



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Política Social, Seguridade Social e Proteção Social

**A categoria território na formulação e execução da política de  
assistência social: descentralização e acesso a bens e  
serviços públicos**

Daniely Silva de Viveiros<sup>1</sup>  
Gustavo Leite Araújo da Silva<sup>2</sup>

**Resumo:** Este trabalho estabelece, com uma breve revisão bibliográfica, a relação entre o conceito de território da Política Nacional de Assistência Social e sua utilização na execução da política. Neste contexto contrapõe o debate de território enquanto delimitação político-administrativa e a definição de “território usado” de Milton Santos, preconizado na PNAS. Uma das hipóteses é o acesso aos bens e serviços públicos, enquanto meios de consumo coletivo, têm uma relação direta com a distribuição territorial de tais bens e serviços. Outra hipótese é a cisão entre a formulação da política (*policy decision-making*) central e sua execução (*policy making*) no local.

**Palavras-chave:** Assistência social; políticas públicas; território.

**Abstract:** This paper establishes, with a brief bibliographical review, the relationship between the territory concept of the National Policy of Social Assistance and its concrete use in the policy execution. In this context it opposes the territorial debate as a political-administrative delimitation and the definition of "used territory" of Milton Santos, as recommended in PNAS. One of the hypotheses is the access to public goods and services, as means of collective consumption, have a direct relation with the territorial distribution of such goods and services. Another hypothesis is the cleavage between the central policy decision-making and its policy making.

**Keywords:** Social assistance; public policies; territory.

---

<sup>1</sup> Assistente Social, Assistente social na Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, mestranda em Políticas Públicas e Formação Humana na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, danielyviveiros@hotmail.com.

<sup>2</sup> Geógrafo, Professor na Prefeitura Municipal de Magé, mestrando em Políticas Públicas e Formação Humana na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, gustavoleite1992@gmail.com.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

## **1. INTRODUÇÃO**

A assistência social é política pública destinada a “garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia, a provisão dessa proteção” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL- MDS, 2005, p. 15). Foi reconhecida enquanto política de seguridade social na Constituição Federal de 1988 (CF/88), saindo da fronteira da benevolência para a condição de política pública, de natureza estatal. Desde então, vem sendo constituída através de aparatos normativos, sendo os principais a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, de 2009 e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), de 2012. Tem como diretrizes estruturantes a primazia da responsabilidade do Estado na sua condução, bem como a territorialização, prevendo a necessidade de reconhecimento da amplitude e diversidade que configuram a realidade nacional.

A PNAS aponta a perspectiva socioterritorial para seu planejamento e execução, trazendo o foco para identificação e atendimento de setores populacionais excluídos e apartados do campo dos direitos sociais:

ao agir nas capilaridades dos territórios e se confrontar com a dinâmica do real, no campo das informações, essa política inaugura uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas – população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência (MDS, 2005, pag. 16).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é conceituado como um modelo de gestão “descentralizado e participativo, [e] constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização” (idem, p. 39).

A partir da CF/88, com a orientação de descentralização político administrativa, houve uma reconfiguração do papel do município enquanto órgão executor de diversas políticas, sobretudo as sociais, se constituindo como ente federado. Desta forma, o modelo brasileiro implica uma repartição de responsabilidade entre os entes federados, ou seja, desenha um quadro institucional em que se estabelece uma delimitação das competências da União, estados e municípios.

Em Estados federativos, estados e municípios — porque dotados de autonomia política e fiscal — assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional. Assim, a transferência de atribuições entre níveis de governo supõe a adesão do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas. A recuperação das bases federativas do Estado brasileiro tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais no país pelo fato de que, resguardados pelo princípio da soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal (ARRETCHE, 1999, p.114).

A transferência de responsabilidades entre os entes federados demanda a adesão do nível de governo que desempenhará as funções que serão transferidas. A partir da década de 1990 foram construídos mecanismos para que governos locais passem a aderir políticas públicas desenvolvidas no âmbito federal.

De acordo com a CF/88 (Artigo 30), cabe aos municípios as seguintes funções:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 2018).

A política de saúde, por exemplo, vivencia esta organização de maneira mais aprofundada desde o início da década de 90, e as demais políticas, a partir do ano 2000, principalmente, efetivaram suas diretrizes de acordo com a descentralização. Portanto, responder às demandas locais de maneira concreta e articulada, tornou-se um pressuposto conceitual para as diversas políticas de atendimento social.

A PNAS desvela o desafio de entender a definição de acesso a bens e serviços públicos. Em seus princípios democráticos, a PNAS defende a "universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas" (p. 32), além de ter como objetivo a sua realização de forma integrada a outras políticas setoriais. Neste sentido, alinha a concepção de acesso aos direitos sociais ao acesso territorial desses direitos, incorporando estratégias de articulação intersetorial a cargo das práticas cotidianas no atendimento à população, onde o papel do município é estratégico.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

**2. O CONCEITO DE TERRITÓRIO E O ACESSO E OS MEIOS DE CONSUMO COLETIVO**

Na Política Nacional, o conceito de território é trazido “com significado vivo a partir dos ‘atores que dele se utilizam’” (MDS, 2005, pag. 44), referenciando à Milton Santos a leitura do conceito, como um “conjunto de relações, condições e acessos”. A PNAS segue a proposição de Koga (2003), em que para

pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território (...). A perspectiva de totalidade, de integração entre os setores para uma efetiva ação pública... vontade política de fazer valer a diversidade e a interrelação das políticas locais (KOGA apud MDS, 2005, p. 44).

Desta forma, a categoria território aparece como elemento delineador da política de assistência social, mesclando ora a noção de um recorte político-territorial, ora enquanto um espaço social marcado por situações de vulnerabilidade social e expressão de desigualdade. Koga (opus cit., 2003) indica que o território é onde o direito a ter direito é expresso, ou mesmo negado, e que, ao longo do tempo diversos territórios se constituem, sobrepondo-se ou criando novos:

o uso do território pelos sujeitos e a relação entre território e população, o conceito de território se constrói a partir da relação entre território e as pessoas que dela se utilizam. Esta indivisibilidade hoje se mostra com uma particularidade extremamente fecunda quando observamos a intensa dinâmica da população nos territórios. A relação inseparável entre território e sujeito ou população permite uma visão da própria dinâmica do cotidiano vivido pelas pessoas (p. 35-36).

Milton Santos (2014) agrega a gestão ao componente territorial, o que asseguraria a “distribuição geral dos bens e serviços públicos” e a instrumentação do território, o que atribuiria a todos os seus habitantes os bens e serviços indispensáveis, de modo a garantir a efetividade redistributiva da política pública e, portanto, da justiça social (p. 18). Para Santos, o “território usado” reflete os objetos e ações, enquanto espaço humano e habitado. O autor trabalha as noções de acontecer homólogo e acontecer complementar, quando “o território atual é marcado por um cotidiano compartilhado mediante regras que são formuladas ou reformuladas localmente”, consolidando a “primazia das formas com a relevância das técnicas” e, em contraponto, o autor caracteriza o acontecer hierárquico como uma “primazia das normas, não mais com relevância da técnica, mas da política” (2005, p. 257).

Lefebvre (2001) discorre sobre a necessidade de apreender a concepção do território usado:

Por enquanto, o lugar – não importa sua dimensão – é a sede dessa resistência da sociedade civil, mas nada impede que aprendamos as formas de estender resistência às escalas mais altas. Para isso, é indispensável insistir na necessidade



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

de conhecimento sistemático da realidade, mediante o tratamento analítico desse seu aspecto fundamental que é o território (o território usado, o uso do território). Antes, é essencial rever a realidade de dentro, isto é, interrogar a sua própria constituição neste momento histórico (p. 260).

Por conseguinte, Santos desconstrói a simples concepção de uma demarcação político administrativa, revelando que o território se configura enquanto forma de se alcançar um projeto social igualitário, associando as desigualdades sociais às desigualdades territoriais. Para ele, “é impossível imaginar uma cidadania concreta que prescindia do componente territorial” e que “o valor do indivíduo depende do lugar em que está e que, desse modo, a igualdade dos cidadãos supõe, para todos, uma acessibilidade semelhante aos bens e serviços (...). Isso significa, em outras palavras, um arranjo territorial desses bens e serviços” (2014, p. 144).

Brandão (2007) suscita a questão:

O que pode significar a persistência secular de uma sociedade cindida entre uma grande maioria que se localiza subordinadamente na sociedade, configurando uma verdadeira massa de não-cidadãos e uma pequena minoria privilegiada que goza da prerrogativa de acesso a direitos civis e sociais plenos? (p. 204).

Lojkin em sua obra “O Estado capitalista e a questão urbana” (1981) discorre sobre a distribuição social e espacial desigual dos meios de consumo coletivos. O autor estabelece a relação entre o valor de uso e do valor de troca dos equipamentos coletivos, sendo estes necessários para a reprodução e ampliação da força de trabalho, enquanto uma reprodução socializada, e que acabam por ser comprimidas e definidas enquanto despesas supérfluas. Desta maneira,

a dissociação fundamental efetuada pelo capitalismo entre, de um lado, as condições gerais de produção diretamente necessárias à reprodução do capital e - ou - decorrentes de setores de produção rentáveis e, de outro lado, as condições gerais da produção que não são nem necessárias à reprodução do capital nem rentáveis: ou seja, os meios de consumo coletivos” (LOJKINE, 1981, p. 161).

A acessibilidade aos bens e serviços está diretamente ligada ao papel do Estado, definido por Lojkin como instrumento de regulação social, mas que tem sua intervenção enquanto “a forma mais elaborada, mais desenvolvida, da resposta capitalista à necessidade de socialização das forças produtivas” (idem, p. 168).

Em relação ao tema, Lucio Kowarick indica que a reprodução dos trabalhadores é mediatizada pelo Estado, que gera os bens de consumo coletivo essenciais à reprodução urbana dos trabalhadores, contudo, a configuração espacial da cidade e os diferentes graus de inclusão-exclusão no acesso aos benefícios denotam a espoliação urbana, visto que há uma segregação socioeconômica e espacial em áreas desigualmente providas de bens e



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

serviços (1983, 2009, 2009a). O conjunto de situações denominado pelo autor espoliação urbana configura-se como uma "somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta" (KOWARICK, 2009, p. 22). Desta forma, a ação estatal gera bens e serviços que se tornam elementos indispensáveis para a reprodução da força de trabalho e a consequente expansão do capital.

Política e território, portanto, formam um par dialético indissociável e influenciam-se mutuamente, de forma que a organização do território é resultante direta das decisões políticas, que, em geral, são delineadas segundo as estratégias de reprodução das relações sociais de produção e a lógica e interesses das classes dominantes e hegemônicas (OLIVEIRA e SOARES, 2012, p. 6).

Elias (1993) aponta que a força do governo central está em uma preservação de um equilíbrio entre diferentes grupos, coesão e cooperação e na persistência de tensões e interesses (p. 153). Não seria este o contexto de elaboração e consolidação da PNAS?

Oliveira (2007) pondera:

é verdade que a busca, por parte dos governos, de uma gestão do território mais participativa e voltada para os interesses de sua população é algo desejado e, em alguma medida, tal forma de gestão tem sido implantada nos lugares, sobretudo, na esfera municipal. Os resultados obtidos, porém, são limitados devido ao fato de que as políticas nessa direção estão mais subordinadas à criação de condições de reprodução do capital e ao atendimento de seus interesses (p. 5).

A importância de uma equidade social e territorial defendida por Santos (2014) reforça que em países como o Brasil, os "fixos públicos"<sup>3</sup> não são garantidos de forma a representar um distributivismo geográfico que, por sua vez, garantiriam justiça social (p. 142). Desta maneira, haveria uma má organização do território pelo poder público, acarretando o empobrecimento da população.

E onde queremos chegar em relação à PNAS? A principal questão é que o "direito a ter direitos" se materializa não somente na formulação da política pública, mas, principalmente, na forma como ela se materializa nos diferentes contextos e territórios na escala municipal. O poder local, neste caso, opera não somente como o executor da política, mas como principal agente na identificação dos conflitos e manifestações presentes no território. Ao invocar a categoria território, a PNAS assume o âmbito municipal como a

---

<sup>3</sup> Milton Santos define fixos como econômicos, sociais, culturais, religiosos etc., e são públicos ou privados. São "pontos de serviço, pontos produtivos, casas de negócio, casas de saúde, ambulatórios, escolas, estádios e outros lugares de prazer. (...) Os fixos públicos se instalam segundo princípios sociais, e funcionam independente da exigência do lucro" (2014, p. 142).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

unidade de gestão e execução da política pública de assistência social, ao contemplar as possibilidades de reconhecimento e identificação de demandas e peculiaridades presentes nesta esfera:

Sob esse princípio é necessário relacionar as pessoas e seus territórios, no caso os municípios que, do ponto de vista federal, são a menor escala administrativa governamental. O município, por sua vez, poderá ter territorialização intra-urbanas, já na condição de outra totalidade que não é a nação. A unidade sociofamiliar, por sua vez, permite o exame da realidade a partir das necessidades, mas também dos recursos de cada núcleo/domicílio (MDS, 2005, p. 15).

Desta forma, observa-se uma centralização normatizadora, que fere o próprio requisito de valorização da esfera local e da territorialização defendida pela PNAS, em que, apesar do SUAS ser conceituado como descentralizado e participativo, estes termos reduzem-se à escala da execução da política, criando uma cisão entre a formulação (*policy-decision making*) central e a sua execução local (*policy making*)<sup>4</sup>. Neste sentido, recorremos à Arretche (2012), que defende:

A distinção analítica entre quem regula (*policy decision-making*) e quem executa (*policy-making*) é essencial para examinar a propalada autonomia dos governos subnacionais no Brasil. A interpretação de que estes são excessivamente autônomos está baseada na indistinção conceitual entre *policy-making* e *policy decision-making*. Assume-se que os governos subnacionais têm autonomia sobre suas próprias políticas porque sua execução foi descentralizada e porque governos subnacionais têm uma participação importante na receita e nos gastos nacionais. A distinção conceitual entre “quem delibera” e “quem executa” autoriza interpretação distinta acerca dos mecanismos verticais de operação do Estado federativo brasileiro. A regulação federal afeta decisivamente o modo como as políticas descentralizadas são executadas. As regras constitucionais, a autoridade dos ministérios federais para regulamentar e supervisionar as políticas executadas, bem como o poder de gasto da União, são fatores explicativos centrais da agenda dos governos subnacionais (p. 20).

Ao mesmo tempo, a PNAS tem como uma de suas direções a ampliação do acesso e aos bens e serviços socioassistenciais, sem, contudo, associar ao território a desigualdade espacial na distribuição dos bens públicos. Entendemos que esse fator causaria uma “implosão das bases” da política de assistência social. Isto porque, ao utilizar este termo, Vera da Silva Telles estabelece a articulação com a noção de “exceção permanente”, recorrendo a Francisco de Oliveira, quando a política passa a administrar urgências, “que derroga as regras dos direitos, implode os contratos, desestabiliza os acordos e, sobretudo, desativa o espaço da política” (TELLES, 2010, p. 152).

---

<sup>4</sup> Arretche (2010, p. 19) traz a seguinte definição: quem regula (*policy decision-making*) e quem executa (*policy-making*).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Neste caso, podemos traçar um paralelo com o papel dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Inscritos na proteção social básica na PNAS, estes equipamentos são a principal referência territorial, visto que tem o papel de

*se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios. Realiza, ainda, sob orientação do gestor municipal de Assistência Social, o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e promove a inserção das famílias nos serviços de assistência social local. Promove também o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando o desenvolvimento de ações intersectoriais que visem a sustentabilidade, de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social, e evitar que estas famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos (MDS, 2005, p. 35, grifo nosso).*

Avaliamos que a PNAS atribui à unidade de referência mais capilarizada nos diferentes municípios uma responsabilidade de encaminhamento a políticas sociais sem dimensionar, necessariamente, o fato de que bens de consumo coletivo são desigualmente distribuídos, conforme análises de Milton Santos. Apesar da citação do autor no documento normativo, não é estabelecida a vinculação da cidadania concreta a uma acessibilidade semelhante aos bens e serviços. A PNAS atribui os encaminhamentos para as políticas sociais à possibilidade de rompimento com o ciclo de exclusão social, de vulnerabilidade social e violações de direitos. Portanto, a concepção de território defendida na Política é fragilizada, pois, “o componente territorial supõe, de um lado, uma instrumentação do território capaz de atribuir a todos os habitantes aqueles bens e serviços indispensáveis, não importa onde esteja a pessoa; e de outro lado, uma adequada gestão do território, pela qual a distribuição geral dos bens e serviços públicos seja assegurada” (SANTOS, 2014, p. 18). Essa é uma missão que, no sentido de gerar acesso aos bens de consumo coletivo de modo ampliado, está em reverso, pois, mediante o desmonte de direitos no contexto atual de desenvolvimento do sistema capitalista, há uma destituição das prerrogativas de cidadania embutidas em tal acessibilidade.

Paim (2013) demonstra que

*inovações institucionais, descentralização, participação social, consciência do direito à saúde, formação de trabalhadores e tecnologias convivem, contraditoriamente, com o crescimento do setor privado, segmentação do mercado e comprometimento da equidade nos serviços e nas condições de saúde. Entre os obstáculos destacaram-se a diminuição do financiamento federal, as restrições de investimento em infraestrutura e a gestão do trabalho (2013, p. 1933).*

Os aspectos até aqui apontados demonstram um duplo descolamento conceitual entre a formulação e a execução da PNAS: por um lado, a desconexão do acesso a bens e



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

serviços públicos como parte integrante da política, sem considerar as desigualdades territoriais como fator de exclusão social; por outro lado, a concepção da política valorizando o território e o protagonismo do município, com tônica nas ações descentralizadas, em contraposição a um forte aparato normativo centralizado operado pelo Governo Central.

**3. PARA CONCLUIR OU SEGUIR A REFLEXÃO...**

Apesar de atribuído aos municípios o papel de protagonista na PNAS, a partir da dimensão territorial, as normatizações até então construídas pelo poder central, neste caso o governo federal, regulam a atuação local e não estabelecem mecanismos mais flexíveis na produção e avaliação do conjunto normativo produzido.

Reconstruir um Estado que se fortaleça, em contraponto ao Estado repressor e privatista, é o maior desafio para garantir a redução das desigualdades, promovendo que todos tenham acesso ao conjunto de políticas públicas. É necessário que a categoria território seja fomentada na formulação e implementação de políticas públicas, por meio da mobilização e da ampla utilização da democracia direta e participação popular. Neste sentido, pressupõe uma forma de participação social que possibilite a construção conjunta de políticas que sejam reflexo e produto das necessidades sociais inscritas nos territórios e que reflitam a realidade a partir do denominado “chão das políticas”. As políticas sociais, neste caso, têm um papel fundamental, pois redimensionam o caráter distributivo, de forma a combater as restrições de acesso e garantindo a universalização.

A dimensão territorial só terá sua concretude enquanto meio garantidor e redistributivo da política pública quando o arranjo territorial efetivamente permita a acessibilidade aos bens e serviços a todos indivíduos, e, desta forma, possibilitando a materialização da cidadania.

O que se pode observar, a partir de uma primeira análise textual, é que apesar da afirmação normativa de igualdade de acesso, a desigualdade estrutural na distribuição territorial dos bens e serviços públicos, ou a “geografização da cidadania” para Milton Santos (2014), acirra a inequidade social e territorial. Ainda que afirmada enquanto direito social garantida na CF/88, a assistência social, tendo o governo federal como instância coordenadora, ainda depende da execução local de todos os municípios do país, e, ainda que fosse garantido cofinanciamento adequado, depende de fatores históricos carregados



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

de práticas diferenciadas, que formaram e conformam a desigualdade de distribuição de recursos e serviços públicos.

#### **4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARRETCHE, Marta T. S.. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 1999, vol.14, n.40, pp.111-141. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>. Acesso em: 13 de mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, FGV, 2012.

BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.

BRASIL. Presidência da República. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil** [recurso eletrônico]. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador. Volume 2: formação do Estado e Civilização**. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

\_\_\_\_\_. **Escritos urbanos**. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

\_\_\_\_\_. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Editora 34, 2009a.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo, Martins Fontes, 1981.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social, PNAS/2004**. Brasília: MDS, 2005.

OLIVEIRA, Floriano J. Godinho de. **Reestruturação econômica, poder público e desenvolvimento social: possibilidades de disputas e de recomposição do poder no território**. IX Coloquio Internacional de Geocrítica. Porto Alegre, 2007. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/floriano.htm>. Acesso em 13 abr. 2018.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

OLIVEIRA, Floriano J. Godinho de; SOARES, Thais de Oliveira. **Os limites da integração e das políticas territoriais na escala local: a ação dos municípios no planejamento territorial.** *Scripta Nova. Rev. Electronica de Geografia y Ciencias Sociales*, vol. XVI, nº 418 (56). Bracelona. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-418/sn-418-56.htm>. Acesso em 13 abr. 2018.

PAIM, Jairnilson Silva Paim. **A Constituição Cidadã e os 25 anos do Sistema Único de Saúde (SUS).** *Cad. Saúde Pública* [online]. 2013, vol.29, n.10, pp.1927-1936. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v29n10/a03v29n10.pdf>. Acesso em: em 13 abr. 2018.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão.** 7ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

TELLES, Vera da Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal.** Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.