descentralizados. Esse fator demonstra a importância da legislação nacional e sua consolidação nos municípios; *“[...]logo quando eu entrei na prefeitura, eu trabalhei em um bairro, mas não era dessa forma, eu trabalhei no [nome do bairro], mas eu trabalhei só no [nome do bairro], não existia CRAS ainda[...]”(G2)*

Ainda sobre o desenvolvimento da política de assistência social em Londrina, G1 afirma que hoje a equipe de gestão conta com secretarias dedicadas à

aproximação com a realidade dos territórios, em busca de realizar uma “tradução” dos dados em serviços e equipamentos necessários para atender as demandas.

*Nós temos quatro diretorias que trabalham para traduzir tudo isso que vem para nós, toda a informação, todo o dado, traduzir isso em planejamento, em ações, em condição orçamentária de realizar. É um grande desafio, e um processo difícil, nós estamos trabalhando muito nisso, tentando crescer nesse processo de não desprezar nenhuma informação e de tentar pegar toda essa gama de informações e juntar tudo isso no nosso planejamento, para que a política de assistência seja ainda mais efetiva nas suas ações,...](G1).*

Essa consideração conduz a reflexão sobre o esforço que a gestão da política de assistência social em Londrina tem feito para realizar a aproximação com a realidade da população atendida. As colocações de G1 indicam que se deve buscar absorver, para além da quantificação da demanda, a qualificação dos indicadores. Sendo assim, não é possível oferecer uma política que tenha ressonância na realidade da população apenas sabendo que “x” pessoas são mulheres, “y” são homens, “w” moram em situação irregular, “t” são crianças e adolescentes em conflito com a lei, etc.

Desse esforço realizado pela gestão é possível inferir que os dados quantitativos fazem parte importante do processo de gestão, mas, homogeneizam a população.

*[...] o nosso trabalho mais desafiador não é ter mais números do que aqueles que a gente já tem, é traduzir os números e pensar; e traduzir essa avaliação em políticas públicas efetivas, em ações efetivas e quais são os serviços que precisam ser implantados naquela região...](G1).*

Os apontamentos de G1 acerca da complexidade da gestão, bem como da necessidade de união entre os dados quantitativos e qualitativos, consolidam as reflexões teóricas feitas sobre as novas exigências ao processo de gestão de políticas sociais. Após o desenvolvimento tecnológico de ferramentas para extração de dados quantitativos nos territórios de incidência de políticas sociais, o desafio contemporâneo é conhecer a realidade com vistas a estruturar serviços, programas, projetos de acordo com a necessidade das pessoas.

A gestão da política precisa transcender os aspectos burocráticos, imprimir uma análise qualitativa aos dados. Para o exercício da gestão democrática

é preciso ter uma concepção consolidada de Estado de direito, o que exige uma formação para além da técnica.

Na atualidade, a gestão da política de assistência social, respaldada em parâmetros e legislação federal, adota mecanismos democráticos. Pode-se destacar a existência de conselhos de direitos e conferências. No que se refere à gestão da política na cidade de Londrina, a contribuição dos sujeitos entrevistados evidenciou a busca por adotar instrumentos e rotinas que viabilizem esse direcionamento para além dos espaços de participação já institucionalizados (conselhos e conferências), ou seja, que imprimam, na ação cotidiana da gestão, aspectos democráticos, entre os diferentes setores da secretaria municipal de assistência social, assim como com os equipamentos descentralizados, por exemplo, os CRAS.

Esse direcionamento não reduz a importância dos conselhos e conferências, uma vez que são meios importantes de diálogo com os sujeitos da política na busca de qualificar a oferta de serviços. As entrevistadas também destacaram a relevância desses espaços e a necessidade de instrumentalização constante dos sujeitos para ocupá-los.

*Quando nós trazemos as famílias para dentro da unidade, nós trazemos os usuários, nós conseguimos dar voz através das reuniões, através dos atendimentos particularizados, através das pré-conferências, das conferências, do próprio conselho, que nós estimulamos muito a participação, através [...] até de um pedido de sugestão dos usuários, [da opinião sobre] como nós oferecemos o serviço e o que é importante para o usuário. Eu acho que a gente está estimulando a participação e nós estamos estimulando que todos os atores desse cenário possam participar das decisões, daquilo que é melhor para aquela unidade, daquilo que é melhor para aquele serviço(G1).*

A entrevistada ressalta, portanto, a necessidade em despertar o interesse pela participação nos sujeitos da política. As afirmações se direcionam aos espaços institucionalizados de participação com maior ênfase, mas percebe-se a incidência de outros, por exemplo, as reuniões e atendimentos particularizados. Essa análise é reiterada em outro momento, no qual a entrevistada se refere especificamente aos atendimentos “[...] *Je eu acho que todo o espaço que a gente dá, toda a acolhida que a gente faz, toda a escuta que nós fazemos, ela favorece essa movimentação dentro do território*” (G1).

Frente à importância da participação no processo de gestão da política de assistência social em Londrina, G2 apresenta considerações sobre a necessidade capacitação desses sujeitos, com vistas a oportunizar participações qualificadas que possam traduzir o interesse coletivo.

*[...]nós vamos ter as conferências agora, as “prés”, [...] só que a gente está com muita preocupação, [...]Como essa comunidade está preparada? Você vai lá e derrama o que é “pré”, e não é desse jeito! Eu acho que tem todo um processo, teria que ser uma questão constante[...] (G2).*

Nesse momento da entrevista, fica explícita a preocupação do serviço (proteção social básica) com a qualidade da participação exercida nos espaços de controle social e a possibilidade de contribuição que um processo de preparação constante poderia significar para essa qualificação. Constata-se que existe uma direção do CRAS Sul A na busca de democratizar a política, não só no que tange ao acesso, mas em relação à participação desses sujeitos.

*[...]a gente está vindo trabalhar [...] para tentar melhorar um pouco essa questão, porque o que a gente vê, na pré-conferência tiram delegados para participar da conferência, lá [conferência] tiram pessoas [...], usuários que vão fazer parte do conselho, só que muitas vezes[...] saem os usuários para participar do conselho, mas eles não se mantêm, então o que é isso? É porque [...] as pessoas entram meio sem saber[...] Acho que sempre trabalhando essa questão da participação, da mobilização, [...] para a gente ter pessoas mais preparadas para participar no conselho (G2).*

Esses são indicativos relevantes para pensar a democratização da política de assistência social e a potencialização dos meios de controle social, já instituídos. A qualificação desses espaços acontece, segundo a entrevistada, com a capacitação dos usuários.

No que concerne ao processo de democratização entre os trabalhadores da política, ou seja, a abertura que o núcleo da gestão apresenta para as equipes executoras de serviços nos territórios, destaca-se que as entrevistas ressaltaram a importância do diálogo entre as diferentes hierarquias de gestão e execução de serviço. Foram relatadas diversas formas que a secretaria municipal de assistência social utiliza para estabelecer contato com os equipamentos descentralizados, bem como com os territórios que são alvos das intervenções.

*[...] nós temos o sistema, o IRSAS [Informatização da Rede de Serviços de Assistência Social], que acho que também possibilita um pouco essa leitura, e também acho que de conversas entre os serviços, entre da própria assistência, na básica mesmo nós temos a transferência de renda que tem dados, tem a gerência de criança e adolescente, tem a parte de inclusão produtiva que é a economia solidária, e a de gerência de CRAS [...] temos reuniões, [...] as coordenações, temos reuniões, até, vamos dizer, duas vezes no mês, com a gerência, com a diretora, e as diretorias, também acho que tem reunião semanal, se não me engano. E fora os documentos que às vezes são solicitados, que a gente encaminha, e mesmo [nas reuniões] dos coordenadores tem alternado coordenador com mais algum técnico do CRAS, com mais um de cada CRAS para ampliar um pouco a discussão(G2).*

Postos os avanços no processo de democratização, a entrevista também seguiu a proposta de colher informações sobre a concepção de território. Essa consulta se deu com o objetivo de entender como o território poderia colaborar para esse aprimoramento da gestão.

Durante a entrevista com G1, o direcionamento democrático da gestão aparece atrelado à leitura de território. O(a) gestor(a) afirma que é preciso conhecer o território tanto em sua delimitação física, como também de forma qualitativa (forma de convívio entre os moradores, estratégias de sobrevivência, dinâmicas de vida, relações sociais, etc) pois tal conhecimento é importante para planejar a política de uma forma mais democrática, respeitando as especificidades de cada lugar.

*[...] quando nós trabalhamos com as coordenações, os CRAS, com as equipes técnicas, nós temos um norte, mas também há um respeito das especificidades de cada território de cada unidade de CRAS e eu acho que isso é extremamente importante [...] tem diferença em cada unidade, temos diferença de coordenação, temos diferença de equipe para equipe, então há uma direção da participação popular, da gestão democrática, de ouvir, de dialogar [...] mas também temos a especificidade de cada equipe de fazer e de criar estratégias também dentro da sua unidade[...] (G1).*

Cabe enfatizar que a autonomia de execução das ações da política de assistência social não possibilita que seja descaracterizada a diretriz proposta pelo núcleo da gestão municipal, bem como através da legislação vigente (nacional e municipal). Todavia, a citação acima permite entender que, mesmo com uma única diretriz, é possível respeitar a forma de organização de cada equipe.

Ainda respaldando-se nas contribuições de G1, reflete-se sobre a questão da autonomia que as equipes do CRAS têm sobre a possibilidade de delimitar a metodologia adequada para cada território de abrangência. Portanto,

existe um direcionamento comum; no entanto, desde que a equipe respeite esse direcionamento, pode adequar suas ações de acordo com as especificidades do território atendido.

*[...] na metodologia de cada equipe, de cada unidade [...] Então eu acho que a diretriz, ela está dada e o fortalecimento para isso nós vamos sempre buscar. Mas também há especificidades: se você olhar uma unidade de CRAS, ela tem diferença de outra e de uma unidade de CREAS também, tanto na básica quanto na especial você vê de forma diferente (G1).*

A reflexão sobre a possibilidade de propor diferentes metodologias para o território permite afirmar que a compreensão do território e sua interferência na gestão de políticas sociais, sobretudo na assistência social, está no pressuposto de que as equipes de trabalho descentralizadas são autônomas para identificar a melhor forma de execução das ações e aprimorar esse processo de interlocução dos demais agentes desse processo.

Refletir sobre metodologias específicas de intervenção pode parecer cotidiano e até mesmo simplório, entretanto, esses são elementos que contribuem substancialmente para o processo de aprimoramento da gestão proposto.

Com relação a esse destaque, as entrevistadas apresentaram ponderações sobre como o conhecimento do território pode favorecer o planejamento de atividades, tal como o planejamento da questão orçamentária. *“[...]para a secretaria, a questão do orçamento mesmo, para isso ele tem que ter essa leitura [leitura do território]” (G2).*

*[...] quando a gente vai traçar os nossos planos, vai fazer um PPA, vai pensar na questão orçamentária, com todas as dificuldades que nós temos aqui na gestão, [...]vou fazer um plano para quatro anos, já tem um indicativo dessa região, tanto que agora estamos lá, tentando implantar um CRAS que chegue mais perto da população, a implantação do serviço de convivência, mas isso vai norteando os nossos planejamentos, o plano plurianual, a lei orçamentária, todos os nossos instrumentos de planejamento precisam traduzir essa realidade territorial que a gente vai percebendo aqui (G1).*

A identificação de dados corrobora para o processo de planejamento específico por região. É possível concluir que as equipes destinam à secretaria, de diversas formas, suas demandas e quantificação de dados a respeito de um território específico, posteriormente o núcleo da gestão fica comprometido a colocar esses

dados nos documentos e planos que fazem parte do planejamento de médio e longo prazo.

As considerações de G1 sobre a incorporação das demandas específicas dos territórios nos documentos elaborados, tais como PPA (Planejamento Plurianual) retomam o processo de aprimoramento e esforço dos trabalhadores da gestão em priorizar o caráter democrático; “[...] nós fomos tentando fazer um link com ações e colocar no nosso PPA, e isso vai sendo detalhado e vinculando as questões, as possibilidades orçamentárias [...]”(G1).

Nessa perspectiva também foram apresentados por G1 os desafios que a gestão tem para dar materialidade às necessidades dos territórios, os quais são apresentados através de dados estatísticos, de repasse de informações por profissionais, etc.

*[...] então eu acho que, esse diagnóstico e as diferenças territoriais elas são trazidas para nós, e elas precisam ser traduzidas em serviços, em projetos e em atenções diferenciadas para aquele território. Eu acho que esse é o grande desafio da gestão: a gestão está aqui para trabalhar com a população que tem diferenças, e você vai trabalhar de forma diferente, diante das diferenças que o território nos traz; esse é o desafio [...]”(G1)*

O desafio expresso por G1 diz respeito à leitura do território e impressão das diferenças na execução das políticas em cada lugar, respeitando suas especificidades. Esse é um processo complexo, pois imprime na política social o direcionamento de sua execução e requer da gestão um constante trabalho de (re)leitura do território, buscando, assim, o aprimoramento dos benefícios, serviços oferecidos e metodologia de intervenção.

A complexidade do uso do conceito de território para a leitura da realidade nos diferentes lugares requer que a gestão avance em relação aos mecanismos burocráticos e os adjective com a dinâmica de vida da população.

Na busca de identificar o processo de gestão bem como os instrumentos democráticos utilizados para a identificação da realidade específica de cada território, indagou-se sobre o percurso que a informação faz até chegar ao núcleo da gestão da política de assistência social em Londrina.

*[...] então vem oficialmente, vem em reuniões, vem o tempo todo, vem no dia a dia, todos os dias estou recebendo apontamentos dos territórios, o que é que está mais forte lá. E enquanto a gente não vence uma situação, aquilo vai sendo trazido de forma muito forte, o que é algo que traz uma*

*responsabilidade para quem está na gestão. Então, por exemplo, nós precisamos muito na região sul de determinados serviços, está lá no PPA [Plano Plurianual] mas ainda não conseguimos esse ano concretizar, vamos tentar para o ano que vem. Mas a demanda está lá, a necessidade está lá, os técnicos que estão lá na ponta, estão vendo as situações, estão convivendo com isso, e isso é de uma responsabilidade muito grande para a gestão, e porque quem está na ponta está vendo mais de perto as situações, está dentro do território, tem uma legitimidade para trazer as demandas para a gestão e às vezes a gente não consegue conciliar a nossa condição com todo esse olhar e com todas as demandas que vêm do território[...]. (G1).*

Esse depoimento apresenta as dificuldades que existem para impressão da realidade nos mecanismos burocráticos que compõem o processo de gestão, mas que são necessários para sua transparência e legitimidade. Demonstra que a territorialização da política torna possível a visualização das demandas; no entanto, a dificuldade que a gestão tem em atender tais demandas concretiza a responsabilidade do Estado em atender os direitos que são violados e/ou negligenciados à população.

Quando questionadas sobre a importância do território, G1 e G2 manifestaram de diferentes formas a relevância da identificação das relações sociais que tangenciam as demandas pelos serviços ofertados.

*[...] acho que conhecer o território é o desafio nosso: se você conhece [o território] você pode ter as orientações [diretrizes e objetivos da política], mas é uma orientação. Eu sempre falo: 'Olha, tem a orientação, não quer dizer que todo mundo tem que trabalhar igual! Se você conhece o território, conforme você conhece, você pode trabalhar'. É claro que tem uma direção, o que te norteia, mas que você pode de várias formas trabalhar no território. Então eu acho que o conhecer é muito importante, porque é isso que vai determinar qual a melhor forma de você atuar dentro desse território e aí que metodologia é uma questão. (G2)*

Essa referência à metodologia específica de acordo com o território é fundamental, pois expressa a autonomia (embora relativa) que o profissional tem para operacionalizar o serviço. As diretrizes e orientações indicam uma direção para a política; contudo, a forma de intervenção é pensada pelo equipamento que executa o serviço. É importante salientar, ainda, que essa colocação demonstra a abertura da gestora em relação às proposições de metodologia para a intervenção no território.

A gestão democrática foi interpretada pelas profissionais entrevistadas como uma forma aberta de interlocução entre os diferentes setores da

gestão, mas também sobre a forma como a política se relaciona com seus sujeitos. Sendo assim, em alguns momentos da entrevista, foram ressaltados os aspectos que podem corroborar nesse processo de aproximação da política com a realidade da população.

Cabe destacar que o território foi mencionado como fator importante do processo de gestão. Segundo G2, quando a equipe identifica o território e conhece suas especificidades, tem a capacidade de propor ações condizentes com a realidade, o que corrobora para que o cidadão possa identificar mais sentido em sua participação nos espaços existentes e ações propostas. *“Ele tem que enxergar o que ele vai ter com isso, ou onde ele pode chegar com isso, acho que [...] é para isso a gente tem que ter uma leitura do território, diagnóstico do território, não só nós, mas a própria população” (G2).*

Com vistas a entender qual seria o fator que determina essa busca pela identificação da realidade, destaca-se a dimensão política da gestão, isto é, uma postura que não está na normativa, mas está na forma de condução das ações, interlocução com os demais profissionais e serviços, *“a sua disposição de ouvir o que vem” (G1).*

Outra questão importante que pode ser ressaltada como algo que demonstra o aprimoramento da política de assistência social é a descentralização dos serviços, em especial através dos CRAS (Centro de Referência de Assistência Social). Na avaliação de G1, esse é um fator que potencializa a gestão e favorece a população que recebe o serviço.

*Potencializa muito, muito, o nosso trabalho com as comunidades, o trabalho comunitário, o trabalho com as famílias, o trabalho com lideranças, com a rede que está no território, com as famílias que estão no território. Eu acho que a assistência é uma política que catalisa, que potencializa, que fortalece, que articula. (G1)*

O papel articulador, observado por G1, se refere ao processo de identificação e encaminhamento de situações realizado por equipes que trabalham na proteção básica. Esse trabalho é feito por profissionais que executam suas atividades nos diferentes territórios e, ao abordar sujeitos e famílias, se deparam com a realidade, o que pode demandar ações de outras políticas e serviços sociais.

É possível perceber que a articulação, mobilização dos sujeitos de um território com relação à pressão ao poder público por serviços e políticas sociais

também está ligada ao apoio feito por diversos atores sociais. Em análise sobre a trajetória do Jardim União da Vitória, destaca-se a participação ativa dos trabalhadores da política de assistência social para articulação e mobilização dos moradores.

*[...] e têm algumas pessoas que moram, que participaram, mas que de certa forma, não sei se acomodaram, eu não sei, talvez não encontraram apoio ou alguém que incentivasse e [é] isso que a gente está tentando [...] resgatar [...](G2).*

Essa consideração de G2 reitera o apontamento de G1 com relação à potencialidade de a política apresentar-se territorializada. Pode-se interpretar que o território reserva suas possibilidades; todavia, seu desenvolvimento precisa ser impulsionado por lideranças ou agentes políticos. No caso específico do Jardim União da Vitória, no que se tange à trajetória histórica de luta na década de 1990, pode-se considerar que entre os agentes políticos que colaboraram com esse processo estavam trabalhadores da política de assistência social.

Nos dias atuais existe a dificuldade de trabalho com as demandas coletivas: *“[...] a gente está tentando mudar a forma como a gente trabalha, porque, normalmente, a gente estava mais focado no atendimento particularizado, individual”* (G2). No entanto, o trabalho coletivo tem sido uma requisição para os trabalhadores da política de assistência social.

*[...] então, essa gestão democrática é um desafio, [...] um atendimento mais coletivo, de levar informação, mas também de ouvir deles, de forma mais conjunta essas demandas; de como a gente [pode] acolher essas demandas para a gente tentar fazer uma gestão mais democrática, mas é desafio [...]. Quando você vê e você atende, a demanda é por benefício, mas muitas vezes não é o benefício, a pessoa acha que é, mas se você for ouvir a história dela não é, são (des)proteções que elas tem de outras políticas [...](G2)*

A questão de conhecer o território, portanto, é importante para o profissional que está na execução da política, com vistas a que ele tenha possibilidades de promover ações com maior efetividade, entender o território e realizar ações que sejam reconhecidas pelos moradores como necessárias. Esse reconhecimento pode fortalecer a relação entre serviço/sujeito e construir possibilidade de maior integração entre ambos.

O diferencial se remete à metodologia de intervenção, de forma que o profissional, quando identifica o território e se integra a ele no momento de execução de seu trabalho, pode escolher com maior propriedade qual a melhor forma de intervir.

Posta essa direção, vale destacar que o profissional tem muitas possibilidades de intervenção, seja frente à comunidade propriamente dita, buscando uma ação mais coletiva de reconhecimento e pertencimento coletivo, ou ações mais individualizadas que buscam desvendar situações específicas.

*[...] assim, se é uma família determinada do União, que tem essa história, é um pouco mais fácil talvez resgatar. Agora, uma invasão, por exemplo, que o pessoal não tem vínculos entre eles, então numa invasão por exemplo, cada um tem um lugar. Então quer dizer, não tem uma história, uma história de convivência; então acho que você tem que trabalhar de outra forma, porque você tem que trabalhar desde a questão do, desde estimular essa convivência entre eles, criar o vínculo, para depois você pensar... Agora, se é uma comunidade que já tem uma certa história em conjunto, já tem um vínculo, acho que já é um caminho andado, porque são diferentes abordagens sim [...] (G2)*

Interpreta-se que o território para as entrevistadas é sinônimo de realidade. O território ilustra a maneira de vida dos sujeitos, sua história, trajetória específica, quem são esses indivíduos e pode colaborar com a delimitação da metodologia de intervenção.

*Território para mim é a expressão máxima, território nessa visão de um espaço de vida, de vida coletiva, onde as pessoas se relacionam, se organizam, fazem as suas trocas de experiência, se ajudam, onde elas superam as suas dificuldades, onde elas buscam as suas alternativas. Então é, eu acho que é a expressão máxima, dessa, de um espaço coletivo de demonstração das potencialidades e vulnerabilidades do território e a expressão política, a luta política que se faz[...] (G1).*

Posto isso, pode-se afirmar que território, para a gestão da política de assistência social, na cidade de Londrina, significa estar mais próximo da realidade das famílias que receberão o serviço, na busca do aprimoramento deste, com perspectiva de maior efetividade.

## 4.2 ENTREVISTAS COM LIDERANÇAS

As entrevistas com lideranças do Jardim União da Vitória foram agendadas por telefone, de acordo com a disponibilidade dos sujeitos. Foram gravadas e, após a transcrição, foram descartadas.

A entrevista com a liderança mais antiga (L1) do Jardim União da Vitória foi realizada em sua própria casa, pois, devido a problemas de saúde, o entrevistado enfrenta dificuldades de locomoção. A entrevista com o atual presidente da associação de moradores (L2) foi realizada em um equipamento público que existe no bairro, onde são feitas também as reuniões da associação; para utilizar o espaço, houve autorização da coordenação do equipamento. É válido esclarecer que os dois sujeitos moram no Jardim União da Vitória.

A escolha do sujeito que fez parte das lutas antigas se deu também por sua participação durante um mandato no Conselho Municipal de Assistência Social em Londrina. Entendeu-se que um sujeito com tal experiência poderia colaborar para a reflexão sobre os aspectos da gestão democrática. Portanto, a identificação foi feita através de contato com a secretaria do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) da cidade de Londrina.

As entrevistas com as lideranças resguardam informações relevantes sobre como a população visualiza a gestão de políticas sociais, de uma forma geral, isto é, não só da política de assistência social. É possível afirmar, principalmente com relação às colocações do atual presidente da associação de moradores, que existe confusão entre o que é a política pública e o que é política partidária. Por esse fato, quando indagado sobre a importância do conhecimento do território para a gestão de políticas sociais, o referido sujeito faz as seguintes afirmações: *“É importante sim, porque só [a quantidade de moradores do] União da Vitória [...] pode eleger [...] vereadores; então, se eles não conhecerem o União da Vitória, não tem como eles entrarem aqui pedindo voto”*<sup>50</sup>. (L2)

É possível inferir que essa caracterização e leitura da intervenção do Estado na vida da sociedade se deve à trajetória sócio-histórica brasileira. Como visto no tópico 1.4, as intervenções do Estado no Brasil foram permeadas por ações

---

<sup>50</sup>Durante toda a entrevista, verificou-se que esse entrevistado não soube diferenciar a gestão de políticas sociais da questão política partidária. Além disso, não há nenhum dado estatístico que comprove que o número de eleitores do Jd. União da Vitória seja suficiente para eleger um vereador na cidade de Londrina.

de cunho patrimonialista, elemento que contribui para que a política seja confundida entre a responsabilidade pública e os interesses e posses particulares. Dessa maneira, ao invés de visualizar o direito como algo coletivo e que pode ser reivindicado a qualquer tempo, L2 aponta a importância de organização do bairro para eleger um governante.

Ressalta-se que, como contraponto, o depoimento de L1 apresenta a questão político-partidária como influência negativa para a articulação contínua entre os moradores, inclusive, em sua opinião, esse foi um dos principais fatores que desencadearam a desmobilização que existe atualmente no Jardim União da Vitória. Saliencia-se que essa negatividade está vinculada somente à mobilização comunitária, pois L1 reconhece a importância da política partidária na sociedade capitalista.

*[...] acontece, algumas lideranças, a gente de alguma forma a gente é tomado pela ganância, algumas lideranças, eles fazem um, dois, três manifestos, entendeu, vai lá, reivindica uma creche, uma escola, não sei o que tem, quando chega no processo eleitoral, ele se torna candidato, candidato a alguma coisa. Isso atrapalha! Acho que o movimento popular precisa ter muito claro o que é a política partidária, não existe nenhum problema da pessoa participar da política partidária, mas tem que separar a política partidária do movimento social [...] (L1).*

Os dois depoimentos demonstram uma divergência na concepção de articulação política, uma vez que L2 acredita ser importante a organização do bairro para eleger políticos, enquanto L1 ressalta que a confusão entre política partidária e articulação política pode prejudicar o movimento em busca de melhorias para o bairro.

Destaca-se que, após a aprovação da constituição de 1988, com a abertura democrática do país, tornou-se possível que qualquer cidadão, desde que vinculado a um partido político, se apresente candidato para cargos públicos. Essa possibilidade atraiu muitas lideranças comunitárias e fez com que o movimento popular perdesse força e fosse visto como um meio facilitador para a carreira política, na década de 1990.

Esse processo de candidaturas gerou apoio dos movimentos sociais em alguns momentos, mas também descrédito em outros. Sendo assim, essa trajetória não é específica do Jardim União da Vitória.

Ainda segundo L1, o interesse em participar e articular o movimento popular precisa ser o coletivo, ou seja, a luta se dá para alcançar objetivos e avanços de interesse de toda a comunidade. Caso a luta não seja para esses fins, a desmobilização acontecerá em algum momento, trazendo prejuízo para todos os sujeitos envolvidos.

*[...] você se entrega ao movimento porque você quer um bairro melhor, você quer um município melhor, você quer um estado melhor, você quer um país melhor. Porque muita gente acha que chegou lá quando se elegeu, eu penso diferente, eu chego lá toda vez que a vida dos meus companheiros, da minha comunidade melhora, eu estou lá, estou feliz, acho que tem muita gente, várias pessoas que entendem dessa forma, não sou o único. Mas a gente não está lutando por objetivo financeiro, nem político partidário. Eu também não tenho nada contra, não tenho nada contra a política partidária, acho que é necessária, a forma de mudar um país é através da política. Só que eu não quero fazer parte da política partidária, eu quero fazer parte do movimento social e muitos que pensam da mesma forma que eu, muitos homens, muitas mulheres, nós temos gente no União, e em outros lugares do estado, que têm essa compreensão. Eu estou aqui porque eu quero fazer uma sociedade melhor, eu não estou aqui porque eu quero ganhar mais ou porque eu quero me eleger a algum cargo qualquer na política partidária (L1).*

As considerações de L1 identificam os objetivos da articulação política na liderança comunitária e demonstram aspectos importantes para fomentar essa articulação. L1 não desconsidera a importância político-partidária para produzir mudanças, todavia afirma que o movimento social é outro cenário e que ambos têm funções diferentes na sociedade. Destarte, os objetivos elencados por L1 para construir o movimento popular apontam que esse deve ser um espaço de tencionamento do Estado em busca de melhores condições de vida para a população.

Mesmo com a divergência entre a necessidade de intercâmbio entre a política partidária e organização popular entre L1 e L2, nos momentos de discussão sobre equipamentos e serviços ofertados no território, os profissionais que atuam nessas instâncias não aparecem nas falas como representantes do Estado, isto significa que somente a política partidária, os políticos eleitos pelo voto direto são citados como representantes do Estado. Muitas vezes, os profissionais que trabalham no território são identificados como aliados da luta dos moradores, próximos ao movimento popular.

*[...] assistência social, ela abrange o União inteiro e ela dá uma boa assistência para o União, mas a política não! A política, eles estão deixando o União de lado, eles não estão para o lado do União, ajudando o União. Você só vê benfeitoria para o lado dos outros bairros, enquanto o União está padecendo na mão deles; então, do lado da política, da prefeitura, a gente está deixando a desejar e no CRAS a benfeitoria é bem grande [...].(L2)*

*A assistência social, ela sempre teve essa prática, e essa vontade de manter a comunidade organizada[...] (L1).*

Esse é um fator importante para a reflexão, uma vez que a base mais próxima das famílias, os profissionais que executam os serviços, são vistos como parceiros da população; no entanto, responsáveis por intervenções pontuais ou de menor alcance. Já os gestores eleitos, que representam partidos políticos, são entendidos como os responsáveis por decisões de maior impacto na vida da população.

Diante dessas considerações, é possível afirmar que ainda existe uma centralidade no poder de mando, identificada por ambas as lideranças entrevistadas. O trabalho executado no território aparece como articulador de demandas, mas sujeito às (des)aprovações da gestão. Nesse caso, a gestão a que se refere é a realizada por cargos vinculados à política partidária, ou seja, que exercem o poder, mas estão sujeitos às eleições periódicas. Segundo L2, a política partidária é a grande responsável por realizar mudanças.

*Quando vem pedir voto aqui, no União, é difícil eleger um vereador que comanda a região; eles elegem vereador que é de outras regiões, então eles ficam com meio receio de ajudar o União, sendo que o União votou em outros vereadores que não sejam daqui. (L2)*

Esses destaques são importantes para fomentar a reflexão acerca do trabalho realizado pelos profissionais na política social e da influência da direção do Estado, imposta pela política partidária, nas ações de intervenção no bairro. Não é possível deixar de discutir esse processo quando se trata de gestão de políticas sociais, e, conforme as colocações apresentadas, esse é um dado identificado na realidade. Para além das normatizações instituídas, a dimensão política da gestão e do Estado devem ser levadas em conta para problematizar e propor estratégias de avanço para políticas sociais.

Contudo, as colocações de L2 apresentam a política partidária como única via de transformação da realidade, uma vez que a preocupação central é a eleição de vereadores que possam defender os interesses do bairro. A construção teórica deste trabalho, o estudo sobre a trajetória histórica da cidade de Londrina em relação à assistência social, a história de construção do Jardim União da Vitória, demonstra que o avanço em busca de melhores condições de vida da população é permeado por diversos aspectos, que envolvem a profissionalização da política social, o aprimoramento da gestão dessas políticas, entre outros fatores que ultrapassam o campo da política partidária.

Contudo, as colocações de L2 devem ser tratadas com respeito e curiosidade, uma vez que o aprimoramento e profissionalização da política não foram identificados por essa liderança, que acaba restrita a uma política clientelista, na busca da ajuda de um governante eleito. Essas colocações não consideram os serviços como direito social que devem ser requeridos pela população, o que significa, ainda nos dias atuais, um desafio para a formação de lideranças populares.

Mesmo com a referência constante sobre a necessidade e eleger um governante que represente os interesses do bairro, a articulação comunitária não é descartada pelo atual presidente da associação de moradores. Este sujeito reconhece como importante que os moradores realizem lutas populares em busca de pressionar o poder público para requerer melhorias. No entanto, segundo L2, atualmente não existe muita participação entre os moradores do Jardim União da Vitória, o que, consecutivamente, enfraquece a associação de moradores.

*Hoje mudou bastante, antigamente era muita crítica, eles criticavam muito os líderes do bairro; mas, assim, eles participavam bastante, tanto que antigamente os líderes eram todos reunidos. Quando se falava de reunião, chegávamos aqui tinham quinze, vinte pessoas, além dos moradores do bairro que participavam das reuniões. Agora não! A gente marca reuniões, olha, vê se vem três ou quatro da associação e nenhum dos moradores do União da Vitória vem. Então a diferença é muito grande. Antigamente as turmas, eles gostavam de participar porque gostariam de ver resultado; hoje eles só querem resultado, mas não gostam de participar. (L2)*

A falta de participação dos moradores do Jardim União da Vitória nas reuniões propostas pela associação de moradores pode ser avaliada sob diversos aspectos, entre eles está a presença de serviços públicos no bairro. No início das ocupações, não existiam serviços básicos de infraestrutura, tais como esgoto, luz elétrica, abastecimento de água, não havia equipamentos públicos

instalados no bairro, portanto a necessidade por serviços sociais era de todas as pessoas residentes naquele espaço. Atualmente, existem equipamentos públicos no bairro que são referência para o restante do município. Todavia, os serviços precisam ser aprimorados e ampliados constantemente para o atendimento integral das famílias, haja vista o crescimento populacional no União da Vitória. Nessa conjuntura, pode-se dizer que existem famílias que são atendidas, e outras não; existem partes no União da Vitória que possuem asfalto, e outras não, de modo que as necessidades não são de todos, mas de parcelas dessa população.

Esse é um desafio para a participação, visto que a população precisa ter a consciência da coletividade, de que o problema do vizinho é importante para que todo o bairro se desenvolva. Contudo, essa conscientização é gradativa e demanda intensos trabalhos de capacitação política.

Sobre essa questão, L2 afirma que esse é um fator prejudicial para a articulação.

*Eu acho que sim, porque, enquanto a água não bate na bunda deles, eles não correm para fazer nada, e aquelas pessoas que estão mais prejudicadas, elas também ficam mais quietas no lugar deles, não vêm procurar a direção do União da Vitória para poder dar andamento das coisas que estão precisando, eles só sabem criticar, não sabem vim pedir melhoria para o União da Vitória. Então fica difícil para eles, [...]a gente chama, mas eles não vêm, não participam, não querem saber do que está acontecendo na reunião. Esses dias mesmo fomos na prefeitura, fomos só em 10 moradores, sendo que [...] moram 600-700 pessoas no União VI. Então, fica difícil a gente conseguir alguma coisa para as pessoas que só querem ficar parado e não ajudar (L2).*

Ainda sobre a participação, destaca-se a referência com relação à importância da realização de formação de lideranças comunitárias, com vistas a contribuir na realização de leituras mais aprofundadas sobre a realidade. O papel principal que a política de assistência social cumpriu, em alguns momentos da história do Jardim União da Vitória, foi destacado por L1.

*[...] assistência social no União da Vitória sempre teve um histórico, entendeu, de formar lideranças, para que essas lideranças sejam sujeitos da sua própria história. Mas de alguns anos para cá, essa, parece que foi meio deixado de lado essa coisa, me parece que não se tornou mais interessante, eu não sei muito bem por conta de quê (L1).*

Esse também foi um apontamento feito por G2, coordenador(a) do CRAS ao afirmar que, diante da iniciativa neoliberal sofrida pelo país em meados de

1990, as mobilizações perderam a força por conta da individualização. Salienta-se que, apesar de todos os avanços legislativos na política de assistência social brasileira, a conjuntura política influenciou as intervenções dos profissionais.

*Eu digo não só o União da Vitória, mas de forma geral. Então, acho que isso teve, sim, e acho que agora nós estamos tentando resgatar um pouco isso, [...]eu acho que o próprio sistema capitalista faz com que aconteça isso, e aí, a tendência dele é individualizar, é o individualismo, o consumismo. Se dá outro foco. Então, eu acho que isso aconteceu, sim, mas não só no União da Vitória, mas de uma forma geral (G2).*

Outro ponto importante nas colocações feitas pela liderança antiga está relacionado ao compromisso dos profissionais, em uma perspectiva de ampliação de direitos sociais, distinguindo-os daqueles que somente cumprem protocolos de atendimentos e que não produzem efetivas diferenças na vida da população.

*[...] nós temos vários tipos de profissional dentro da assistência social, nós temos aquele assistente social que se entrega, que [diz] “Eu quero! Vou mudar essa situação; vou fazer parte desse projeto!”. E nós temos outros assistentes sociais também, que ele só está ali por quê? Por uma questão financeira, de salário e tal [...] (L1)*

Entende-se que a questão de identificar e se aproximar da realidade, na perspectiva do território usado, pressupõe um profissional qualificado e engajado na contribuição para a viabilização do direito social, posto que o profissional que executa seu trabalho sem a perspectiva de “transformação” acaba sendo identificado pelos sujeitos da ação como o que cumpre seu protocolo de trabalho, sem grandes resultados para a vida da população.

É possível inferir que a identificação do território usado se dá através de intervenções que se respaldam, para além dos dados estatísticos, na forma de relação entre os indivíduos que ocupam aquele espaço. Todavia, a transformação dessa identificação em intervenções convergentes com as necessidades da população exige um profissional engajado, na perspectiva de viabilização de direitos.

Essas afirmações refletem sobre o destino que a participação dos moradores e informações colhidas no âmbito de políticas sociais podem ter, de modo a problematizar se essa participação efetivamente pode produzir resultados ou apenas acrescenta mais dados para a gestão.

Nesse sentido, L1 defende que é necessário que a política possibilite que os espaços de participação também se aproximem dos territórios. O entrevistado propõe a criação de conselhos de políticas públicas locais, para que assim possam ser discutidas questões específicas de cada bairro, uma vez que os conselhos existentes, por abrangerem a discussão da cidade, não possibilitam que a perspectiva do território seja apresentada.

*Não, eu como conselheiro eu não tive a oportunidade de apresentar nada dentro do conselho que contemplasse o União da Vitória, justamente porque não tem esse espaço, entendeu, de conselhos locais. Então, o que vem no conselho municipal é mais o geral, você trabalha toda a questão, mas é uma questão de todas as entidades, toda a política municipal de um modo geral, você não tem, não tem essa forma de você apresentar a demanda de um lugar só. Você apresenta, por exemplo, você apresenta um problema do Viva Vida<sup>51</sup> mas você apresenta de todos. Você faz um questionamento a respeito do financiamento de algumas entidades, mas você está falando de todas as entidades, se tem alguma aqui [União da Vitória], beleza; se não, tenha paciência, vai ter que trabalhar! Então, eu não tive esse, e isso me fortaleceu mais ainda, que tem que existir os conselhos locais, se não você não consegue trabalhar(L1).*

O problema exposto pela liderança entrevistada é a falta de conexão entre o que é discutido no conselho e a realidade de determinado local, de modo que não é possível apresentar questões específicas. É importante afirmar que L1 não descarta a importância dessa instância de participação, como um avanço e possibilidade de contribuição para o desenvolvimento da política; no entanto, o que está requerendo são práticas mais aproximadas do território.

*Muito importante, é muito importante porque só através da participação você vai conseguir adquirir a formação e o conhecimento da política e mais, é um espaço democrático que eu acho que as pessoas cada vez mais devem ocupar, porque, se você não ocupar esses espaços, o que vai acontecer? A política não se faz sozinha, ela se faz através das pessoas [...] (L1).*

Ainda neste debate, o entrevistado apresenta questões a respeito da efetividade da participação e, nessa indagação, confronta a efetividade da participação *versus* a autonomia do gestor.

---

<sup>51</sup>O projeto Viva Vida é um serviço de convivência e fortalecimento de vínculos da Secretaria Municipal de Assistência Social em parceria com o Provopar-Ld, para atendimento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e/ou risco social, com idade entre 06 e 12 anos (LONDRINA, 2015b).

*Você participar dos espaços do conselho municipal, acho super importante, mas eu tenho um questionamento com relação às conferências, não só a conferência de assistência social, saúde, outras, da educação. A conferência, ela referenda algumas demandas, algumas necessidades, algumas coisas, só que o gestor, o grande problema não está na conferência, está no gestor, porque é prerrogativa do gestor aceitar aquilo como demanda ou não, entendeu? Então, o último que dá a canetada é o gestor. Você faz três dias de conferência, leva as pessoas, as pessoas falam o que seria prioridade na sua microrregião, na sua região mais ampliada, mas o gestor não tem obrigação de acatar aquilo como verdade, ele pode olhar para aquilo lá e falar assim:– Não! Isso aqui, isso é demanda para eles, mas eu não vou, isso aqui não dá. Entendeu? Então, conferência, orçamentos participativos, tudo isso termina sendo um negócio só para referendar recursos, porque não adianta você olhar e falar assim pra mim:*

*– Você está com fome?*

*Eu falo: – Estou com fome.*

*– Mas hoje você não vai comer!*

*– Ué, então para que você perguntou? (L1).*

Esses apontamentos são de fundamental importância para pensar a efetividade da participação e a responsabilidade da gestão, de qualquer política. É no atendimento, ou na negativa do gestor, frente a uma demanda coletiva que se materializam as discussões sobre direcionamento do Estado, papel do Estado, bem como direção individual dos cidadãos que operacionalizam a máquina pública.

Esse é o problema principal quando se pretende discutir gestão, uma vez que é a convergência de várias percepções e responsabilidades.

Afirma-se que somente a legislação não pode impulsionar mudanças sociais ou a viabilização efetiva de direitos sociais; no entanto, quando existem ferramentas, reconhecidas e normatizadas, torna-se mais difícil para o gestor não adotá-las.

Posto isso, entendendo que o papel do Estado é normatizar a vida em sociedade, bem como garantir condições básicas para a sobrevivência da população, sem, no entanto, deixar de ser um espaço de tencionamento e disputa de interesses, o uso do conceito de território se torna uma ferramenta qualificadora na gestão democrática de políticas sociais, sobretudo na política de assistência social.

## **CAPÍTULO 5**

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa teve como objetivo refletir sobre gestão democrática, problematizando o território como uma estratégia para essa viabilização. Para isso, debruçou-se sobre conceitos como Estado, gestão, democracia e território. Esse exercício torna-se válido diante da proposta de colaborar com o aprimoramento da gestão de políticas sociais brasileiras, destacando, nesta pesquisa, a política de assistência social.

Ao longo da construção teórica, observou-se a atualidade das referências de Hobbes, Locke e Rousseau em relação à função do Estado. Pode-se afirmar que o “espírito capitalista” ainda segue as fontes originais (Locke), no que se refere à defesa da propriedade. Essa concepção se revitaliza através dos diferentes momentos do capitalismo na história mundial, seja no período liberal, social democrata ou neoliberal.

Essa problematização requer considerações profundas sobre a convivência humana e sua organização. Tais contribuições superam a mera reflexão sobre a forma de governo eficaz, mas está estritamente vinculada à concepção de homem, mundo e possibilidade de desenvolvimento humano.

A concepção de Estado, embasada na teoria de Locke, admite a propriedade como um direito natural, de modo que, ao resguardar o direito dos detentores da propriedade, o Estado defende o direito de todos.

No entanto, as contribuições de Rousseau ressaltam que a propriedade é uma forma de corromper a harmonia entre os homens, contudo propiciou todo o desenvolvimento humano; o que revela uma realidade complexa e contraditória.

Afirma-se, diante dessa construção, que o debate político com relação ao papel do Estado, bem como sua função na sociedade capitalista requer aprofundamento sobre as contribuições desses autores.

Houve na história diferentes propostas para direcionar e potencializar a gestão pública, com vistas ao alcance e contemplação dos direitos coletivos. Entretanto, as iniciativas desenvolvidas têm o mérito de modernizar a máquina pública, mas a crítica que se faz a propostas como a burocracia, por exemplo, está fundamentada na falta de consideração aos aspectos políticos que

perpassam o cenário da gestão e que, por vezes, são os grandes responsáveis pelas decisões tomadas.

Cabe, mais uma vez, salientar que pensar a gestão da máquina pública é pensar a perspectiva e direcionamento da sociedade que se pretende alcançar.

A política social, assim como o próprio modo de produção, se constrói de acordo com as relações sociais, por isso a permeabilidade pelos interesses de ambas as classes está posta na realidade. Contudo, entende-se que os argumentos de Behring e Boschetti (2011) e Netto (2011) apresentam de maneira ampliada o conceito de política social, uma vez que essa permeabilidade não é capaz de mudar o caráter e fundamento da sociedade capitalista.

É imprescindível reconhecer os avanços emplacados na sociedade após a implementação de políticas sociais. No entanto, esses avanços podem ser entendidos sob diferentes formas, de acordo com a concepção de Estado.

Destarte, as políticas sociais podem ser compreendidas como meio de adormecer as questões efervescentes da sociedade, isto é, o cidadão que é atendido pelo Estado, através das políticas sociais, acaba por não confrontar o capital, com medo de perder o que já “conquistou”. Por outro lado, pode-se entender que o cidadão sem condições mínimas de sobrevivência não tem meios para questionar a sociedade em que vive; por essa razão, os direitos sociais são forma de colaborar com a mudança, mesmo que ela seja lenta e gradual.

Consideram-se essas duas leituras restritas, visto que dicotomizam a totalidade e problematizam a questão unilateralmente. Entende-se que a política social, em sua contraditoriedade, possibilita o atendimento de alguns interesse da classe trabalhadora. Desse modo, as caracterizações acima mencionadas se relacionam criando a complexidade da política social no sistema capitalista.

O estudo ora apresentado dá possibilidade de visualizar a dinâmica da política, desde o âmbito propositivo de sua legislação até sua operacionalização. Todo esse percurso possibilita a reflexão sobre a potencialidade da gestão democrática, bem como do território como estratégia de viabilização.

Salienta-se que a legislação é de suma importância para a execução das ações, sendo que a forma como a política está normatizada pressiona para que as atividades atendam esse direcionamento. No caso da assistência social brasileira, pode-se considerar que a orientação adotada pelas legislações

específicas é de democratização de atividades e propostas. Esse é um ponto de favorecimento à gestão democrática.

Posto isso, o território, entendido para além de suas fronteiras geográficas, pode contribuir para o aprimoramento de políticas sociais, assim como o aprimoramento da política de assistência social.

As afirmações de Milton Santos e reflexões de Dirce Koga sobre a importância do conceito de território para as políticas sociais devem ser destacadas como norteadoras da construção do segundo capítulo deste trabalho.

O território torna-se um conceito importante para a gestão de políticas sociais, pois desvenda a realidade da população que receberá a intervenção e, desse modo, obriga a política social a atender ou encaminhar as situações identificadas. A responsabilidade se dá em fazer diagnósticos e respondê-los de maneira profícua, posto que, caso o Estado não o faça, também se tornará negligente frente às situações visualizadas.

O conceito de território usado também identifica a potencialidade que as atividades do Estado podem reservar durante a intervenção. A adoção desse conceito pela gestão de políticas sociais reconhece que as demandas por serviços, políticas, benefícios, etc. devem partir das necessidades da população. Considera-se o território como uma forma de participação indireta dos sujeitos na gestão de políticas sociais.

A trajetória histórica da política de assistência social brasileira e sua especificidade na cidade de Londrina, destacando o Jardim União da Vitória como locus da pesquisa, revelam que a legislação e diretrizes são de grande valia para orientar as ações no âmbito de uma política. Todavia, o conhecimento de cada território, sua trajetória de formação, entre outros aspectos, podem ser decisivos para a implementação de ações efetivas para a realidade da população.

Nesse sentido, salienta-se a importância do envolvimento de profissionais dessa política na luta dos moradores do Jardim União da Vitória, na década de 1990.

As entrevistas realizadas com gestores e lideranças revelaram a complexa relação entre realidade e gestão de políticas sociais. Esse processo envolve diversos atores e fatores para a construção e implementação de políticas direcionadas à viabilização de direitos sociais.

Destaca-se a identificação que as lideranças fizeram em alguns momentos das entrevistas com relação aos profissionais que atuam no território, entendendo-os próximos às lutas. Já os políticos<sup>52</sup> eleitos pelo voto direto, foram identificados como agentes externos, mas que detêm a centralidade das decisões e poder. Esse pode ser observado como o grande desafio a ser enfrentado no âmbito da gestão de políticas sociais, de modo que a profissionalização das ações, aprimoramento da legislação, aperfeiçoamento das instituições, devem ser acompanhadas pelo desenvolvimento da gestão e gestores, com vistas a diluir esse descompasso.

Entende-se ainda que os espaços de participação são relevantes, no sentido de potencializar a identificação da realidade. Contudo, o compromisso da gestão da política em traduzir os dados, informações e demandas em serviços e atendimentos requer um constante aprimoramento e compromisso.

Desse modo, conclui-se que as ações do Estado são reflexos das relações sociais, construídas e disputadas na realidade cotidiana. Para que as ações do Estado através de políticas sociais atinjam o objetivo de atender a população na garantia de direitos sociais, é necessária uma imersão na realidade de cada território, com vistas a propor e realizar ações efetivas para cada realidade.

Através do resultado apresentado, torna-se possível conceber o território como uma estratégia efetiva para a viabilização e consolidação da gestão democrática de políticas sociais, sobretudo da política de assistência social. Este trabalho contribui, ainda, com o debate teórico proposto pelo projeto de pesquisa integrado PROCAD/Casadinho.

---

<sup>52</sup> Refere-se aqui a cargos ocupados por políticos eleitos pelo voto direto, tais como prefeitos e vereadores.

## REFERÊNCIAS

ALVES, J. M. **Assistência aos pobres em Londrina: 1940/1980**. Londrina: Eduel, 2013.

ALVES, J. M.; ALMEIDA, D. M. F. Participação e controle social: a experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina/PR. In: **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 30, p. 143-168, 2013.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira, 2002.

ANDRADE, Iraci de. **Território e Assistência Social: uma análise do Serviço Social a partir da produção social do espaço**. (Tese de Doutorado em Serviço Social. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

ARAGÃO, P. S. **Gestão da política municipal da assistência social em Londrina (2001 a 2007): avanços e desafios na interface com as organizações do terceiro setor**. 2009. 210 fls. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2009.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. v. 2.

BERNARDES, A. et al. O papel ativo da geografia: um manifesto. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 12., 2000, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: USP, 2000. p.103-109.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.830, de 15 de outubro de 1942**. Estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del4830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4830.htm)>. Acesso em: 8 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 8 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.977, de 07 de Julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. 2009a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 8 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.435, de 06 de julho de 2011**. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm)>. Acesso em: 8 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Lei Orgânica da Seguridade Social, 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm)>. Acesso em: 8 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8742compilado.htm)>. Acesso em: 8 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998**. Aprova por unanimidade a Política Nacional de Assistência Social - PNAS e a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB2. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/resolucoes/1998/Resolucao,P20CNAS,P20no,P20207-,P20de,P2016,P20de,P20dezembro,P20de,P201998.pdf.pagespeed.ce.S7r7czfn9-.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de – NOB/SUAS**. Brasília, jul. 2005a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/norma-operacional-basica-suas/norma-operacional-basica-suas>>. Acesso em: 8 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério de desenvolvimento social e combate à fome. **Norma Operacional Básica de – NOB/SUAS**. Brasília, dez. 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/publicada-hoje-a-nova-norma-operacional-basica-nob-suas-2012>. Acesso em: 8 abr. 2015

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS**. Brasília, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/norma-operacional-basica-de-recursos-humanos-do-suas-nob-rh-suas-annotada-e-comentada/norma-operacional-basica-de-recursos-humanos-do-suas-nob-rh-suas-annotada-e-comentada>>. Acesso em: 8 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, nov. 2009b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/tipificacao-nacional-de-servicos-socioassistenciais/tipificacao-nacional-de-servicos-socioassistenciais>>. Acesso em: 8 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004**. Brasília, nov. 2005b. Disponível

em:<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/politica-nacional-de-assistencia-social-pnas-2004/politica-nacional-de-assistencia-social-pnas-2004>>. Acesso em: 8 abr. 2015.

BRAVO, M. I. S. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático. In: MACIEL, A. P. **Serviço social: direitos e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 411-428.

BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38.

CAMPONEZ, A. A. **A politização do urbano: a experiência dos moradores do Jardim União da Vitória na conquista dos direitos de cidadania e da cidade**. 2005. 131 fls. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina. 2005.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

COSTA, Marco Antonio F., COSTA, Maria de Fátima Barrozo. **Projeto de Pesquisa: entenda e faça**. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Campinas: Unicamp, 2006. Cap. 1.

ESCORSIM, S. M. A filantropia no Brasil: entre a caridade e a política de assistência social. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 8, n. 86, jul. 2008.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 2. ed. Porto Alegre: Globo, 1975.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil (1920)**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1976.

GRUPPI, L. **Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. 4. ed. Porto Alegre: L&PM, 1983.

HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

KOGA, D. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2011.

KOGA, D.; NAKANO, K. Perspectivas territoriais e regionais para as políticas públicas brasileiras. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS - ABONG. **A abong nas conferências 2005 criança e adolescente: assistência social**. Brasília, 2005. p.68-74. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/publicacoes.php?p=5>>. Acesso em: 8 abr. 2015.

LENIN, V. I. **O Estado e a revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

LOCKE, J. **Carta acerca da tolerância: segundo tratado sobre o governo: ensaio acerca do entendimento humano**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

LONDRINA. **Lei Municipal nº 6.007, de 23 de dezembro de 1994**. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social. Disponível em: <[http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/cons\\_assistencia\\_social/legislacao/lei\\_6007\\_CMAS.pdf](http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/cons_assistencia_social/legislacao/lei_6007_CMAS.pdf)>. Acesso em 26 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 10.211, de 27 de abril de 2007**. Alteração da Lei 6.007, de 23 de dezembro de 1994. Disponível em: <[http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/cons\\_assistencia\\_social/legislacao/lei\\_10211\\_alteracao\\_lei\\_6007\\_cmas.pdf](http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/cons_assistencia_social/legislacao/lei_10211_alteracao_lei_6007_cmas.pdf)>. Acesso em: 26 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº. 9.185 de 02 de outubro de 2003**. Alteração da Lei 6.007, de 23 de dezembro de 1994. Disponível em: <[http://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal\\_2213\\_assinado.pdf](http://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_2213_assinado.pdf)>. Acesso em: 26. Mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Região sul recebe primeira reunião do plano plurianual 2014-2017**. 2013. Disponível em: <[http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=17427%3Aregiao-sul-recebe-primeira-reuniao-do-plano-plurianual-2014-2017&catid=108%3Adestaques&Itemid=288](http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17427%3Aregiao-sul-recebe-primeira-reuniao-do-plano-plurianual-2014-2017&catid=108%3Adestaques&Itemid=288)>. Acesso em: 8 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. Conselho Municipal de Assistência Social. **Competências**. Disponível em: <[www.londrina.pr.gov.br](http://www.londrina.pr.gov.br)>. Acesso em: 26 mar. 2015a.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Lei nº 11.088, de 3 de dezembro de 2010**. Aprova a política municipal de assistência social no Município de Londrina. Londrina, 2010a. Disponível em: <[http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1056&Itemid=1175](http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1056&Itemid=1175)>. Acesso em: 26 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social/2014-2017**. Londrina, 2014. Disponível em: <[http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec\\_assistencia/PMAS%202014-2017.pdf](http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_assistencia/PMAS%202014-2017.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Decreto nº 1005, de 5 de outubro de 2010**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria Municipal de Assistência Social. Londrina, 2010b. Disponível em: <[http://www.londrina.pr.gov.br/images/stories/Regimento\\_Interno\\_2010.pdf](http://www.londrina.pr.gov.br/images/stories/Regimento_Interno_2010.pdf)>. Acesso em: 26 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos**. Disponível em: <[www.londrina.pr.gov.br](http://www.londrina.pr.gov.br)>. Acesso em: 8 abr. 2015b.

LUKÁCS, G. **Para uma ontologia do ser social**. São Paulo: Boitempo, 2012.  
MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, K. **Para a questão judaica**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MINAYO, M. C. S. O desafio da pesquisa social. In: \_\_\_\_\_ (Org.). DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 8. ed. São Paulo, Cortez, 2011.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, P. A. P. **Política social: temas & questões**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

POULANTZAS, N. A. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PRADO JÚNIOR, C. P. **Evolução política do Brasil: colônia e império**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. **História econômica do Brasil (1945)**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

PROCAD -PROGRAMA NACIONAL DE COOPERAÇÃO ACADÊMICA. **Bairro União da Vitória**: perfil socioeconômico. Londrina, 2015. Não publicado.

PRZEWORSKI, A. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RIZZOTTI, M. L. A. Estado e sociedade civil na história das políticas sociais brasileiras. **Semina**: Ciências Sociais e Humanas, Londrina, v. 22, n. 1, p. 39-56, set. 2001.

\_\_\_\_\_. O processo de implantação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão. **Argumentum**, Vitória, v. 2, n. 2, p. 174-188, jul./dez. 2010.

ROUSSEAU, J.-J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Mira-Sintra: Europa, 1976.

RUIZ, M. J. F. **Lutas populares e democratização da escola pública no estado do Paraná (1983 a 2010)**. 2013. 203 fls. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual Paulista - Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, 2013.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2006.

SANTOS, M. O dinheiro e o território. **GEOgraphia**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 7-13, 1999. Disponível em: <<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/issue/view/2>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

SANTOS, M. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. 6. ed. São Paulo: USP, 2004.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções sobre território**. 3. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

\_\_\_\_\_. **Os tempos e os territórios da colonização Italiana**. 2002. 304 fls. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2002. Disponível em: <[http://www4.fct.unesp.br/pos/geo/dis\\_teses/01/01\\_marcos.pdf](http://www4.fct.unesp.br/pos/geo/dis_teses/01/01_marcos.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2013.

SILVA, A. A. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, C. S. M. **Programas habitacionais para famílias de baixa renda: o caso do programa socorro social: efetivação de um direito ou clientelismo?** 2007. 81 fls. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SILVA, S. H. **A trajetória do conselho de entidades do União da Vitória em Londrina**: uma experiência de participação popular. 2002. 50 fls. Trabalho de

Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2002.

SOUZA FILHO, R. **Gestão pública e democracia**: a burocracia em questão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SOUZA, M. D. A consolidação da política de assistência social em Londrina-PR. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 8, n. 2, jan./jun. 2006.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2009. p. 13-56.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez: Autores associados, 1992.

WANDERLEY, L. E.; RAICHELIS, R. Gestão pública democrática no contexto do Mercosul. In: DE SIERRA, Gerónimo. **Los rostros del Mercosur**: el difícil camino de lo comercial a losocial. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.

WANDERLEY, M. B. Discussão sobre a gestão social: conceitos e protagonistas. In: **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 16, n.1, p.19-29, jul./dez. 2013.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Tradução de Waltensir Dutra. 5. ed. Editora JC, 1979.

## APÊNDICES

## Apêndice A



Roteiro norteador de entrevista semiestruturada com Coordenador de unidade de  
CRAS Sul A;

Pesquisadora Responsável: Jaqueline Zuin dos Santos

Orientadora: Professora Doutora Márcia Pastor

Título: “Gestão democrática: o território como estratégia de viabilização”

- 1- Como é feito e o que compõe o diagnóstico socioterritorial do CRAS Sul A?
- 2- Quais os indicadores considerados para o planejamento das atividades no CRAS?
- 3- Conhecer o bairro, a história e a forma como as pessoas se relacionam é importante para pensar as ações do CRAS? Por quê?
- 4- Existe alguma forma de interlocução entre a gestão central (realizada na secretaria de assistência social) e a gestão da política nos territórios que possibilite o aprimoramento das intervenções?
- 5- Você já trabalhou em outro bairro da cidade? O que é diferente neste território?
- 6- Conhecer o território pode mudar a prática profissional? Como?

## Apêndice B



Roteiro norteador de entrevista semiestruturada Secretária Municipal de Assistência Social

Pesquisadora Responsável: Jaqueline Zuin dos Santos

Orientadora: Professora Doutora Márcia Pastor

Título: “Gestão democrática: o território como estratégia de viabilização”

1 – A gestão da política de assistência social em Londrina segue quais diretrizes para executar suas atividades?

2 - Quais são as estratégias que a política de assistência Social em Londrina utiliza para viabilizar a gestão democrática?

3 – Atualmente o território tem sido “utilizado” como estratégia de viabilização da gestão democrática na política de assistência social em Londrina? Como?

4 - Como as especificidades socioterritoriais influenciam na gestão da política de assistência social/proteção social básica?

5 – Você acredita que o território tem competência coletiva e política? O que te faz pensar dessa forma?

6 - Quais são as ações que reconhecem a competência coletiva e política do território?

## Apêndice C



Roteiro norteador de entrevista semiestruturada com liderança antiga do Jardim União da Vitória com experiência de participação no Conselho Municipal de Assistência Social

Pesquisadora Responsável: Jaqueline Zuin dos Santos

Orientadora: Professora Doutora Márcia Pastor

Título: “Gestão democrática: o território como estratégia de viabilização”

- 1- Você sempre morou no União da Vitória? O que esse bairro tem de diferente dos outros em sua opinião?
- 2- Conhecer o bairro, a história e a forma como as pessoas se relacionam é importante para pensar as ações da política? Por quê?
- 3- Existe alguma diferença entre o União da Vitória atual e o União da Vitória em 1990-2000?
- 4- Como você avalia a participação e articulação dos moradores nas questões e demandas do bairro na atualidade?
- 5- A gestão da política de assistência social em Londrina absorve e responde demandas específicas do bairro?
- 6- Em sua experiência como Conselheiro Municipal da Política de Assistência Social, você teve oportunidade de apresentar demandas específicas do território em que mora?
- 7- Você acha importante ter representantes do bairro nos espaços institucionalizados de participação? (ex: conselhos, conferências).

## Apêndice D



Roteiro norteador de entrevista semiestruturada com atual presidente da associação  
de moradores

Pesquisadora Responsável: Jaqueline Zuin dos Santos

Orientadora: Professora Doutora Márcia Pastor

Título: “Gestão democrática: o território como estratégia de viabilização”

- 1- Você sempre morou no União da Vitória? O que esse bairro tem de diferente dos outros em sua opinião?
- 2- Conhecer o bairro, a história e a forma como as pessoas se relacionam é importante para pensar as ações da política? Por quê?
- 3- Existe alguma diferença entre o União da Vitória atual e o União da Vitória em 1990-2000?
- 4- Como você avalia a participação e articulação dos moradores nas questões e demandas do bairro na atualidade?
- 5- A gestão da política de assistência social em Londrina absorve e responde demandas específicas do bairro?
- 6- Como a associação de moradores tem se relacionado com a gestão da política de assistência social no momento atual?
- 7- Você acha importante ter representantes do bairro nos espaços institucionalizados de participação? (ex: conselhos, conferências).

ANEXO

## Anexo A

### Roteiro Grupo Focal

#### QUESTÕES A SEREM ABORDADAS (com gestores)

1. O que vocês entendem por território? (o que define um território)?
2. Falem um pouco sobre este território (como foi constituído, como está organizado, quais as forças existentes, as relações de poder, quem manda aqui?, tem lideranças, movimentos?).
3. Quais são as particularidades (especificidades) deste território? (o que tem aqui que se destaca?).
4. Como os serviços e/ou as políticas sociais setoriais atendem a essas particularidades? (que ações são desenvolvidas e revelam o atendimento a estas particularidades?).
5. A organização territorial dos serviços e das políticas contribui para a efetivação dos direitos, para um melhor atendimento aos usuários?
6. O enfoque do território facilita a participação? (permite a coletivização das demandas individuais?).

#### QUESTÕES A SEREM ABORDADAS (com lideranças)

1. Como você define o território União da Vitória?
2. Existem especificidades nesse território?
3. Como o poder público se apropria dessas especificidades para a implementação dos serviços?