



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

CAIO CEZAR CUNHA

**VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E INFORMAÇÃO
GEOGRÁFICA NO MUNICÍPIO DE LONDRINA - PR**

CAIO CEZAR CUNHA

**VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E INFORMAÇÃO
GEOGRÁFICA NO MUNICÍPIO DE LONDRINA - PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade Estadual de Londrina para obtenção do título de Mestre em Geografia

Orientador(a): Prof.^a Dr.^a Ideni Terezinha Antonello.

Londrina
2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Cunha, Caio Cezar Cunha.

VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA NO MUNICÍPIO DE LONDRINA - PR / Caio Cezar Cunha Cunha. - Londrina, 2018.

113 f. : il.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Ideni Terezinha Antonello Antonello.

Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Ciências Exatas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2018.

Inclui bibliografia.

1. Território - Tese. 2. Vigilância Socioassistencial - Tese. 3. Geoprocessamento - Tese. 4. Assistência Social - Tese. I. Antonello, Prof.^a Dr.^a Ideni Terezinha Antonello. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Ciências Exatas. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

CAIO CEZAR CUNHA

**VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA
NO MUNICÍPIO DE LONDRINA - PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade Estadual de Londrina para obtenção do título de Mestre em Geografia.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ideni Terezinha
Antonello
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof.^a Dr.^a Dirce Harue Ueno Koga
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -
PUC-SP

Prof.^a Dr.^a Adriana Castreghini de Freitas
Pereira
Universidade Estadual de Londrina UEL

Londrina, 06 de março de 2018

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que direta ou indiretamente colaboraram para esta produção, em especial:

Aos meus pais, Marcia e Rubens que sempre me apoiaram.

A minha companheira, Lucélia, que sempre me incentiva a buscar meu melhor.

A Profª Ideni Antonello, pela atenção e cuidado em toda sua orientação.

A Profª Dirce Koga, componente da banca, pela sua disposição em instruir e estar sempre acessível para o diálogo.

A Profª Adriana Castreghini, componente da banca, pelas sugestões valiosas.

A todo o pessoal da Prefeitura de Londrina, que me ensinou e me ensina, em especial a Samia, Gisele, Tatiana e o Edson que estiveram diretamente ligados a toda essa experiência.

A todos meus amigos, pelas discussões e avanços conquistados com artigos, encontros e conversas.

Obrigado!

O mundo inteiro é uma ficção. A chamada “aldeia global” não existe. É apenas uma construção. Eu sempre desconfio de tudo o que é apresentado como sendo global, pois falta sentido a esse conceito. Meu ponto de partida são os valores. Estes podem até se tornar mundiais, mas o ponto de partida é local.

Milton Santos

CUNHA, Caio Cezar. **Vigilância socioassistencial e informação geográfica no município de Londrina - PR**. 2018. 113 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

RESUMO

No ano de 2016, a Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina iniciou o processo de implantação do sistema de Vigilância Socioassistencial pautada na legislação vigente. Esse sistema tem como objetivo a produção, a sistematização e a análise de informações territorializadas que auxiliam os órgãos gestores que atuam diretamente na área de risco e vulnerabilidade da população a tomar as medidas necessárias para evitar ou amenizar tais questões. O estudo avança sobre o viés da problemática informacional e a demanda ao acesso a informações territorializadas. Nesta perspectiva, a Geografia e as ferramentas de Geoprocessamento se tornam fundamentais nessa discussão para auxiliar a construção de métodos que permitem a Secretaria de Assistência Social desenvolver a leitura territorial da sua área de abrangência e desse modo viabilizar recursos suficientes para promover tomadas de decisões amparadas por um olhar integrador. É dessa forma que a pesquisa retrata a experiência do município de Londrina a partir do olhar da gestão e apresenta os resultados obtidos que buscam dar suporte para as tomadas de decisão e sustento para maiores avanços.

Palavras-chave: Território, Geoprocessamento. Vigilância Socioassistencial. Assistência Social.

CUNHA, Caio Cezar. **Socioassistential surveillance and geographical information in the municipality of Londrina - PR.** 2018. 113 p. Dissertation (Master's in Geography) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

ABSTRACT

In the year 2016, the Municipal Secretary of Social Assistance of Londrina began the process of implementation of the Social Assistance Surveillance system based on the current legislation. This system has as its objective the production, systematization and analysis of territorialized information that support the management organs that act directly in the area of risk and vulnerability of the population to take the necessary measures to avoid or soften such issues. The study advances the path of the informational problem and the demand for access to territorialized information. In this perspective, Geography and Geoprocessing tools become fundamental in this discussion to assist in the construction of methods that allow the Social Assistance Secretary to develop the territorial reading the coverage of its area and thereby enable sufficient resources to promote decision-making supported by an integrative look. This is how the research portrays the experience of the city of Londrina from the perspective of management and presents the results obtained that seek to support decision-making and improve for further advances.

Keywords: Territory. Geoprocessing. Social Assistance Surveillance. Social Assistance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Dinâmica da Vigilância Socioassistencial.....	46
Figura 2: Informações territoriais: Vigilância Socioassistencial	50
Figura 3: Localização do município de Londrina com Distritos e Reserva Indígena	54
Figura 4: Estrutura da Assistência Social de Londrina	58
Figura 5: Área de abrangência dos CRAS em 2012.....	62
Figura 6: Área de abrangência dos CRAS em 2015.....	64
Figura 7: Relação entre Geoprocessamento e suas Geotecnologias.....	67
Figura 8: Ciclo da estrutura de um SIG	69
Figura 9: Modelo espacial x Modelo tabulado	72
Figura 10: Arquivo do Excel (Ciclo de Vida): Exemplo de ligação entre tabela chave e dados do IBGE.....	74
Figura 11: Arquivo do Excel (Ciclo de Vida): Exemplo de ligação entre tabela chave e dados do IRSAS	75
Figura 12: Quantidade de pessoas por faixa etária (IBGE)	77
Figura 13: Quantidade de pessoas por faixa etária (IRSAS).....	78
Figura 14: Georreferenciamento da Rede de Serviços Socioassistencias de Londrina	80
Figura 15: Quantidade de pessoas por faixa etária (IBGE)	82
Figura 16: Quantidade de pessoas por faixa etária (IRSAS).....	83
Figura 17: Quantidade de domicílios com renda de 1/8 a 1/4 do Salário Mínimo (IBGE).....	85
Figura 18: Quantidade de domicílios com renda de R\$110,01 a R\$220,00 (IRSAS)	86
Figura 19: Quantidade de pessoas beneficiárias do Bolsa Família em Londrina no ano de 2016.....	88
Figura 20: Oficina do Mapa Falado	90

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF88	Constituição Federal de 1988
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro Especializado de Assistência Social
CTNP	Companhia de Terras Norte do Paraná
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GPS	Sistema de Posicionamento Global
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IRSAS	Informatização da Rede de Serviços da Assistência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social
PDI	Processamento Digital de Imagens
PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
SGBD	Sistemas de Gerenciadores de Banco de Dados
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
T.I	Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
I. TERRITÓRIO E SOCIEDADE	15
1.1. Território	15
1.2. Território: do território geográfico ao território socioassistencial	15
1.3. Território na Assistência Social	28
II. O LUGAR DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	30
2.1. Políticas Públicas de âmbito da Assistência Social	30
2.1.1. A Assistência Social e a Constituição Federal de 1988	31
2.1.2. As condições da Assistência Social na contemporaneidade	35
2.2. Vigilância Socioassistencial	44
III. INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL PARA O PLANEJAMENTO E GESTÃO	52
3.1. Contextualização do recorte espacial da pesquisa: Município de Londrina/PR	52
3.2. Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina: estrutura, objetivos e avanços.	58
3.3. Geoprocessamento e Sistema Informação Geográfica: subsídio a gestão e a Vigilância Socioassistencial	66
3.4. Vigilância Socioassistencial em Londrina: processo de operacionalização	69
3.5. A vigilância socioassistencial aplicada a gestão territorial	79
3.5.1. Experiência do Mapa Falado	89
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	95
APÊNDICES	100

Apêndice A: CRAS Centro A e microterritórios.	111
Apêndice B: CRAS Centro B e microterritórios.	112
Apêndice C: CRAS Leste e microterritórios.....	113
Apêndice D: CRAS Norte A e microterritórios	101
Apêndice E: CRAS Norte B e microterritórios.	101
Apêndice F: CRAS Oeste A e microterritórios.....	103
Apêndice G: CRAS Oeste B e microterritórios.....	104
Apêndice H: CRAS Sul A e microterritórios	105
Apêndice I: CRAS Sul B e microterritórios	106
Apêndice J: CRAS Rural e microterritórios	107
Apêndice K: Quantidade de idosos que moram sozinhos por microterritório.	108
Apêndice L: Quantidade de pessoas com deficiência morando sozinhas por microterritório	109
Apêndice M: Cruzamento entre renda familiar até $\frac{1}{2}$ do Salário Mínimo, quantidade de pessoas de 0 a 18 anos e oferta de serviços	110

INTRODUÇÃO

A Vigilância Socioassistencial, como função da Política de Assistência Social tem passado por inúmeros debates em conferências e estudos acadêmicos, tem ganhado grande amplitude ao ser abordada de maneira interdisciplinar, na qual não só se encontram assistentes sociais, mas também profissionais como sociólogos, psicólogos, técnicos de informação e informática. Nos últimos anos os geógrafos têm ganhado espaço na Política de Assistência Social. A grande demanda de leitura territorial como ferramenta para analisar e compreender o território tem dado campo ao profissional de geografia auxiliar essa política pública que carece de ferramentas e noção espacial para realizar a gestão e as tomadas de decisão.

A partir das experiências adquiridas nos anos de 2013 a 2016 como gestor territorial (estagiário) da Assistência Social da Prefeitura de Londrina, obteve-se contato com diversas áreas responsáveis pela gestão das políticas sociais do município de Londrina/PR. Este contato possibilitou aprimorar o olhar sobre a gestão e compreender a função do gestor, bem como explorar as ferramentas que são utilizadas para administração das ofertas disponíveis ao público usuário. A experiência vivenciada dentro da Secretaria de Assistência Social, não só permitiu notar o fluxo de trabalho que envolve a gestão territorial dos serviços, mas também possibilitou levantar as demandas que podem ser supridas com o auxílio da ciência geográfica. Destaca-se o diagnóstico socioespacial com o auxílio das categorias de análise como também a contribuição das ferramentas de manipulação de dados espaciais com o geoprocessamento.

Tendo isso em vista, o objetivo geral da pesquisa é discutir como as ferramentas de geoprocessamento podem auxiliar a efetividade da Vigilância Socioassistencial no município de Londrina/PR. Tendo como objetivo específico realizar o levantamento teórico que a Assistência Social está utilizando para justificar sua Política – que está bastante próximo do enquadramento geográfico e, num segundo momento, mostrar como o geoprocessamento pode ser eficaz para a execução e cumprimento destes objetivos impostos pela legislação que obriga a política de vigilância socioassistencial a cumprir quesitos específicos na gestão.

É importante ressaltar que para gestão é necessário planejamento, dessa forma, procura-se sempre algum método de gerenciar de maneira eficaz as

informações que são geradas por diversas fontes. É certo que o presente estudo tem como foco a Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura de Londrina, mas também, tem como base prática o trabalho realizado no município no ano de 2014: “Proposta de readequação da abrangência territorial dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) em Londrina-PR”.

A pesquisa procurou dar continuidade e aprofundar o tema proposto no trabalho mencionado, buscando evidenciar a importância da participação do geógrafo nas reflexões e discussões das políticas sociais bem como em seu processo de elaboração, neste caso, apoiando a implementação íntegra de um sistema de vigilância socioassistencial que ainda há muitos caminhos a percorrer.

Para atingir os objetivos da investigação se utilizou os conceitos da Geografia e as ferramentas de geoprocessamento, a metodologia teve dois momentos, a técnica (prática) e a conceitual:

- O trabalho técnico foi realizado na própria Secretaria de Assistência Social com a utilização da ferramenta de geoprocessamento Arcgis 10.4.1. Deu prosseguimento e respeitou a metodologia utilizada no trabalho já citado de 2014. Foi realizada a modelagem da padronização utilizada para exportação dos dados¹ do sistema de cadastro e controle IRSAS (Informatização da Rede de Serviços da Assistência Social) que facilitou a representação cartográfica dos dados contidos nos relatórios do sistema.
- Na investigação conceitual é levantada principalmente a discussão do conceito de território, da gestão e das políticas sociais para dar maior clareza a importância de efetuar a leitura territorial e quais seus desdobramentos no território londrinense.

Além da importância metodológica prática e da discussão teórica que fundamenta a pesquisa, atenta-se para discussão do conceito que justifica e reafirma sua importância, o conceito da Vigilância Socioassistencial. Amparada na

¹ Os dados do sistema IRSAS são gerados diariamente pelos serviços de atendimento ao usuário da Política de Assistência Social. Foi criada uma data de referências para que esses dados pudessem ser exportados e futuramente confrontados aos dados do IBGE.

alteração de 2011 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), A Vigilância Socioassistencial traz consigo a obrigatoriedade dos serviços de assistência social terem como objetivo analisar territorialmente a capacidade protetiva dos usuários que utilizam o serviço, tendo em seu art. 2º, a vigilância socioassistencial como um dos objetivos da política da Assistência Social e em seu art. 6º, a vigilância socioassistencial como “um dos instrumentos das proteções que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território” (LOAS, 2011).

Tendo em vista tal legislação que se desdobra em alguns conceitos norteadores para a aplicação da vigilância, o território² passa a ser um importante elemento na compreensão do espaço onde a política estabelece suas relações e executa a proteção social, tornando possível, apropriar-se das abordagens propostas por Haesbaert & Ester Limonad (1999), Santos (2001), Dirce Koga (2003) entre outros. Da mesma forma, consideramos o território físico/político, que de maneira técnica, passa a ser o meio que fornece os recursos materiais necessários para efetuar a gestão, quando levantada sua base territorial, seus limites e as informações de ordem socioeconômicas disponíveis.

É corrente que nos dias atuais a perspectiva de leitura territorial é uma ferramenta bastante eficaz para a compreensão do espaço e facilita o olhar da gestão. Nas prefeituras em geral, o instrumento disponível para conhecer e compreender uma cidade, as ações ali aplicadas e os resultados alcançados, é a informação e os indicadores. No geral, esses dados são encontrados em relatórios, diagnósticos e banco de dados, e em sua maioria não se encontram de maneira organizada e acessível para ser trabalhada, tornando-se um problema para ser manipulado, desse modo, as bases de dados ricas em informação acabam sendo inutilizadas para gestão efetuar seu papel e realizar as tomadas de decisão.

Dessa maneira, é relevante considerar a importância da utilização do trabalho mencionado anteriormente para a aplicação prática do estudo, no qual foi aplicada a metodologia de alteração nos territórios de abrangência dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), adequando-os a malha dos setores censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com objetivo de padronizar e possibilitar a exportação de dados socioeconômicos sobre regiões

² Merece destaque o conceito tão relevante para Geografia e que está sendo muito discutido na última década pela Política de Assistência Social com referência a renomados geógrafos.

específicas do município, viabilizando as análises e conseqüentemente às tomadas de decisões.

Desse modo, retomaremos o trabalho (2014) efetuado utilizando seus resultados e a funcionalidade por ele gerado para dessa forma, dar evidência aos indicadores, que agora são possíveis de serem exportados, modelados e analisados tornando, contudo, um início para a efetividade do objetivo da vigilância socioassistencial em Londrina.

Os capítulos foram organizados partindo do ponto mais amplo para o mais específico relacionado a temática com o objetivo de fornecer maior clareza para o caminho percorrido. Os pontos mais amplos são a base não só para a compreensão dos fundamentos teóricos e eixos norteadores da literatura clássica da ciência geográfica, mas também são fundamentais para interpretar a conjuntura política e social pela qual a Política Nacional de Assistência Social vem passando em nosso país.

No primeiro capítulo vamos percorrer os entendimentos entorno do conceito território, como se relaciona e esclarece as percepções da sociedade. Com alguns autores pioneiros e norteadores do conceito de território dentro da ciência geográfica, procuramos trazer a noção ampla do conceito bem como sua interação com a sociedade, apresentando, dessa forma, sua interação com as ciências sociais e do serviço social – em que passa utilizar o conceito como objeto chave para interpretação do espaço e recurso para tomadas de decisão nas políticas públicas.

O capítulo dois dá enfoque a temática de políticas públicas de Assistência Social seguindo uma coerência cronológica. Sendo uma política relativamente nova, destaca-se a situação pela qual percorreu até o cenário contemporâneo entre lutas sociais e políticas para concretizar suas conquistas usufruídas até os dias atuais.

A compreensão dos dois primeiros capítulos são as bases fundamentais para a construção e a justificativa do terceiro. As bases expostas são essenciais para entender o objetivo trabalhado e compreender quais são os desdobramentos possíveis de se alcançar com ferramentas que viabilizam o olhar e a interpretação crítica das políticas públicas. O terceiro capítulo mostra como ferramentas de geoprocessamento podem auxiliar a Política de Assistência Social com a aplicação da Vigilância Socioassistencial, e desse modo, apresentar como as informações podem ser utilizadas para a gestão dos serviços socioassistenciais.

I. TERRITÓRIO E SOCIEDADE

1.1. Território

O conceito que se relaciona com as duas áreas (Assistência Social e Geografia) discutido na pesquisa é o território. Antes de tudo, é bom recordar que o geógrafo Milton Santos já citava em sua obra “O retorno do território” de 2005 que é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social. Torna-se conceito a partir do momento em que analisamos seu uso, o território em si, pelo senso comum é tido apenas como uma delimitação, seja ela política entre as nações, os estados, municípios e até os muros. Sobre muros há exemplos históricos a citar, desde muros criados pelo medo até muros construídos para dividir uma cultura ou um ideal político.

Todos esses exemplos podem ser denominados de territórios, mas o que está por trás desta criação? Essa é a pergunta que motiva os geógrafos estudarem o uso do território, isto é, analisar seu contexto histórico real – pois conforme afirma Milton Santos (2000), é o seu uso que vai produzir o que ele é, é a partir do chão, das subjetividades vivenciadas que ali ocorreram, que torna o território um objeto de análise social.

Este conceito, abrangente e debatido em diversas áreas, merece atenção por ter uma variedade de interpretações e autores que o debatem. Tendo em vista tal necessidade, na elaboração deste capítulo, busca-se trazer o conceito território para apoiar futuras análises e possibilitar a reflexão da importância de leitura territorial para a compreensão da problemática social que envolve a pobreza e a cidade, como também atentar para as possíveis contribuições que podem surgir para a concretização do debate no âmbito do SUAS (Sistema Único da Assistência Social), bem como explicitar possibilidades de uso em torno das discussões da territorialização das Políticas Sociais.

1.2. Território: do território geográfico ao território socioassistencial

Quando discutimos territorialização junto as políticas sociais buscamos efetuar análises contributivas para o processo de construção desta temática, cuja caso brasileiro é historicamente marcado pela (re)produção das desigualdades

sociais marcadas nos territórios de maneira heterogênea. Nessa perspectiva, entender os desdobramentos do processo de segregação socioterritorial é fundamental para amparar as tomadas de decisões da gestão local, cujo o propósito são as demandas sociais da população.

O território, tratado como um conceito central na geografia, basicamente diz respeito a espacialidade humana. É inegável que diversas áreas do conhecimento se apropriam deste conceito cada uma com um enfoque centrado em uma determinada perspectiva.

Partindo do pressuposto que o território é criado, e intimamente ligado a história da construção do território em si, nota-se, em primeiro instante que o mesmo nasce do poder. O ato de criar um limite, uma fronteira ou um muro e chamar aquela área de meu, ter poder sobre ela, é a expressão de uma herança patriarcal colonialista, bastante presente na guerra para obter controle e poder, o território não pode(ria) ser usado no mesmo viés nas discussões das políticas sociais.

O conceito é utilizado em uma série de casos que apresentam desde sua manifestação mais materialista até a mais cultural e simbólica. Para tal, torna-se necessário analisar algumas discussões naturais da geografia desde seus primeiros diálogos quanto a categoria geográfica, como também, confrontar as discussões utilizadas em outras áreas do conhecimento, neste caso, do Serviço Social que, de acordo com as demandas sociais nos últimos anos, vem se apropriando do conceito baseando em análises de grandes geógrafos como Milton Santos que fez uma abordagem cultural da categoria território como também abordagem física-materialista.

Nessa ótica, outros geógrafos contemporâneos importantes na construção da discussão em torno do território, deixam claro sobre relações que um único conceito pode assumir, nesse sentido, Marcos Aurélio Saquet deixa claro quando coloca que:

[...] o território significa articulações sociais, conflitos, cooperações, concorrências e coesões; é produto de *tramas* que envolvem as construções (formas espaciais), as instituições, as redes multiescalares, as relações sociais e a natureza exterior ao homem; é objetivo-material e subjetivo-imaterial ao mesmo tempo. (SAQUET, 2008, p.88, grifo do autor)

Ao apresentar tamanha amplitude o conceito de território e a presença em diversas outras áreas do conhecimento, Rogério Haesbaert em seu clássico livro “O mito da Desterritorialização” ilustra que:

[...] enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território, em suas múltiplas dimensões (que deve[ria] incluir a interação sociedade-natureza), a Ciência Política enfatiza sua construção a partir de relações de poder (na maioria das vezes, ligada à concepção de Estado); a Economia, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto “força produtiva”); a Antropologia destaca sua dimensão simbólica, principalmente no estudo das sociedades ditas tradicionais (mas também no tratamento do “neotribalismo” contemporâneo); a Sociologia o enfoca a partir de sua intervenção nas relações sociais, em sentido amplo, e a Psicologia, finalmente, incorpora-o no debate sobre a construção da subjetividade ou da identidade pessoal, ampliando-o até a escala do indivíduo. (HAESBAERT, 2004, p. 37)

Ao encontrar diversas concepções sobre o território e ao evidenciar inúmeras ciências que dele se utilizam, nota-se que o mesmo já teve uma trajetória histórica diversificada, outras ciências se apropriam do conceito, o que nos faz compreender não só sua amplitude, mas também sua capacidade de esclarecer e dialogar desde as questões mais objetivas e materiais que Saquet coloca, até as análises mais subjetivas e sociais.

Além de ser um conceito muito utilizado por outras ciências para compreender situações espaciais, o território possui uma carga de significados que merece atenção. Na Geografia, dentre os conceitos geográficos, podemos associar alguns significados quando discutimos as categorias de análise, o espaço a região, o lugar, a paisagem e o território, cada uma tem seu significado e particularidade ao ser utilizada conforme as abordagens do pensamento geográfico que se enquadram os pesquisadores, mas todas podem ser relacionadas e utilizadas para clarificar análises sobre o espaço-tempo.

Cabe lembrar que o atual objetivo deste capítulo não é realizar análise dos discursos de cada uma, mas sim expor as ferramentas de estudo que a geografia dispõe de análise espacial, bem como reafirmar e esclarecer o motivo do uso da categoria território. Nessa perspectiva, Correa afirma que a geografia como ciência social:

[...] tem como objetivo de estudo a sociedade que, no entanto, é objetivada via cinco conceitos-chave que guardam entre si forte grau de parentesco pois todos se referem à ação humana modelando a superfície terrestre [...] Cada um dos conceitos-chave acima indicados tem sido objeto de amplo debate, tanto interno como externo à geografia, envolvendo assim não-geógrafos. No bojo do debate cada conceito possui várias acepções cada uma calcada em uma específica corrente de pensamento. (CORREA, 2000, p. 16)

O autor ainda reitera que as categorias de análise geográfica (lugar, região, território, natureza, espaço) têm sido diferentemente conceitualizadas segundo diversas correntes do pensamento geográfico. Conclui ainda que a forma que os debates ocorrem, tem trazido benefícios a ciência, pois, se revela conflitos, permite, por isso mesmo, avanços na teoria geográfica.

Se analisássemos todas as categorias, notaríamos que todas constituem-se em significados particularizados da atuação humana nas transformações do planeta e da sociedade. Como pontua Rocha (2008) diferentes conceitos, diversas formas de caracterizar essas mudanças, as categorias são produtos originários de cada visão particular de mundo, de cada universo expresso na peculiaridade de cada homem como ser único, de culturas geradas em civilizações singulares. As categorias, são produtos da decorrência da vida, do contato dos homens com outros homens em espaços e tempo desiguais, incrustados em numerosos e distintos universos culturais. Assim, os geógrafos ao longo da trajetória da ciência geográfica buscam a formulação de conceitos que visam entender a relação homem-natureza, os quais estarão intrinsecamente relacionados a abordagem do pensamento geográfico dominante em determinada temporalidade da ciência, por conseguinte vinculada a determinado método científico que sustenta o arcabouço teórico e metodológico do pesquisador.

Uma expressão de que as categorias se construíram conforme visões particulares da sociedade e, particularmente ao se referir a ciência a cada pesquisador, embutida na singularidade de cada âmbito cultural a partir das relações de acordo com o espaço e tempo desiguais, tratamos brevemente da origem da categoria espaço, que mais tarde poderá ser relacionada a origem da própria categoria território.

No artigo de Saquet: “Por uma abordagem territorial: continuando a reflexão”, de 2013, é estudado várias obras centradas no conceito de território considerando diversos autores apontados como fundamentais na renovação da geografia e de outras ciências, com isso, ele coloca que:

[...] todos trabalham, embora com concepções diferentes, com a ideia da construção social do território: Jean Gottmann, Giuseppe Dematteis, Francesco Indovina, Donatela Calabim Massimo Quaini, Alberto Magnaghi, Claude Raffestin, Robert Sack, Edward Soja, Milton Santos, Bertha Becker, Manuel Correia de Andrade, Arnaldo Bagnasco, Gilles Deleuze, Félix Guattari, entre outros e outras. Para nós, a centralidade do homem está muito clara e bem trabalhada por vários autores que nos antecederam, substantivando

histórica e socialmente, na relação sociedade-natureza, a formação dos territórios, das paisagens, das regiões, dos lugares e dos espaços geográficos. (SAQUET, 2013, p.49)

Desse modo, é relevante considerarmos brevemente dentro dessa discussão o conceito de espaço e a importância que ele carrega quando analisado juntamente ao território. Raffestin (1993) já colocara que o espaço e o território não são termos equivalentes:

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço. [...] O território nessa perspectiva é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a “prisão original”, o território é a prisão que os homens constroem para si. (RAFFESTIN, 1993, p. 73, 74)

Nota-se que o autor vai além, a visão de que: ‘ao se apropriar do espaço concreta ou abstratamente o mesmo se torna territorializado’, Raffestin deixa claro ao ressaltar a presença do território com o ‘poder’. A criação do homem em cima da “prisão original” ou até mesmo “espaço natural” já pré-existente a ação humana, o espaço se transforma em território, e se torna a prisão do homem a partir das manifestações de todas as relações que nele são embutidas.

O conceito foi concebido em 1970 como o *locus* da reprodução das relações sociais de produção. Correa (2000) coloca que a vasta obra de Milton Santos está, ainda que não de modo exclusivo, fortemente inspirada em Lefébvre³ e em sua concepção de espaço social. Correa (2000) ainda citando Lefébvre, apresenta que o espaço entendido como espaço social, vívido, em estreita correlação com a prática social não deve ser visto como espaço absoluto, “[...] vazio e puro, lugar por excelência dos números e das proporções”. Segundo Correa,

[...] o espaço também não é um instrumento político, um campo de ações de um indivíduo ou grupo, ligado ao processo de reprodução da força de trabalho através do consumo. Segundo Lefébvre, o espaço é mais do que isto. Engloba esta concepção e a ultrapassa. O espaço é *locus* da reprodução das relações sociais de produção. (CORREA, 2000, p.25)

³ Henri Lefébvre em 1976 argumenta em seu *Espacio y Política* que o espaço “[...] desempenha um papel ou uma função decisiva na estruturação de uma totalidade, de uma lógica, de um sistema” Correa (2000) *apud* Lefébvre (1976) OBS: se a citação for do Lefébvre a referência é o contrario

Na mesma década de 1970 o conceito de espaço começou a constituir-se como um tema central para os geógrafos, passando a ser perspectiva transformadora que contrapõem a ordem estabelecida e, contudo, sugere a construção de uma visão integradora do espaço.

Desse modo, foram elaborados alguns procedimentos de construir essa visão integradora. No caso de Raffestin (1993) foi partindo do conceito de espaço, o autor coloca que o espaço é anterior a qualquer ação, o espaço é, de certa forma, “dado” como se fosse uma matéria-prima. O espaço é tido como um local de possibilidades é a realidade material que antecede qualquer prática ou ação. Segundo Raffestin (1993), o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção, a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder.

A partir do momento que um ator (do Estado ao indivíduo) intervém e manifesta qualquer projeto no espaço, é revelada a imagem desejada de um território, ou seja cria-se um local de relações, essas relações são mediadas por diversos meios, a língua é um deles. A língua, como uma forma de poder da identidade cultural de um povo, pode ser caracterizada segundo o autor, como um sistema sêmico. Raffestin afirma que:

[...] todo projeto é sustentado por um conhecimento e uma prática, isto é, por ações e/ou comportamentos que, é claro, supõem a posse de códigos, de sistemas sêmicos. É por esses sistemas sêmicos que se realizam as objetivações do espaço, que são processos sociais. (RAFFESTIN, 1993, p. 145)

Toda prática espacial, induzida por um sistema de ações se traduz por uma “produção territorial”. Todo processo de construção do território em sua materialidade se transforma em um instrumento de poder.

Raffestin (1993) constrói a ideia de território como possuidor de superfícies (tessituras), pontos (nós) e redes, esses sistemas possibilitam a integração e a coesão dos territórios os quais, como já visto, são produzidos por diversos atores, e também em quaisquer escalas. O território é um espaço trabalhado, formado pelos pontos, linhas e superfícies. Detém identidade, independente de tantas representações e quantos forem os autores que as planejem.

A representação exposta, é um conjunto definido em relação aos objetivos de um ou mais atores, pois com a construção desta ideia, o “espaço” não

se encontra mais unicamente isolado. É tratado como “espaço construído pelo ator” que executa suas relações na realidade material por meio de um sistema sêmico. Dessa forma, Raffestin (1993) afirma que o espaço representado não é mais o espaço, mas a imagem do espaço, ou melhor, do território visto e/ou vivido. É, em suma, as territorialidades, o espaço que se tornou o território de um ator, desde que tomado numa relação social de comunicação.

No mesmo viés, Marcos Aurelio Saquet em seu artigo: *Por uma abordagem territorial de 2009*, faz análises sobre as obras de Raffestin (1976 e 1978) e discorre que o autor faz um esforço metodológico para articular territorialidades materiais e ideológicas (...) a territorialidade é compreendida como relacional e dinâmica, mudando no tempo e no espaço, conforme as características de cada sociedade.

Como já visto, Raffestin (1993) coloca que o espaço, as redes de circulação-comunicação, as relações de poder, atividades produtivas das representações simbólicas e as malhas, são fatores que efetivam a produção do território, ou seja, o território é resultado das territorialidades efetivadas pelo homem. Desse modo, a territorialidade carrega significado das relações sociais (sejam elas equilibradas ou não) que, historicamente, resultam na produção de cada território. Com isso, Saquet (2008) coloca que numa concepção distinta, no que se refere à relação espaço-território, Claude Raffestin dicotomiza estas duas dimensões ontológicas da dinâmica social e suas objetivações e subjetivações.

Diferentemente de Raffestin, em 1988 em sua obra *Metamorfoses do espaço habitado*, o geógrafo Milton Santos recorta o espaço. O autor pontua o território e o espaço como dois níveis diferentes da organização socioespacial. O espaço é uma realidade relacional que envolve, mediante o trabalho, a natureza e a sociedade. Já o território, surge como um conceito subjacente composto por variáveis que se constituem na *configuração territorial*:

Formada pela constelação de recursos naturais, lagos, rios, planícies, montanhas, florestas e também de recursos criados: estradas de ferro e de rodagem, condutos de toda ordem, barragens, açudes, cidades, o que for. É esse conjunto de todas as coisas arranjadas em sistema que forma a configuração territorial cuja realidade e extensão se confundem com o próprio território de um país. (SANTOS, 1988, p.75-76)

Na mesma obra, o autor faz um destaque ao tempo histórico, reafirmando a diferenciação existente na produção de territórios quando incluídos os contextos subjetivos e históricos. Cria-se periodizações do espaço dando significado ao território de formas (naturais e artificiais), relações sociais, fluxos e fixos; produto histórico modelado por cada sociedade, com certa configuração e delimitação. Milton Santos recorta o espaço em territórios sem separá-los, os territórios estão no espaço geográfico (SAQUET, 2008).

Após esse período, em 1994, Santos retoma o conceito de território a partir de novos significados. Em sua obra intitulada *O retorno do território* de 1994, o autor evidencia o conceito de território usado, o que acaba trazendo maior abrangência a visão por considerar dentro da discussão uma perspectiva além da restrita Estado-Nação, elevando sua análise ao uso e ao controle social no território podendo ser compreendido, de acordo com Saquet (2008) como sinônimo de espaço geográfico socialmente organizado ou, ainda, como *quadro de vida híbrido* (onde vários elementos se entrecruzam).

Quando discorremos sobre as articulações entre um conceito e outro, tentamos mostrar tamanha importância do uso, assim como Marcos Aurelio Saquet já mencionara:

Tal diferenciação é necessária, porém é fundamental reconhecer que espaço e território não estão separados: um está no outro. O espaço é indispensável para a apropriação e produção do território, (...) os conceitos não podem ser trabalhados separadamente e cada conjugação precisa ser definida por cada pesquisador ou grupo de estudos. Defini-los desta ou daquela maneira, portanto, é uma questão epistemológica, ontológica e política. Há diferentes abordagens e concepções de poder, de território e de territorialidade. (SAQUET, 2008, p. 83)

É evidente que há diversos entendimentos e interpretações sobre o conceito território. Fato que comprova tal afirmação são autores que produzem textos para procurar cada vez esclarecer o conceito e a temática da melhor maneira. Nesse caso, um grande exemplo é um artigo de Marcelo Lopes de Souza publicado no livro *Território e territorialidades: teorias processos e conflitos* de 2009, intitulado: *“Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental*, no qual é discorrido as várias formas que o conceito território é abordado, tal como o tempo (contexto histórico) e particularidade que cada autor utiliza.

Entende-se que a busca por identificar um único significado para o conceito será longa, já que identificamos no começo deste capítulo, que essa categoria de análise geográfica – o território é passível de diversas interpretações, pois, são embutidas na singularidade de cada âmbito cultural, a partir de espaço e tempo desiguais dos autores que dele se apropriam, que subentende a base teórica e metodológica dos pesquisadores. Mas não é por essa razão que deixamos de percorrer o caminho do qual esclarece e ampara a presente pesquisa.

Todas as discussões colocam em pauta os diversos ângulos que o conceito pode assumir, mas não deixam de falar sobre dois objetos chave na presente discussão: o território objetivo (material) e o subjetivo (imaterial).

Tendo em conta que autores importantes na construção do conhecimento geográfico como Haesbaert, Saquet e Milton Santos, entre outros, discutem este ponto de vista, é a partir desta concepção que o território está fundamentado neste capítulo.

Nesse sentido, realiza-se discussões em torno do conceito dentro de uma visão *imaterial*. Visão esta, que é abordada a partir do olhar da Geografia Política, para não ocorrer enganos advindos de interpretações na Geografia Cultural. Assim como pontua Haesbaert:

A Geografia Cultural ao privilegiar a dimensão simbólica ou o campo das representações, utiliza muito mais outros conceitos, como paisagem ou lugar, do que território. Já na Geografia Política, território e mesmo territorialidade são tidos como conceitos fundamentais (HAESBAERT, 2004, p.62)

Mas também, a partir da visão objetiva, é colocado a importância do território no que se refere a delimitações político administrativa – que não deixa de ser importante, no que se trata sobre efetivação das ferramentas de planejamento e gestão. Afirma Freund (1977) (*apud* Haesbaert, 2016):

A atividade política se define, em primeiro lugar, pelo fato de se desenrolar no interior de um território delimitado. [...] as fronteiras [...] podem ser variáveis; entretanto, sem a existência de um território que particularize o agrupamento, não se poderia falar de política. (...). Pode-se, pois, definir a política como atividade que reivindica para a autoridade instalada em um território o direito de domínio, que é a manifestação concreta e empírica do poderio. [...] Esse poderio e esse domínio segundo Max Weber, só se tornam políticos quando a vontade se orienta significativamente em função de um agrupamento territorial, com vistas a realizar um fim, que só tem sentido pela existência desse agrupamento (HAESBAERT, 2016, p. 63)

Partindo do que já foi mencionado, entende-se o território como objeto de análise e palco onde ocorrem todas as manifestações identitárias e apropriações da sua área. Da mesma forma que o território é um espaço de identidade, é também um lugar de poder. Determinar seus limites, alterar sua fronteira pode ser considerado como sinônimo de dominação, de controle. Conforme coloca Andrade (2002), o território:

[...] está muito ligado a ideia de domínio ou de gestão de uma determinada área. Assim, deve-se ligar sempre a ideia de território à ideia de poder, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem os seus tentáculos por grandes áreas territoriais ignorando fronteiras políticas. (ANDRADE, 2004, p. 19)

Mais que isto, o território segundo Manuel Correia de Andrade (2002), da às pessoas que nele habitam a consciência de sua participação, provocando um sentimento de territorialidade que, de forma subjetiva, cria uma consciência de confraternização entre as mesmas.

Nessa compreensão, a territorialidade acaba assumindo um importante papel para o andamento da discussão, Raffestin (1993) coloca que os homens “vivem”, ao mesmo tempo, o processo territorial e o produto territorial por intermédio de um sistema de relações existências e/ou produtivistas. À vista disso, sabemos que no território se convergem dimensões individuais e sociais, os indivíduos compartilham e constroem no espaço as ações e intervenções que torna possível e legítima a territorialidade. Edward Soja (1971) (*apud* Raffestin, 1993) define a territorialidade de maneira conclusiva como um fenômeno de comportamento associado à organização do espaço em esferas de influência ou em territórios nitidamente diferenciados, considerados distintos e exclusivos, ao menos parcialmente, por seus ocupantes ou pelos que os definem.

Essa distinção nos territórios, que os tornam exclusivos e heterogêneos, são resultados da ação do indivíduo, é a particularidade na ação de cada grupo ou indivíduo que dá a característica exclusiva para cada territorialidade.

Uma maneira e orientação que Raffestin (2003) encontra para identificar os territórios e as territorialidades destacando as heterogeneidades e os traços identitários dos grupos inseridos nestas áreas, é sistematizando o território em quatro níveis:

a) O território do cotidiano: é o território atual, de todos os dias, no qual se garante a satisfação das necessidades. É caracterizado mais pelas discontinuidades e, por isso, pode ser considerado um arquipélago de lugares isolados uns dos outros.

b) O território das trocas: há uma articulação entre o regional, nacional e internacional através da circulação de mercadorias. O território é aberto e fluido e está em constante movimento de mudanças.

c) O território de referência: é material e imaterial; histórico e imaginário, subjetivo (memória individual e/ou coletiva). “O território de referência é justamente aquele dos antecedentes” (Idem, p.7). Não é o território que se habita, mas aquele que se habitou ou se conhece através de leituras e da memória. São imagens que nutrem a identidade atual.

d) O território sagrado: está ligado à religião e à política, como ocorre em Jerusalém e Roma. Nas festas e cerimônias também se efetivam sacralidades, territorialidades, rituais que caracterizam traços indenitários. (RAFFESTIN, 2003, *apud* SAQUET, 2008, p.84)

É possível notar que essas distinções objetivam a desagregação do conceito em vários significados. Esta é uma das maneiras que Raffestin (2003) encontra de explicar o território ressaltando suas particularidades. Nitidamente apresentam heterogeneidade e os traços específicos de cada grupo social. São territórios que se coincidem e que se sobrepõe. São caracterizados pelo controle e pelo domínio, pela apropriação e pela referência, pela circulação e pela comunicação, ou seja, por estratégias sociais que envolvem as relações de poder, materiais e imateriais, historicamente construídas (SAQUET, 2008).

No mesmo sentido que Raffestin (2003) procura explicar o território em níveis, Rogério Haesbaert (2009), expõe várias noções sobre o território. Se enquadrando na proposta desta pesquisa, o autor elucida e deixa palpável a noção do conceito. Dessa forma, ele busca dar subsídios para esclarecer o território agrupando as noções ante citadas em três vertentes básicas:

- **política** (referida às relações espaço-poder em geral) ou jurídico-política (relativa também a todas as relações espaço-poder institucionalizadas): a mais difundida, onde o território é visto como um espaço delimitado e controlado através do qual se exerce um determinado poder, na maioria das vezes – mas não exclusivamente – relacionado ao poder político do Estado.

- **cultural** (muitas vezes culturalista) ou simbólico-cultural: prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva, em que o território é visto, sobretudo, como o produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido

- **econômica** (muitas vezes economicista): menos difundida, enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, o território como fonte de recursos e/ou incorporado no embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho, como produto da divisão “territorial” do trabalho por exemplo. (HAESBAERT, 2009, p. 40)

Nessa perspectiva, encontramos maior acessibilidade para discorrer a temática dentro do raciocínio territorial que está sendo pleiteado. Ao fazer relação entre as três dimensões, Haesbaert (2009) apresenta um modelo do qual podemos utilizar para chegarmos ao nosso objetivo. Embora reconhecemos a importância desta distinção entre as dimensões mais usuais sobre o território, é importante organizarmos o raciocínio a partir de outro patamar mais amplo, em que estas dimensões se inserem dentro da fundamentação filosófica de cada abordagem (HAESBAERT, 2009).

Sendo assim, adotamos a perspectiva teórica de conceituação do território segundo:

- a) O binômio materialismo-idealismo, desdobrado em função de duas outras perspectivas: i. a visão que denominamos “parcial” de território, ao enfatizar uma dimensão (seja a “natural”, a econômica, a política ou a cultural); ii. A perspectiva “integradora” de território, na resposta a problemáticas que “condensadas” através do espaço, envolvem conjuntamente todas aquelas esferas.
- b) O binômio espaço-tempo, em dois sentidos: i. seu caráter mais absoluto ou relacional: seja no sentido de incorporar ou não a dinâmica temporal (relativizadora), seja na distinção entre entidade físico-material (como “coisa” ou objeto) e social-histórica (como relação); ii. Sua historicidade e geograficidade, isto é, se se trata de um componente ou condição geral de qualquer sociedade e espaço geográfico ou se está historicamente circunscrito a determinado(s) período(s) social(is) e/ou espaço(s) geográfico(s). (HAESBAERT, 2009, p.41)

O binômio materialismo-idealismo ao se desdobrar em duas visões: ‘i’ e ‘ii’, simplifica e organiza a vertente da qual trabalhamos. A ‘i’ ao tratar das três vertentes mencionadas anteriormente, incorpora, mesmo que de maneira parcial, as três direções para qual o território se destina. Enquanto a ‘ii’ trabalha com a visão “integradora” do território, ou seja, ela envolve todas as esferas.

Dentro desta lógica, na defesa de uma abordagem geográfica integradora e “totalizante” como já colocara Milton Santos que utilizaremos o conceito de “território usado”, este, como correlato direto de “espaço geográfico”. (SANTOS, et al., 2000).

Embora tenhamos visto o quão abrangente a conceituação possa ser, e quantos significados esta possa vir a trazer, o geógrafo Milton Santos ao colocar o papel da geografia e sua possibilidade de intervenção e transformação da sociedade, atenta para a abrangência dos conceitos, pois se a conceituação não é

abrangente em todas as formas de relação da sociedade com seu meio, as intervenções serão apenas parciais ou funcionais, e sua eficácia será limitada no tempo (SANTOS, et al. 2000).

Podemos afirmar que geografia por certo tempo esteve limitada a ser interpretada como a ciência exata e das localizações, dessa forma, de acordo com Santos, a disciplina acaba limitando-se no rol das relações que se dão entre o homem e o meio.

Foi por isso, que propusemos considerar o espaço geográfico não como sinônimo de território, mas como *território usado*; este é tanto o resultado do processo histórico quanto a base material e social das novas ações humanas. Tal ponto de vista permite uma consideração abrangente da totalidade das causas e dos efeitos do processo socioterritorial. (SANTOS et al., 2000, p.104)

Santos ainda completa:

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 a pensar processualmente as relações estabelecidas entre o lugar, a formação sócioespacial e o mundo. (SANTOS et al. 2000, p.105)

É nesta perspectiva que propomos a seguinte discussão, a ideia de “território usado” que Milton Santos coloca e que Maria Adélia A. de Souza posteriormente apresenta. É a relação mais singular que a Geografia faz ao se aproximar e prover instrumentos de análise espacial para as políticas sociais, quebrando, inclusive, a ideia de que a ciência geográfica é somente uma ciência exata e que sua função se limitaria apenas às localizações.

As categorias de análise ajudam a Geografia a transcender seu diálogo com outras ciências, essa transdisciplinaridade pode ser notada quando usamos seus próprios conceitos para esclarecer ações de outras áreas do conhecimento. É inegável que o conceito tem retornado às ciências sociais de forma a tornar-se presente em importantes políticas públicas nas diferentes escalas de poder (RUCKERT, 2010, p. 21). Nessa perspectiva, Koga e Nakano complementam:

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)

Entende-se manejar as potencialidades ativas dos territórios como meios de elaborar estratégias para alavancar o território a partir das suas particularidades conhecendo sua realidade e tornando-o funcional ao compreender suas relações internas existentes.

Com isso, podemos afirmar que o espaço geográfico, o território e agora o *território usado* que Milton Santos traz, nos auxilia a compreender situações que facilitam a leitura territorial e o mais importante, promove o aprimoramento e o desenvolvimento de ferramentas de gestão. E é a partir do olhar da gestão que notamos a necessidade de estabelecer relações com o território – tendo em conta que poder, gestão e controle, acabam fazendo parte de um mesmo objeto.

1.3. Território na Assistência Social

Como já exposto, entendemos que o conceito território extrapola suas fronteiras tanto conceituais como suas fronteiras geográficas, ele permite a noção da totalidade, mas também das especificidades presentes em cada porção em que se distribui. Milton Santos esclarece que o território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência (SANTOS, 1999).

Para Milton Santos, o território constitui-se um conceito híbrido, ele é determinado pela noção material (física) mas também pela relação que os homens estabelecem realizando a constante (re)construção do local, ou seja, passa a adotar também um entendimento imaterial, assim:

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)

E é nessa perspectiva que o território passa a ser apropriado pelas políticas sociais como um conceito estratégico para gestão, visto que a maior necessidade destas políticas é identificar todas as questões objetivas e subjetivas presentes em seu território, assim como detectar todas as ofertas e demandas que o

mesmo dispõe. Ao tratar sobre detectar as reais necessidades intrínsecas no território, Koga afirma:

A dimensão territorial traz elementos que permitem uma perspectiva de totalidade da questão social: já que trabalha não somente com os aspectos das necessidades, como se refere às próprias relações estabelecidas entre os sujeitos e seu cotidiano de vivência, esta relação dinâmica se contrapõe à corriqueira e simplista noção de necessitados ou carentes como comumente se referem as políticas direcionadas aos pobres, que os destitui da condição de sujeito. (KOGA, 2003, p. 39)

Com a contribuição geográfica, o território para as políticas sociais, mais objetivamente para de Assistência Social, passa a esclarecer que seu espaço é um conjunto de possibilidades, as quais auxiliam ao desenvolvimento do homem, de suas ações e produções. Contudo, essa potencialidade que o espaço ao ser analisado dispõe, só passa a adquirir forma a partir do uso que o homem faz dele – e o território passa a se tornar *usado* quando identificadas as relações sociais que o justificaram. Com isso, notamos que ao pensar as políticas de âmbito da Assistência Social que levem em consideração o *território usado*, “ indica-se um mecanismo de intervenção social a necessidade de conhecer e reconhecer as demandas dos indivíduos, suas estratégias de sobrevivência, suas barreiras de convívio e relação ” (SANTOS & PASTOR, 2016, p.138).

Fica claro a importância do território no uso das políticas públicas no que passa a ser uma ferramenta estratégica que define com detalhamento as lógicas da organização social. Dentro dessas novas lógicas de organização, tal como gestão e provisão no campo das ações de assistência social. Nascimento e Melazzo (2013) fazem a interpretação da NOB-SUAS/2005⁴ deixando claro a proposta que define com detalhamento os elementos relevantes da organização destacando o território como base de organização do sistema, cujos serviços devem obedecer à lógica de proximidade do cidadão e localizar-se em territórios de incidência de vulnerabilidade e riscos para a população. Com isso, o território passa, assim, a ser considerado como base de organização do SUAS/2005.

⁴ Norma Operacional Básica - Sistema Único de Assistência Social, aprovada em 2005, é um sistema descentralizado, participativo e não contributivo, que organiza e regula as responsabilidades de cada esfera do governo e da sociedade civil

II. O LUGAR DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.1. Políticas Públicas de âmbito da Assistência Social

As políticas públicas no Brasil de âmbito social tiveram uma trajetória tanto quanto longa e demorada em relação a demanda que o país sempre apresentou. O Brasil, um país periférico capitalista, entrou no mundo industrial a partir da década de 1930. O Estado é que teve o papel de alavanca daquele processo, onde o contexto era nacional-desenvolvimentista e as políticas econômicas eram basicamente voltadas para a indústria situada no crescente espaço urbano – controlando também o latifúndio no campo. Naquele momento, o padrão brasileiro de políticas sociais estava baseado na “cidadania regulada” – conceito cujas raízes encontram-se não em código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, além disso, tal sistema era definido como norma legal.

Ao esclarecer sobre a “cidadania regulada” Santos (1979) coloca que regrava quem era ou não cidadão. Eram cidadãos todas aquelas pessoas da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em leis, isto é, aqueles que possuíam registro carteira de trabalho. A cidadania estava embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Este modelo de política social atravessou a ditadura Vargas, o período populista e a longa ditadura militar. Por este longo período, mais especificamente de 1930 até 1984 o Estado entendeu que o cidadão eram apenas os sujeitos que estavam dentro do padrão por ele instituído, suas ações eram inteiramente limitadas. Isso só sofreu modificações após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O histórico de lutas da política de assistência social foi fortemente marcado em todo esse período, segundo Pereira:

A Assistência Social foi historicamente, no contexto brasileiro, detida pelas instituições religiosas e utilizada como “moeda de troca” política, seja na zona urbana, seja na zona rural, com o poder dos coronéis. O Estado varguista criou grandes instituições, como a Legião Brasileira Assistência

Social, que não fugiu à lógica da benemerência, do primeiro-damismo e do “favor aos pobres”: a política social de assistência sempre foi, portanto, cunhada pela ótica do favor, a serviço da manutenção da miséria e dos interesses das elites brasileiras. (PEREIRA, 2010, p. 4)

A política pública de assistência social no Brasil foi fruto de avanços conquistados pela sociedade em decorrência de seu reconhecimento de direito como cidadão e dever do Estado, foi somente com a onda democrática-popular na década de 1980 e a promulgação da Constituição Federal de 1988 que foi inaugurada um padrão de direitos de cidadania e proteção social. Nesse contexto, no tópico seguinte será realizado uma reflexão sobre a assistência social com a promulgação da Constituição de 1988.

2.1.1. A Assistência Social e a Constituição Federal de 1988

Conhecida como constituição cidadã, a CF88 foi marcada por uma série de modificações profundas no campo social e da cidadania. A legislação brasileira nem sempre previa a adoção de medidas assistenciais para a proteção de cidadãos em situação de risco e vulnerabilidade, a CF88 foi a primeira a trazer em seu conteúdo essa preocupação. As outras constituições e normas legais mencionavam apenas o acesso à previdência social ou à saúde, nenhuma citava a assistência social.

A Constituição inova em aspectos político-administrativos no que se refere a descentralização, altera as normas e regras centralizadoras e distribui melhor as competências entre o Poder Central da União com os poderes os regionais (estados) e locais (municípios). Traz também incentivos dos quais aumentam o estímulo da participação das coletividades locais e da sociedade civil.

A CF88, segundo Giaqueto (2010) no que se trata da questão social, introduz um conceito novo de seguridade social que inclui o tripé: Saúde, Previdência e Assistência Social. Com esta noção em centro, é suposto que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de seguranças, que cubra, reduza ou previna situações de risco como de vulnerabilidades pessoais e sociais.

Porém, mesmo com toda conquista social, nos anos 1990 ocorre um desmonte social novamente com a entrada do governo neoliberal que se espalhou não só no Brasil, mas no mundo todo com seu projeto de reajuste fiscal causando grande impacto em boa parcela da população que estava começando a

receber um mínimo de atenção do Estado. Neste momento, a economia sofria grandes oscilações e intensos processos de desregulamentação, o governo Collor na tentativa de solucionar o problema, diminuía o poder do Estado ao máximo, incentivando a reestruturação de empresas e passando todas as funções de obrigação do Estado para empresas privadas.

Na Constituição de 1988, a Seguridade Social é compreendida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência.

O governo Collor fragmentou a Seguridade Social em ministérios diferentes, dando-lhe margem para realizar, na Saúde, um boicote orçamentário sistemático ao SUS. Na Previdência, lançou um pacote de reforma previdenciária já em 1992, cuja função era retirar direitos dos trabalhadores conquistados na CF88. Na Assistência, vetou a LOAS, desrespeitando a CF88. (PEREIRA, 2010, p.5)

Neste período fica evidente a intensa luta que a sociedade teve que enfrentar nos anos 1990, não só a Assistência, mas na Saúde e na Previdência. A CF88 promove a inserção da Assistência Social no sistema de Seguridade Social, que teria como objetivo possibilitar que os cidadãos tivessem acesso ao conjunto de seguranças, que cobriria e reduziria as situações de risco, bem como preveniria ocorrências de vulnerabilidades pessoais e sociais. Com isso, para elucidar, fica relevante apresentar os objetivos do conjunto de seguranças que constam nos dois artigos da Constituição Federal de 1988:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, ART. 203º, 204º DE 1988)

No inciso I do art. 204 supracitado é colocado como diretriz a descentralização, dessa maneira, colocamos que a política de assistência social para conquistar categorias mínimas de efetividade em suas urgências, precisa ser descentralizada, com a descentralização do poder entre as esferas governamentais e locais há ganho na gestão e aumento das relações entre sociedade-estado, o que promove diversos desdobramentos que tangem uma reforma mais efetiva em que há participação da população, tal como, reformulações das políticas de proximidade proporcionando maior contato com a realidade presente em cada território. Nesse contexto Antonello conclui que:

A contraposição à centralização do poder assenta-se na concepção moderna do federalismo que defende a potencialidade de intervenção dos governos locais em prol do atendimento direto à população, pautado na premissa que a proximidade da população promoveria um controle social das políticas públicas. (ANTONELLO, 2012, p. 834)

A CF88, teoricamente, fortalece as ações da Assistência como política pública. Mas, para concretização e regulação de todas suas diretrizes, seria necessário a LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social) que, segundo Giaqueto:

[...] introduz uma nova forma de discutir a questão da Assistência Social, substituindo a visão centrada na caridade e no favor. É o instrumento que regulamenta os pressupostos constitucionais, ou seja, o conteúdo da Constituição Federal em seus artigos 203 e 204, que definem e garantem os direitos à assistência social. Assim, a LOAS inova ao conferir à assistência social o status de política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Inova também pela garantia da universalização dos direitos sociais e por introduzir o conceito dos mínimos sociais. (GIAQUETO, 2010, p.80)

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, tem por objetivo garantir uma política de proteção a quem necessita.

A LOAS preconiza que a gestão da política e a organização das ações devem ser articuladas em um sistema descentralizado e participativo, organizado nos três níveis de gestão governamental. Assim, a regulamentação da Assistência Social a define como competência das três esferas de governo e, por sua vez, a sua implementação torna-se tarefa explicitamente compartilhada entre os entes federados autônomos. (BRASIL, 2004, p. 82)

É evidente a necessidade da aprovação da LOAS que regulamenta os pressupostos constitucionais, desse modo, oferece o amparo e a legitimidade a todo o conteúdo destacado nos artigos 203 e 204 da CF88, bem como a condição de política pública, destarte, fica garantido por lei todos os direitos dos cidadãos à assistência social.

Mas, foi só no ano de 1993 com as grandes mobilizações sociais e o *impeachment* de Fernando Collor de Melo que Itamar Franco assume e sanciona a LOAS - o que não foi motivo para o rompimento do governo neoliberal.

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso assume a presidência da República e acaba de concretizar a política neoliberal no Estado. Sem nos aprofundarmos na questão política que esse governo operou com o chamado "Terceiro Setor", e deixando as questões econômicas de ajuste fiscal e privatizações de lado, no plano social foi realizado um desmonte, questões fundamentais que haviam sido conquistadas desde a década de 1930 foram desfeitas no governo de

FHC. No entanto, alguns Programas Sociais ainda foram criados, em 1995 foi o Programa Comunidade Solidária, que não condizia com o estabelecido na LOAS e ainda recebia recursos sem o devido controle social do Conselho Nacional de Assistência Social⁵ deixando, ainda, a marca de política assistencialista. No mesmo foco outros programas surgiram, em 1996 foi executado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), em 1999 o Programa Comunidade Ativa e em 2000 o Projeto Alvorada que mais tarde se tornou o Fome Zero. Contudo, mesmo criando Programas Sociais, ao analisar e avaliar a trajetória do governo de FHC, Oliveira (2003) salienta que foram realizadas ações pulverizadas, sem garantia de continuidade, as decisões foram executadas a nível federal e foi repassada grande carga de responsabilidade para o nível municipal. Notamos que grande parte do problema se encontra nas ações fragmentadas e nas decisões verticais de cima para baixo, a impossibilidade de continuidade nos programas sociais gera esgotamento na gestão a nível municipal e a inviabilidade estrutural de funcionamento das ações objetivadas. O governo de FHC (1995 a 2002) não só deixou de cumprir com o definido em lei, como ignorou a necessidade de construção do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) para que as condições indicadas na CF88 e na LOAS fossem realmente concretizadas e colocadas em prática.

2.1.2. As condições da Assistência Social na contemporaneidade

Foram décadas difíceis para as políticas sociais com a predominância do governo neoliberal no Brasil. Contudo, nas eleições de 2002, a conquista do governo de esquerda liderada por Luiz Inácio Lula da Silva passa a dar ênfase na tentativa de uma maior integração das políticas sociais no que se refere à reestruturação dos programas e da participação da sociedade, com isso foram elaboradas diversas conferências que contemplavam todos os níveis de gestão. A mudança mais expressiva foi discutida na IV Conferência Nacional de Assistência Social que aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) torna pública a versão final dessa política que é intitulada de PNAS/2004.

⁵ O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS foi instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS Lei 8742, de 07 de dezembro de 1993 (BRASIL, 2016)

Como já mencionamos a relevância da LOAS, fica importante caracterizar a PNAS que em consenso com a Lei Orgânica, traz em seus princípios democráticos:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 2004, p.32)

Nota-se um maior aprofundamento nos deveres do Estado bem como maior amparo aos direitos e dignidade do cidadão. Ainda no mesmo documento, ao verificarmos as normativas da PNAS, destaca-se seus principais objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem.
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2004, p. 33)

É possível observar a atenção de cunho local que o texto começa a adquirir quando é colocado a ampliação do acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais em áreas urbana e rural, bem como, assegurar que todos esses serviços sejam realizados com centralidade a família e sua convivência comunitária.

Em seu texto, o PNAS institui o SUAS (Sistema Único da Assistência Social), requisito essencial também mencionado na LOAS que dá a efetividade à assistência social como política pública e aborda todas as questões relacionadas a gestão, desde os recursos financeiros até a aplicabilidade e operacionalização das ações dos serviços socioassistenciais.

Os pressupostos constitucionais da assistência social se concretizam com a PNAS e conseqüentemente com o SUAS, ao definir as diretrizes, princípios, estratégias e formas de gestão, assim, estabelece um instrumento de gestão com ações diretas, efetivando as competências tal como os fluxos entre as esferas Federal, Estadual e Municipal.

Nesse sentido, procuramos nos aprofundar e direcionar ao objeto proposto. É relevante destacar que a (NOB-SUAS/2005) Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social, publicada no (PNAS/2004) em novembro de 2005, foi criada em Lei só no ano de 2011, com a aprovação da Lei nº 12.435, que alterou dispositivos da Lei nº 8.742/93 da LOAS.

A NOB-SUAS/2005 representou um marco fundamental na estruturação da Política Pública de Assistência Social, imprimindo um grande salto quantitativo na implantação de serviços socioassistenciais em todo o território nacional, tendo como base critérios de partilha transparentes e objetivos, adequados à distribuição territorial das populações vulneráveis, com a alocação equitativa do cofinanciamento federal e a possibilidade de superação das distorções regionais históricas. (NOB/SUAS, 2012)

A NOB-SUAS não só representou um marco na estruturação da Política Pública de Assistência Social como guiou a política no quesito aplicabilidade e operacionalização do gerenciamento dos serviços.

Segundo o texto da resolução da PNAS (2004),

A NOB/SUAS disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos. (BRASIL, 2004, p. 84)

A NOB/SUAS é um compromisso de todos os entes federativos, e assegura única concepção em todo território nacional. Garante, ainda, questões regulatórias do estado sobre a atividade pública, cuja prática democrática sob o controle social prevê a participação da população e da sociedade na formulação e controle das ações e o comando único das ações em cada esfera do governo.

(BRASIL, 2004). É fundamental analisar o texto e notar o grau de descentralização que a política assume, tal como o arranjo das relações entre as esferas do governo e suas responsabilidades.

Deste modo, a partir dessa concepção, apresentamos um sistema efetivo de gestão. O SUAS é um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira (BRASIL, 2004). Segundo disposto no documento, apresentando de maneira simplificada, o SUAS:

- Consolida o modo de gestão compartilhada; estabelecer a divisão de responsabilidades entre os entes federativos [...];
- Fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004;
- Orienta-se pela unidade de propósitos principalmente quanto ao alcance de direitos pelos usuários;
- Regula, em todo território nacional a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema-cidadão de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de Assistência Social [...];
- Respeita a diversidade das regiões [...];
- Reconhece que as diferenças entre os entes federados, que condicionam os padrões de cobertura do sistema devem ser consideradas no planejamento e execução das ações;
- Articula sua dinâmica às organizações e entidades de Assistência Social com reconhecimento pelo SUAS. (BRASIL, 2004, p. 86)

Além dos termos gerais que cria e regula os objetivos traçados pelo sistema, a gestão do SUAS se estrutura nos seguintes itens:

- a. precedência da gestão pública da política;
- b. alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários;
- c. matricialidade sociofamiliar;
- d. territorialização;
- e. descentralização político-administrativa;
- f. financiamento partilhado entre os entes federados;
- g. fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil;
- h. valorização da presença do controle social;
- i. participação popular/cidadão usuário;
- j. qualificação de recursos humanos;
- k. informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados. (BRASIL, 2004, p.87)

Ao analisar o objetivo geral e os itens que estruturam o Sistema Único, é possível notar que ao discutirmos a gestão descentralizada, intrinsecamente discutimos o território e os atores que o constroem. Em todos os casos são citadas formas operacionais de gestão, mas sempre são antecedidas pela compreensão do território e suas diversidades.

A contribuição da Assistência Social nessa perspectiva, implementada como política pública alicerçada de direitos, deve se realizar por meio de uma estrutura político-administrativa que ressalte a fundamental relevância do processo de descentralização, quanto ao redesenho do papel e da escala espacial de organização dos serviços do Estado Brasileiro, que possa facilitar a transferência, em blocos de competências, das ações para os territórios mais próximos da população e de suas necessidades [...] (BRASIL, 2004, p.89)

No âmbito do SUAS e da política descentralizada no território, para a Assistência Social garantir-se como uma política pública alicerçada de direitos, o foco tem de ser transferido para a menor escala de análise disponível, identificando as famílias e seus membros a partir de seus territórios de vivência, pois, como visto, esse é o modo mais eficiente de interpretar a realidade da localidade em questão e identificar as demandas, sempre dando prioridade àquelas situações com os maiores registros de fragilidades e vulnerabilidades.

É dentro dessa perspectiva que surge a necessidade de relacionar as pessoas aos seus respectivos territórios, bem como aplicar metodologias que encontrem as demandas sociais que estão ocultadas e que ainda não foram identificadas. Por mais que os serviços da Assistência Social estejam presentes nos territórios existem situações em que a instituição com suas ferramentas legais não pode amparar por não conseguir reconhecer os agravamentos que fogem dos mecanismos presentes nas ofertas dos serviços. As demandas estão em constante mudança e muitas vezes a oferta disponível por meios oficiais não identifica e acaba não contemplando as ocorrências mais subjetivas que se apresentam no território.

As funções da Assistência Social de acordo com a PNAS/2004, são: a proteção social hierarquizada entre proteção básica e proteção especial; a vigilância social; e a defesa dos direitos socioassistenciais. Tendo em vista a necessidade de aproximação e compreensão da demanda do público usuário dos serviços de Assistência Social daremos maior ênfase no instrumento de gestão: Vigilância Socioassistencial. Como já mencionado, só em 2011 com a Lei 12.435 que altera o artigo 2º da LOAS que é incluído a Vigilância Socioassistencial nos objetivos da Assistência Social, é a partir desse ponto que adquire maior visibilidade e importância, pois desse modo, a Vigilância Socioassistencial deve visar a análise

territorial e a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos.

Para concretizar essa importância, no ano de 2012, a nova Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS/2012) é publicada trazendo uma nova maneira de avaliar o nível de adequação da gestão dos municípios, tal como destacar o papel da vigilância, ampliando ainda mais sua conceituação e abrangência que, também é determinado sua estruturação e/ou implementação que será melhor discutida no próximo subitem. No mesmo ano, os procedimentos e funções que ocorreram desde a implantação do SUAS são atualizados, adaptando e readequando a estrutura para garantir continuidade desse novo processo e ferramenta de gestão.

Foram anos de luta e mudanças de governo que a Assistência Social precisou (e ainda precisa) para conquistar um mínimo de ferramentas e instrumentos que auxiliam a gestão dos serviços. Ainda há grandes desafios a serem superados no âmbito da gestão dos serviços, no fluxo do trabalho, na manipulação das informações socioeconômicas que auxiliam as tomadas de decisão, quanto na alimentação dos sistemas que subsidiam a modelagem e o aprimoramento destas informações.

Considera-se que as mudanças foram significativas e é a partir dessa nova realidade⁶ que afirmamos a necessidade de aproximação ao cotidiano da população, pois é na escala mais próxima da realidade do cidadão que se torna possível analisar com coerência, avaliar e tomar decisões pautadas em informações coerentes às demandas sociais.

Além das informações socioeconômicas que são trabalhadas nas gerências das Secretarias de Assistência Social de todo o Brasil, os serviços da “ponta” ou melhor, o CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) ou CREAS (Centro de Referência Especializado da Assistência Social), adquirem um papel fundamental na construção desse tipo de gestão já que são estruturas prediais descentralizadas localizadas nos territórios próximos à população, ou seja, a aproximação à realidade é viabilizada por essas estruturas situadas nos territórios de

⁶ Nova realidade ou paradigma como apresenta Lindo (2011, p.82) pois a Assistência Social não trabalha mais nas concepções e práticas assistencialistas, clientelistas e patrimonialista como citado em sua caracterização histórica. É por meio dessas mudanças no campo dos direitos, da descentralização, da responsabilidade estatal que será promovido a autonomia do público usuário da Assistência Social, por isso, denominada como nova realidade.

vivência. Tendo em vista a reconstrução da política, em seu livro “Geografia e Política de Assistência Social”, Paula Lindo coloca:

A partir dos condicionantes da formulação dessa política pública, reestruturou-se também a maneira de implementá-la. Isso significa que a política não pode ser implementada de maneira centralizada e homogênea para todo o território intraurbano ou a partir da sede do poder. Ela deve ser implementada em territórios cujas pessoas estejam em situações de vulnerabilidade e/ou excluídas socialmente. Por isso, há o caráter da descentralização como meio de intervenção na realidade para minimizar as desigualdades sociais e os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) como meios de relacionar a política de assistência social ao território. (LINDO, 2011, p.82)

Nessa lógica territorial defendida por Lindo (2011), encontramos a necessidade de caracterizar o papel e a atuação desses serviços, bem como sua modalidade de proteção, para então fundamentar e dar continuidade ao nosso objetivo no âmbito da Vigilância Socioassistencial, tendo em vista que para a sua concretização é indispensável a aquisição de material suficiente que auxilia a elaboração de estudos, análises e diagnósticos (que tem como intuito conhecer as necessidades das famílias e indivíduos).

É por via da ação dos serviços de proteção social que esse procedimento de leitura territorial toma efetividade e passa a auxiliar a gestão com maior propriedade, por essa razão se faz necessário discorrer sobre algumas das formas de trabalho que a assistência social faz uso, tanto pelos serviços de proteção dispostos pelo SUAS, como na identificação do papel dos CRAS.

O SUAS dispõe de duas modalidades de proteção social: básica e especial a partir dessas duas proteções, há a ramificação tanto da tipologia dos serviços que as ofertam quanto aos níveis de complexidade que cada um atua. A proteção social básica tem por objetivo prevenir situações de risco por meio de potencialidades, aquisições e promove o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A Proteção Especial se encarrega das ações mais complexas, se destina a famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados e/ou ameaçados por ocorrência de diversas ações, sejam elas o abandono, maus-tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual dentre outras. Os dois tipos de proteção social, embora tenham níveis de atuação diferentes, sejam mais complexos ou não, possuem o mesmo território de atividade, por esse motivo a presente pesquisa utiliza o papel do CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) para exemplificar o trabalho da

gestão dessas duas proteções que amparam os usuários dos serviços da assistência em sua mais variada e complexa forma.

Como ressaltado é necessário a aproximação com a população para compreender suas dificuldades, nessa direção, as características de uma específica localidade estão diretamente relacionadas as formas de relacionamento social predominantes, que por seu lado, são justamente influenciadas aos fatores culturais, sociais e econômicos de cada territorialização. Para complementar, o MDS coloca:

A territorialização refere à centralidade do território como fator determinante para a compreensão das situações de vulnerabilidade e risco sociais, bem como para seu enfrentamento. A adoção da perspectiva da territorialização se materializa a partir da descentralização da política de assistência social e consequente oferta dos serviços socioassistenciais em locais próximos aos seus usuários. Isso aumenta sua eficácia e efetividade, criando condições favoráveis à ação de prevenção ou enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco social, bem como de identificação e estímulo das potencialidades presentes no território. (BRASIL, 2009, p.13)

O CRAS é uma unidade de proteção social básica do SUAS, tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidade e riscos sociais nos territórios. É a referência para o desenvolvimento de todos os serviços socioassistenciais de proteção no seu território de abrangência. O CRAS é um ponto importante no território porque concretiza as pontes de ações políticas entre as diferentes escalas de governo e, ao mesmo tempo, tem autonomia para desenvolver todas as fases das políticas públicas (LINDO, 2011). Para que tenha oferta de serviços coerentes às demandas do território do CRAS é preciso uma boa compreensão da realidade do seu entorno, assim como conhecimento das famílias que nele vivem, suas necessidades e também potencialidades.

A definição da localidade da implantação de um CRAS faz parte do planejamento descentralizado da política de assistência, sua implantação deve ser pautada no conhecimento das desigualdades intraurbanas e da necessidade de oferta de serviços específicas para cada área do município. A localização é o fator determinante que viabiliza o acesso aos direitos socioassistenciais. Mas existem grandes problemas ao definir essas áreas, pois, segundo o caderno de orientações técnicas:

O CRAS deve localizar-se em áreas que concentram situações de vulnerabilidade e risco social. Todavia, a Norma Operacional Básica/SUAS (2005) reconhece que diagnosticar a incidência de situações de vulnerabilidade e risco social é uma tarefa complexa, em especial no que diz respeito à obtenção de informações sociais intraurbanas municipais, bem como informações de difícil mensuração ou sobre as quais não se dispõe de estatísticas nacionais, tais como situações de violência, negligência e abandono. (BRASIL, 2009, p.34)

Todavia, a NOB-SUAS admite:

[...] que os CRAS sejam instalados, prioritariamente, em territórios com maior concentração de famílias com renda per capita mensal de até ½ salário mínimo, uma vez que as vulnerabilidades sociais podem ser agravadas pela situação de empobrecimento das famílias. Em geral, territórios com concentração de famílias pobres são mais vulneráveis pois, desprovidos de serviços, o que evidencia a necessidade de uma maior atenção do Estado. (BRASIL, 2009)

Salienta-se que metodologias que auxiliam a gestão a levantar informações têm de ser criadas mesmo que não atinjam diretamente a necessidade encontrada. Se há informações de difícil mensuração ou que não dispõe de estatísticas, é necessário um maior aprofundamento e criar ações alternativas para se aproximar da população que possui perfil similar às demandas. Nesse caso, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, apropriou-se dos dados de renda supondo que essa informação poderia evidenciar, ou no mínimo se aproximar das pessoas que sofrem de diversas situações que não podem se enquadrar em dados estimáveis. É a partir da busca por informações mais específicas e detalhadas que surge a necessidade de novas técnicas de levantamento e sistematização dos dados

Nesse sentido que o caderno de Orientações Técnicas para Vigilância Socioassistencial coloca:

O desenvolvimento de capacidades de planejamento e gestão torna-se crucial para o amadurecimento da assistência social como política pública setorial, a qual compete garantir ou mediar o acesso a direitos sociais específicos. Nesse contexto, os processos de produção, análise e utilização de informações ganham relevância na medida em que possibilitam qualificar a intervenção dos agentes públicos de forma que suas ações produzam processos e resultados mais condizentes com as expectativas e necessidades da população em geral e, em particular, dos segmentos sociais mais vulneráveis. (BRASIL, 2013, p. 7)

A Vigilância pode ser capaz de aumentar a percepção do gestor sobre os territórios, pode ampliar a capacidade de proteção e defesa de direitos inerentes à noção que do SUAS, daí advém sua força como função da Política de Assistência Social e seu reconhecimento e valorização na LOAS, na PNAS e na NOB. (BRASIL, 2013)

A Vigilância Socioassistencial tem adquirido importante papel nos últimos anos na esfera da gestão para o levantamento de dados, percepção e compreensão dos diversos territórios que tomam forma nos municípios, tem assumido uma valiosa posição dentro da Política de Assistência Social. Isso tudo, é em decorrência dos esforços coletivos realizados ao longo de todos os anos de luta já mencionados. Nessa direção, se faz necessário maior detalhamento deste sistema para reafirmar sua importância e dar prosseguimento a abordagem relacional entre a assistência social e a ciência geográfica agora aliada a geotecnologia que será o foco de análise do próximo capítulo.

2.2. Vigilância Socioassistencial

O Estado brasileiro passou por um amplo processo de mudanças nos últimos anos quando o assunto é proteção social. Após a constituição de 1988 a Assistência Social passou a ser reconhecida como uma política pública cuja oferta passou a ser uma responsabilidade do Estado e direito de todos os cidadãos. Considerada como Política constitutiva de seguridade social, a Assistência Social entrou no mesmo campo de seguridade da Saúde e da Previdência Social.

Atualmente, a Vigilância Socioassistencial constitui-se como um dos objetivos estruturantes da política de Assistência Social. Essa concepção está presente tanto no texto da LOAS, a partir das alterações realizadas nessa normativa em 2011, quanto na PNAS e na NOB/SUAS-2012 como já afirmado anteriormente.

Após essas alterações, a Assistência Social passa a ter três objetivos:

- A proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos;
- A defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais;

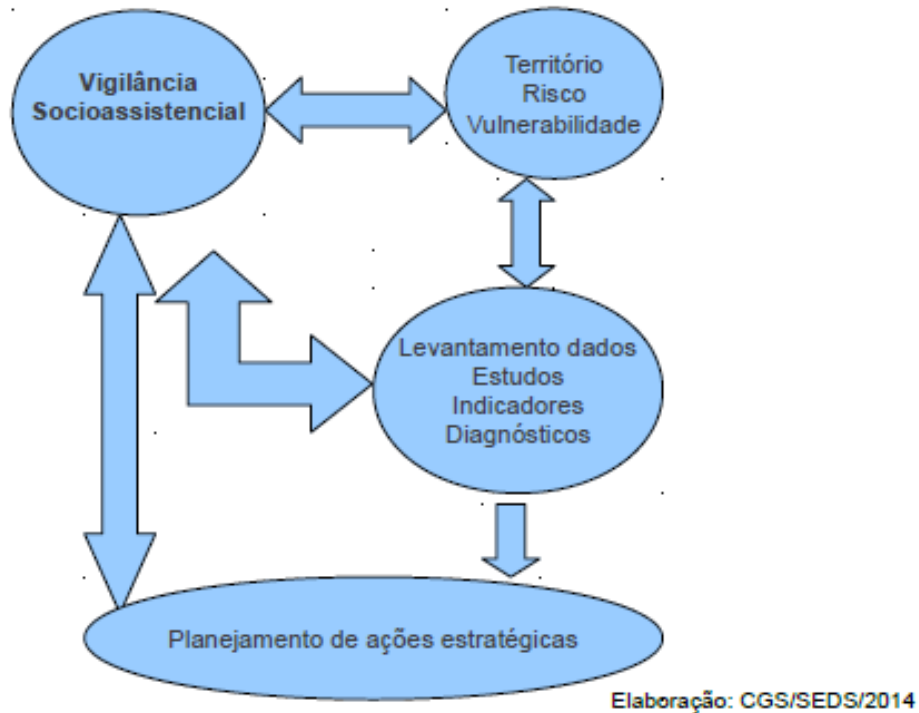
- A Vigilância Socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos. (BRASIL, 2016, p. 08)

A Vigilância Socioassistencial é caracterizada como uma das funções da Política de Assistência Social e tem por objetivo apoiar as atividades de planejamento, organização e execução de ações que são desenvolvidas pela gestão dos serviços, bem como realizar o monitoramento e a avaliação do fluxo de trabalho, produzindo, sistematizando e analisando informações territorializadas. A organização da Vigilância Socioassistencial não é uma tarefa simples, exige esforço e investimento, e é nesta direção que a Geografia e as ferramentas de Geoprocessamento tomam um papel fundamental para a aplicabilidade da Vigilância. Mas antes de discutir sobre essas ferramentas, é necessário aprofundar as definições, conceitos e estruturação que a Vigilância adquiriu após ser instituída.

Os conceitos que a Vigilância Socioassistencial se apropria para justificar sua ação estão apresentados nos documentos do MDS: “Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial, no “Caderno 3 - Capacitasuas” de 2013 e no “Caderno do Aluno – Curso de atualização em Vigilância Socioassistencial do SUAS” de 2016, esses documentos são materiais de capacitação utilizados por profissionais que atuam nos serviços e vivenciam a realidade da Secretaria de Assistência Social.

A concepção de Vigilância Socioassistencial está fundamentada por um conjunto integrado de conceitos e categorias que procuram auxiliar, dar corpo teórico e contribuir com as ações dentro dos objetivos deste sistema aplicados ao planejamento, gestão e o desenvolvimento da Política de Assistência Social. Como apontado nos artigos 1º e 6º da LOAS (após alteração de 2011) a Vigilância destaca três conceitos-chave para sua estruturação como ferramenta de planejamento, são eles: Vulnerabilidade, Risco e Território. Na Figura 1 fica mais fácil entender a dinâmica do processo da Vigilância e em que parte deste processo os conceitos atuam como papel fundamental para análise e interpretação dos fenômenos.

Figura 1: Dinâmica da Vigilância Socioassistencial



Fonte: BRASIL (2014).

Fica claro que para a Vigilância ter a efetividade no planejamento de ações estratégicas é necessário o levantamento dos dados, o reconhecimento da área, a escolha dos melhores indicadores que gerarão relatórios e diagnósticos. Mas é preciso material para esse caminho ser “guiado”, ou seja, é fundamental conhecer os fatores que (re)constroem as demandas sociais que está por trás de todo o levantamento realizado. É neste momento que se torna imprescindível a apropriação de conceitos norteadores que serão apresentados a seguir.

Em primeiro lugar o MDS em uma nota técnica de 2014, traz sobre o entendimento de Vulnerabilidade as:

[...] situações que podem levar o indivíduo a exclusão social, tais como: desigualdades sociais, discriminações de qualquer espécie, falta de acesso aos serviços oferecidos pelo estado e município, entre outros. A vulnerabilidade não se restringe à percepção da pobreza, tida como posse de recursos financeiros, mas, a uma conjugação de fatores envolvendo o território, fragilidades ou carências e deficiências da oferta e acesso a políticas públicas. Identificar as situações de vulnerabilidade social e produzir informações para o enfrentamento desta demanda é uma das competências da vigilância socioassistencial. (BRASIL, 2014, p.3)

A princípio é possível notar a importância da produção de informações para confrontar com as demandas encontradas nesta política, tendo em conta que não se limita a pobreza. Assim, a Assistência Social deve compreender o aspecto multidimensional presente no conceito de vulnerabilidade social, não a restringindo à percepção de pobreza, tida como posse de recursos financeiros, embora a insuficiência de renda seja obviamente um importante fator de vulnerabilidade (BRASIL, 2004). A Vulnerabilidade sendo entendida não só como escassez de renda, mas como uma conjugação de diversos fatores, estimula a compreensão e coloca questões que estabelecem novas medidas e novos levantamentos de informações e/ou indicadores que viabilizam resultados mais objetivos para cada tipo de demanda específica, com isso, o olhar para a necessidade de cada cidadão passa a ganhar maior abrangência.

Na mesma linha de raciocínio, o segundo conceito, o de Risco, é utilizado por diversas áreas do conhecimento e tem aplicações variadas no âmbito da política pública. O Risco, pode ser interpretado a partir de dois aspectos: a) como um acontecimento que tem a probabilidade de acontecer; b) um evento que tem a possibilidade de provocar um perigo imediato ou não. Dessa forma, o levantamento de indicadores precisos, nesse caso, vem auxiliar a prevenção de que aconteçam situações que o MDS vem a compreender como Risco.

Para a assistência social, portanto, a operacionalização do conceito de risco exige a definição do conjunto de eventos em relação aos quais lhe compete diretamente desenvolver esforços para prevenir, enfrentar e reduzir seus agravos. Com relação a esses eventos é necessário desenvolver estudos que permitam algum tipo de mensuração e monitoramento da sua incidência ou da probabilidade de sua ocorrência. (BRASIL, 2016, p. 19)

Com isso, utilizando como base o PNAS é possível definir, no âmbito da Assistência Social, as situações que são entendidas como risco:

- Situações de violência intrafamiliar; negligência; maus tratos; violência, abuso e exploração sexuais; trabalho infantil; discriminação por gênero, etnia ou qualquer outra condição ou identidade.
- Situações que denotam a fragilização ou rompimento de vínculos familiares ou comunitários, tais como vivência em situação de rua; afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar em decorrência de medidas protetivas; atos infracionais de adolescentes com consequente aplicação de medidas socioeducativas; privação do convívio familiar ou comunitário de idosos, crianças ou pessoas com deficiência em instituições de acolhimento; qualquer outra privação do convívio comunitário vivenciada por pessoas dependentes (crianças, idosos, pessoas com deficiência), ainda que residam com a própria família. (BRASIL, 2016, p. 20)

Todas essas situações podem e devem ser prevenidas ou até mesmo enfrentadas com consequências minimizadas, mas para que isto ocorra é preciso que a política de Vigilância Socioassistencial compreenda o território que atua, e para ter essa percepção é necessário realizar o levantamento dos dados específicos aos eventos mencionados para obter informações que indique o caminho mais viável para realizar o planejamento e a gestão do território.

Mas antes desse processo, é preciso compreender conceitualmente como a Política de Assistência Social está interpretando o Território. É nessa direção que o MDS coloca o conceito Território como mais um dos conceitos-chave para a compreensão do objetivo da Vigilância Socioassistencial. É possível afirmar que este conceito para Política de Assistência Social tem tomado alguns caminhos que se aproximam do discutido na Geografia ao se apropriar de concepções de Geógrafos como Milton Santos, Rogério Haesbaert e Marcos Aurélio Saquet, (como já levantado no primeiro capítulo).

Assim, a Política tem se abeirado da categoria geográfica procurando enfoques físicos/políticos, mas principalmente enfoques de âmbito sociocultural, que traz a discussão partindo dos atores que estão (re)construindo e modelando o Território constantemente. Dessa forma, na ótica da Política de Assistência Social, o olhar não necessariamente é isolado, e, contudo, é possível agrega-lo a essa categoria geográfica complexa e ao mesmo tempo esclarecedora.

Dessa forma, podemos notar a associação da categoria geográfica nos documentos da Política de Assistência, nos quais, de acordo com a Nota Técnica do MDS de 2014, o território,

[...] pode ser definido como um espaço geográfico (bairros, vilas, municípios, etc) onde as pessoas vivem e convivem, se tornando suscetíveis aos acontecimentos políticos, econômicos e sociais, os quais podem provocar transformações na vida destes indivíduos, levando-os a situações de risco e vulnerabilidade social e conseqüentemente como objeto de intervenção da Política de Assistência Social. (BRASIL, 2013, p.11)

Para completar e esclarecer que a noção territorial da Política não se limita apenas às articulações e mudanças constantes dentro do território, a discussão vai além, faz relação com as pessoas, a carga cultural e pessoal que

carrega, com o cruzamento da trajetória dos lugares e a carga cultural que os mesmos possuem.

Tomando como referência as topografias sociais dos territórios de vida e de vivência, que revelam/escondem perfis de famílias e territórios, se sabe que esses universos trazem consigo histórias de vida, experiências travadas ao longo do tempo, particularidades. Trajetórias de famílias que entrecruzam com trajetórias dos lugares. Entendendo a Vigilância Socioassistencial associada à proteção social e à defesa de direitos, a dimensão dessas trajetórias cruzadas pode contribuir na compreensão das particularidades que permeiam as condições de vida, e que terminam definindo ou explicando processos referenciais à política de assistência social, como vulnerabilidade e riscos sociais. (BRASIL, 2013, p.85)

Fica evidente que a Política de Assistência Social ao apoderar-se do conceito de território, teoricamente, o considera como um espaço vivo que está em constante mudança e sofre modificações de acordo com os eventos que seus atores provocam, sejam eles políticos, econômicos ou sociais. O conceito de território na Política de Assistência, busca compreender as particularidades mais próximas dos cidadãos, para depois disso, tomar decisões pautadas em seus objetivos específicos.

A Vigilância Socioassistencial visa detectar e compreender as situações de precarização e de agravamento das vulnerabilidades que afetam os territórios, prejudicam e colocam em risco a sobrevivência e a dignidade dos cidadãos, a Vigilância apoia as atividades de planejamento, organiza e executa ações desenvolvidas pela gestão, bem como monitora o fluxo de trabalho no âmbito das informações territorializadas. Para cumprir com esses objetivos, como facilitadora da Proteção Social e Defesa Direitos a Vigilância Socioassistencial:

- produz e sistematiza informações, constrói indicadores e índices territorializados das situações de risco e vulnerabilidade social, que incidem sobre famílias e sobre os indivíduos nos diferentes ciclos de vida;
- monitora a incidência das situações de violência, negligência e maus tratos, abuso e exploração sexual, que afetam famílias e indivíduos, com especial atenção para aquelas em que são vítimas crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência.
- identifica pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono;
- identifica a incidência de vítimas de apartação social, que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência;
- monitora os padrões de qualidade dos serviços de Assistência Social, com especial atenção para aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários;

- analisa a adequação entre as necessidades de proteção social da população e a efetiva oferta dos serviços socioassistenciais, considerando o tipo, volume, qualidade e distribuição espacial dos mesmos;
- auxilia a identificação de potencialidades dos territórios e das famílias neles residentes. (BRASIL, 2013, p.10)

É possível identificar que em seus propósitos, a implantação de um sistema que visa a Vigilância Socioassistencial está intimamente relacionado com o planejamento e a organização das informações em geral. Para monitorar incidência de situações de violência, identificar pessoas com deficiência ou abandono, identificar as deficiências ou as potencialidades do território, se faz necessário conhecer o território, identificar o que está causando quaisquer tipos de ações, sejam essas benéficas ou não. Todos os serviços vinculados a Assistência Social geram informações cotidianamente e de hora em hora, o sistema de Vigilância não é nada a mais que ter acesso às informações, organiza-las, representa-las (especialmente) e devolve-las aos serviços. Esse processo sendo realizado com sucesso, auxiliará os serviços a compreender seus territórios, encontrar as ofertas e as demandas no território apoiando, dessa forma, as tomadas de decisão (Figura 2).

Figura 2: Informações territoriais: Vigilância Socioassistencial



Na Figura 2 temos o exemplo dos serviços de informações do CRAS e CREAS respectivamente, os responsáveis pela Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial. As informações são sempre atualizadas pelos serviços e retornam para o sistema, o sistema trabalha a informação e retorna aos serviços, dando qualidade aos dados e facilitando o entendimento de muitas situações que por vezes, anteriormente poderiam estar ocultadas do olhar dos gestores.

É pertinente afirmar que a efetiva materialização da vigilância socioassistencial, no sentido que lhe atribui a PNAS, ocorre quando a gestão, o planejamento e a execução dos serviços são orientados por uma perspectiva de produção e utilização de informações objetivas acerca da realidade social, que permite qualificar tecnicamente a tomada de decisões sem, contudo, negar a importância do conteúdo político e social das escolhas e ações realizadas pelos gestores e profissionais. (BRASIL, 2016, p.63)

É importante frisar que a perspectiva de produção e utilização das informações necessita ser guiada por uma padronização nos fluxos e registros das informações, é importante construir metodologias participativas nesse processo, uma vez que elas contribuem para a inclusão dos diversos atores.

É nessa direção que o próximo capítulo busca percorrer, tendo em vista que a Geografia é uma ciência que estuda o espaço-tempo, e dá materialidade aos fenômenos que ocorrem nos territórios. Nesse caso, com auxílios das ferramentas que a Geografia fornece, poderemos deixar palpáveis as questões colocadas. O Geoprocessamento entra como principal ferramenta responsável pela materialização das informações, transferindo dados em tabelas sistematizadas em banco de dados em informações espaciais, mapas georreferenciados e representações cartográficas precisas sobre o território da Vigilância da assistência social.

III. INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL PARA O PLANEJAMENTO E GESTÃO

As bases expostas nos dois capítulos anteriores são fundamentais para compreender o objetivo trabalhado em toda a temática e o que será discutido nesse terceiro capítulo. Entender o conceito de Território e compreender quais os desdobramentos que o mesmo provoca é indispensável para despertar um olhar crítico no âmbito das políticas públicas. Compreender os processos, os fluxos e as ações das políticas públicas intrínsecas ao território, clareia as articulações que as políticas estabelecem com a sociedade e poderá proporcionar melhorias na qualidade das atividades gestoras e subsídios para as tomadas de decisão.

A intenção desse capítulo é dar concretude e olhar prático a discussão realizada, bem como apresentar o motivo da escolha da discussão teórica das temáticas mencionadas, justificando a dimensão do seu uso e apresentando a relevância do embasamento teórico ao utilizar conceitos que não só auxiliam a compreensão do espaço, mas também fornecem ferramentas que subsidiam a análise, a interpretação e o olhar subjetivo de um espaço social – que em constante movimento, vem apresentar suas mais variadas situações. É por meio da metodologia trabalhada que serão expostos alguns resultados obtidos, e com isso, será possível relacionar com a necessidade que a gestão de políticas territoriais vem apresentando ao colocar em prática suas ações e deliberações.

Para podermos focar o olhar no objetivo proposto, faz-se necessário apresentarmos algumas informações representativas não só do recorte espacial da pesquisa - o município de Londrina/PR, mas especificar alguns pontos importantes dentro do contexto histórico do município, dados e particularidades do legado de conquistas que a Política de Assistência Social de Londrina veio obtendo e se apropriando nos últimos anos.

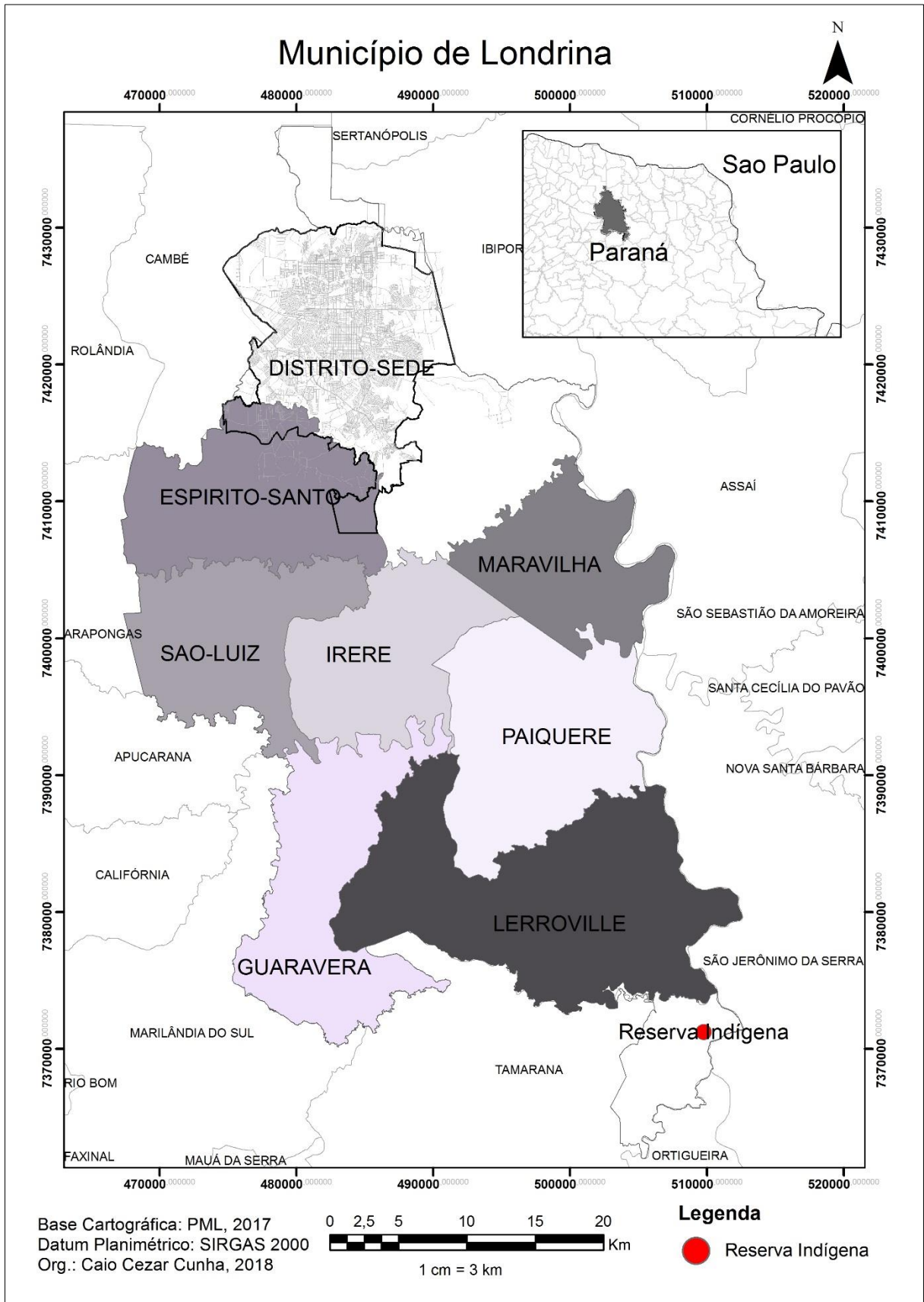
3.1. Contextualização do recorte espacial da pesquisa: Município de Londrina/PR

O intuito deste sub-capítulo é realizar uma breve caracterização do município de Londrina, no sentido de contextualizar o recorte espacial da

presente pesquisa, tendo em vista que a proposta deste capítulo é expor quais os caminhos percorridos que a Gerência de Gestão da Informação da Secretaria de Assistência Social de Londrina realizou para alcançar os resultados que promoveram o início da produção de informações territoriais que subsidiam o trabalho dos gestores, e com isso, defender que esse processo não é especial e único do município de Londrina, mas que pode ser utilizado como modelo para qualquer outro Município do país.

Localizado ao norte do estado do Paraná (Figura 3), Londrina possui população estimada para 2017, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 558.439 habitantes, sua área territorial em 2016 era de 1.652,569 km² (IBGE) com densidade demográfica em 2010 de 306,52 hab/km² (IBGE) sendo a segunda cidade mais populosa do Estado e a quarta da Região Sul do país.

Figura 3: Localização do município de Londrina com Distritos e Reserva Indígena



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

O município é formado pelo distrito sede (Londrina) e pelos distritos do Espírito Santo, Guaravera, Irerê, Lerroville, Maravilha, Paiquerê, São Luiz e Warta. Além dos distritos, cerca de 2.000 indígenas do grupo Kaingáng vivem na Terra Indígena Apucarantina (região de Londrina) em 04 aldeias localizadas entre os Rios Tibagi, Apucarana, Apucarantina e Toldo. São elas: Aldeia sede, Água Branca, Serrinha e Barreiro. No estado do Paraná, a população estimada de Kaingáng é de 12.000 indivíduos, estando, portanto, 16,66% na Terra Indígena mencionada (PMAS, 2014 p.14).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) - Londrina era de 0,778, em 2010, o que situa o município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,837, seguida de Renda, com índice de 0,789, e de Educação, com índice de 0,712 (PENUD, 2013, p. 2).

Londrina nasceu dos projetos pré estabelecidos pela Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP) e teve seu crescimento baseado na economia regional cafeeira que marcou o início da colonização na região norte do Paraná. Criada para servir de apoio aos produtores rurais, ser responsável por escoar as safras e ser a base comercial e administrativa da Companhia, Londrina atraiu muitas pessoas em busca de trabalho e lotes de terra.

Seu núcleo urbano foi projetado, em 1929, com capacidade de 30.000 habitantes, sua criação como Município aconteceu em 10 de dezembro de 1934. O desenho urbanístico inicial do município era parecido com um tabuleiro de Xadrez, a configuração caracterizava por padrões de quarteirões retangulares facilitando uma construção rápida e econômica, resolvendo a necessidade estrutural que o empreendimento da CTNP precisava deixando de privilegiar as questões urbanísticas e dando preferência ao retorno financeiro a curto prazo.

Nas décadas de 1930 e 1940, Londrina passou por uma fase de desenvolvimento comercial, este período foi caracterizado com a chegada de muitas empresas paulistanas em Londrina (alimentícia, armazéns, atacadistas). O setor industrial da cidade, limitava-se a transformar a matéria prima regional (máquinas de café e cereais) o que estabeleceu certa dependência em relação a outros grandes centros urbanos.

Londrina, já nos anos 50, emergiu no cenário nacional como importante cidade do interior do Brasil. Neste período, apresentou considerada

expansão urbana em razão da produção cafeeira no norte do Paraná, em especial na cidade de Londrina, o que levou à intensificação do setor primário de toda região. Nesta década a população passou de 20.000 habitantes para 75.000, sendo que quase metade se encontrava na área rural. (LONDRINA, 2017)

A década de 1950 foi considerada os “Anos Dourados” da cidade, o que acaba promovendo a expansão econômica regional impulsionada pela produção agrícola e também o crescimento populacional que segundo dados do IBGE (1950) a população era de 71.412 habitantes e era dividida entre urbano e rural, sendo que a urbana correspondia a 47,93% da população total do município. Dessa forma, nota-se já no período de 1950 que grande era a diferenciação de função econômica do município, além disso, neste período áureo, apoiada por legislações elaboradas em conjunto entre o poder público e agentes imobiliários, a área urbana foi alvo de criações de diversos loteamentos ditos elitizados em áreas mais centrais e de fácil acesso, como também foram criados loteamentos destinados a pessoas com baixos e médios recursos, já esses, dotados de pouca infraestrutura, caracterizavam-se por serem distantes da área central e das áreas já loteadas.

A Lei Municipal 133/51 institucionalizou a abertura de loteamentos com uma dotação desigual de infraestrutura e serviços públicos em algumas áreas de Londrina o que promoveu um zoneamento que visava agrupar e separar grupos socioeconômicos semelhantes e distintos respectivamente, o que trouxe um novo direcionamento para a segregação residencial da cidade. (BARTLO, 2015, p. 62)

Com isso, podemos analisar que a segregação urbana de Londrina está embutida em seu desenvolvimento histórico e a configuração desigual do espaço foi imposta pela ação do Estado em que seus investimentos e legislações foram canalizados de forma a privilegiar as classes de maior poder aquisitivo – sobre tudo pela especulação imobiliária e com isso, não só acabam determinando a (re)organização da distribuição residencial da população, mas também “esquecendo” da infraestrutura e serviços públicos socialmente necessários para a sobrevivência e a consequente reprodução da força de trabalho da população de áreas desfavorecidas. A partir desse período, a cidade presenciou um desenvolvimento muito intenso, o que acabou gerando vários processos de produção de favelas e ocupações irregulares. A segmentação da cidade com organização de lotes favorecendo as classes de alto poder aquisitivo, afetou também as áreas viáveis para a implantação de programas de habitação, tornando as regiões mais periféricas

como áreas prováveis para a construção de moradias populares⁷.

O período pós década de 1950, muitos foram os desdobramentos assistencias em Londrina, incluindo organizações governamentais e não governamentais. Mas, segundo Alves (2002), só no ano de

[...] 1991 foi criada a Secretaria Municipal de Ação Social através da Lei nº 4.910 de 26 de dezembro, tendo como principal finalidade *planejar, programar, coordenar e executar a política social do Município de Londrina*. A implantação da referida Secretaria deu-se em janeiro de 1993, tendo sido nomeada a assistente social Márcia Helena Carvalho Lopes, a quem coube a responsabilidade de tornar a Assistência Social uma Política Pública em Londrina. (ALVES, 2002, p. 191, grifo do autor)

Os anos 1990 foram significativos para a Política de Assistência Social em Londrina, foi nesse período que a Política efetivou relações entre o governo Municipal e as instituições não governamentais com repasse de verbas mediante convênios, amparando essas entidades a manterem ativas e a prestarem seus serviços de acordo com as responsabilidades estabelecidas pela Assistência Social. A implantação do órgão gestor da Assistência Social em Londrina foi um processo que demandou muito trabalho, foi marcado pela vontade política da administração pública municipal, pela participação da sociedade civil organizada e especialmente pelos esforços coletivos dos profissionais que buscaram concretizar a Assistência como política pública de direito dos cidadãos.

Segundo Pastor & Marino (2010) foi a partir do ano de 2004 que o município de Londrina:

[...] reordena sua estrutura de atuação na Política de Assistência Social, realizando a divisão de suas ações por níveis de proteções: Básica e Especial. O órgão gestor da assistência, agora denominado Secretaria Municipal de Assistência Social, traz em sua estrutura organizacional a linha de ação no âmbito de transferência de renda, apoio sócio-familiar e inclusão produtiva que correspondam à proposta de garantias na busca de autonomias inseridas no sistema. Sendo que na proteção especial há a lógica da divisão pautada em serviços de Média e Alta complexidade, conforme disposto na PNAS/2004. (PASTOR; MARINO, 2010, p. 51)

Entre diversos outros desdobramentos e conquistas dessa Política – que não cabe detalhar nesse momento – é nítida a evolução da Secretaria

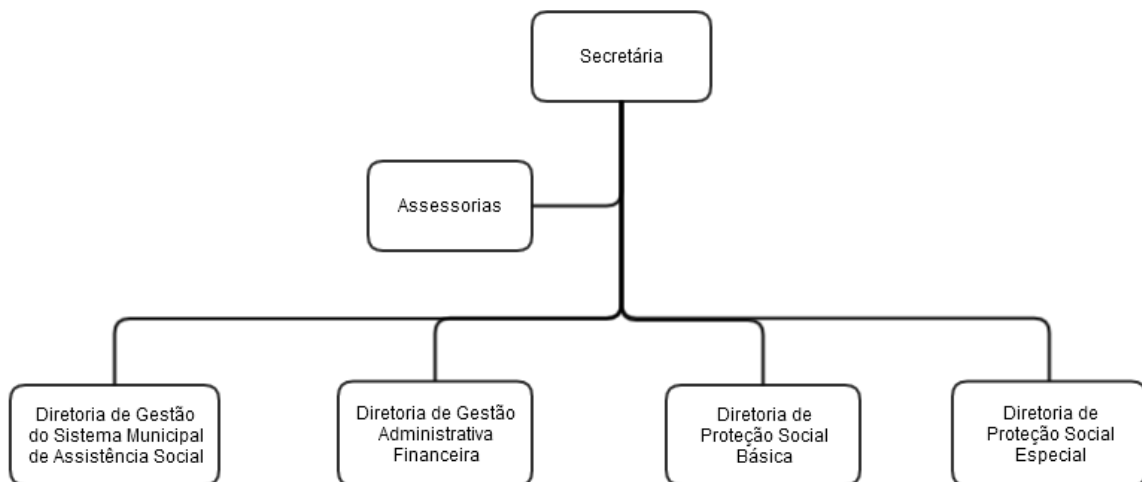
⁷ O evento de maior impacto e que marca o município de Londrina foi a construção do Residencial Vista Bela no ano de 2011 localizado na zona norte, e reconhecido como o maior canteiro de obras do Programa Minha Casa, Minha Vida, contando com 2.056 unidades divididas entre casas e apartamentos.

Municipal de Assistência Social (SMAS) de Londrina, conforme o município começou a apresentar demandas, a Política veio se incorporando na administração, tomando forma e ações específicas para se aproximar das dificuldades mais evidentes no território. O histórico de lutas e conquistas da Política de Assistência Social de Londrina é o grande legado que marca e justifica a experiência e os avanços que essa Política vem atingindo.

3.2. Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina: estrutura, objetivos e avanços.

A SMAS busca manter sua organização e suas ações em consonância com as normativas e as orientações nacionais, para tanto, a SMAS de Londrina conta atualmente com a seguinte estrutura (Figura 4):

Figura 4: Estrutura da Assistência Social de Londrina



Fonte: Portal da Prefeitura de Londrina (2017)

Cada uma destas diretorias desempenham um papel, representam um nível de proteção e estruturam suas ações com esses fins, cada um desses setores se subdividem em diversos outros serviços e diretorias responsáveis por partes específicas das demandas da Política. Contudo, destacamos a Diretoria de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social como foco, pois, o objetivo desta investigação é levantar o papel da Gerência de Gestão da Informação que é parte integrante dessa Diretoria e responsável por toda a sistematização dos dados

que circulam dentro da Secretaria, sejam eles dados brutos de fonte nacional, ou dados mais detalhados e específicos gerados por sistemas de informatização próprio. A Gerência de Gestão da Informação não só é responsável pela manipulação e sistematização de todos os dados referentes a Assistência Social, como também é incumbida de modelar os dados e transforma-los em informação, sejam eles por meio de tabelas ou gráficos. Entre todos seus objetivos, a Gerência deve dar clareza aos dados e deixá-los palpáveis para que sejam utilizados, para dessa forma, poderem ser pautados em tomadas de decisão. É no intuito de transformar os dados em informação, que o avanço das sistematizações, bem como as novas obrigações (novas legislações já mencionadas) da Política, sentiu a necessidade de territorializar os dados que já eram trabalhados em gráficos e tabelas. A gestão da Assistência Social sentiu a necessidade de conhecer seu público além dos dados, é nesse momento que a atenção foi transferida para o território e conseqüentemente para a espacialização de seu público usuário.

A Secretaria de Assistência Social de Londrina já vem desempenhando um intenso trabalho no âmbito da territorialização há alguns anos. O primeiro experimento se deu com dois estagiários de Geografia, que fizeram uma primeira aproximação ao identificar espacialmente o público beneficiário do Programa Bolsa Família.

O trabalho foi muito lento, uma vez que cada pessoa foi marcada no mapa manualmente. A caixa econômica não disponibilizava listagem completa dos beneficiários e o município ainda estava tateando na integração do sistema próprio Irsas- Sistema de Informação da Rede Socioassistencial e o cadastro único para programas sociais. (CUNHA & MUSTAFA, 2015, p.5)

Esse processo foi lento porque até o ano de 2005 o município não contava com IRSAS. Os prontuários, cadastros e os registros de atendimentos nos CRAS ou em qualquer outro serviço da rede socioassistencial, eram efetivados de forma física em cadernos, ou eram digitais, mas fora de qualquer sistema integrado, sendo preenchidos em planilhas de Excel ou qualquer outro software de texto. Com isso, não havia sistema para registro de histórico de inserção em serviços ou acesso a benefícios, cada serviço tinha o seu prontuário e nele os registros eram fragmentados (MUSTAFA, CUNHA & ALVES, 2016).

O Sistema IRSAS, entregue à rede socioassistencial em 2005, está disponível desde então, atendendo à Secretaria Municipal de Assistência Social a todos os serviços (governamentais e não governamentais/conveniados) da Rede Socioassistencial do Município, bem como todas as outras secretarias de políticas sociais na tentativa de integração e acesso à informação. O sistema informatizado de controle e gestão das ações dentro das políticas oferece aos gestores amplo controle da execução de serviços e benefícios a todos os beneficiários em toda a rede socioassistencial do município. (MUSTAFA; CUNHA; ALVES, 2016, p. 64).

Após a implantação do sistema IRSAS, foi possível realizar a unificação dos registros da Secretaria em uma única plataforma. Com a implantação desse sistema, os registros de todas as atividades desempenhadas pelos serviços (governamentais e não-governamentais) da Assistência Social são alimentados em um único banco de dados conforme a realização dos registros. Esse sistema,

[...] também é um instrumento de vigilância social que permite ao gestor a identificação de níveis de vulnerabilidade e cobertura de serviços e benefícios nos territórios, podendo ser utilizado como instrumento de controle gerencial e operacional, possibilitando a leitura territorializada dos dados relativos aos usuários inseridos nos serviços, programas, projetos e benefícios da Política de Assistência Social (CUNHA; MUSTAFA, 2015, p.5)

Embora ainda haja caminhos para percorrer e aprimorar, o sistema é alimentado de forma padronizada sendo possível exportar relatórios conforme as necessidades de todos os serviços da Assistência Social, os inúmeros relatórios que o sistema oferece para exportação, proporcionam a leitura de indicadores de vulnerabilidade, risco e de proteção. E é a partir desses dados que se torna possível criar indicadores para integração com outros registros e sistemas, que será detalhado mais à frente.

Em 2012 foi o segundo momento que a Secretaria de Assistência Social de Londrina passou por experiência com a espacialização das informações, dessa vez, com a digitalização do limite dos territórios de responsabilidade dos serviços, as áreas de abrangência.

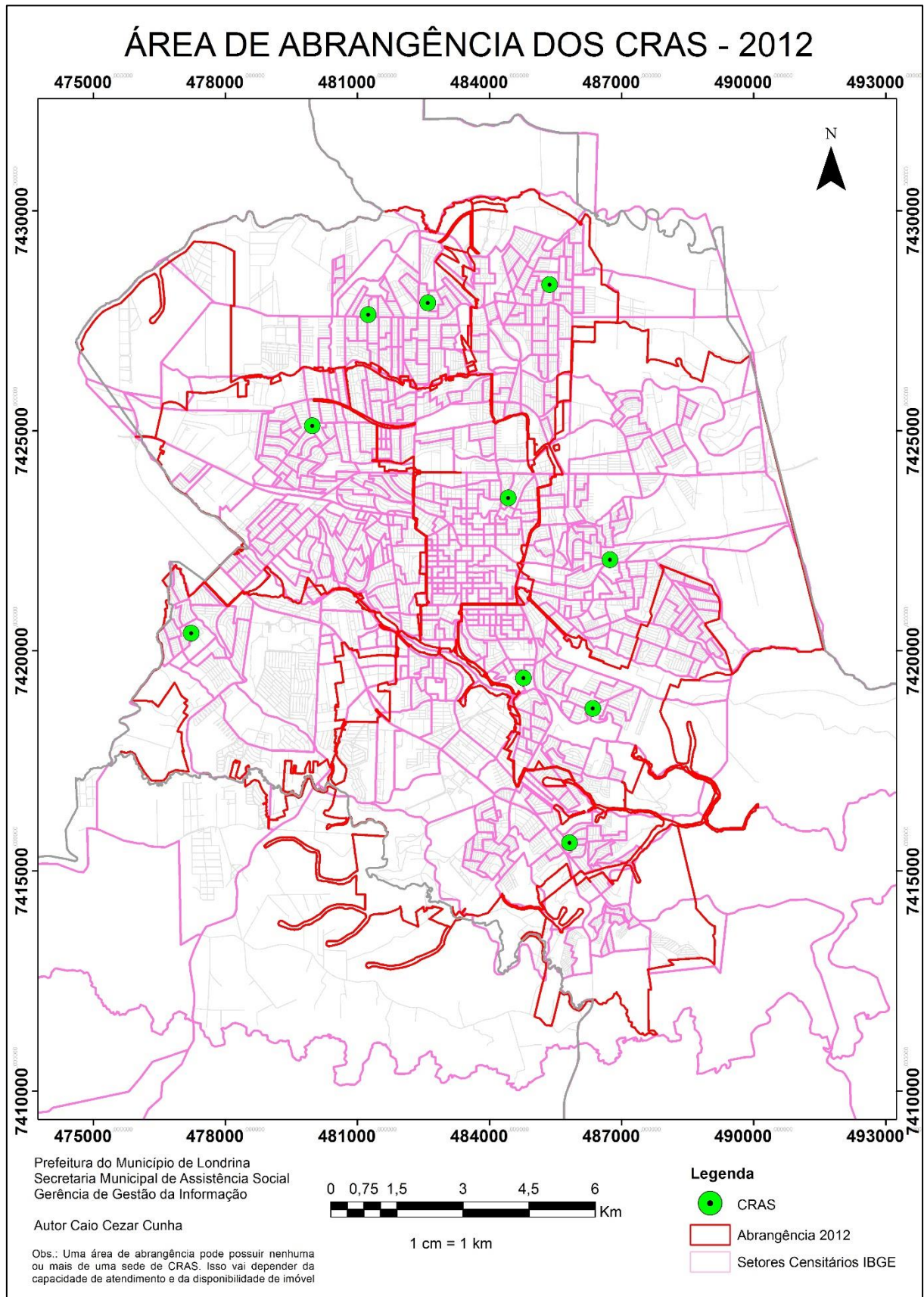
A grande ambição deste momento era digitalizar os territórios e consolidar os mapas com dados de realidade. As produções dos mapas começaram a constituir a territorialização, processo realizado em conjunto com as equipes dos serviços que participaram de todo o trabalho. Neste processo de sistematização o olhar para os territórios da assistência social eram aqueles que contavam com áreas de vulnerabilidade e risco social. Estimava-se a possibilidade de unificação das áreas censitárias com as áreas de abrangência dos CRAS, mas no momento não foi possível. (CUNHA; MUSTAFA, 2015, p.6)

Com os territórios digitalizados, e o mais importante, a atenção e a importância que os gestores começaram a dar às áreas de abrangência como uma ferramenta provedora de informação territorializada, foi no ano de 2013, que se iniciou o novo processo na Secretaria. Com o auxílio de um geógrafo e de um estagiário de Geografia, começou o desenvolvimento do trabalho exclusivo com os territórios, auxiliado por ferramentas de Geoprocessamento, que será o foco no próximo subcapítulo.

A área de abrangência da Assistência Social no município de Londrina, até o ano de 2015, apresentava muitos problemas, o que deu origem ao trabalho intitulado: “Proposta de readequação da abrangência territorial dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) em Londrina-PR”, do ano de 2014. Essa pesquisa se preocupou não só em redesenhar as 10 áreas de abrangência das unidades de CRAS do Município como também em padronizá-las respeitando as áreas dos Setores Censitários⁸ do IBGE. A motivação da pesquisa pautou-se na expectativa em padronizar as áreas de abrangência, para viabilizar o acesso às informações socioeconômicas presentes nos Setores Censitários, a proposta realizada obteve sucesso e foi colocada em prática no ano de 2015, as áreas de abrangência dos CRAS foram alteradas segundo o proposto e encontram-se em vigência. As Figuras 5 e 6 mostram a configuração das áreas de abrangência, em 2012, e como passaram a ser no ano de 2015.

⁸ O setor censitário é a unidade territorial estabelecida para fins de controle cadastral, formado por área contínua, situada em um único quadro urbano ou rural, com dimensão e número de domicílios que permitam o levantamento por um recenseador. Assim sendo, cada recenseador procederá à coleta de informações tendo como meta a cobertura do setor censitário que lhe é designado (IBGE, 2017).

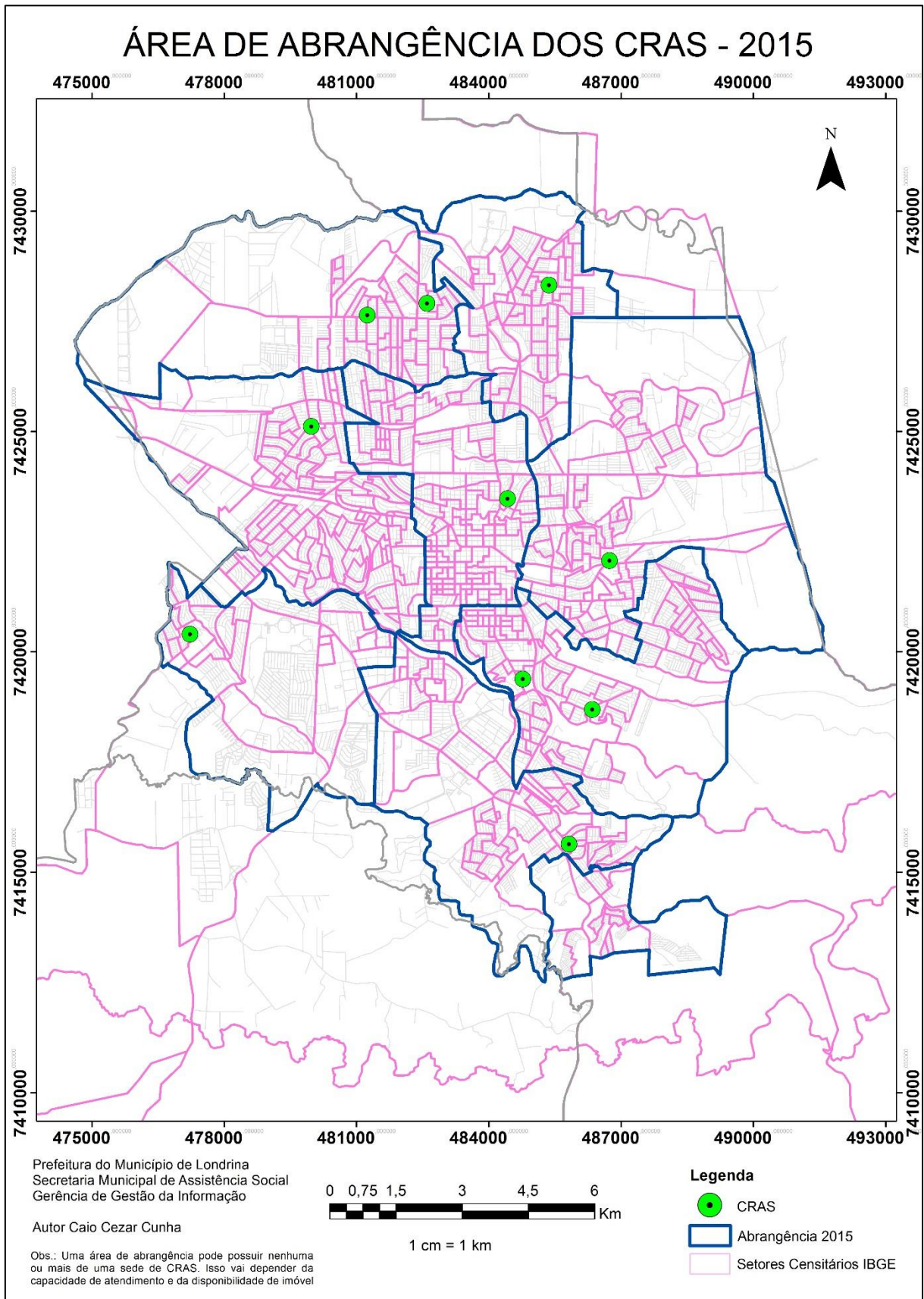
Figura 5: Área de abrangência dos CRAS em 2012



Fonte: Cunha (2014)

Nota-se que as áreas da Figura 5 (2012) possuíam espaços vazios entre os territórios de cada unidade de CRAS, bem como espaços sobrepostos, significando, respectivamente, que algumas áreas estavam fora da responsabilidade das unidades de algum CRAS e outras estavam sob a responsabilidade de dois ao mesmo tempo. Esses dois problemas básicos geravam conflitos na gestão dos serviços, bem como conflitos no cruzamento de informações, uma vez que a localidade no território pertencer a mais de um CRAS, além de espaço sobreposto, teremos informações sobrepostas.

Figura 6: Área de abrangência dos CRAS em 2015



Fonte: Cunha (2014)

No entanto, na Figura 6 (2015) nota-se a padronização realizada, dessa forma, não há conflitos dentro dos limites espaciais dos CRAS e não apresenta conflito das informações. Cada CRAS possui seu limite territorial definido bem como ajustado aos Setores Censitários do IBGE, sendo possível realizar a extração de informações socioeconômicas provenientes do Instituto de Estatística referentes ao Município e para cada unidade de CRAS.

A metodologia para alteração dessas áreas se baseou no critério de alteração mínima dos antigos territórios. Segundo Cunha:

Como não estamos lidando apenas com linhas, mas também com território vivido pelos moradores e funcionários dos CRAS, observa-se grande subjetividade em cada uma dessas áreas estudadas, ou seja, há particularidades dentro do âmbito da gestão em cada território ao que se refere aos costumes e às práticas já empenhadas na gestão de cada um. Tendo isso em conta, foi utilizada a metodologia de alteração mínima para o redesenho desses territórios, ou seja, as áreas foram alteradas e adequadas minimamente para que aconteçam poucos casos de conflitos na gestão entre territórios. (2014, p.34)

As áreas de abrangência foram unificadas aos setores censitários, mas além do critério de alteração mínima, toda a mudança foi acompanhada e aprovada pelos coordenadores dos serviços para que não houvesse conflito com a realidade que os mesmos já se inseriam e estavam acostumados a trabalhar. Com isso, considera-se que se obteve um avanço na leitura territorial, pois além das informações do IRSAS, podemos contar com as informações do IBGE já que agora os dois encontram-se na mesma desagregação territorial.

O trabalho realizado no ano de 2015 viabilizou para que a construção do conhecimento da leitura territorial tivesse continuidade e se aprimorasse dentro da Secretaria de Assistência Social de Londrina e desse modo, assumisse um papel importante na gestão e planejamento do território apoiado nos objetivos da Vigilância Socioassistencial. O formato final de cada uma das 10 áreas de abrangência dos CRAS, após modificação realizada no ano de 2015, pode ser observada detalhadamente nos APÊNDICES “A” ao “J”.

3.3. Geoprocessamento e Sistema Informação Geográfica: subsídio a gestão e a Vigilância Socioassistencial

Como já mencionado no capítulo anterior, a Vigilância Socioassistencial visa detectar e compreender as situações de agravamento das vulnerabilidades que afetam os territórios, cenários que prejudicam e colocam em risco a sobrevivência e a dignidade dos cidadãos, a Vigilância apoia as atividades de planejamento, organiza e executa ações desenvolvidas pela gestão, bem como monitora o fluxo de trabalho no âmbito das informações territorializadas.

A unificação das áreas de abrangência das unidades dos CRAS e sua regularização excluindo qualquer possibilidade de conflito já foi uma amostra do potencial que as ferramentas de Geoprocessamento podem ter, esse procedimento possibilitou que pudéssemos efetivar o início de um dos objetivos traçados pela Vigilância Socioassistencial, o trabalho com as informações territorializadas proveniente dos dados socioeconômicos. Tendo em vista que a Secretaria já trabalha com dados tabulados do IRSAS, agora pode contar também com os dados do IBGE, a intenção é que com a manipulação desses dados, os mesmos possam se tornar Informação Geográfica, para dessa forma, iniciar o auxílio a gestão e o planejamento das ações socioassistenciais.

Contudo, para dar continuidade a esta estruturação, foi necessário a utilização de ferramentas de Geoprocessamento e o conhecimento dos conceitos de Sistemas de Informação Geográfica. Antes de estruturar a metodologia de preparação dos dados para transforma-los em informação, se faz necessário aprofundar nos conceitos fundamentais de Geoprocessamento e Sistemas de Informação Geográfica para dessa forma, compreender a estrutura da elaboração do trabalho com dados territoriais e com isso esclarecer a importância do uso dessas ferramentas na gestão de políticas sociais.

O termo “Geoprocessamento” se apoia na Geografia por utilizar o sufixo “Geo”, que do latim: *geographia* vem do grego caracterizando a soma entre – Terra e Grafia – do qual a grafia, traz o entendimento de: representação da Terra. No mesmo sentido, segundo Moura:

[...] o sufixo “processamento” de Geoprocessamento vem de processo, que é do latim *processus* e significa “andar avante”, “progresso” [...] Assim, pode-se acreditar que o termo Geoprocessamento, surgido do sentido de

processamento de dados georreferenciados significa implantar um processo que traga um progresso, um andar avante, na grafia ou representação da Terra. Não é somente representar, mas é associar a esse ato um novo olhar sobre o espaço, um ganho de conhecimento que é a informação. (MOURA, 2003, p.8, grifo do autor)

Geoprocessamento denota o conhecimento que utiliza técnicas de geomática⁹ e computacionais para o tratamento de informação geográfica, tem influenciado cada vez mais, as áreas de Análise de Recursos Naturais, Transportes, Comunicações, Planejamento Urbano entre outras. É uma ferramenta utilizada por diversas áreas da ciência para manipular dados e compreender espacialmente situações que demandam um olhar total da superfície para conquistar uma interpretação mais abrangente e integradora.

A ferramenta de Geoprocessamento engloba outros elementos que são fundamentais para sua concepção como instrumento de manuseio de dados espaciais exemplificado na (Figura 8).

Figura 7: Relação entre Geoprocessamento e suas Geotecnologias



Fonte: Medeiros (2012)

Como pode ser observado na Figura 7, o Geoprocessamento é uma ferramenta tecnológica que engloba outros elementos que fazem parte da sua estrutura. Além desses, pode ser formada pela confluência de outras tecnologias

⁹ A geomática é a matemática da terra; a ciência da coleta, da análise, e da interpretação dos dados, especialmente dados instrumentais, em relação à superfície da Terra.

como: Sistema de Posicionamento Global (GPS); Processamento Digital de Imagens (PDI); Cartografia Digital; Sistemas de Gerenciadores de Banco de Dados (SGBD); entre outras. Cada uma possui características que as singularizam, algumas se enquadram em mais de um grupo devido às várias possibilidades de trabalho que permitem, porém, todas acabam convergindo no SIG (Sistemas de Informação Geográfica).

A compreensão das informações presente na Figura 8 é importante para podermos entender a funcionalidade da ferramenta de Geoprocessamento e não gerar confusões entre os significados, principalmente entre SIG (Sistemas de Informações Geográficas) que se encontra dentro da ferramenta de Geoprocessamento e ainda engloba uma série de outros elementos que os justificam como um Sistema. Câmara reforça essa questão ao colocar que;

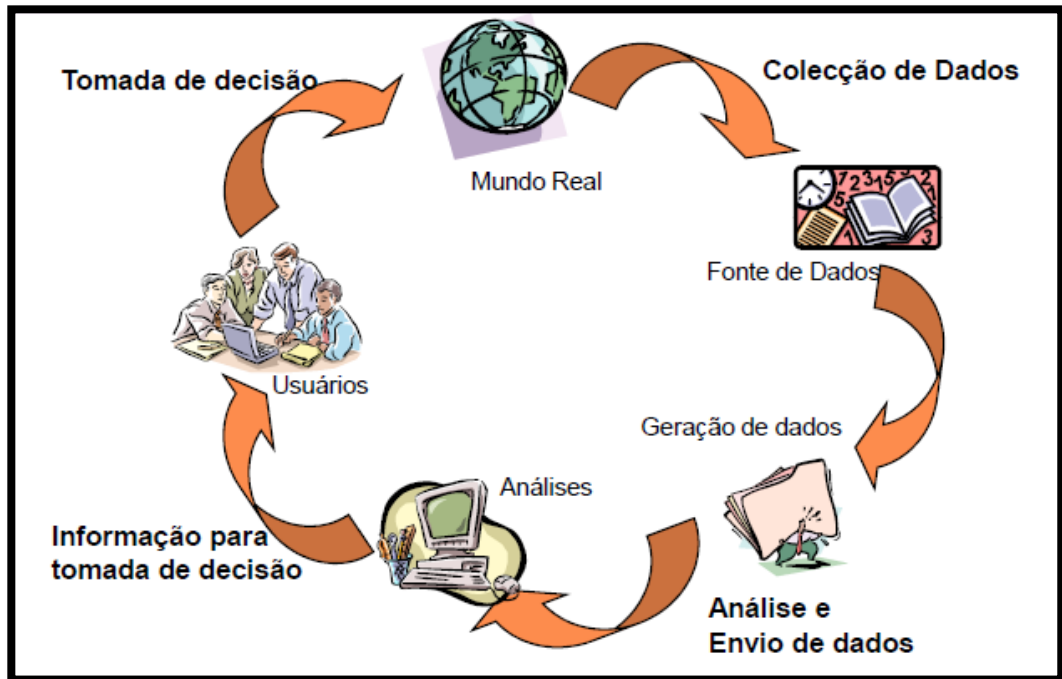
Os Sistemas de Informação Geográfica correspondem às ferramentas computacionais de Geoprocessamento, que permitem a realização de “análises complexas, ao integrar dados de diversas fontes e ao criar bancos de dados georreferenciados” (CÂMARA et al., 2005, p.4).

O termo SIG é aplicado para sistemas que realizam o tratamento computacional de dados geográficos e recuperam informações não apenas com base em suas características alfanuméricas, mas por meio de sua localização espacial. (CÂMARA; QUEIROZ, 2005). O SIG oferece ao usuário uma visão global de sua área de trabalho, faz com que as informações disponíveis sobre determinado assunto se encontram ao seu alcance. Para que essa visão seja genuína, a geometria e os atributos (informações tabuladas) dos dados num SIG devem estar georreferenciadas, isto é, localizadas na superfície terrestre e representadas numa projeção cartográfica (real x digital). Um SIG é constituído por um conjunto de ferramentas e segundo Burrough, pode ser utilizado em diversos casos,

[...] assuntos relativos ao meio ambiente e recursos naturais, na pesquisa de previsão de determinados fenômenos ou no apoio e decisões de planejamento, considerando a concepção de que os dados armazenados representam um modelo do mundo real. (BURROUGH, 1986 *apud* CÂMARA; ORTIZ, 1998 p.02)

Assim como todo Sistema, o SIG também segue uma estrutura com elementos que se relacionam de forma hierárquica (Figura 8).

Figura 8: Ciclo da estrutura de um SIG



Fonte: Pinto (2009)

Como é possível observar, o SIG tem uma característica para ser empregada na administração, gestão ou em diferentes campos de gerenciamento, seu caráter multidisciplinar possibilita que essa estrutura pode ser utilizada amplamente por diversas formações e para diversas finalidades, cujas aplicações variam das mais simples, como traçar um perímetro em uma propriedade, analisar sobreposições de mapas, até as mais complexas, como modelar dados e construir cenários – bastante importante para a gestão de políticas públicas e planejamento.

A razão do SIG ser importante para a gestão está no fato de ter o 'Mundo Real' (Figura 8) como o princípio e o fim de sua estrutura, fazendo todos os elementos se relacionarem nas etapas supracitadas criando resultados para as tomadas de decisão, e assim inicia-se outro ciclo, cada vez sendo aprimorado e alcançando resultados com maior qualidade e precisão, e o mais importante, efetiva ações práticas e aplicáveis à realidade.

3.4. Vigilância Socioassistencial em Londrina: processo de operacionalização

É no sentido de efetivar ações práticas e aplicáveis à realidade que o estudo se desdobrou, e a partir desse ponto, tendo conhecimento sobre a

importância do território, da informação para a gestão das políticas públicas, e finalmente sobre a ferramenta de Geoprocessamento, SIG e suas funções, que podemos destacar os procedimentos que a Secretaria de Assistência Social de Londrina alcançou e colocou em prática, no momento que percebeu a relevância e teve acesso as ferramentas disponíveis.

Tendo em vista o material e experiência já adquiridos pelos funcionários no histórico de desenvolvimento da Secretaria, bem como o interesse de efetivar um sistema que visa efetivar a Vigilância Socioassistencial no Município, tal interesse se concretizou e tornou possível com o auxílio da consultoria da Professora Dra. Dirce Koga, no ano de 2016, que não apenas se pauta em conceitos de renomados geógrafos para embasar suas falas como destaca o papel da Geografia e do Geoprocessamento como ferramentas fundamentais na construção do sistema de Vigilância Socioassistencial.

Se tratando de Londrina e recordando o trabalho, do ano de 2014, de compatibilização territorial entre as unidades de CRAS com os Setores Censitários mencionado anteriormente, Koga afirma que a geografia:

[...] passou a conquistar um espaço importante na gestão da política de assistência social em Londrina, ao introduzir a ferramenta do geoprocessamento como estratégia para a territorialização das áreas de abrangência dos CRAS – Centro de Referência da Assistência Social e demais serviços socioassistenciais. O geoprocessamento abriu, dessa forma, novas perspectivas de análise a partir das possibilidades de localização dos serviços pelos territórios de Londrina. (KOGA, 2017, p. 180)

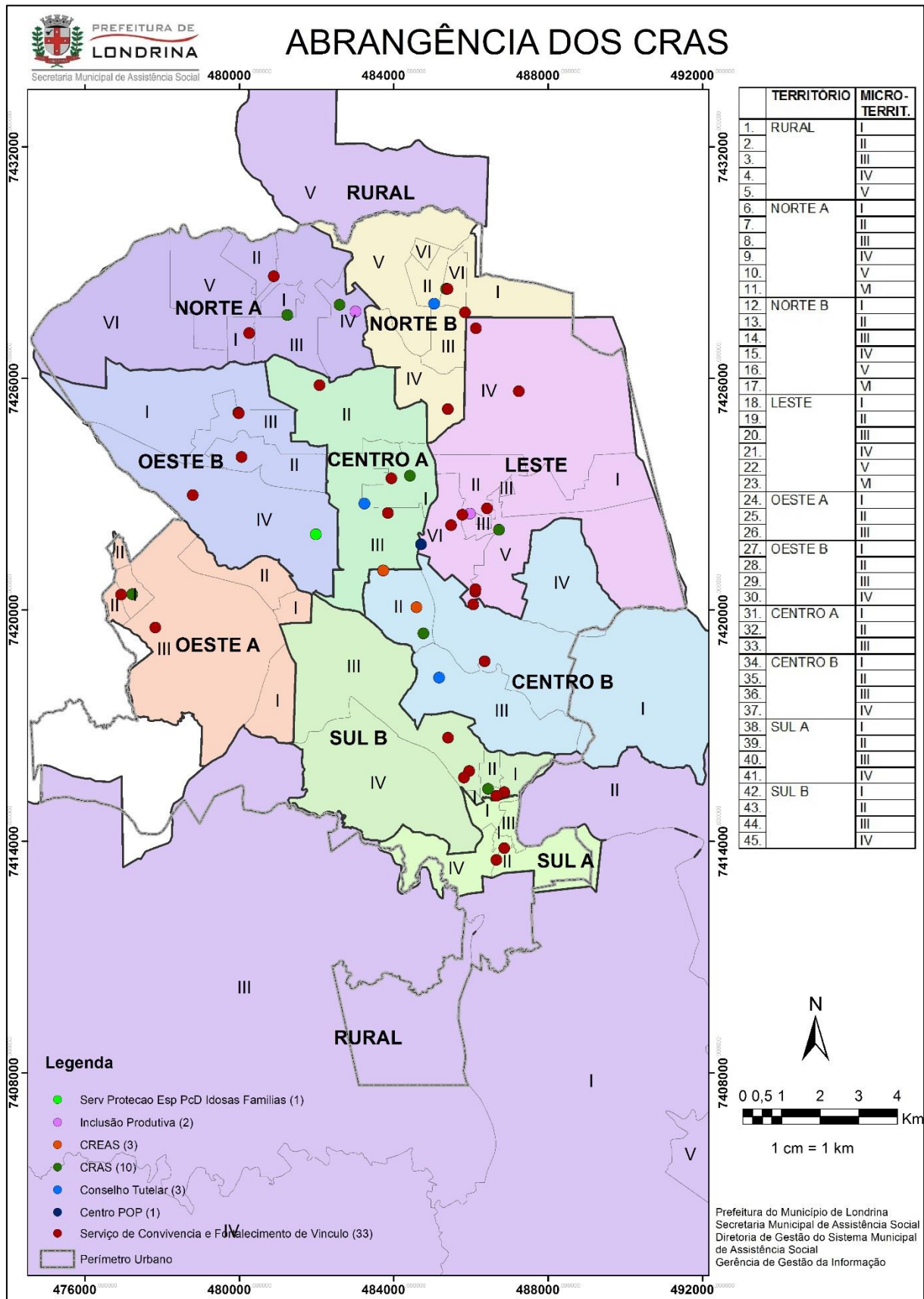
As novas características territoriais dos CRAS que foram alteradas e encontram-se em vigência desde o ano de 2015, foram o ponto de partida nos estudos que elaboraram metodologias que auxiliaram o modo de inserção dos dados na base cartográfica, para desse modo, transforma-los em informação espacial.

A primeira tarefa era organizar os territórios (conjuntos espaciais) em tabelas, a Assistência Social possui um total de 10 territórios de CRAS, onde cada um possui suas subdivisões para melhor distribuir as ações dos profissionais que atuam nas localidades, efetivando as atuações descentralizadas, a designação das subdivisões é “microterritórios” que, dentro desses 10 territórios existem 45 microterritórios. A padronização desses 45 microterritórios também foi ajustada aos Setores Censitários do IBGE, seguindo a metodologia de alteração mínima pela

mesma razão: alterar minimamente a realidade já vivenciada pelos profissionais que atuam nos territórios.

Essa padronização deu corpo ao modelo (Figura 9) que relacionou a localização espacial dos microterritórios à tabela das informações alimentadas pelo sistema. Facilitando a primeira visão relacional entre modelo espacial e modelo tabulado.

Figura 9: Modelo espacial x Modelo tabulado



Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Essa padronização facilitou o olhar e deu viabilidade para construir um modelo fixo de relacionamento dos dados em tabela com os dados espaciais. Com a tabela relacionada criamos a coluna chave de relacionamento dos dados do IBGE quanto aos dados do IRSAS.

Os dados¹⁰ do IBGE (Figura 10) podem ser adquiridos diretamente do site do Censo 2010, são dados de fácil manuseio e podem ser trabalhados e modelados no software Microsoft Excel. Dessa forma, os 717 Setores Censitários da zona urbana e rural de Londrina foram agregados para o padrão da tabela da Figura 10, ou seja, foram incorporados dentro dos 45 microterritórios com auxílio do software Arcgis 10.4.1. Com isso, permitiu que os dados dos indicadores censitários pudessem ser representados e espacializados no município de Londrina.

¹⁰ A escolha de quais indicadores trabalhar tanto do IBGE quanto do IRSAS, foram produtos de reuniões entre os gestores até chegar num consenso de quais seriam os dados mais relevantes para a Política de Assistência, bem como quais seriam os dados mais simples para iniciar esse experimento. Na pesquisa utilizamos dados de Ciclo de Vida (faixa etária) e de Renda para apresentar as representações espaciais.

Figura 10: Arquivo do Excel (Ciclo de Vida): Exemplo de ligação entre tabela chave e dados do IBGE

OBJECTID	Territorio	F0a5	F6a11	F12a17	F18a59
1	CENTRO_A_I	899	950	1190	8180
2	CENTRO_A_II	2023	2240	2527	15939
3	CENTRO_A_III	1850	1980	2718	29533
4	CENTRO_B_I	601	671	761	5450
5	CENTRO_B_II	850	841	1141	10510
6	CENTRO_B_III	1025	1011	1158	8549
7	CENTRO_B_IV	1708	1858	1937	11714
8	LESTE_I	289	296	240	896
9	LESTE_II	734	858	987	5822
10	LESTE_III	298	323	338	1499
11	LESTE_IV	1371	1498	1654	9860
12	LESTE_V	1110	1153	1350	8949
13	LESTE_VI	830	1016	1159	7672
14	NORTE_A_I	484	521	608	3294
15	NORTE_A_II	244	341	344	1248
16	NORTE_A_III	1439	1647	1818	10370
17	NORTE_A_IV	1286	1348	1528	8820
18	NORTE_A_V	203	219	225	1027
19	NORTE_A_VI	2	8	5	32
20	NORTE_B_I	415	541	527	2473
21	NORTE_B_II	815	904	1066	6336
22	NORTE_B_III	799	874	931	5719
23	NORTE_B_IV	1057	1157	1189	6502
24	NORTE_B_V	871	954	1077	6580
25	NORTE_B_VI	667	784	872	5218
26	OESTE_A_I	698	695	764	4411
27	OESTE_A_II	511	644	724	3680
28	OESTE_A_III	972	1042	1097	7741
29	OESTE_B_I	1126	1165	1258	7850
30	OESTE_B_II	1125	1219	1393	8711
31	OESTE_B_III	1108	1210	1248	7829
32	OESTE_B_IV	2586	2816	3416	26160
33	RURAL_I	360	428	504	2468
34	RURAL_II	148	161	222	1027
35	RURAL_III	77	88	110	445
36	RURAL_IV	364	474	531	2613
37	RURAL_V	274	307	355	1954
38	SUL_A_I	210	231	245	893
39	SUL_A_II	512	491	566	2316
40	SUL_A_III	60	57	78	368
41	SUL_A_IV	676	668	748	3088
42	SUL_B_I	221	258	245	1338
43	SUL_B_II	341	389	416	2316
44	SUL_B_III	2028	2121	2438	17346
45	SUL_B_IV	1384	1536	1758	10905

Fonte: Elaboração do autor (2016)

Nota-se que a coluna Território é exatamente aquela apresentada na tabela da Figura 10 (agora por ordem alfabética), nela encontramos os 45 microterritórios dos CRAS utilizados como chaveamento para relacionar as demais colunas, nas quais encontram-se as faixas etárias de: 0 a 5 anos, 6 a 11 anos, 12 a 17 anos 18 a 59 anos, da população presente nesses territórios (Figura 10).

Já os dados do IRSAS (Figura 11), foi necessário um profissional de T.I (Tecnologia da Informação) para realizar os ajustes. Esses ajustes foram necessários por ser a primeira vez que se trabalhou com representação espacial dos dados na Secretaria de Assistência Social. A tabela mencionada (Figura 10) serviu de padrão para o profissional de T.I realizar as adequações na programação do IRSAS e ditar como o software deveria exportar os dados, para dessa forma, podermos relaciona-los a coluna-chave apresentada na Figura 10 e consequentemente liga-los ao mapa possibilitando as representações espaciais dos

dados. Após diversas tentativas alcançamos o resultado desejado, o IRSAS ganha mais um novo modelo de exportação dos dados e o software Arcgis passa a “conversar” com esse relevante sistema de aquisição de dados da Assistência Social de Londrina.

Figura 11: Arquivo do Excel (Ciclo de Vida): Exemplo de ligação entre tabela chave e dados do IRSAS

cras_territorio	REGIAO	TERRITORIO	0 a 5 anos	6 a 11 anos	12 a 17 ani	18 a 59 ani
CENTRO_A_I	CENTRO A	TERRITORIO LOCAL	394	333	344	1893
CENTRO_A_II	CENTRO A	TERRITORIO LOCAL	640	624	572	3124
CENTRO_A_III	CENTRO A	TERRITORIO LOCAL	348	314	367	2143
CENTRO_B_I	CENTRO B	TERRITORIO LOCAL	455	468	477	2416
CENTRO_B_II	CENTRO B	TERRITORIO LOCAL	91	116	127	701
CENTRO_B_III	CENTRO B	TERRITORIO LOCAL	198	252	218	1271
CENTRO_B_IV	CENTRO B	TERRITORIO LOCAL	761	717	702	3363
LESTE_I	LESTE	TERRITORIO LOCAL	190	247	251	866
LESTE_II	LESTE	TERRITORIO LOCAL	341	378	385	1708
LESTE_III	LESTE	TERRITORIO LOCAL	276	256	302	1393
LESTE_IV	LESTE	TERRITORIO LOCAL	600	668	685	2915
LESTE_V	LESTE	TERRITORIO LOCAL	329	368	313	1767
LESTE_VI	LESTE	TERRITORIO LOCAL	340	341	330	1777
NORTE_A_I	NORTE A	TERRITORIO LOCAL	401	346	355	1758
NORTE_A_II	NORTE A	TERRITORIO LOCAL	395	399	465	1877
NORTE_A_III	NORTE A	TERRITORIO LOCAL	713	650	676	3531
NORTE_A_IV	NORTE A	TERRITORIO LOCAL	716	708	631	3165
NORTE_A_V	NORTE A	TERRITORIO LOCAL	645	1017	864	3048
NORTE_A_VI	NORTE A	TERRITORIO LOCAL	342	374	374	846
NORTE_B_I	NORTE B	TERRITORIO LOCAL	344	303	399	1461
NORTE_B_II	NORTE B	TERRITORIO LOCAL	505	485	474	2342
NORTE_B_III	NORTE B	TERRITORIO LOCAL	510	516	530	2476
NORTE_B_IV	NORTE B	TERRITORIO LOCAL	368	358	375	1494
NORTE_B_V	NORTE B	TERRITORIO LOCAL	582	547	581	2571
NORTE_B_VI	NORTE B	TERRITORIO LOCAL	459	451	442	2132
OESTE_A_I	OESTE A	TERRITORIO LOCAL	314	372	438	1788
OESTE_A_II	OESTE A	TERRITORIO LOCAL	351	347	383	1708
OESTE_A_III	OESTE A	TERRITORIO LOCAL	377	364	363	1742
OESTE_B_I	OESTE B	TERRITORIO LOCAL	507	488	463	2193
OESTE_B_II	OESTE B	TERRITORIO LOCAL	491	464	452	2293
OESTE_B_III	OESTE B	TERRITORIO LOCAL	517	493	499	2420
OESTE_B_IV	OESTE B	TERRITORIO LOCAL	439	474	446	2352
RURAL_I	RURAL	TERRITORIO LOCAL	416	444	453	2170
RURAL_II	RURAL	TERRITORIO LOCAL	255	294	298	1444
RURAL_III	RURAL	TERRITORIO LOCAL	48	72	74	308
RURAL_IV	RURAL	TERRITORIO LOCAL	498	593	586	3019
RURAL_V	RURAL	TERRITORIO LOCAL	278	372	327	1356
SUL_A_I	SUL A	TERRITORIO LOCAL	424	329	321	1796
SUL_A_II	SUL A	TERRITORIO LOCAL	455	491	485	1793
SUL_A_III	SUL A	TERRITORIO LOCAL	456	556	437	1770
SUL_A_IV	SUL A	TERRITORIO LOCAL	397	364	404	1739
SUL_B_I	SUL B	TERRITORIO LOCAL	298	252	278	1156
SUL_B_II	SUL B	TERRITORIO LOCAL	319	310	350	1535
SUL_B_III	SUL B	TERRITORIO LOCAL	484	547	449	2543
SUL_B_IV	SUL B	TERRITORIO LOCAL	644	561	528	2888

Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

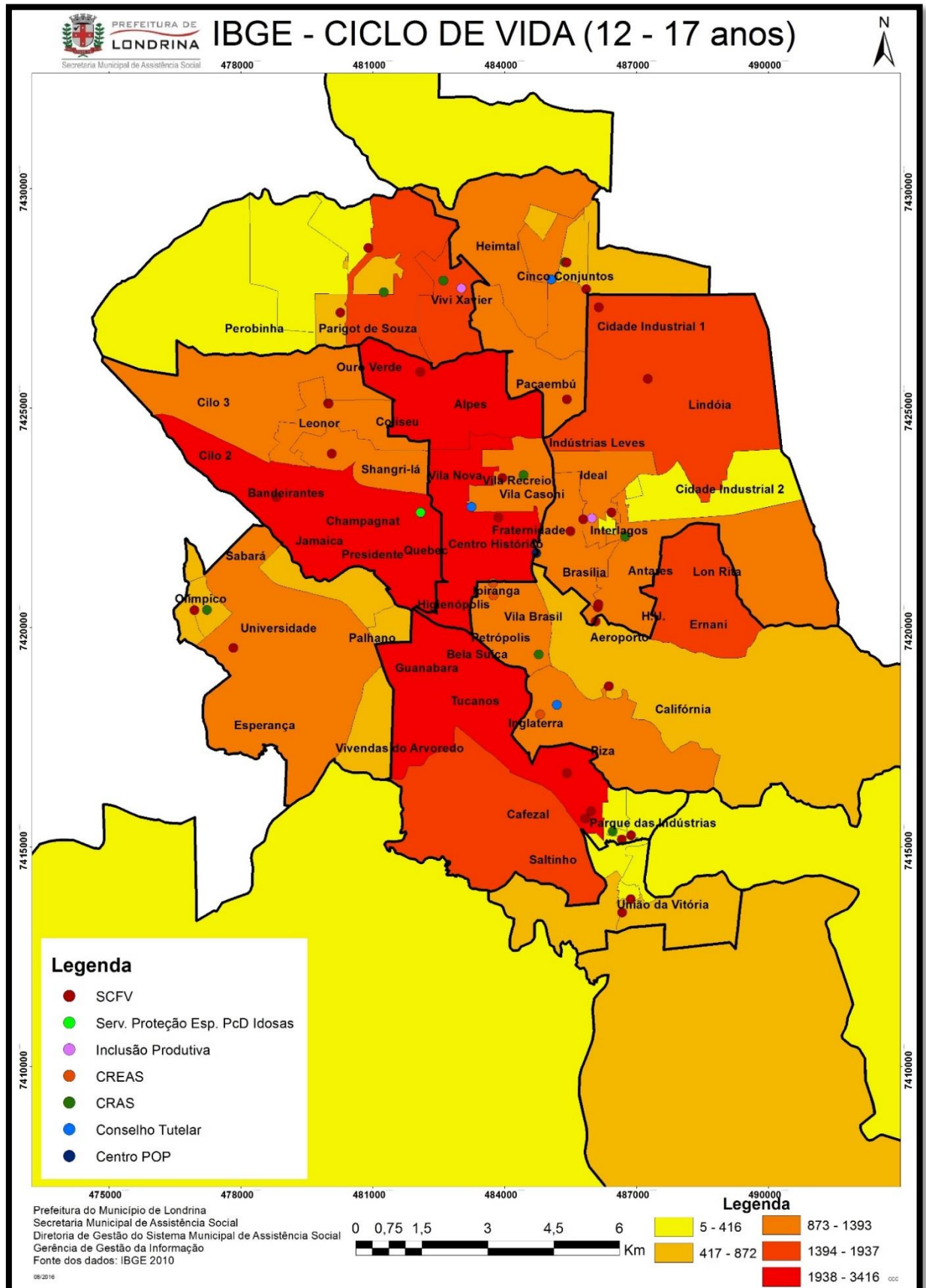
Pode-se notar que essa tabela exportada do IRSAS é praticamente a mesma, a coluna “cras_territorio” com os 45 microterritórios foi a coluna utilizada para chaveamento dos dados, assim como mencionado na Figura 09, e as demais colunas são os dados exportadas do sistema IRSAS. Assim como realizado com os dados do IBGE, a exportação do IRSAS foi realizada com os dados de Ciclo de Vida, e as mesmas faixas etárias de: 0 a 5 anos, 6 a 11 anos, 12 a 17 anos e 18 a 59 anos¹¹ para título de exemplificação.

O objetivo de chegar nas tabelas mencionadas, e o mais importante, criar um padrão de exportação dos dados do IRSAS e do IBGE foi para podermos organizar e elaborar a primeira espacialização das informações proveniente dessas duas fontes. As primeiras aproximações (Figura 12 e 13) foram testes para podermos analisar a distribuição das informações nos microterritórios. Dentro de 5 classes geradas automaticamente pelo Arcgis, podemos notar individualmente em cada mapa o arranjo quantitativo das representações de Ciclo de Vida do Município de Londrina, bem como já executar algumas análises.

Importante ressaltar que todos os mapas, de maneira geral, foram feitos no decorrer de um período de 2 anos, todas as representações cartográficas podem sofrer algumas variações de layout, escala e informações na legenda pois eram confeccionados conforme a necessidade do trabalho e os meios disponíveis no momento. As primeiras aproximações (Figura 12 e 13) não foram trabalhadas as classes da simbologia em sua legenda, as mesmas foram geradas automaticamente. Nos próximos mapas, as classes também são trabalhadas, deixando-as equivalentes possibilitando análises comparativas e deixando as observações ainda mais ricas e qualitativas das duas fontes: IBGE e IRSAS.

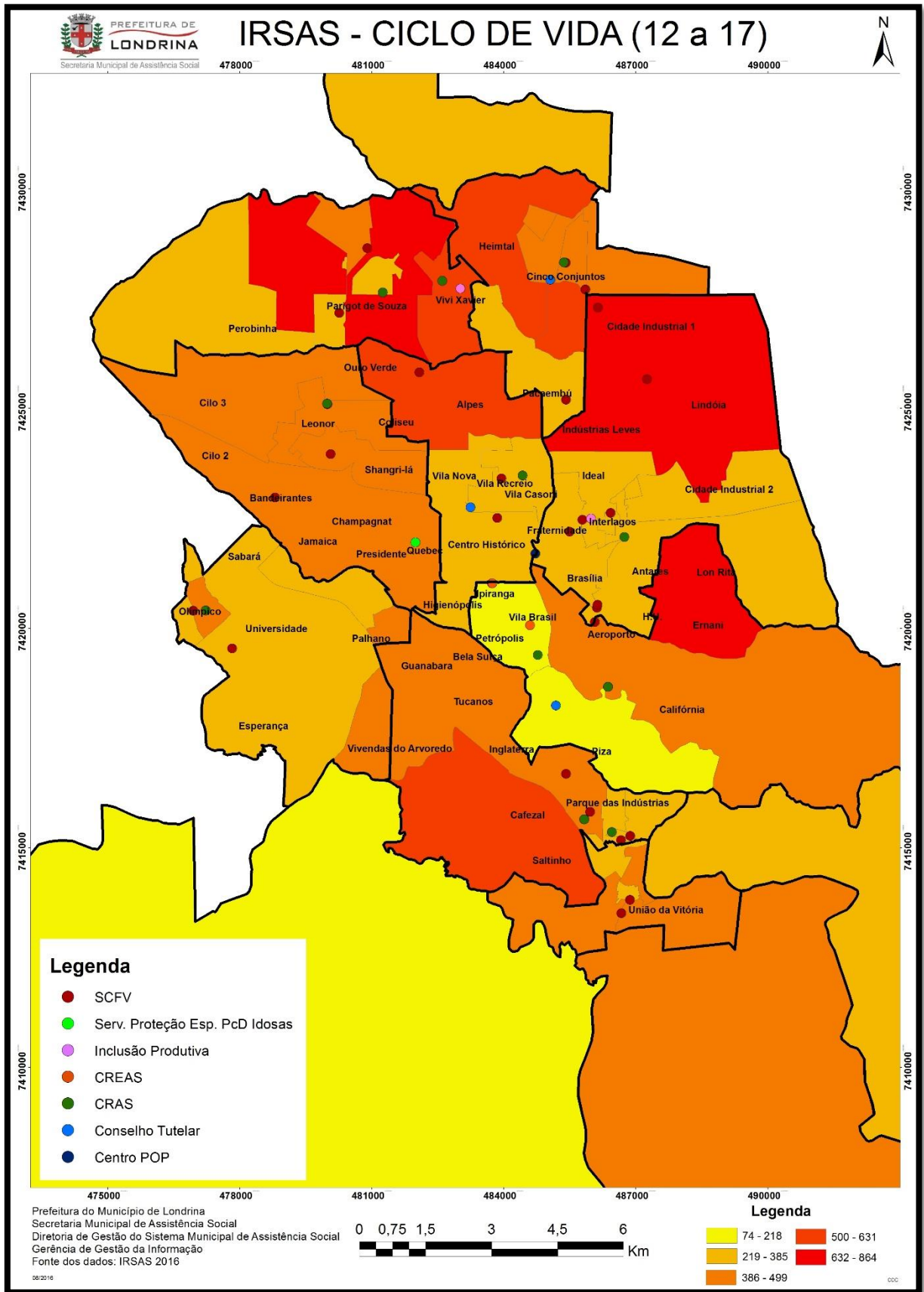
¹¹ Os dados de Ciclo de Vida do IBGE e do IRSAS vão até (100 anos ou mais), o recorte da figura foi realizado apenas para melhor visualização.

Figura 12: Quantidade de pessoas por faixa etária (IBGE)



Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Figura 13: Quantidade de pessoas por faixa etária (IRSAS)



Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Obter as informações das duas fontes mencionadas já faz parte de um avanço significativo na Política de Assistência Social, os dois mapas elaborados com as informações de duas fontes ricas e confiáveis, apresentam a quantidade de adolescentes por microterritório da Assistência Social. Na simbologia apresentada de escala de cor, conseguimos notar que quanto mais intensa a cor (vermelha), maior a quantidade, e quanto mais clara (amarelo) menor, com essas informações iniciais os serviços já conseguem ter maior percepção de seus territórios, já se torna possível analisar áreas de maior presença de jovens e se os serviços vinculados a esse público estão presentes nas devidas áreas. Com os resultados obtidos com a ferramenta, começamos a ter uma breve noção de quais modos podemos executar o planejamento e quais as funcionalidades que o mesmo pode conceber.

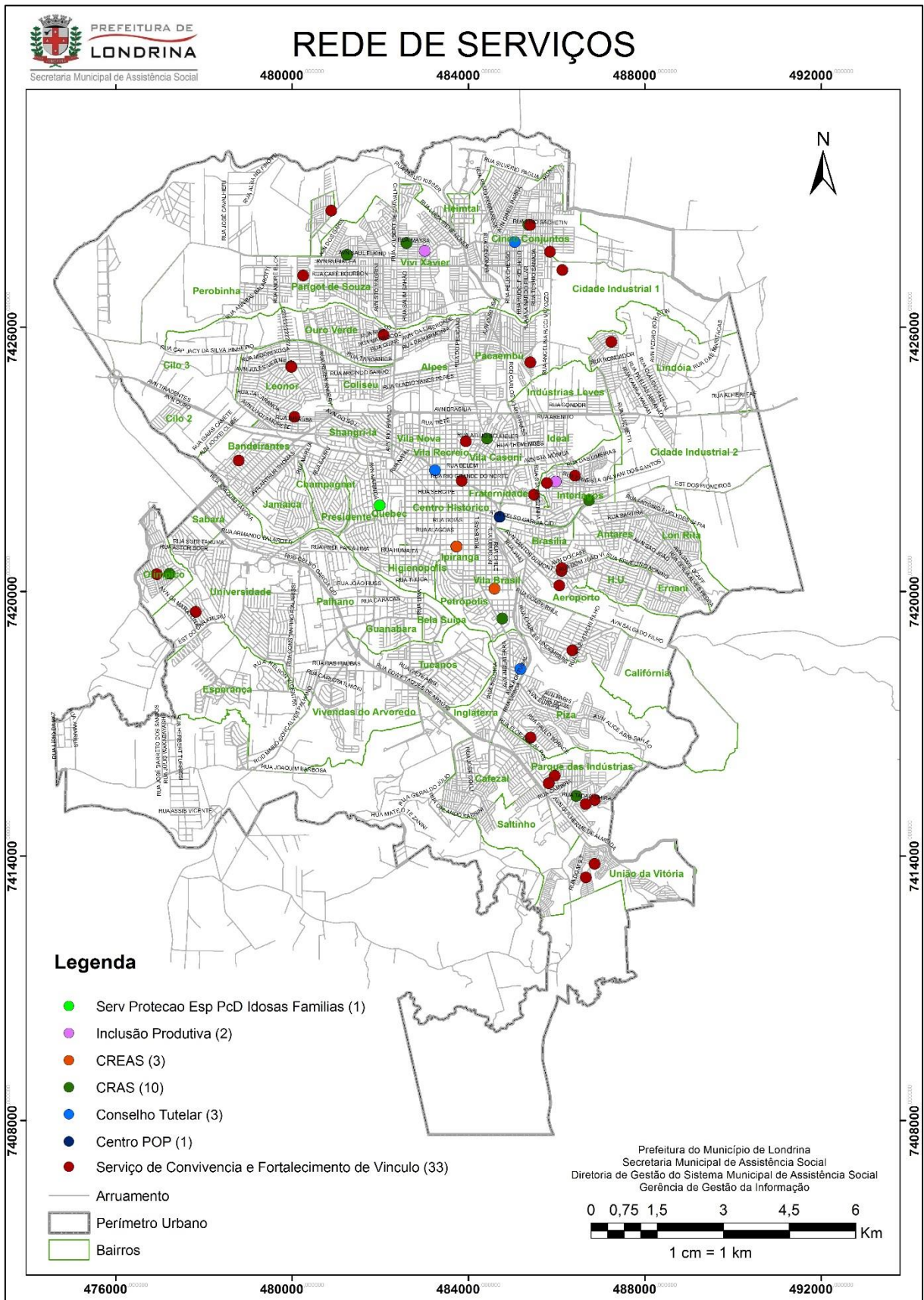
Vimos que a Política age de forma descentralizada no município de Londrina, com isso, fica importante destacar que a descentralização feita sem planejamento e análises dos cenários trabalhados pode prejudicar ainda mais a execução e a presença de políticas públicas voltadas para as regiões que mais necessitam.

3.5. A vigilância socioassistencial aplicada a gestão territorial

Oferecer a atenção necessária para as áreas vulneráveis e obter a visão de totalidade é o ponto fundamental para o planejamento e para a aplicação da Vigilância Socioassistencial. A Política deve apresentar as necessidades da população e as ofertas dos serviços e benefícios socioassistenciais vistos na perspectiva do território (BRASIL, 2016). O território visto de cima deve ser objeto central e de permanente trabalho da Vigilância, integrando essa visão com as carências e as ofertas, permite a Assistência traçar melhor as ações estratégicas para não só ter conhecimento onde todas as questões estão acontecendo, mas também agir antecipadamente para prevenir e reduzir seus agravos.

É com essa necessidade, que foi georreferenciado os serviços da Assistência Social (Figura 14), a gestão territorial necessita não só saber onde estão os agravos no território, mas precisa identificar onde as ofertas estão – e tendo conhecimento da demanda – como podem operar para supri-las.

Figura 14: Georreferenciamento da Rede de Serviços Socioassistenciais de Londrina



Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

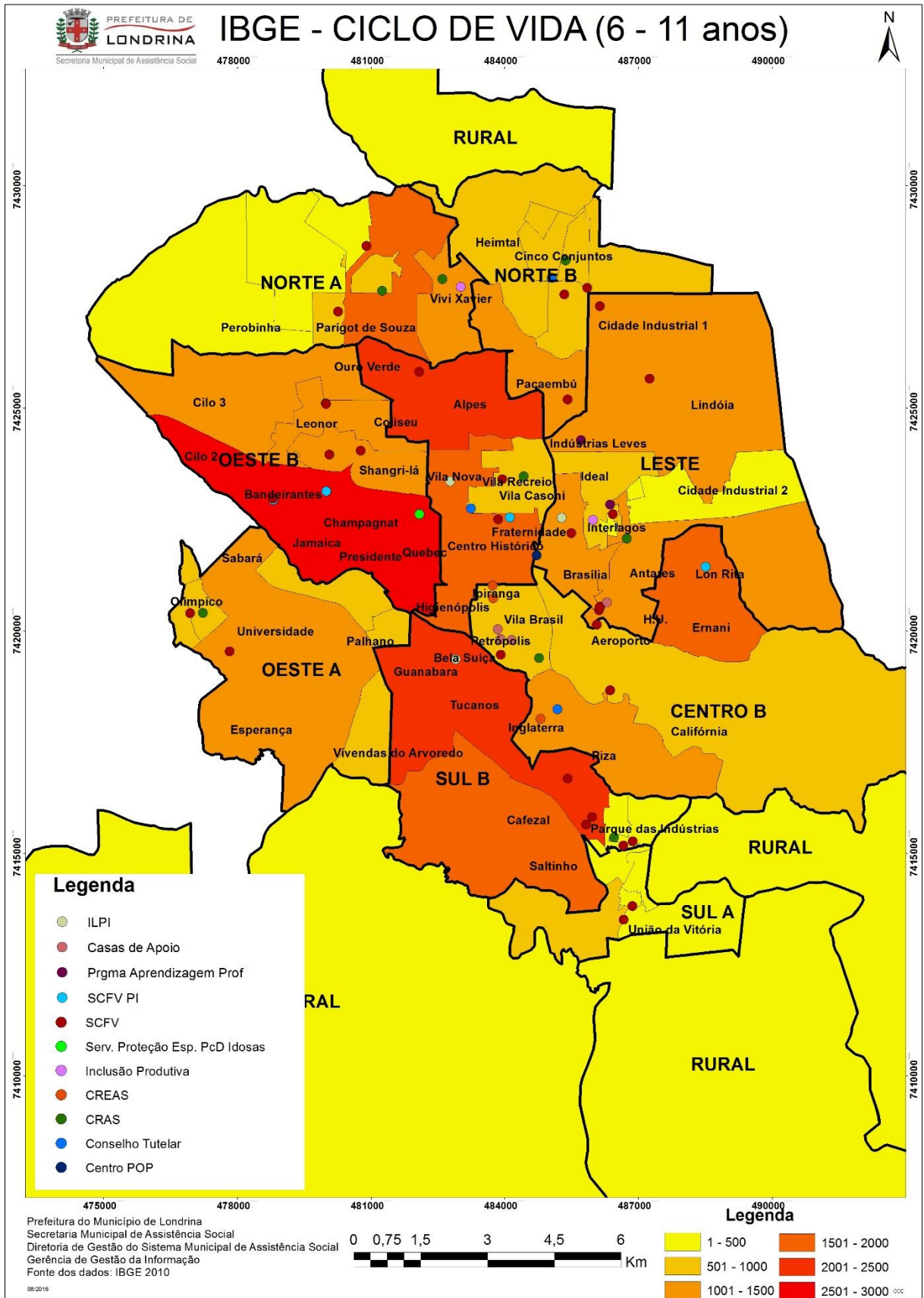
O município de Londrina tem uma ampla Rede de Serviços Socioassistenciais passando por órgãos governamentais e não-governamentais. Ter conhecimento sobre a localidade e o perfil de cada um desses serviços é de grande importância para a gestão territorial e para Vigilância Socioassistencial. É evidente o valor do território como a base de análise para a gestão e as tomadas de decisão.

A análise da adequação entre as necessidades da população e a oferta dos serviços e benefícios deve, necessariamente, estar baseada nos territórios. Isso implica dizer que não é possível fazer planejamento somente com base na adequação entre os riscos e as vulnerabilidades, de um lado, e a oferta real de serviços e benefícios, de outro, para a cidade como um todo. Dado que as cidades são compostas por territórios distintos que possuem características próprias, história particular e também distintos padrões de relações comunitárias e convivência, é importante analisar e colocar na balança os riscos e serviços ofertados em cada um. (BRASIL, 2016, p. 26)

É somente com o levantamento das informações socioeconômicas que conseguimos ter a noção dos riscos presentes no território. E apenas com o georeferenciamento das ofertas (ou serviços) que podemos cruzar as duas informações para poder alcançar resultados que proporcione material suficiente para a tomada de decisão da gestão local, seja para alterar desde o tipo do serviço presente no território, até a ação do profissional responsável pela área.

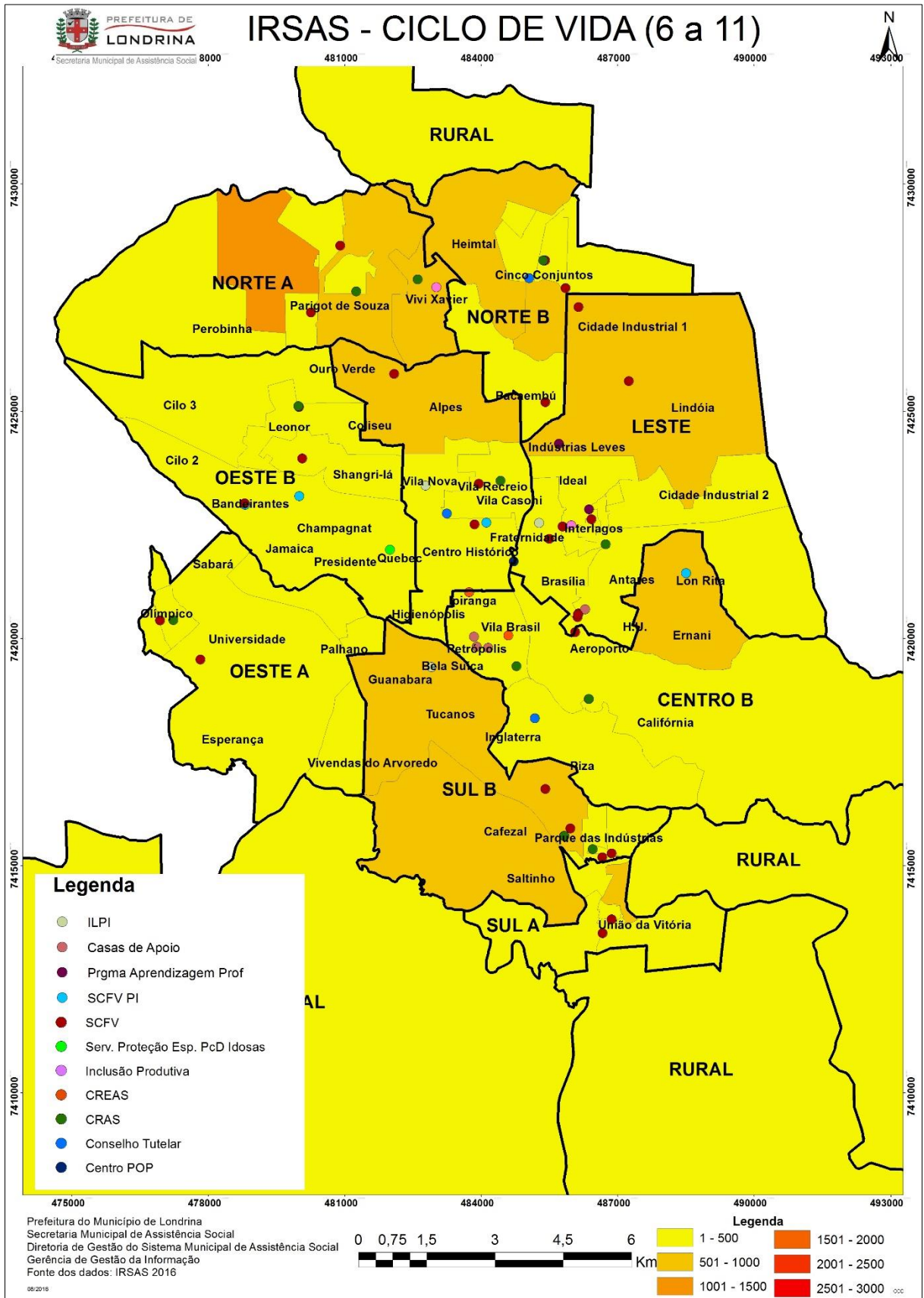
Quando é apontado sobre a necessidade de caracterizar o papel e a atuação dos profissionais dos serviços socioassistenciais, retomamos o que foi mencionado no capítulo 2, a participação dos profissionais de todos os serviços da rede socioassistencial foi essencial para construção da organização territorial. Com a estrutura do modelo espacial e do modelo tabulado concluídos e sincronizados, a etapa seguinte caracterizou-se no levantamento das informações (variáveis) a serem trabalhadas, ou seja, realizou-se o levantamento e a verificação das principais demandas que poderiam ser analisadas e futuramente fornecer auxílio para tomadas de decisão. As variáveis do IRSAS e do IBGE que se destacaram em conteúdo e importância para a Vigilância foram selecionadas e transformadas em informação territorializada – até então inexistente nos serviços, dessa vez, com legenda padronizada em classes para que seja possível efetuar análises comparativas entre as duas fontes de informação. O Ciclo de Vida (6 – 11 anos) e a Fragilidade de Renda (R\$ 110,01 a R\$ 220,00) foram umas das informações elencadas para serem territorializadas (Figura 15, 16, 17 e 18).

Figura 15: Quantidade de pessoas por faixa etária (IBGE)



Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Figura 16: Quantidade de pessoas por faixa etária (IRSAS)



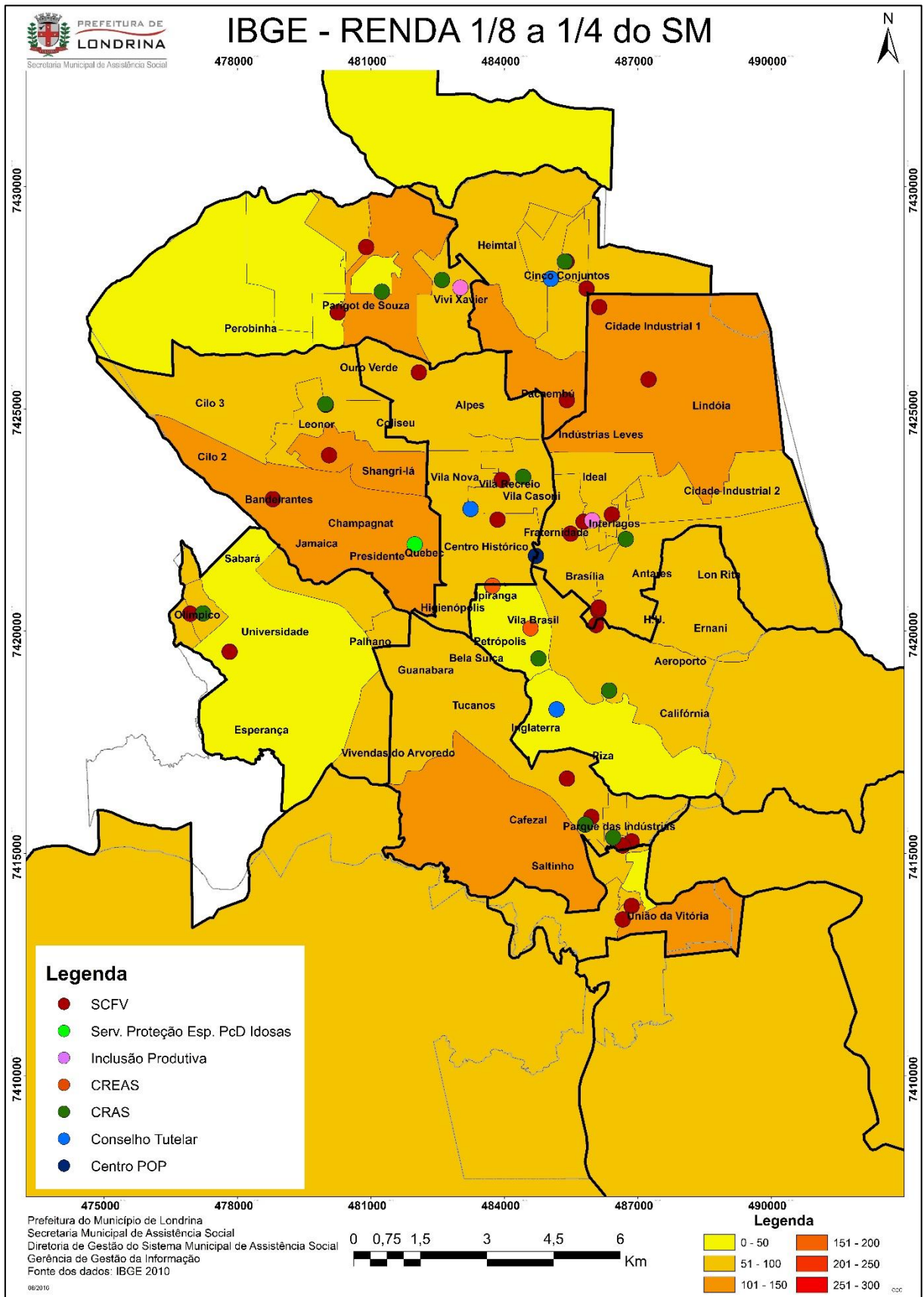
Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Essas informações foram elencadas em reuniões com os grupos de trabalho dos profissionais da rede de Assistência Social e encontros realizados com a professora Dirce Koga. A intenção foi organizar as variáveis que estavam disponíveis nas duas fontes de dados e que mais representavam as bases fundamentais que constituem o público usuário dos serviços da Assistência.

As representações cartográficas do Ciclo de Vida fornecem informações relevantes e que estruturam a base para qualquer tomada de decisão dentro da esfera da gestão. Ter o conhecimento da quantidade de pessoas residentes nos territórios e a idade que elas possuem pode ser o princípio de uma sistematização territorial que origina o pilar que sustenta e distribui as funções para cada tipo de serviço específico de cobertura dentro da Assistência Social.

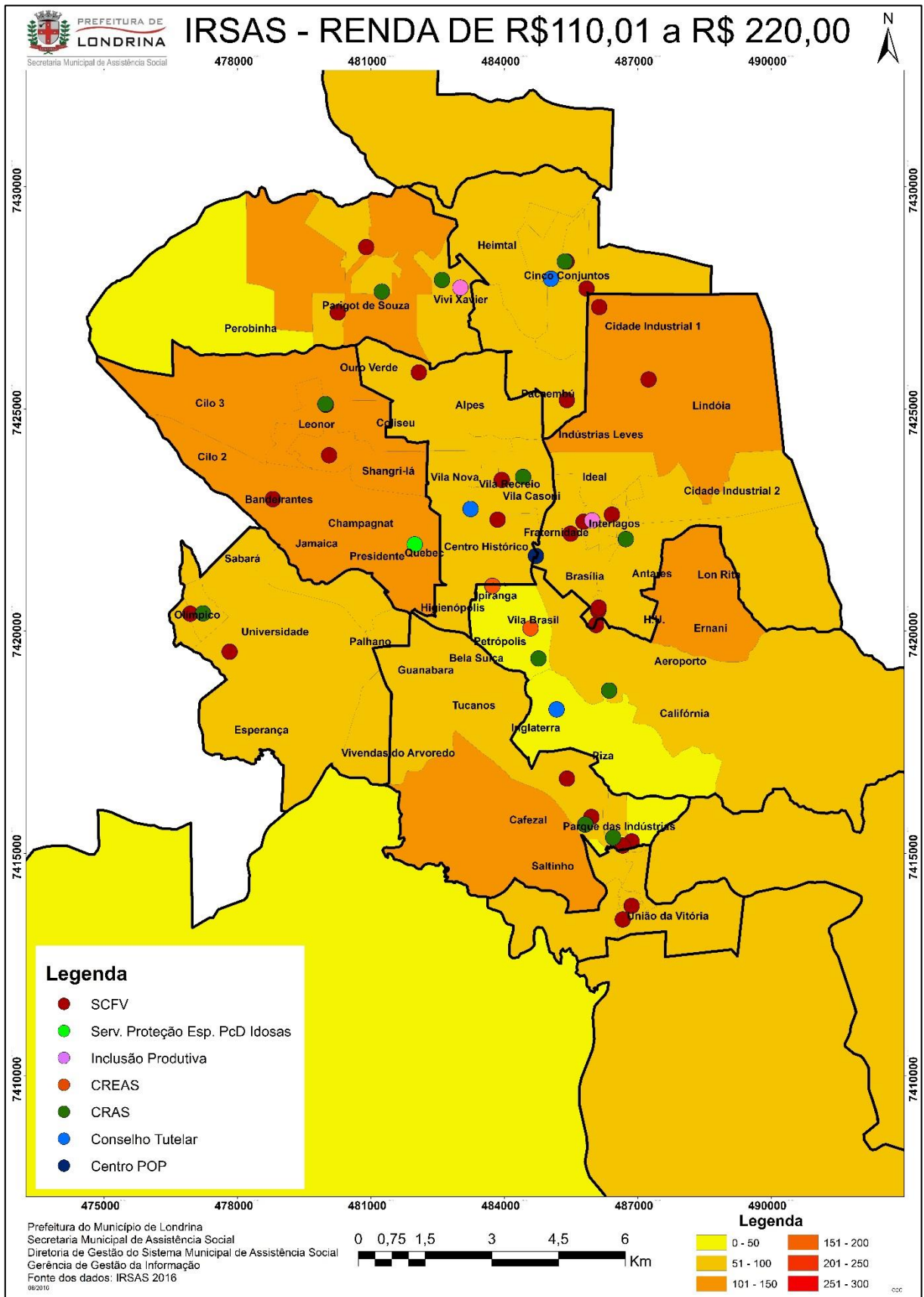
Com os resultados apresentados nos mapas podemos notar que trabalhar com duas fontes de informação enriquece o entendimento sobre o território. A Figura 15 que apresenta o universo das informações da quantidade de pessoas de 6 a 11 anos distribuídas nos 45 microterritórios da Assistência Social apresenta boa parte da concentração de pessoas dessa faixa etária na região central, enquanto a Figura 16, com as informações IRSAS, chama a atenção para a concentração nas regiões periféricas, fazendo compreender onde está o foco dos serviços assistenciais quando confrontado com o universo dos dados do IBGE. Os pontos coloridos, simbolizando a quantidade de serviços e suas especificidades, apresenta a localização que os mesmos se encontram e dão a noção de cobertura presente nas regiões em que estão sediados, essa percepção nos fornece os primeiros entendimentos práticos e aplicáveis dos objetivos que a Vigilância Socioassistencial propõe, se relacionarmos as informações contidas nos pontos e as informações da concentração da faixa etária por microterritório, podemos descobrir se os serviços específicos à aquela população estão presentes ou não em determinada área. Basicamente, os cruzamentos dos dados efetuados por análises espaciais sempre nos darão essa noção do geral com olhar visto de cima, essa noção facilitada fornece diversas outras interpretações que são utilizadas para tomar decisões importantes, desde a implantação dos serviços ausentes em regiões que possui grande demanda social, até as alterações de cadastro quando nota-se que a população tem complicações de acesso a certas regiões dificultadas por barreiras naturais ou artificiais. A mesma situação podemos aplicar aos mapas de renda (Figura 17 e 18).

Figura 17: Quantidade de domicílios com renda de 1/8 a 1/4 do Salário Mínimo (IBGE)



Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Figura 18: Quantidade de domicílios com renda de R\$110,01 a R\$ 220,00 (IRSAS)



Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Identificar as pessoas em situação de pobreza sempre foi um grande objetivo dentro das funções da Assistência Social. O rendimento mensal é também uma das importantes variáveis que identifica o público específico para os serviços, essa informação pode ser relacionada com desenvolvimento de diversos outros agravamentos relacionados a falta de acesso a necessidades básicas.

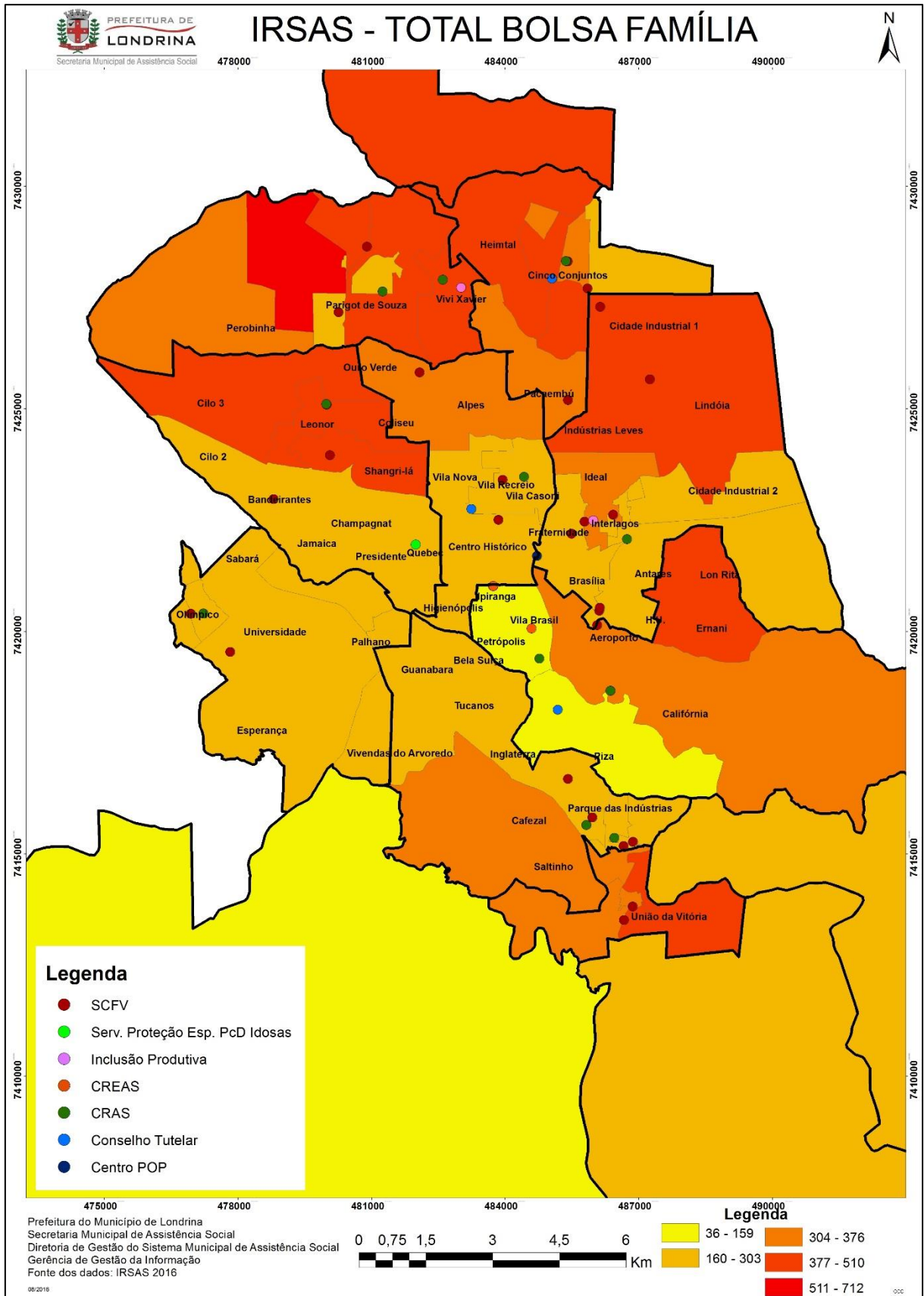
As Figuras 17 e 18¹² mostram, de maneira semelhante, a situação em que se encontra o município de Londrina em relação ao recorte de renda. Com as informações do IBGE vemos o universo dos dados dos domicílios com o salário de 1/8 a 1/4 do salário mínimo¹³ com exceção da região Norte, próximo ao bairro Perobinha, que no ano de 2010 ainda estava sendo construído o Conjunto Habitacional Vista Bela já mencionado anteriormente e o IBGE não coletou informações daquela região, nas demais áreas nota-se expressiva semelhança com resultados da (figura 18) junto as informações do público atendido do IRSAS. Para poder comparar com os dados do IBGE, os dados relacionados a renda extraídos do IRSAS foram filtrados pelo rendimento dos responsáveis dos domicílios no ano de 2010. Com isso, é possível notar, na região do Perobinha maior concentração nas informações do IRSAS afirmando uma deficiência do Instituto de Pesquisa que vezes acaba omitindo dados menores e mais detalhados dentro de seus setores censitários com seu critério de delimitação.

Além dos exemplos mencionados das informações alcançadas, foi também possível sistematizar os dados do Bolsa Família presentes no IRSAS (Figura 19) e outras informações como: idosos que moram só e deficientes – apresentadas nos APÊNDICE K, APÊNDICE L e APÊNDICE M. Todos os resultados alcançados em uma desagregação territorial nova, até então não era possível obter essas informações territorializadas, que agora se encontram divididas entre os 45 microterritórios da Assistência Social de Londrina e atualizadas de acordo com a demanda exigida.

¹² Importante ressaltar que não é possível visualizar os valores da quantidade de domicílios dos valores 251 a 300 (vermelho forte) por conta da escala apresentada no mapa. Tendo em conta que esses valores se encontram ao Sul na zona rural da cidade, não menos importante, mas com grande área, o uso de uma escala menor impossibilitaria a visualização com maior detalhe da zona urbana de Londrina.

¹³ O IBGE 2010 apresenta as informações de renda no modo de fração, para isso, foi calculado quanto era o salário mínimo no ano de 2010 para, dessa forma, calcular qual valor do rendimento mensal que seria extraído do IRSAS do ano de 2010 e os resultados foram de R\$110,01 a R\$220,00.

Figura 19: Quantidade de pessoas beneficiárias do Bolsa Família em Londrina no ano de 2016



Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

É possível notar que a Figura 19 mostra claramente a situação atual do município de Londrina. Podemos fazer a relação direta que as regiões que possuem maior concentração de pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família são as áreas que mais são atendidas pelos serviços assistências e conseqüentemente áreas que mais precisam de atenção, com público de baixo poder aquisitivo e alto grau de vulnerabilidade social. Essas são as áreas que sofreram a segregação que o município criou historicamente por conta da especulação imobiliária já mencionada no início do capítulo, e ainda sofrem as conseqüências nos dias atuais. É por meio dessas análises dentro do órgão gestor que conseguimos ter um olhar mais amplo da situação e procurar métodos para tomar decisões mais objetivas que gerem resultados diretos e eficazes para regiões pontuais do Município.

Possuir essas informações espacializadas e dentro dos territórios de gestão da Secretaria, considerou um avanço na gestão. Quando não comparadas ao IBGE que trabalha com informações de 2010, pode-se extrair informações atualizadas das últimas inserções do sistema IRSAS e ter material confiável, atualizado e compatível com o território que os profissionais já estão familiarizados para efetivar suas análises internas com outros dados disponíveis.

3.5.1. Experiência do Mapa Falado

Além da experiência com a criação das informações territorializadas das fontes do IRSAS e IBGE, outros dados também podem ser confrontados com as informações espacializadas, isso aprimora os mecanismos de gestão e fornece maior conjunto de ferramentas que podem ser integradas. Dessa forma, a Secretaria passou por uma experiência nova para enriquecer ainda mais as informações sobre os usuários dos serviços socioassistenciais. A ferramenta para agregar um maior leque de informações foi a do “Mapa Falado”, os profissionais da Secretaria fizeram as “oficinas territorializadas” em todos os 10 territórios de CRAS tanto com os profissionais da rede de serviços como também para a população usuária dos serviços.

Segundo Faria e Neto, (2006) o Mapa Falado, ferramenta para

captar as percepções dos participantes:

[...] trata-se de um desenho representativo do espaço ou território que está sendo objeto de reflexão.[...] É uma ferramenta que permite discutir diversos aspectos da realidade de forma ampla, sendo muito utilizada como técnica exploratória, no início de um diagnóstico. (FARIA ; NETO, 2006, p. 27)

O objetivo dessas oficinas foi promover uma discussão nos territórios de vivência da população afim de levantar informações pela voz das próprias pessoas que nele habitam a partir de suas vivências, e com isso elaborar um diagnóstico territorial com informações qualitativas diretamente da população residente em cada área. A Figura 20 apresenta um exemplo de como os usuários dos serviços podem expressar suas percepções do território em que vivem.

Figura 20: Oficina do Mapa Falado



Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina (2016)

Locais de interesse dos moradores são colocados nesse “mapa” desenhado no chão, todas as manifestações de medo, segurança lazer, entre outras, são desenhadas nos locais do seu território em que as pessoas escolhem,

podendo, posteriormente, ser sistematizada e confrontada com os dados de um mapa criado com informações tabuladas como apresentado anteriormente.

Essa oficina possibilitou captar as particularidades de cada um dos dez territórios da Assistência Social do Município, diversos olhares e leituras a partir das visões sobre as demandas mais expressivas. As atividades resultaram em uma matriz de percepção de cada região sob o olhar dos usuários da rede socioassistencial e está servindo de ferramenta para auxiliar o planejamento da Política de Assistência Social de Londrina.

As possibilidades criadas de planejamento são muito maiores com a produção de informações específicas para cada um dos territórios (seja das demandas ou das ofertas). As ferramentas propostas para a gestão, tanto com o auxílio das representações cartográficas, quanto com a sistematização dos resultados gerados sobre as “oficinas territorializadas”, possibilitam eleger prioridades com base em dados reais. Confrontar resultados obtidos com ferramentas de geoprocessamento com a criação de representações cartográficas de duas fontes de dados diferentes e planejar as tomadas de decisão pautando nos diagnósticos de oficinas que levantam informações da experiência direta da população, fornecem material quanti-qualitativo riquíssimo para poder executar ações de planejamento em locais específicos e de acordo com cada especificidade.

Desse modo, os trabalhadores dos serviços da Assistência Social poderão ter melhores condições para atuar em relação aos atendimentos ao público usuário, obter melhor retorno dos atendimentos, bem como ter material suficiente para adotar ações de caráter preventivo e antecipador, conforme esperado pelas normativas que fundamentam e justificam a Vigilância Socioassistencial.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de construção do espaço urbano do município de Londrina se deu de forma amplamente desigual gerando diversos tipos de segregação que afetou principalmente a população de menor poder aquisitivo sendo vítimas de políticas urbanas mal elaboradas ou dando preferência para os grandes proprietários, indústrias, e as minorias com alto poder de compra.

A política pública é o instrumento capaz de mudar esse cenário já presente a algumas décadas no Município, mas elaborar políticas públicas dentro do contexto social sempre foi tarefa difícil, lidar com o interesse financeiro e político nunca foi algo fácil no Brasil. Presidente, governadores, prefeitos, gestores, representantes e etc., em sua grande maioria, interessados no desenvolvimento econômico e nos resultados imediatos são o maior empecilho para a aplicação das políticas sociais a longo prazo e realmente efetivas. A política pública estratégica é o modo mais eficaz de promover a ascensão social daqueles que já estão marginalizados e em situação de extrema vulnerabilidade. É com essa demanda que acreditamos no poder das políticas sociais e nas ferramentas que dela surgem, pois existem métodos que são capazes de viabilizar uma reforma social. Essas ferramentas aparecem para suprir uma falta, a falta que os serviços sociais encontram no seu cotidiano.

Como foi possível observar, a pesquisa surge da problemática informacional e a demanda ao acesso a informações refinadas e territorializadas exaltando a relevância em conquistar o saber local. Encontramos uma contextualização do perfil de Londrina e alguns processos que o Município está vivenciando no momento com a transformação de alguns métodos de gestão do território da Secretaria de Assistência Social. O processo pelo qual está passando foi resultado do seu histórico de lutas e da busca por uma compreensão mais efetiva de sua realidade. O aprofundamento para a aplicação do sistema que efetiva a Vigilância Socioassistencial na gestão dos serviços assistenciais está iniciando um movimento que ficará registrado como um marco, no qual a informação e a leitura territorial auxiliados pela ciência geográfica encontraram um caminho para poder guiar ações dentro da política socioassistencial.

O aproveitamento do método de padronização já realizado dos territórios aos setores censitários, bem como o trabalho com as ferramentas de

geoprocessamento foram essenciais para que se alcançasse resultados que subsidiaram o ponto de partida para a construção de um sistema que viabiliza a Vigilância Socioassistencial. As informações alcançadas até o momento já podem oferecer contribuições para o entendimento da realidade dos dados territoriais da Secretaria de Assistência de Londrina, bem como, o método para atingir um maior agregado de informações socioeconômicas já foi organizado e padronizado para o recebimento de dados de outras fontes de informação.

Pensar sobre o território e os conceitos norteadores para compreensão da aplicabilidade e efetividade das políticas sociais foi fundamental para entender que informações de institutos de pesquisa (IBGE) e sistemas de registro e controle (IRSAS) não são independentes no âmbito da gestão, seus registros e exportação de informações são de extrema importância, mas são o ponto de partida para conhecer o território, essa compreensão territorial só vai realmente ser efetiva quando a gestão colocar os pés no chão, caminhar pelo “território usado” de Milton Santos, vivenciar e compreender a realidade das pessoas que necessitam dos serviços socioassistenciais, pois como afirma Dirce Koga (2003, p. 258) – ao se referir às representações de médias e generalidades de informações – “[...] é preciso enxergar mais profundamente o que se passa no chão das desigualdades, onde figuram situações concretas de vida recheadas de enclaves mas também de potências”. As potências necessitam ser levantadas, elas ressuscitam a potência local e dão subsídios para o aperfeiçoamento do local baseado no real. Evidentemente é uma tarefa difícil, mas não impossível, Santos (1999, p.11) já afirmava: “Não podemos realmente oferecer as fórmulas de entendimento do local. Oferecemos um quadro geral de reflexão a ser refeito localmente [...] as combinações locais são múltiplas.”

É em torno dessa discussão que permitirá a efetivação do objetivo da Vigilância Socioassistencial, dados absolutos, análises e refinamento das informações generalizadas é o ponto de partida para alcançar o objetivo mencionado. Pois a esperança da reconstrução de um espaço urbano mais integrador e solidário é necessário, a reelaboração da gestão de políticas sociais é uma meta que precisamos conquistar em nosso país, essa ação depende da sociedade civil aos governantes, dos gestores ao desenvolvimento de instrumentos facilitadores, para então fazermos o caminho inverso, e assim podermos compreender o global partindo do local.

Tendo como base a pesquisa realizada, consideramos que dentro da perspectiva do aprimoramento da informação territorializada e da potencialidade que a Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina possui, ainda há caminhos a percorrer para conquistar informações mais refinadas desde o viés quantitativo ao qualitativo com as novas ferramentas que estão sendo implantadas. O interesse em aprimorar todas as ferramentas de gestão é universal quando com seus resultados podemos obter melhoria de atendimento, maior cobertura, ações pontuais de acordo com cada especificidade e, além de tudo, economia de caráter financeiro aos cofres públicos quando as ações são tomadas com maior grau de certeza e especificidade.

Uma etapa importante se concretiza na pesquisa por meio do levantamento e aprimoramento das pesquisas anteriores relacionadas à padronização dos territórios socioassistenciais de Londrina. Com esse objetivo de continuidade foi possível dar prosseguimento e frutos a algumas conquistas anteriores com a exposição dos resultados trabalhados diretamente com os dados das fontes de informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do software Informatização da Rede de Serviços da Assistência Social (IRSAS).

Os dados e as informações alcançadas vão continuar subsidiando os estudos para o aprimoramento da qualidade informacional da Assistência Social de Londrina, na qual a próxima etapa consiste em retrabalhar seus territórios para propor uma melhor distribuição de maneira mais eficiente a oferta dos serviços existentes, bem como levantar questões de acessibilidade e mobilidade urbana, tanto para a população usuária do serviço, quanto para os profissionais que atuam nos territórios. Contudo, o retrabalho com os dados vai permitir elaborar instrumentos que tem como objetivo a implantação e efetivação de um planejamento mais estratégico e participativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Jolinda de Moraes. **História da Assistência Social aos pobres em Londrina: 1940 – 1980** / Jolinda de Moraes Alves. Assis, 2002. 544f.: il

ANTONELLO, I. T. O entrelaçamento entre a descentralização das políticas públicas e as desigualdades territoriais no Paraná. In: **VI SIMPGEO - Simpósio Paranaense de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia - Ciência, Sociedade e Tecnologia na Perspectiva da Análise Geográfica**. Guarapuava, 2012, Anais... Guarapuava: Ed. Da UNICENTRO, 2012. v.I, p.831 – 846. CD ROM.

ANDRADE, Manuel Correia de. **A questão do território no Brasil**. 3. São Paulo: Hucitec, 2004.

BARTLO, Roger Henrique. **Padrões da segregação residencial em Londrina – PR: 1930 – 2010 / 2015**. 189f. Dissertação (Mestrado em Geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2015.

BURROUGH, P.A. **Principles of geographical information systems for land resouces assessment**. Oxford, Clarendon Press, 1986. 193 p

BRASIL, CapacitaSUAS Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social. **Caderno 3**, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2013.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: agosto de 2017.

BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>. Acesso em: agosto de 2017.

BRASIL. Lei n.º 8.742 de 07 de dezembro de 1993. (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: agosto de 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Curso de atualização em vigilância sociassistencial do SUAS**. – Brasília, DF: MDSA, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Miséria (MDS), **Norma Operacional Básica NOB-SUAS**. Brasília, DF, julho 2004.

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

BRASIL. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

BRASIL. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. Nota Técnica. Nº 01. Curitiba, PR. Junho de 2014.

BRASIL. **Orientações técnicas para o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. – 1. Ed. – Brasília, 2009.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Miséria (MDS), **Norma Operacional Básica NOB-SUAS**. Brasília, DF, 2012.

CÂMARA, G.; DAVIS, C.; MONTEIRO, A. M.V. **Introdução à Ciência da Geoinformação**. (2005). Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/livros.html>. Acesso em abril de 2017.

CÂMARA, G.; ORTIZ, M. J. **SISTEMAS DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA PARA APLCAÇÕES AMBIENTAIS E CADASTRAIS: UMA VISÃO GERAL**. (1998). Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/livros.html>. Acesso em Janeiro de 2018

CORREA, R. L. **Geografia: conceitos e temas**. 2º ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000

CUNHA, C. C.; MUSTAFA, S. Breve histórico da evolução do sistema de informações geográficas na política de Assistência Social. In: **I Congresso Internacional De Política Social E Serviço Social: Desafios Contemporâneos**, II Seminário de Território E Gestão De Políticas Sociais E I Congresso De Direito À Cidade E Justiça Ambiental, 2015, p. 1-12.

CUNHA, C. C.; MUSTAFA, S.; ALVES, J. M. Potencialidades da Leitura Territorial Através Da Vigilância Socioassistencial. In: 1º Colóquio Internacional de Políticas Sociais - Multiterritorialidades e os desafios para a gestão da proteção social, 2016, João Pessoa, PB. **1º Colóquio Internacional de Políticas Sociais - Multiterritorialidades e os desafios para a gestão da proteção social**, 2016, p. 59 - 71

CUNHA, Caio Cezar. **Proposta de readequação da abrangência territorial dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) de Londrina-PR**. 2014. 39 folhas, Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

FARIA, A. A. da C.; NETO, P. S. F. Ferramentas do diálogo – qualificando o uso das técnicas do DRP: diagnóstico rural participativo / Andréa Alice da Cunha Faria e

Paulo Sérgio Ferreira Neto. – Brasília: MMA; IEB, 2006. Disponível em: <http://www.ieb.org.br/files/3413/5215/3883/public_ieb_guia_metodologico.pdf>
Acesso em: Janeiro/2018

FREUND, J. **A Sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1977.

GIAQUETO, A. A descentralização e a intersectorialidade na política de assistência social. **Revista serviço social & saúde**, Unicamp Campinas, v. Ix, n. 10, dez. 2010. p. 79 – 102.

HAESBAERT, R. e LIMONAD, E. O território em tempos de globalização. **GeoUERJ**, nº 7, Vol. 3 (5), Rio de Janeiro: UERJ, 1º semestre de 1999, p. 7- 20.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade/ Rogério Haesbaert. – 10ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016. 396p.

KOGA, Dirce e NAKANO Kazuo. Perspectivas Territoriais e Regionais para políticas públicas brasileiras. In A Abong nas Conferências 2005 – Criança e Adolescente – Assistência Social. **Cadernos Abong**, 2005.

KOGA, Dirce. **Medidas das Cidades** – entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: CORTEZ, 2003.

KOGA, Dirce. Sentidos territoriais e os trabalhadores da Política de Assistência Social: Dinâmicas e Práticas entre chãos e gestão. In: RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida; PASTOR, Márcia (organizadora). **Gestão de políticas sociais: território usado, intersectorialidade e participação** – Londrina: Eduel, 2017, p. 176 – 202.

LINDO, Paula Vanessa de Faria. **Geografia e política de assistência social: territórios, escalas e apresentações carográficas para políticas públicas**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

LONDRINA, **Plano Municipal de Assistência Social 2014 - 2017**. Prefeitura do Município de Londrina. Secretaria Municipal de Assistência Social. Londrina, abril/2014.

LONDRINA, Prefeitura do Município de Londrina. **História da Cidade**, 2017 Disponível em: http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=5. Acesso em: agosto 2017.

MEDEIROS, A. (2012) **O Geoprocessamento e Suas Tecnologias**. Disponível em: <http://www.andersonmedeiros.com/geotecnologias-parte1>. Acesso em: agosto de 2017

MOURA, A. C. M. **Geoprocessamento na gestão e planejamento urbano/ Ana clara Mourão Moura**. – Belo Horizonte: Ed. da autora, 2003.

NASCIMENTO, P. F. & MELAZZO, E. S. Território: conceito estratégico na assistência social. **Revista Serviço Social**, Londrina, v. 16, n.1, P. 66-88, Jul/dez. 2013.

OLIVEIRA, I. M. de. Política social, assistência social e cidadania: algumas aproximações acerca do seu significado na realidade brasileira. **Revista Desafios Sociais**, Revista do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, ano I, n.2, set. 2003. Disponível em: http://www.cpihts.com/2003_10_19/Iris%20Oliveira.htm#_edn2. Acesso em: agosto de 2017

PASTOR, M. Marino, P. A. Avanços e desafios após a implantação do sistema municipal de monitoramento e avaliação na gestão da política de assistência social em Londrina. **Sociedade em Debate**, Pelotas, 16(2): 43-61, jul.-dez./2010

PEREIRA, L. D. 2010. **Políticas Públicas de Assistência Social brasileira: avanços, limites e desafios. Centro Português de Investigação em História e Trabalhos Social.** Disponível em: <http://www.cpihts.com/PDF02/Larissa%20Dahmer%20Pereira.pdf>. Acesso em: agosto de 2017.

PINTO, Inês. **Introdução aos sistemas de informação geográfica (SIGs).** Instituto de Investigação científica tropical, 2009. Disponível em: http://www2.iict.pt/archive/doc/georref/IntroducaoSIG_InesPinto.pdf. Acesso em: agosto de 2017.

PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. **Perfil do Município de Londrina.** Disponível em: http://atlasbrasil.org.br/2013/perfil_print/londrina_pr. Acesso em: Agosto de 2017.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

ROCHA, J. C Diálogo entre as categorias da Geografia: espaço, território e paisagem. **Caminhos da Geografia**, Uberlândia; v.9 n. 27 sets/2008. p.128–142. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/viewFile/15724/8897>. Acesso em: agosto de 2017.

RUCKERT, A. A. Usos do território e políticas territoriais contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Europeia e MERCOSUL. *In*: FIRKOWSKI, Olga Lucia C. de Freitas (org). **Transformações territoriais: experiências e desafios.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010, p. 17 - 32.

SANTOS & PASTOR O. território como estratégia de gestão democrática na política de assistência social em Londrina-PR. *In*: CONSERVA, Marinalva de Sousa; ALVES, Jolinda de Moraes; SILVA, Emanuel Luiz Pereira da (Org.). **Territórios em diálogo: os chãos como ponto de partida para as políticas sociais brasileiras** [livro eletrônico]/– João Pessoa: Editora CCTA, 2016, p. 134-148.

SANTOS, M. et al. O Papel Ativo da Geografia: um manifesto. Florianópolis: XII **Encontro Nacional de Geógrafos**, Revista Território, Rio de Janeiro, ano V, nº 9, Julho, 2000, p.103 – 109.

SANTOS, M. O dinheiro e o território. **GEOgraphia**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 7-13, 1999. Disponível em: <<http://www.geographia.uff.br/index.php/geographia/article/view/2>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos, **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Campos, 1979, 138 p.

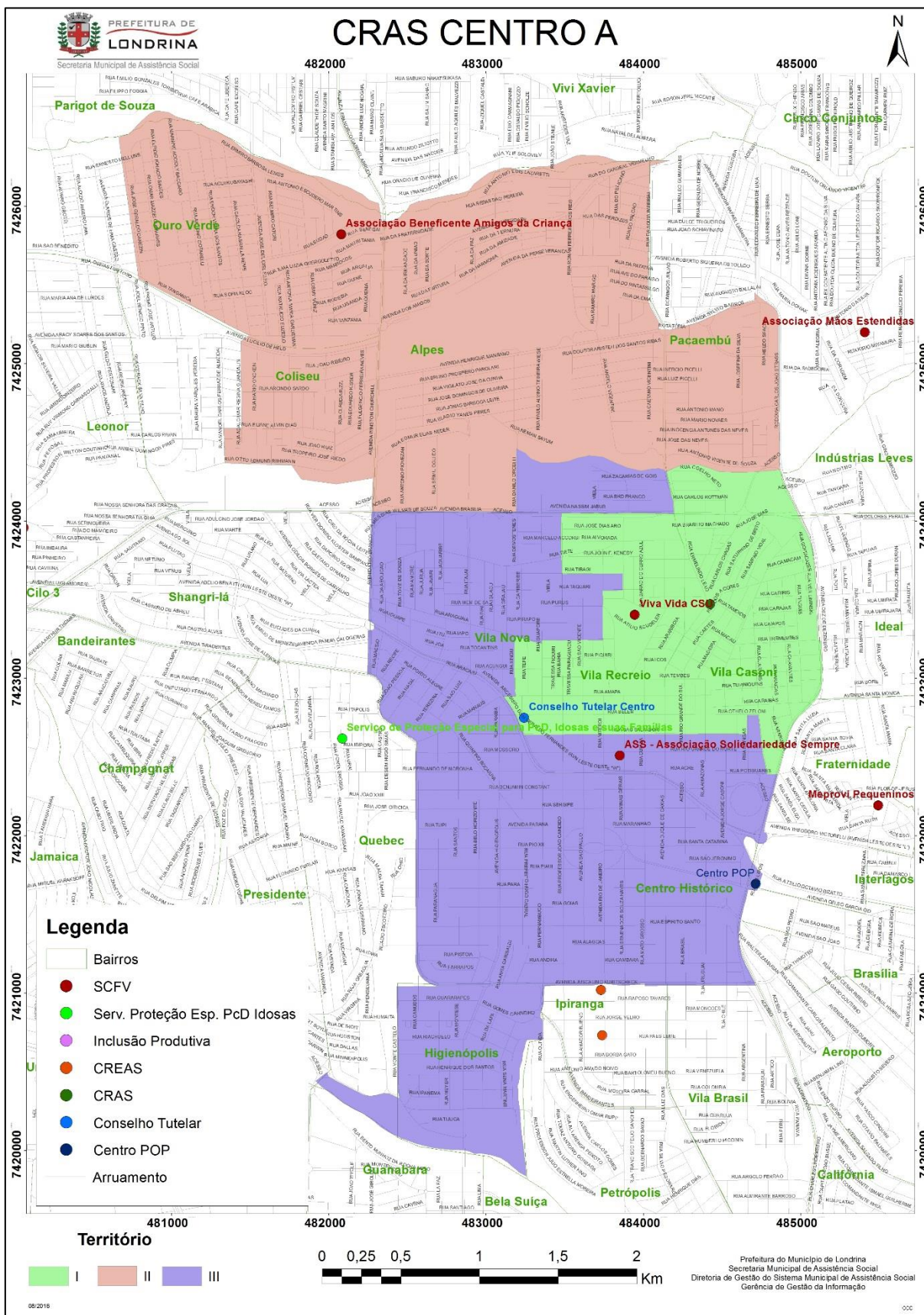
SAQUET, M. A. & SPOSITO, E. S. Por uma abordagem territorial. In: **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. Marcos Aurelio Saquet, Eliseu Savério Sposito (organizadores) --1.ed.-- São Paulo: Expressão Popular : UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008. p. 73 - 94

SAQUET, M. A. Por uma abordagem territorial: continuando a reflexão in: SAQUET, M.A. (organizador). **Estudos territoriais na ciência geográfica**. 1ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013, p. 47-74.

SOJA, Edward W. **The political organization of space**. Washington, D. C. Association of American Geographers, 1971.

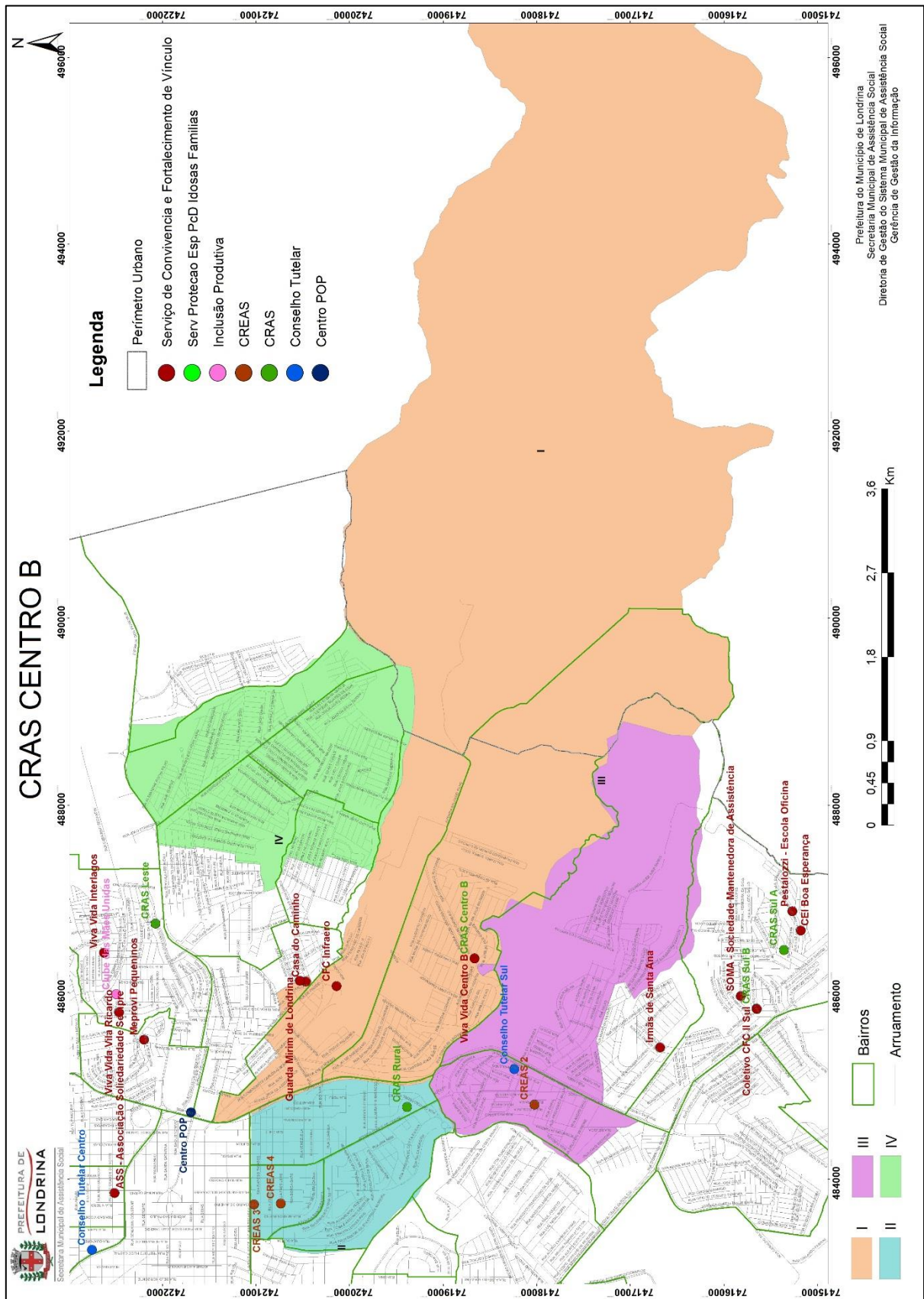
APÊNDICES

Apêndice A: CRAS Centro A e microterritórios.



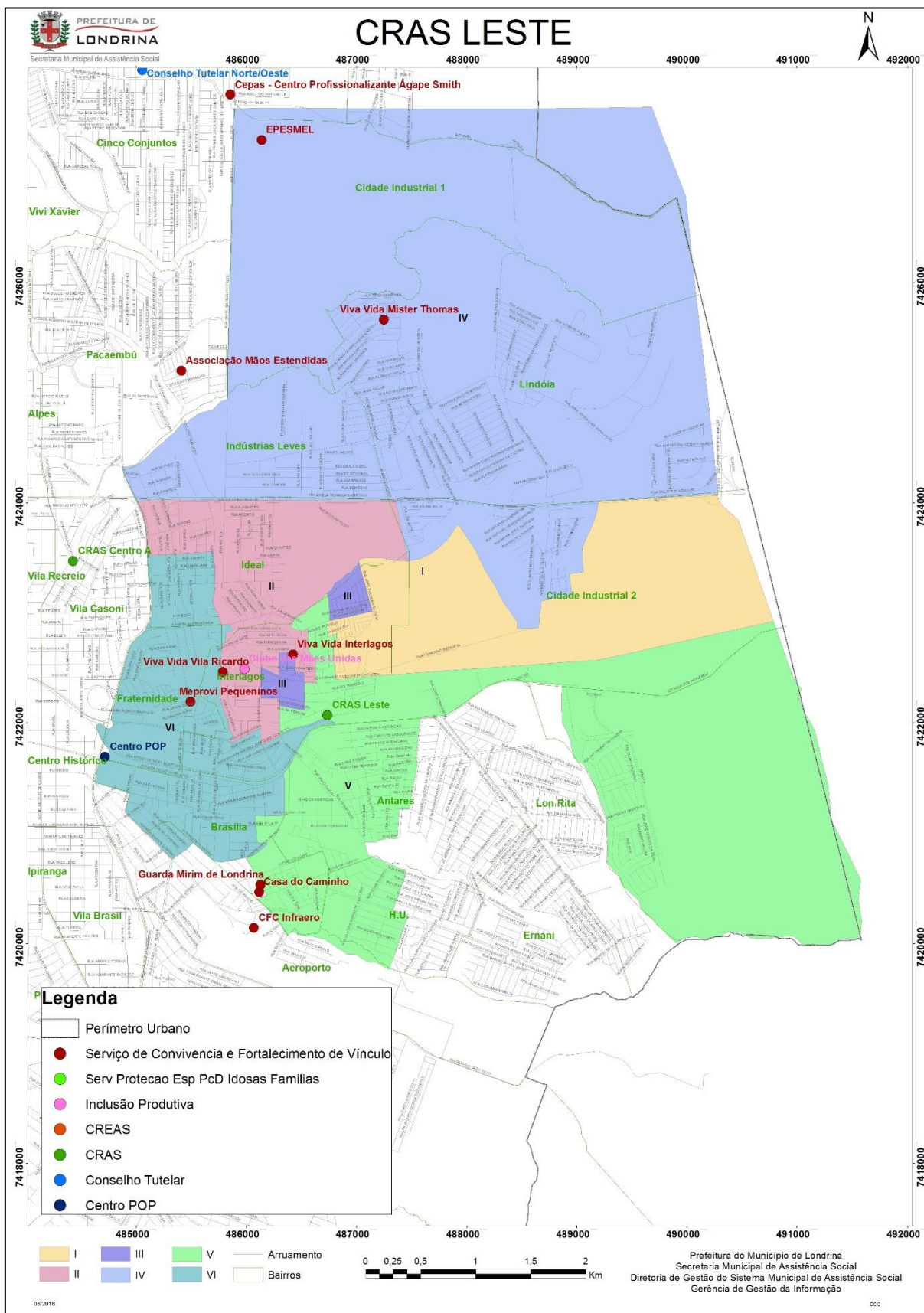
Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Apêndice B: CRAS Centro B e microterritórios.



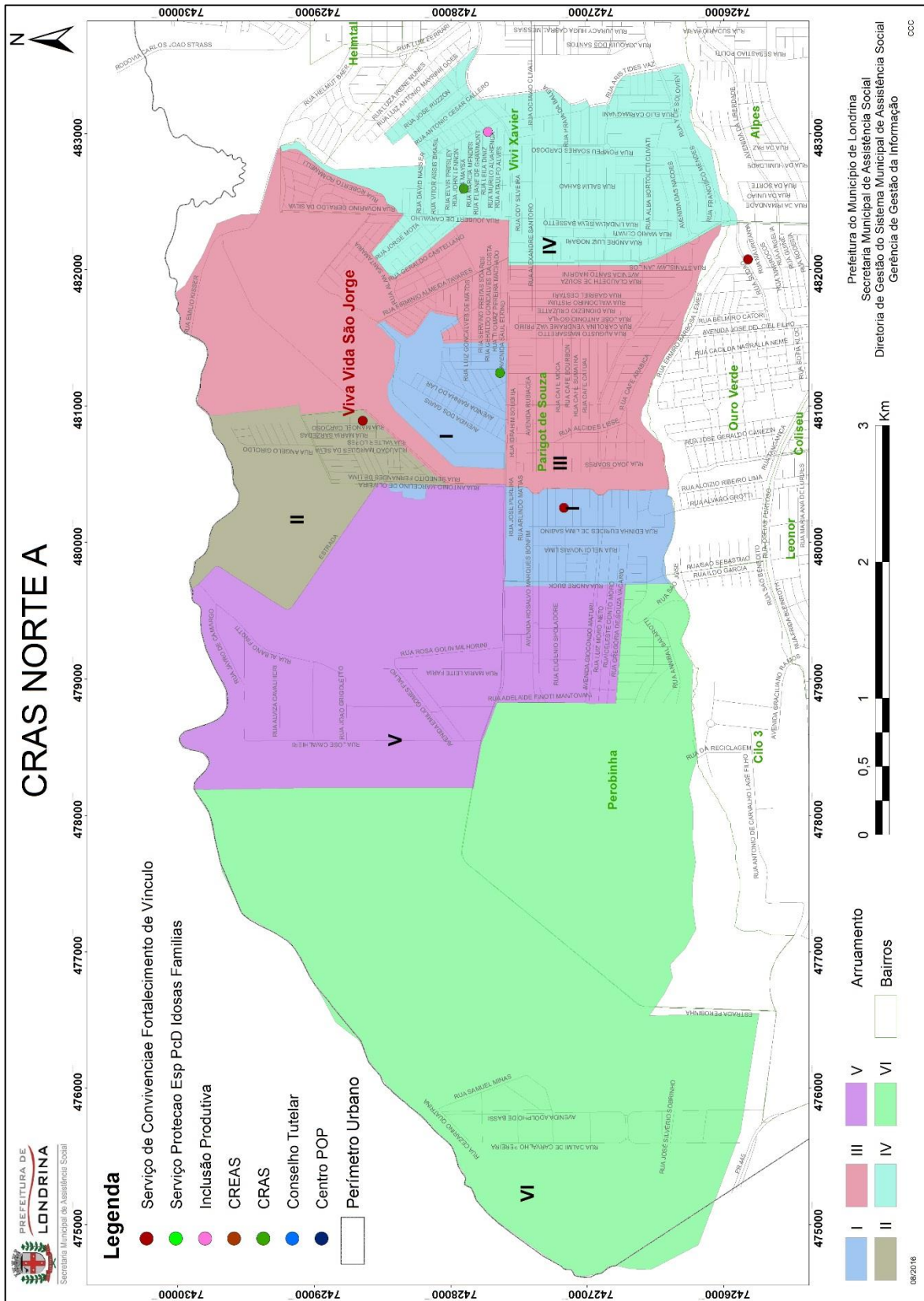
Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Apêndice C: CRAS Leste e microterritórios.



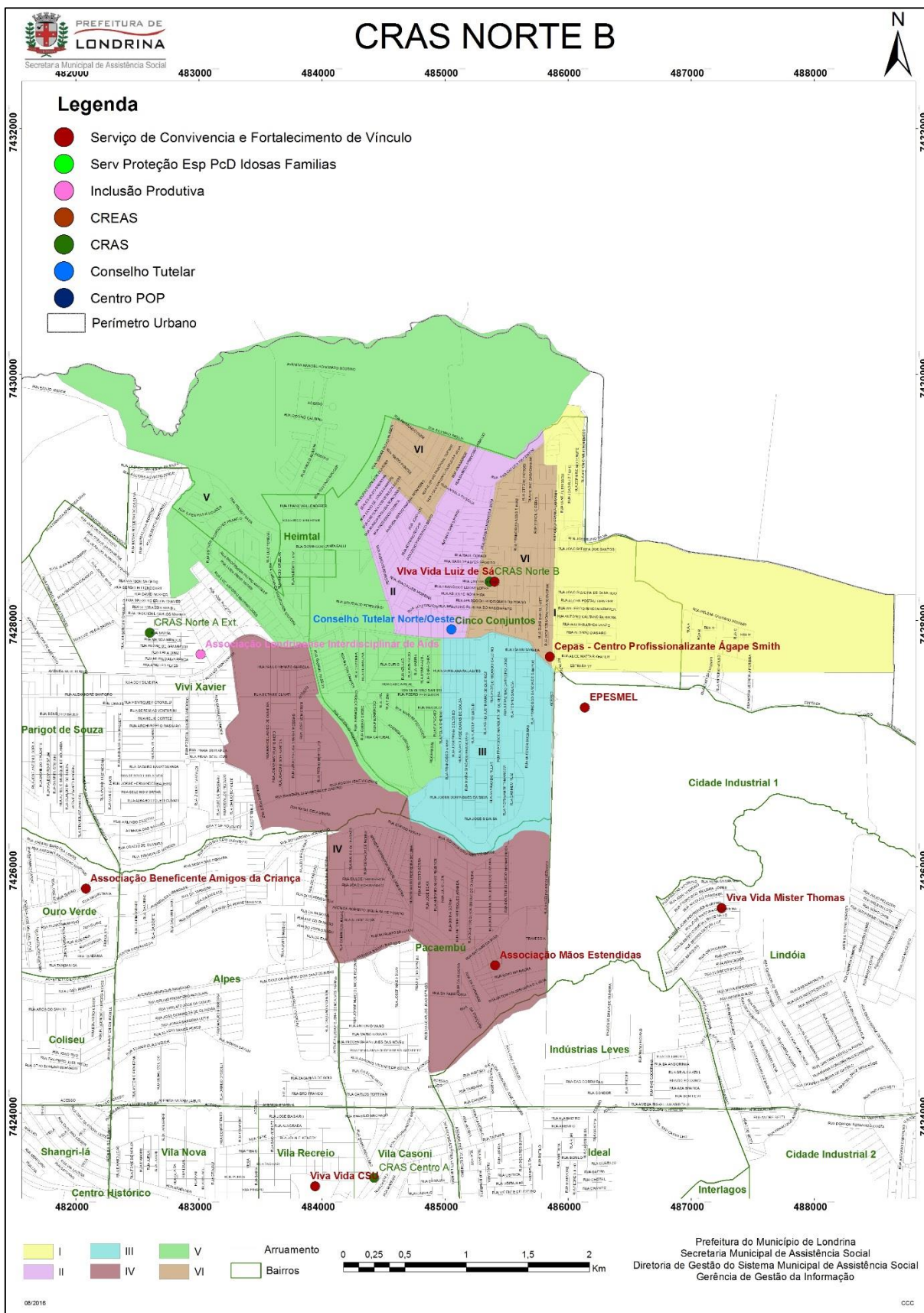
Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Apêndice D: CRAS Norte A e microterritórios.



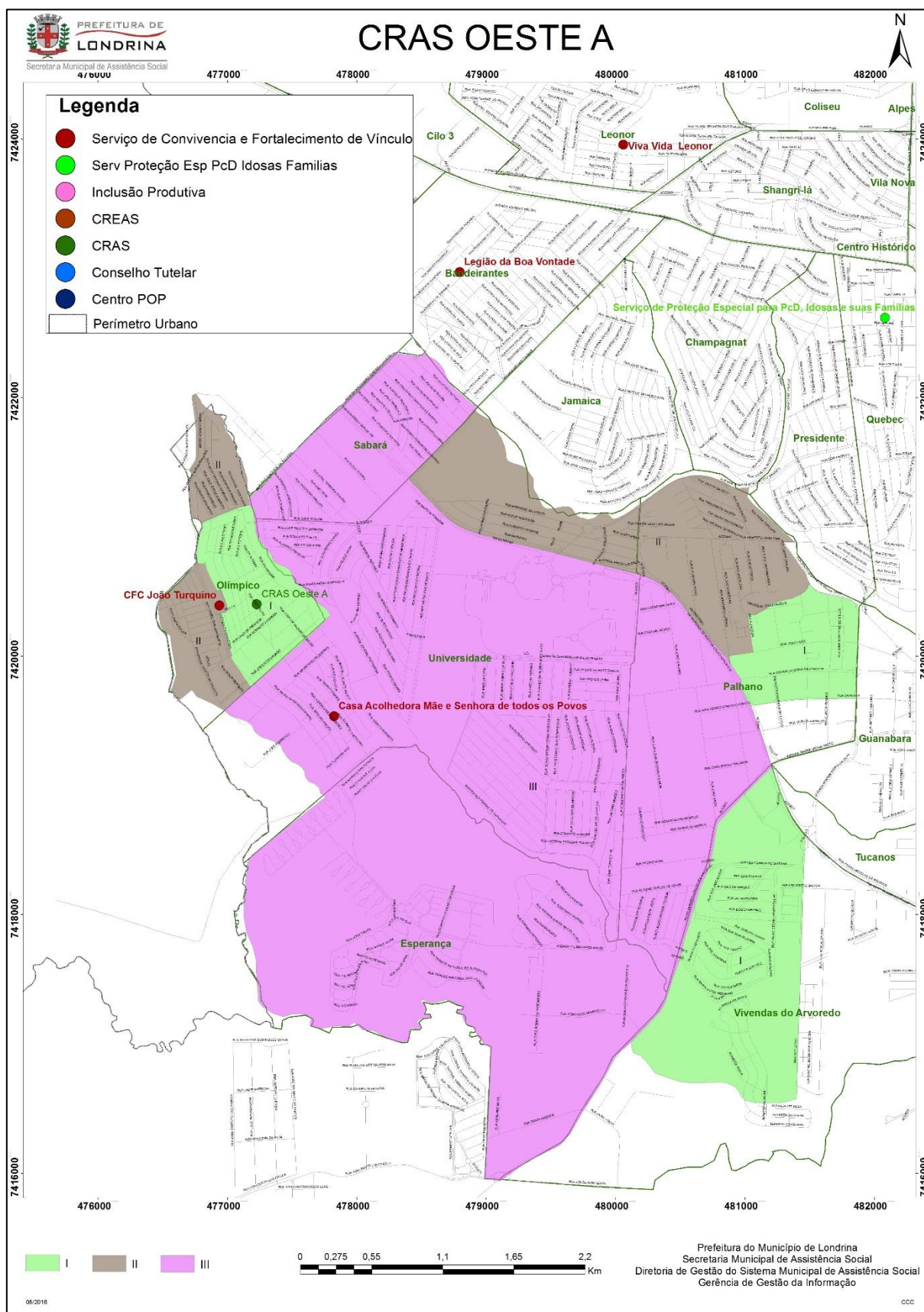
Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Apêndice E: CRAS Norte B e microterritórios.



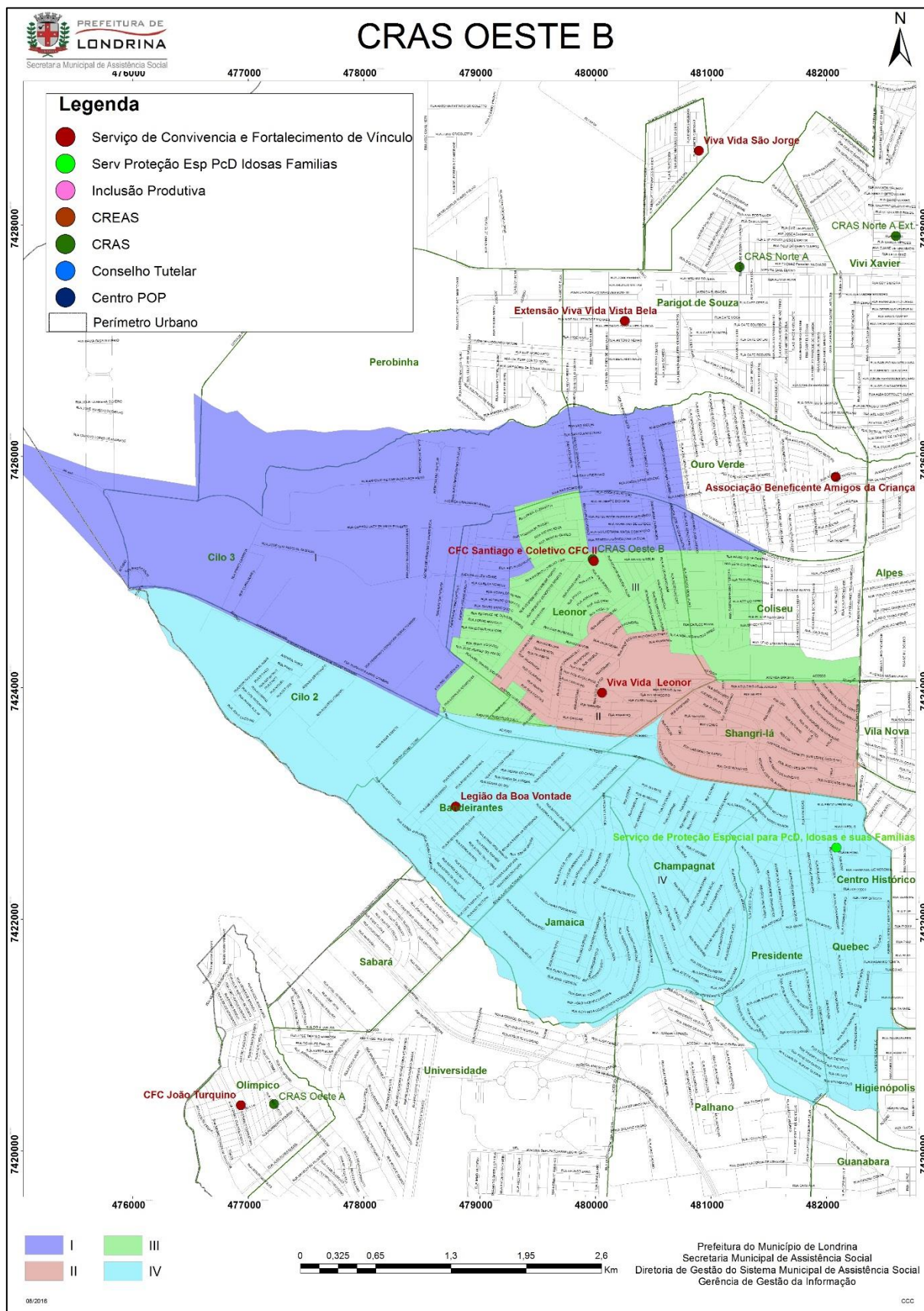
Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Apêndice F: CRAS Oeste A e microterritórios.



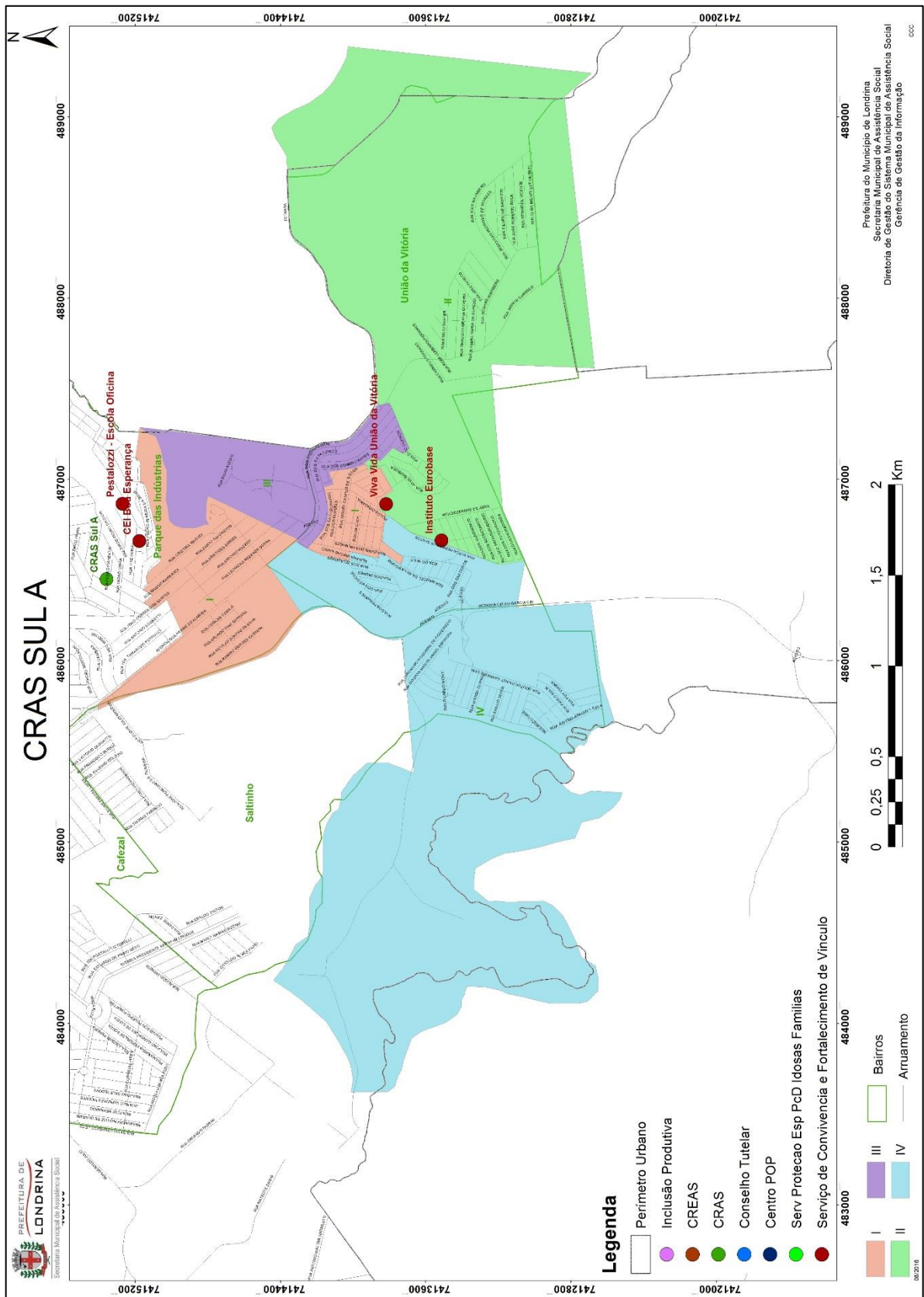
Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Apêndice G: CRAS Oeste B e microterritórios.



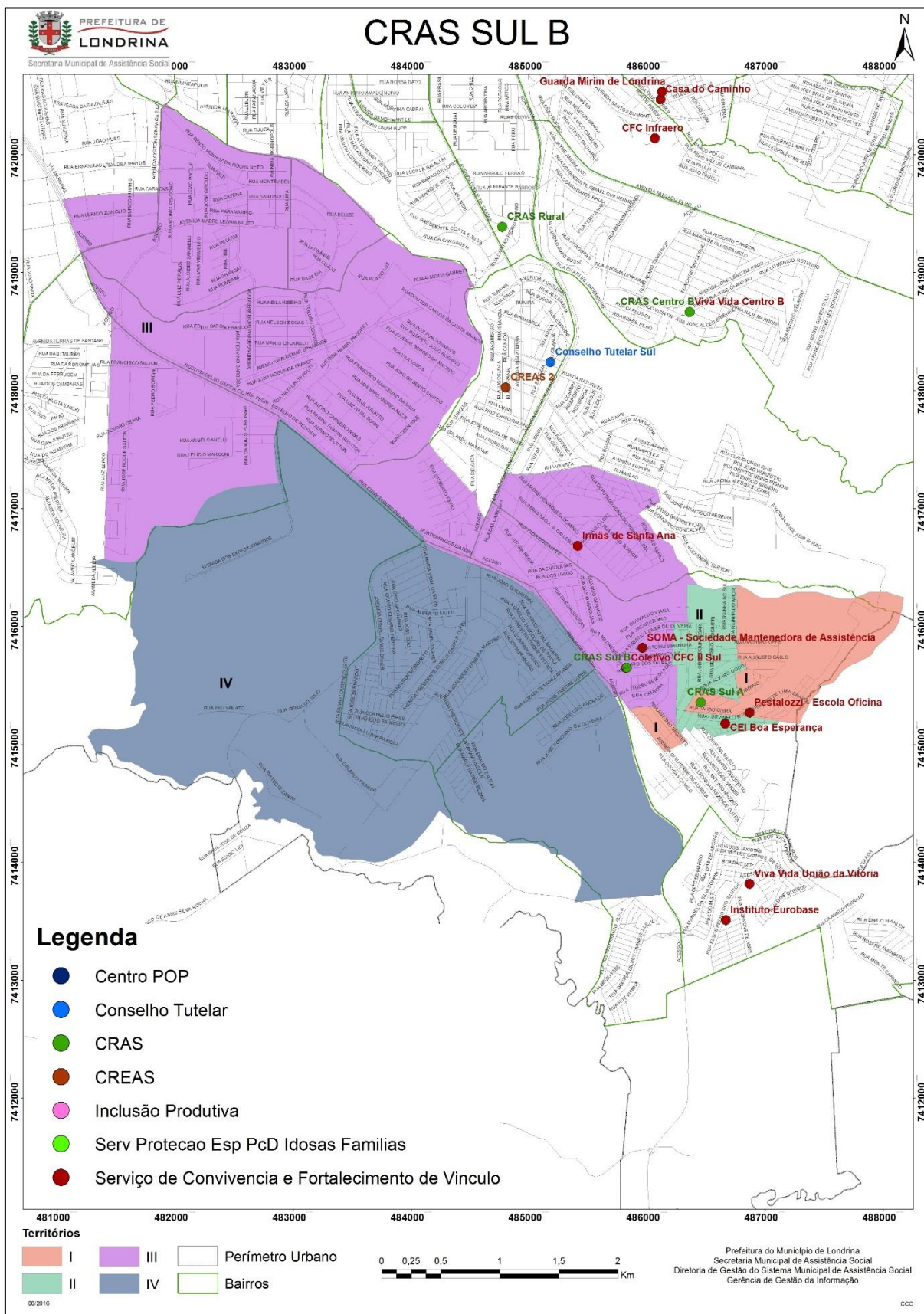
Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Apêndice H: CRAS Sul A e microterritórios.



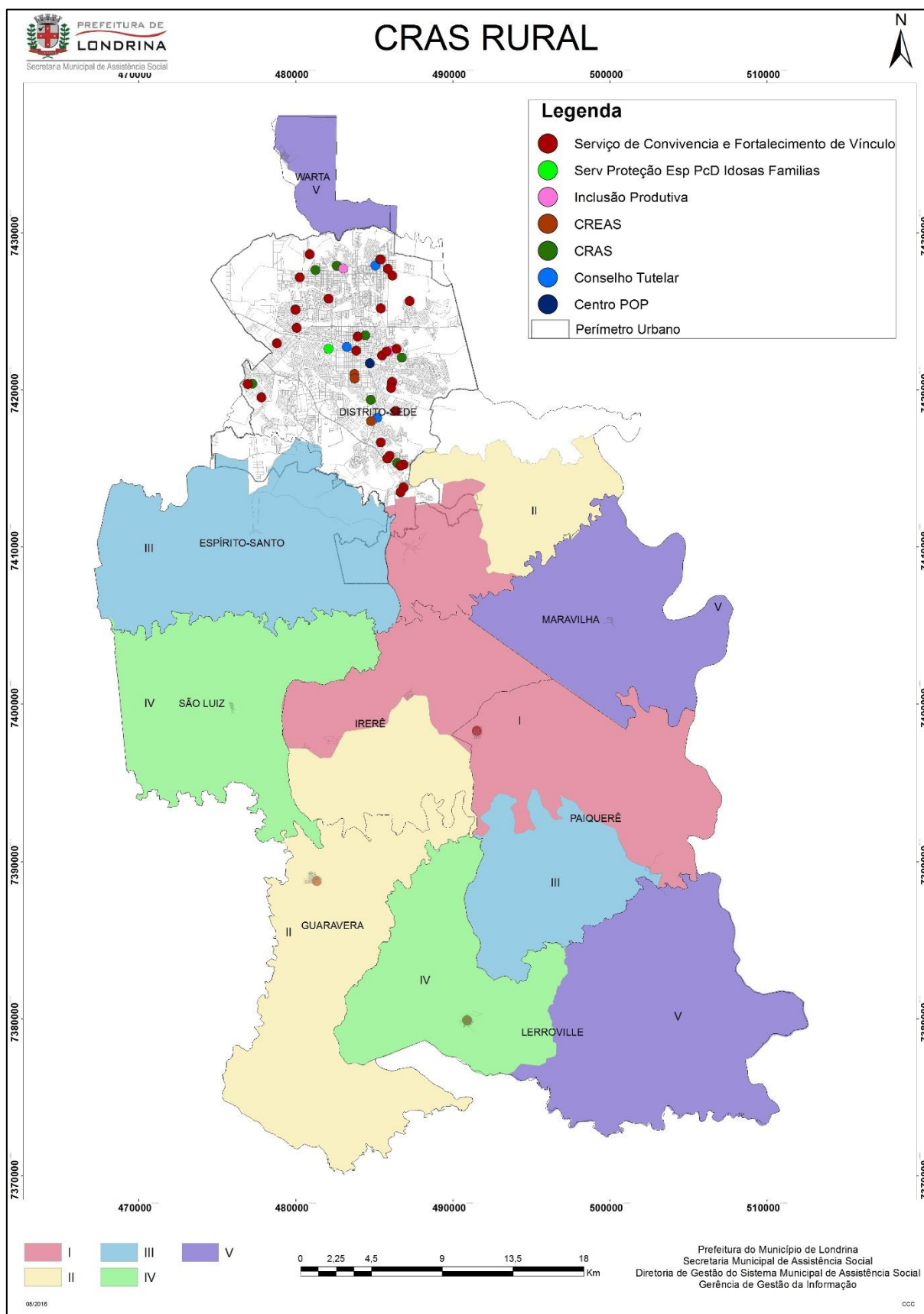
Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Apêndice I: CRAS Sul B e microterritórios.



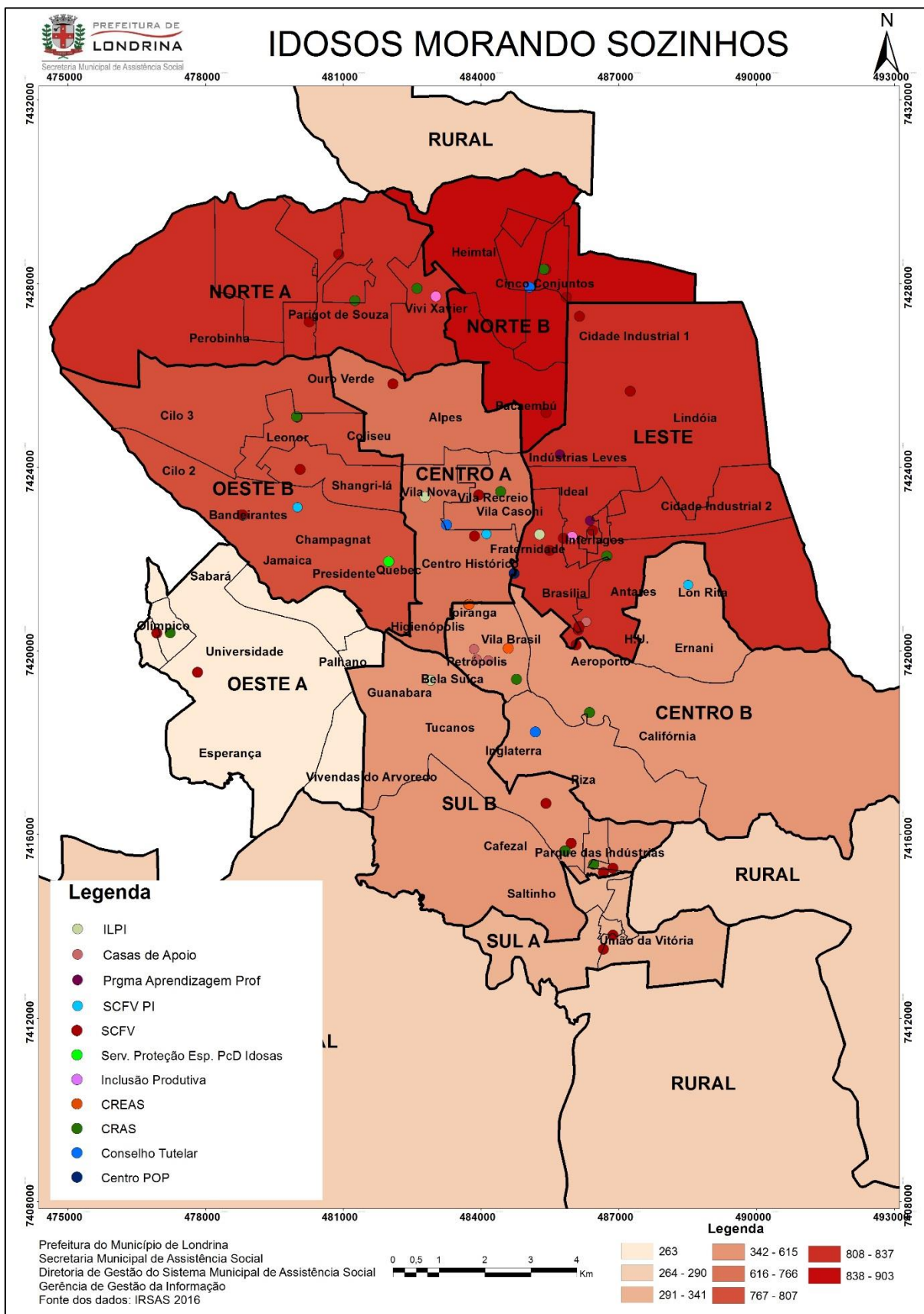
Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Apêndice J: CRAS Rural e microterritórios.



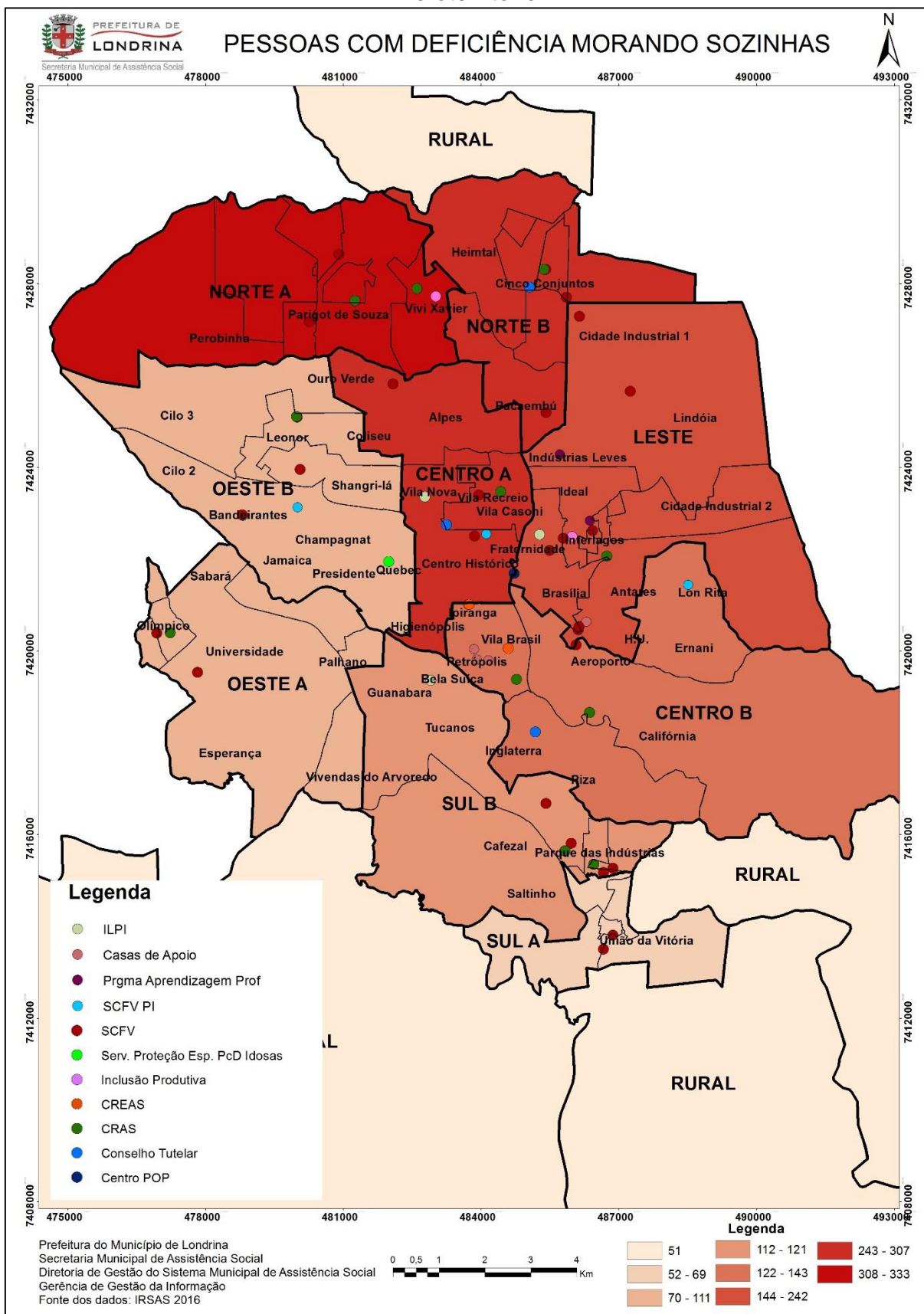
Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Apêndice K: Quantidade de idosos que moram sozinhos por microterritório.



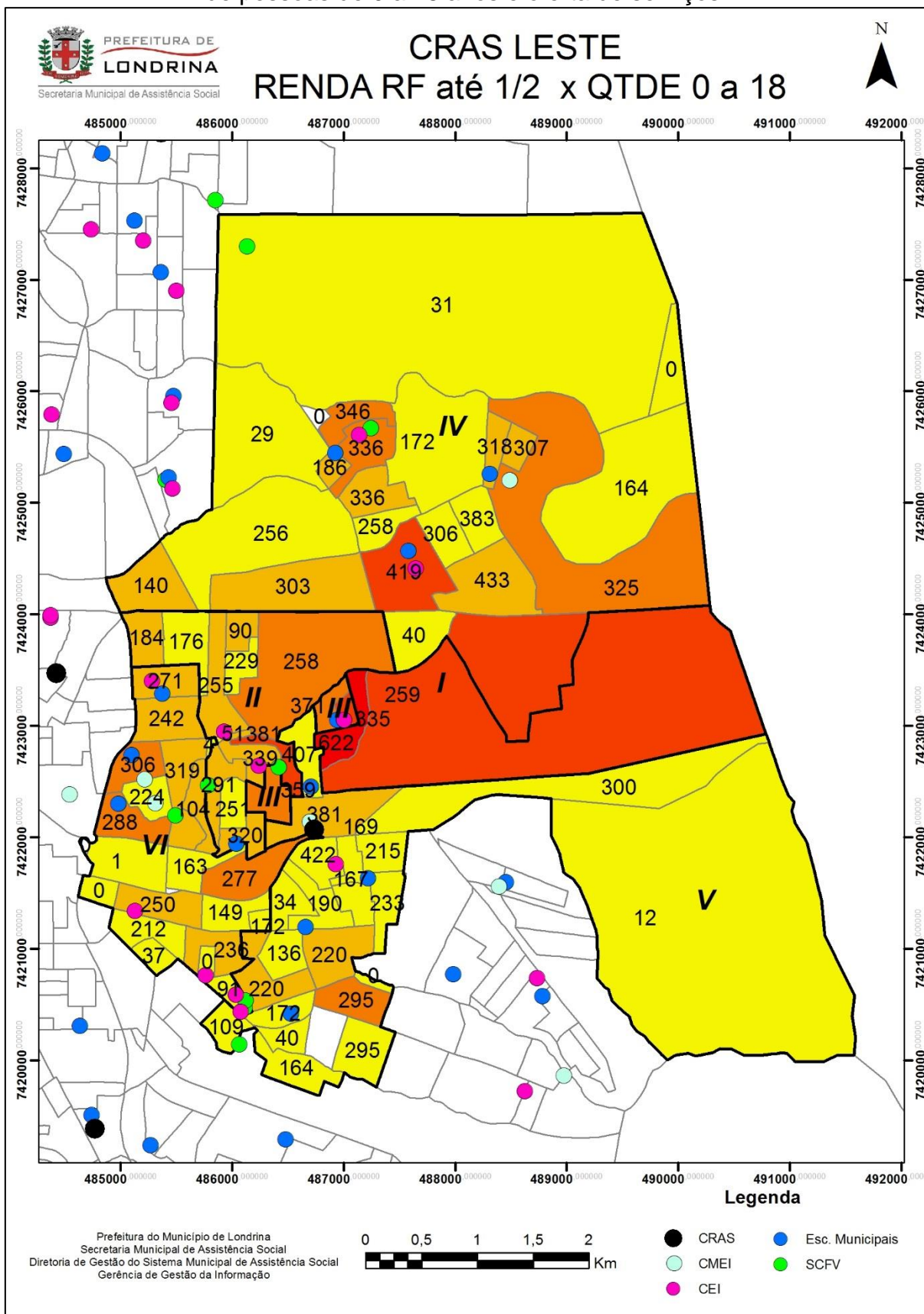
Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Apêndice L: Quantidade de pessoas com deficiência morando sozinhas por microterritório.



Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Apêndice M: Cruzamento entre renda familiar até 1/2 do Salário Mínimo, quantidade de pessoas de 0 a 18 anos e oferta de serviços.



Fonte: Elaborado pelo autor (2015)