



Revista de Políticas Públicas
ISSN: 2178-2865
revistapoliticaspublicas@ufma.com
Universidade Federal do Maranhão
Brasil

Sousa de Araújo, Maria do Socorro
POBREZA E TERRITÓRIOS (DE POBREZA): confi gurações a partir da Política de Assistência Social
Revista de Políticas Públicas, vol. 22, 2018, pp. 1606-1624
Universidade Federal do Maranhão
Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321158844082>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

UFMA redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto



**POBREZA E TERRITÓRIOS (DE POBREZA):
configurações a partir da Política de
Assistência Social**

Maria do Socorro Sousa de Araújo¹

Resumo

O artigo aborda reflexões desenvolvidas sobre a Assistência Social como Política Pública inserida no Tripé da Seguridade Social no Brasil e na ampliação dos direitos sociais. Discute os critérios para definição de grupos sociais como público alvo prioritário, a partir da configuração de territórios de pobreza; problematiza os critérios utilizados para adoção da territorialização da Política de Assistência Social, tendo em vista a diversidade étnica, social e territorial brasileira.

Palavras-chave: Pobreza, território, Política Nacional de Assistência Social.

**POVERTY AND TERRITORIES (OF POVERTY): from Social
Assistance Policy settings**

Abstract

The article approaches reflections developed on Social Assistance as Public Policy inserted on the Tripod of Social Security in Brazil and in the extension of social rights. It discusses the criteria for defining social groups as a priority target audience, based on the configuration of poverty territories; problematizes the criteria used for the adoption of the territorialization of the Social Assistance Policy, taking into account the Brazilian ethnic, social and territorial diversity.

Key words: Poverty, territory, National Social Assistance Policy.

¹ Assistente Social, Doutora em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Docente com exercício como professora do quadro permanente do PPGPP/UFMA e do Curso de Graduação em Serviço Social/UFMA. E-mail: contato.socorro@gmail.com / Endereço: Universidade Federal do Maranhão - UFMA: Av. dos Portugueses, 1966, Bacanga - São Luís - MA. CEP 65080-805

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo foi redigido originalmente como parte da Mesa Temática Coordenada intitulada “Pobreza(s)”, territórios e multiterritorialidades em questão: desafios para a Política Nacional de Assistência Social, apresentada na VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas (VIII JOINPP), cujo propósito foi expor resultados e reflexões balizados em estudos e pesquisas desenvolvidos por um grupo de professor(a)s pesquisador(a)s de três instituições de ensino superior de dois estados do país, Maranhão e Paraíba, acerca da discussão da pobreza, territórios e multiterritorialidades no âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

As ponderações apresentadas nesse artigo tomam como ponto de partida a perspectiva de que a pobreza, assim como o território são categorias teóricas – regiões¹, construídas historicamente a partir de diferentes critérios. Considerá-los como região, como categoria teórica, significa explicitar que todo processo de classificação é, na verdade, um processo de delimitação de um grupo social, de um critério de di-visão social, que se propõe a dar descontinuidade e impor fronteiras não apenas às regiões geográficas, mas também às regiões que compõem o velho e o novo, o homem e a mulher, o rico e o pobre.

Assim, as concepções de pobreza são variadas e se orientam por diferentes valores, diferentes critérios, tais como: econômicos, político-ideológicos, culturais, religiosos, médicos. Tais critérios servem para fundamentar a construção de uma determinada concepção de pobreza.

Nessa lógica, os denominados territórios também são regiões que podem ser classificadas a partir de diferentes critérios: geográficos, político-administrativos, sentimentos de pertença, práticas culturais e dinâmicas sociais.

Pretendo aqui, então, identificar e analisar qual(is) as concepções de pobreza e de território são acionados por parte dos técnicos trabalhadores e gestores do SUAS no Maranhão; quais possíveis relações são estabelecidas entre pobreza, territórios e territórios de pobreza por parte desses profissionais, considerando que no texto normativo da PNAS (2004) e no próprio Sistema Único de Assistência Social (SUAS, 2005) a questão da territorialização da Assistência Social² se constitui aspecto central. E ainda, haja vista que a Assistência

POBREZA E TERRITÓRIOS (DE POBREZA): configurações a partir
da Política de Assistência Social

Social vem sendo historicamente responsável, no Brasil, por intervir sobre os ditos pobres, identificando os grupos mais vulneráveis ou os supostos territórios de pobreza.

Os dados aqui apresentados são parciais, resultantes da pesquisa Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social na Região Norte e Nordeste: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil realizada pelas pesquisadoras do GAEPP vinculadas a Universidade Federal do Maranhão (UFMA); e visa a análise do Processo de Implementação da PAS/SUAS nas regiões Norte e Nordeste, a partir de uma amostra intencional, em 18 municípios dos estados do Maranhão, Ceará e Pará, buscando verificar como está sendo feita a implementação do SUAS no âmbito dos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), dos Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e dos Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros POP, nos municípios selecionados. Os dados aqui ressaltados são resultantes de dois (2) grupos focais realizados com técnicos trabalhadore(a)s das equipes dos CRAs e CREAs em 01 (um) município maranhense integrante da pesquisa.

E ainda, apresento dados coletados no âmbito de três cursos por mim ministrados como parte do Projeto Capacita Suas, no Maranhão, em 2015³. Tais cursos foram ministrados para um total de 117 técnicos integrantes das equipes de referências nos CRAs e CREAs e também gestores da PAS, oriundos de cerca de vinte (20) diferentes municípios das diversas regiões do estado.

No âmbito do Curso intitulado Capacitação para o Provisamento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do Suas e Implementação de Ações do Plano Brasil Sem Miséria/Capacita Suas, na perspectiva de discutir o conteúdo relativo a A Assistência Social e a Garantia dos Direitos Socioassistenciais por meio do SUAS: a Assistência Social no campo da Seguridade Social; e a especificidade da Assistência Social no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), eu iniciei as atividades através da discussão sobre território visando identificar a concepção que possuíam sobre território e também identificar o nível de conhecimento deles acerca dos municípios e das dinâmicas socioterritoriais dos lugares onde atuavam profissionalmente; e também, realizei exposição e discussão de charges sobre o denominado pobre e a questão da inserção dos pobres

no Bolsa Família na perspectiva de identificar as concepções sobre pobreza e os denominados pobres; e por fim identificar as possíveis relações por eles estabelecidas entre pobreza, territórios e territórios de pobreza.

2 POBREZA COMO CRITÉRIO DE DIFERENCIAÇÃO

SOCIAL: configurações de territórios de pobreza a partir da Política de Assistência Social?

A Política de Assistência Social se configura como Política Pública no Brasil a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, no âmbito da Seguridade Social, em conjunto com as Políticas de Saúde e da Previdência Social.

Na atualidade, a legislação que orienta e normatiza a Assistência Social é constituída pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 1993), pela PNAS (2004) e pelo SUAS (2005).

A PNAS (2004) apresenta uma análise situacional do país, na perspectiva de identificar onde estão e quem são os grupos sociais mais vulneráveis e como se efetuará a proteção social realizada pela Assistência Social frente às demandas advindas de tais grupos, na perspectiva de municipalização das atividades socioassistenciais.

A PNAS, apesar de se proclamar como política universalizante, especifica quem são os usuários da Assistência Social, conforme texto em destaque:

Constitui o público usuário da política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p. 199, grifos meus).

Dessa forma, definida a priori, a Assistência Social é uma Política universalizante destinada indistintamente a quem dela necessitar, sendo que, contudo, ao se delimitar o público usuário da política, são apontados vários tipos diferentes de necessitados e necessidades

POBREZA E TERRITÓRIOS (DE POBREZA): configurações a partir
da Política de Assistência Social

(tais como aquelas oriundas da pobreza, discriminação de diversas ordens, fases de vida, violência, das mais diversas deficiências).

No que diz respeito a quem a PAS se destina, é possível afirmar que não há unanimidade entre grande parte dos gestores e trabalhadores do SUAS no Maranhão. Através da pesquisa realizada no Maranhão, como parte da pesquisa sobre a Política de Assistência Social nas regiões Norte e Nordeste, especificamente no que se refere à implementação do SUAS foi possível constatar que há compreensões diferenciadas acerca de qual seria o público alvo da PAS. Constatação similar foi verificada em relação aos gestores e trabalhadores do SUAS no âmbito de 03 turmas do Capacita Suas no Maranhão.

Parte dos gestores e profissionais asseguram que a PAS seria uma política pública universal e que dessa forma, estaria destinada a todos, enquanto outro grupo, majoritário, afirma que se trata de uma política para quem dela necessitar, ou seja, voltada para os pobres. Para tanto, estabelecem uma comparação entre SUS e SUAS, no sentido de demarcar que o SUS está voltado para a população em geral, enquanto o SUAS estaria voltado a um público específico, caracterizado pela necessidade dos serviços e benefícios em decorrência de baixa renda ou situação financeira pouco elevada, conforme destacado na fala a seguir:

O SUS é para todos, o SUAS é para quem dele necessitar, porque a diferença é muito grande nisso.

[...]A pessoa que tem uma situação financeira elevada ela não vai precisar... Então é uma coisa muito complicada porque nem todo mundo consegue fazer essa diferença, acha que a Política de Assistência é para todos, mas não é. (Informação verbal, grifos nossos)⁴.

A PAS é uma política social constitutiva da Seguridade Social no Brasil. Conforme estabelecido no artigo 194º da CF de 1988, a Seguridade Social é constituída por três políticas de proteção social: saúde, previdência e assistência social. A saúde é reconhecida como direito de todos, independentemente de ter havido contribuição à seguridade social (Lei SUAS nº 8.080, de 19 de setembro de 1990); a previdência constitui-se como política contributiva, o que significa que para se ter acesso à ela, faz-se necessário haver contribuição à seguridade social, a partir de critérios definidos; e a assistência social, que se caracteriza como política social não contributiva, destinada à quem dela necessitar, independentemente de ter havido ou não con-

tribuição à seguridade social. (BRASIL, 2015; ARAÚJO; CARNEIRO, 2016).

Dessa forma, parece haver, por parte de um percentual expressivo dos trabalhadores do SUAS no Maranhão uma compreensão equivocada na interpretação de que “[...] a assistência social é destinada à quem dela necessitar.” (BRASIL, 2015, p. 13), não levando em conta que essa afirmação diz respeito ao aspecto de que a Política é destinada à qualquer pessoa, independentemente de ter realizado contribuição à seguridade social, não se referindo, portanto, exclusivamente à um determinado grupo de necessitados, ou pobres(classificados a partir do critério da renda), conforme interpretado por alguns dos técnicos participantes dos grupos focais (ARAÚJO; CARNEIRO, 2016) e pela maioria dos integrantes das 03 turmas do CapacitaSuas.

Nessa perspectiva é fundamental a compreensão de que a pobreza (quando compreendida como decorrente da ausência de uma determinada renda) existente no Brasil, é resultante do modo de produção capitalista e das particularidades do processo de formação da nossa sociedade; e se constitui como expressão da questão social, podendo originar riscos e vulnerabilidades sociais que devem ser considerados no planejamento e execução da PAS. Há, portanto, que se considerar que a partir do critério da falta de determinada renda, necessariamente, algumas pessoas ou grupos sociais denominados pobres compõem uma parcela do público alvo da PAS, demandando a oferta de segurança de acolhida e segurança de sobrevivência (e de renda), como ponto de partida para o acesso às demais seguranças e aos demais direitos estabelecidos pela PNAS. (ARAÚJO; CARNEIRO, 2016).

E ainda, grande parte dos técnicos do CRAS e CREAS ao realizarem uma associação entre necessitados e pobres ressaltam que a PAS estaria destinada aos denominados pobres; e que justamente por isso, o carro chefe da Política de Assistência Social é o Bolsa Família, por ser uma transferência de renda voltada para os necessitados. Há, dessa forma, uma certa confusão em relação ao público alvo da PAS que nesses termos, supostamente, ficaria restrito aos usuários do Bolsa Família. Bem como há uma redução em relação à segurança e tipos de proteção ofertados pela PNAS, levando em conta apenas a garantia de segurança de sobrevivência, através da oferta de programa de transferência de renda no município.

***POBREZA E TERRITÓRIOS (DE POBREZA): configurações a partir
da Política de Assistência Social***

Os dados da pesquisa revelam que ainda há por parte de grande parte dos sujeitos da PAS uma compreensão reducionista, limitada da pobreza, restrita ao critério da ausência de renda; bem como, parece ainda predominar uma prática (histórica) de culpabilização do pobre pela sua condição de pobreza. (ARAÚJO; CARNEIRO, 2016).

No âmbito do Curso Capacitação para o Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do Suas e Implementação de Ações do Plano Brasil Sem Miséria/CapacitaSuas, na perspectiva de discutir o conteúdo relativo a A Assistência Social e a Garantia dos Direitos Socioassistenciais por meio do SUAS: A Assistência Social no campo da Seguridade Social; e a especificidade da Assistência Social no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), conforme enfatizei anteriormente, realizei exposição e discussão de charges sobre o denominado pobre e a questão da inserção dos pobres no Bolsa Família.

Essa atividade foi realizada em duas das três turmas para as quais ministrei o referido curso. No momento das discussões foi explicitado por grande parte dos cursistas/profissionais ali presentes que concordavam com os conteúdos abordados nas charges e com a forma como eram abordados, portanto, concordavam com estereótipos, estigmas e preconceitos presentes nas charges, compartilhando do pensamento do senso comum de que os usuários da Política de Assistência, particularmente os usuários dos programas de transferência de renda são acomodados, preguiçosos e de certa forma, até um certo ponto, responsáveis pela sua condição de pobreza. Dentre os 69 profissionais presentes nas duas turmas, apenas quatro (04) deles fizeram considerações críticas sobre as charges e os conteúdos ali expressos e apontaram o recebimento dos benefícios como suposto direito; sendo que os demais ou se posicionaram em concordância com o conteúdo das charges ou permaneceram calados. Dessa forma, parece preponderar entre profissionais trabalhadores(a)s do SUAS a concepção de que a transferência de renda (o Bolsa Família particularmente) constitui-se uma dádiva concedida aos pobres, preguiçosos e acomodados.

No Maranhão conforme demonstro em pesquisa anterior (SOUSA, 2001) é muito comum a interpretação de que o maranhense é pobre porque é preguiçoso, pois, arraigou-se no imaginário so-

cial a representação do maranhense, como alguém averso ao trabalho físico.

A respeito da constituição de uma anti-ética do trabalho e as repercussões na representação da identidade do maranhense, os trabalhos de Valverde (1957) e de Andrade (1969)⁵, foram amplamente difundidos como parte dos esquemas explicativos que vem designando a identidade do maranhense, interpretando-o como alguém que se opõe ao trabalho, um preguiçoso, sendo que tais esquemas vão sendo comumente reproduzidos, constituindo-se eixo explicativo de apoio e fundamentação para interpretações negativas acerca do maranhense e da sua suposta condição de pobreza.

Os autores citados, bem como, os informantes da pesquisa, fazem referência, ao que se considera padrão étnico/cultural; ou seja, estabelecem relações diretas entre raça, clima e meio ambiente e a determinação das características dos maranhenses como preguiçosos. Nesse sentido, há uma naturalização do homem ao meio ambiente, uma certa desumanização, sendo que as determinações climáticas, geográficas e de raça, explicariam, por sua vez, o desapego ao trabalho pelo maranhense, tendo em vista que a natureza farta lhe oferece tudo o que necessita para sobreviver, não havendo supostamente necessidade de esforço físico.

Parece-nos, portanto, que há uma certa exacerbação no que diz respeito a suposta aversão ao trabalho físico pelo maranhense, tal qual já enfatizado em trabalho anterior. (SOUSA, 2001). Na realidade, a representação do maranhense como alguém que não tem aptidão para o trabalho, que prefere viver na ociosidade, apenas usufruindo dos fartos recursos naturais, sem a exigência de esforço físico, remete-nos ao tipo ideal aventureiro, cujo ideal “[...] será colher o fruto sem plantar a árvore.” (HOLANDA, 1998, p. 44), sendo que a suposta preguiça é comumente utilizada como justificativa para situação de pobreza existente no Maranhão e para inclusão e permanência nos programas de transferência de renda.

E assim, apesar de que no âmbito da pesquisa sobre o SUAS num primeiro momento tenha sido apontada por parte dos técnicos a concepção da PAS como um direito, contudo, esse direito expresso na transferência de renda, deveria estar restrito à um determinado tempo de recebimento do benefício. Desta forma, houve o predomínio de falas que ao relacionarem à PAS ao Bolsa Família, apontaram que a PAS deveria estabelecer metas de saída dos usuários, pois

POBREZA E TERRITÓRIOS (DE POBREZA): configurações a partir
da Política de Assistência Social

supostamente, o principal objetivo da Política seria a de conceder a transferência de recurso por um tempo determinado, o que possivelmente levaria o usuário a sair da condição de pobreza, conforme explicitado na fala a seguir:

Então o SUAS ele poderia aproveitar esse avanço que o SUS está fazendo recentemente, de tentar estabelecer metas pra quem dá um resultado e o resultado que a gente tem que fazer é o seguinte: nós conseguimos identificar o pobre, nós conseguimos incluir ele, mas nós não estamos conseguindo tirar ele, fazer com que ele saia dessa condição. E às vezes a gente acaba percebendo que aquele programa está tendo um efeito contrário e a gente não tem meio formal a nível nacional de fazer com que ele saia daquela situação.

Eu acredito que isso é extremamente importante para que a política do SUAS possa avançar, nós conseguimos incluir, mas nós precisamos tirar, não é tirar, é fazer com que ele saia. (Informação verbal, grifo nosso)⁶.

O estabelecimento de metas deveria ocorrer “[...] porque Assistência é isso, é você trabalhar o indivíduo para ele sair da situação de vulnerabilidade.” (Informação verbal)⁷. E que o não estabelecimento das metas de saída estabeleceria uma espécie de círculo vicioso e uma prática de institucionalização da pobreza. Ponderações como essa também foram realizadas por parte dos técnicos/profissionais presentes nas 03 turmas do CapacitaSuas.

Há, portanto, por parte de técnicos integrantes das equipes de referências no Maranhão, uma compreensão de que a PAS deveria proporcionar renda por um determinado período de tempo, até que o usuário obtenha condições de gerar sua própria renda e consequentemente superar uma situação de vulnerabilidade social e vir a ser retirado do Bolsa Família.

Dessa forma, parece prevalecer uma compreensão de que a situação de pobreza caracterizaria em si uma vulnerabilidade social possível de ser superada pela Política de Assistência Social ou pelo esforço individual dos usuários. Esses técnicos desconsideram, contudo, o fato de que a situação de pobreza não se constitui uma vulnerabilidade social, nem é de reponsabilidade individual, familiar ou grupal, sendo, contudo, decorrente da posição de classe ocupada no modo de produção capitalista, ou dito de outra forma, da posição ocupada pelo agente social no campo econômico e produtivo; e que consequentemente os supostos riscos e vulnerabilidades sociais exis-

tentes devem ser compreendidos nesse contexto. (ARAÚJO; CARNEIRO, 2016).

A partir da compreensão de que deve haver um controle acerca do tempo de permanência do usuário no PBF, um dos técnicos participante do grupo focal e vários outros integrantes das turmas do CapacitaSuas, destacam ainda que a PAS deveria, inclusive, ampliar as denominadas condicionalidades existentes para permanência no programa. Sugerem, inclusive, a adoção da prática de controle de natalidade aos usuários do Bolsa Família, pois, supostamente a condição de extrema pobreza dessas famílias, institucionalizada a partir do recebimento do benefício, demonstraria a necessidade de práticas de controle em relação à quantidade de filhos, haja visto que tais pessoas não dispõem de condições de garantir plenamente o sustento dessas famílias, conforme destacado na fala a seguir:

O Bolsa Família, o qual é o carro chefe da Política de Assistência, é que pra uma pessoa ter o Bolsa Família ela precisa provar que ela é extremamente pobre e quando ela prova para o governo que ela é muito pobre, que ela está em uma situação de extrema pobreza ela deixa claro que ela não tem condições de prover às vezes o mínimo necessário para a alimentação, por exemplo. E o Programa ele não faz nenhuma exigência quanto ao controle de natalidade. Então, na minha opinião, a pessoa, a família, quando ela entra no Bolsa Família, pelo fato de provar que ela está numa situação de extrema pobreza, ela não poderia ter filho, gerar uma outra criança enquanto ela está naquela situação que ela não pode prover. (Informação verbal)⁸.

No Maranhão, conforme demonstrei em pesquisas anteriores (ARAÚJO, 2009) é muito comum a representação da pobreza a partir da ideia de fertilidade, expressa no grande número de filho(a)s que o denominado pobre costuma ter, sendo muitas vezes ressaltada de forma pejorativa e preconceituosa, como se tais pessoas não tivessem o direito de botar filho no mundo.

Assim, no grupo focal e nas turmas do CapacitaSuas alguns ponderavam acerca da necessidade de um efetivo controle dos usuários e de práticas de acompanhamento sistemático na perspectiva de realização de desligamento do usuário após um período de inserção no Bolsa Família. Ressaltam, entretanto, que não há esse efetivo acompanhamento e os atendimentos se limitariam na maioria das vezes ao atendimento das demandas espontâneas, em grande quanti-

POBREZA E TERRITÓRIOS (DE POBREZA): configurações a partir
da Política de Assistência Social

dade, advindas predominantemente das pessoas de baixa renda que procuram o CRAS e CREAS, nos municípios.

Para além das demandas espontâneas, alguns técnicos fazem menção ao aspecto de que visando a oferta de determinadas ações e serviços, são eventualmente identificados territórios de pobreza, ou locais pobres, caracterizados por moradias simples e muitas vezes improvisada, no âmbito do município (adotado como critério prioritário para definição de território).

No Maranhão, conforme demonstrei em pesquisas anteriores (ARAÚJO, 2009), não só um povoado, ou determinado bairro são adotados como princípios classificadores do pobre, mas também, o tipo de moradia que alguém possua ou deixe de possuir, serve de critério para identificar o pobre. Dessa forma é comumente identificado como pobre quem mora em casas denominadas ô de dentro, ô de fora, que são assim conhecidas por não disporem de mobílias, nem de muitos utensílios domésticos, não possuindo as portas e janelas (peças de madeiras que fecham as aberturas). Não possuem nada que possa, portanto, desviar o som da fala de alguém. O som do ô de dentro, ô de fora, ecoa livre, sem empecilhos.

Nos municípios maranhenses, além das moradias pobres que podem estar em princípio em qualquer área da cidade, já é possível identificar particularmente a partir das duas últimas décadas formas de segregação socioespacial e a constituição de determinados bairros, territórios de pobreza, ou lugar dos pobres; e bairros dos ricos, algo que era mais explícito apenas nos grandes centros urbanos.

Grande parte dos trabalhadores do SUAS fazem menção à necessidade de identificação dos territórios de pobreza. Segundo enfatizam, adotam os critérios de território definido no âmbito da PNAS, ou seja, adotam o município como território primeiro (demarcação administrativa e geográfica); e a partir daí, ressaltam a necessidade de identificação dos territórios de pobreza existentes no interior dos municípios.

Um aspecto central na PNAS (2004) e no próprio SUAS (2005) é a questão da territorialização da Assistência Social. A esse respeito, a PNAS (BRASIL, 2004, p. 178, grifos nossos) enfatiza:

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 sócio familiar (sic) por sua vez, permite o exame da realidade a partir das necessidades, mas também dos recursos de cada núcleo/domicílio.

A territorialização se propõe como estratégia para implementação da descentralização político-administrativa e a participação popular uma vez que a rede de serviços da Política de Assistência Social seria alocada por território, estando, assim, mais próxima do contexto e das vulnerabilidades das famílias. No entanto, o entendimento de território da PNAS (2004) se pauta no âmbito do Estado, sendo os municípios a menor escala administrativa governamental. (SILVA: ARAÚJO, 2016).

Nesses termos, a PNAS propõe a classificação dos 5.561 municípios brasileiros em portes, conforme destacado a seguir:

Tabela 1 - Classificação dos municípios por porte

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO
Pequeno porte I	Até 20.000 habitantes
Pequeno porte II	Entre 20.001 e 50.000 habitantes
Médios	Entre 50.001 e 100.000 habitantes
Grandes	Entre 100.001 e 900.000 habitantes
Metrópoles	Acima de 900.000 habitantes

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília, DF, 2004; ARAÚJO, M. do S. S. de; CARNEIRO, M. A. F. A realidade do estudo empírico no município de barreirinhas: relatório da pesquisa de campo. [S. l.: s. n.], 2016.

Ao considerar a dinâmica socioterritorial no conhecimento da realidade, a PNAS parte do pressuposto da necessidade de se ter um conhecimento mais aproximado das reais necessidades dos usuários, a partir de uma visão mais aproximada das demandas.

Dessa forma, a PNAS (2004) critica a maneira anterior de identificação dos grupos vulneráveis que utilizava principalmente o critério da divisão por segmentos (crianças, adolescentes, gestantes, idosos, pessoas com deficiência...) indicando que estes homogeneizavam as particularidades regionais. (SILVA: ARAÚJO, 2016).

A territorialização demarcada pelo Estado através da Política de Assistência Social dar-se através da adoção da escala administrativa governamental (Federal, Estadual e Municipal) e a partir da classificação dos municípios através de índices de pobreza. Assim:

POBREZA E TERRITÓRIOS (DE POBREZA): configurações a partir
da Política de Assistência Social

[...] ao inserir os municípios brasileiros nas medidas da pobreza (até ½ salário mínimo per capta) e da indigência (até ¼ do salário mínimo per capta), a PNAS (2004) conclui que os municípios com grande porcentagem da população vivendo abaixo da linha da pobreza e da indigência são os de pequeno porte. Com isso, a Assistência Social, enquanto uma política territorializada, constrói e identifica (inicialmente, utilizando os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002) territórios de pobreza, ou seja, os municípios considerados mais pobres e dentro destes, as regiões mais pobres ainda. (SILVA: ARAÚJO, 2016, p. 11).

Dessa forma, a Política hierarquiza e estigmatiza territórios, utilizando um padrão comum para identificar distintas situações, criando a priori territórios de pobreza, desconsiderando às diferenças e singularidades socioterritoriais que pretende inicialmente destacar.

A Política adota a concepção de território como o “[...] espaço onde o Estado exerce a sua soberania ou o espaço de intervenção exclusiva de um poder soberano.” (CUNHA; FURTADO, 2009, p. 7). Dessa forma, como ressaltam Silva e Araújo (2016), o conceito de território está associado à base física dos Estados, incluindo o solo, o espaço aéreo e as águas territoriais, sendo as subdivisões territoriais associadas às subdivisões político-administrativas dos Estados.

Tal concepção desconsidera que o conceito de território não deve ser tido como fixo, imutável ou ainda restrito ao espaço de governança, compreendendo-se aí o território nacional, o Estado e os municípios. Para além dessas concepções, Albagli (2004) afirma acerca da necessidade de se compreender o território em sua multidimensionalidade (política, econômica, física, simbólica e sociopolítica. Assim, território, ao adquirir uma pluralidade de conotações, é compreendido nessa conjectura, principalmente como funcional e simbólico, ou seja, exercendo predomínio sobre o espaço tanto para realizar funções quanto para produzir significados. (SILVA; ARAÚJO, 2016). Dessa forma:

Como produtor de significados, o território favorece certa territorialidade, discutida anteriormente, pois reflete a multidimensionalidade do “vivido territorial” (Cunha e Furtado, 2008) pelos membros de uma coletividade. Nesse sentido, “o território ganha uma identidade, não em si mesmo, mas na coletividade que nele vive e o produz, na medida em que surge a partir da produção humana com o uso dos recursos que dão condições à sua existência”. (SILVA; ARAÚJO, 2016, p. 12).

E ainda, Cunha e Furtado (2009) sugerem ainda que, na análise do território, não se pode desconsiderar as relações de poder que nele existem a partir da classificação oficial, tida como legítima no âmbito da Política. Assim, ressaltam:

O território também é trunfo nas mãos de quem o detém. Nesse sentido, pode-se incluir um outro viés de interpretação do território [...] Esse contexto está associado ao fato de que é o Estado que exerce a função de regulador de territórios, do seu território e até de outros que não compõem o seu contínuo territorial. (CUNHA; FURTADO, 2009, p. 5).

O território constitui-se, portanto, espaço de disputas e de relações de poder, pois distintas territorializações estão em jogo na luta social, econômica, cultural e política, e entre elas, a definição de território utilizada pela Política, sendo que, contudo, a pesquisa demonstra que grande parte dos sujeitos da PAS, particularmente os técnicos que constituem as equipes de referências, desconhecem ou desconsideram tal dinâmica; e ainda, na maioria das vezes desconhecem até mesmo os próprios municípios onde atuam e suas dinâmicas socioterritoriais.

Grande parte dos técnicos atuam em mais de um (01) município e residem as vezes em um terceiro local, o que faz com que permaneçam apenas dois dias em média em cada localidade onde atuam. Dessa forma, adotam o critério oficial para demarcação de território (geográfico e político-administrativo) e a partir dessa demarcação, também tendem a configurar territórios de pobreza preestabelecidos, tais como áreas indígenas, comunidades quilombolas⁹, (configurados a priori como áreas pobres), desconhecendo ou desconsiderando particularidades relativas à distintas sociabilidades reativas à tais grupos e suas múltiplas expressões de territorialidade. A partir dessa lógica os critérios de pertença a determinados grupos étnicos (quilombolas, índios...) são acionados para classificação de territórios de pobreza sem que haja na maioria das vezes o conhecimento efetivo de tais territórios e suas territorialidades.

3 CONCLUSÃO

No presente artigo visei analisar as concepções sobre pobreza, territórios e territórios de pobreza adotados por técnicos integrantes das equipes de referências nos CRAS e CREAS no Maranhão, a partir da PNAS.

POBREZA E TERRITÓRIOS (DE POBREZA): configurações a partir da Política de Assistência Social

A Assistência Social historicamente acionada como sendo responsável, no Brasil, por intervir sobre os denominados pobres, visa, dentre outros objetivos, identificar e incluir os grupos mais vulneráveis. Nesse sentido, a PNAS (BRASIL, 2004) se propõe a realizar uma análise situacional do país, visando identificar quem são e onde estão os grupos tais grupos. Num primeiro momento, apesar de se proclamar como política universal, define assim o seu público alvo os grupos sociais mais vulneráveis, comumente associado à ideia de tais grupos seriam os mais necessitados, comumente definidos como sendo os mais pobres. A partir dessa perspectiva grande parte dos técnicos que atuam no SUAS no Maranhão consideram os pobres e as famílias pobres como o público alvo da Assistência Social; e ainda expressam concepções estigmatizantes e depreciativas acerca da pobreza e da inserção e permanência dos pobres no Bolsa Família.

No que diz respeito à concepção de território utilizada como ponto de partida para planejamento e implantação dos serviços socioassistenciais, identifiquei que os técnicos partem da classificação oficial adotada pela PNAS, que define os municípios como o território primeiro, sendo que, contudo, não identifiquei a realização de nenhum trabalho de pesquisa no sentido da implantação da vigilância socioassistencial visando identificar territórios e territorialidades para além dos critérios oficiais definidos a partir da concepção de municípios. Grande parte das vezes tais técnicos desconhecem em parte, inclusive, o próprio município. Quando levados a falar da configuração geográfica, do tamanho e das características, muitos profissionais demonstravam imensa dificuldade; e ainda, alguns outros desconhecem ou não reconhecem as dinâmicas sociais, as vivências de grupos por ventura existentes nas localidades onde atuam.

No máximo, alguns apontam algumas áreas indígenas ou comunidades remanescentes de quilombos como territórios de pobreza, classificados a priori, a partir dos critérios da PNAS.

Conforme ressaltai em trabalho anterior (ARAÚJO, 2009) as políticas públicas, particularmente as de corte social classificam a pobreza baseado em princípios generalistas. Adotam o critério da insuficiência e da falta de renda; o critério das necessidades básicas insatisfeitas; o critério da vulnerabilidade à situação de insegurança alimentar e nutricional; e o critério da exclusão social. Nessa perspectiva, parte de quem é definido como segmentos excluídos do acesso a bens e serviços socialmente produzidos são minorias, que,

de formas específicas, produzem formas próprias de acesso a outros bens e serviços, partindo de conhecimentos seculares. (ARAÚJO, 2009). Este é o caso dos povos indígenas, das comunidades quilombolas, incluídos entre os segmentos que são atendidos pela Política de Assistência Social, e, portanto, considerados a priori como pobres e excluídos.

Ou ainda, os técnicos do SUAS classificam como territórios de pobreza as áreas com moradias simples, principalmente aquelas do tipo ô de dentro, ô de fora, que as pessoas, inclusive se esforçam muito para modificá-las, tendo em vista que no Maranhão, tais tipos de moradia são comumente citadas para classificar situação de pobreza. Assim, os dados revelam que tais técnicos desconhecem ou pouco reconhecem territórios e distintas territorialidades, para além das demarcações oficiais e do que estão comumente classificados como territórios de pobreza.

REFERÊNCIAS

- ALBAGLI, S. Território e Territorialidade. In: SACHS, I. (Org.). *Territórios em Movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva*. Rio de Janeiro: Sebrae, 2004.
- ANDRADE, M. C. de. O Meio-norte. In: ANDRADE, M. C. da. *Paisagens e problemas do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1969.
- ARAÚJO, M. do S. S. de. *Fome de pão e de beleza: pobreza, filantropia e direitos sociais*. São Luís: EDUFMA, 2009.
- _____; CARNEIRO, M. A. F. *A realidade do estudo empírico no município de barreirinhas: relatório da pesquisa de campo*. [S. l.: s. n.], 2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS*. Brasília, DF, 2004.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- CUNHA, H. W. A. P.; FURTADO, M. L. S. Território e Territorialidades: por uma análise geográfica em trânsito no Estado do Maranhão. In: *SIMPOSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA POLITICA TERRITORIO E PODER*, 1., 2009, Curitiba, PR. Anais... Curitiba, PR, 2009. v. I. p. 1-15.

***POBREZA E TERRITÓRIOS (DE POBREZA): configurações a partir
da Política de Assistência Social***

Disponível em: <http://www.nilsonfraga.com.br/anais/CUNHA_Hermeneilce_Wast_Aires_Pereira.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2010.

HOLANDA, S. B. de. Raízes do Brasil. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SILVA, J.; ARAÚJO, M. do S. S. de. Territorialização e diversidade étnica na Política Nacional de Assistência Social: caminhos divergentes. In: TEIXEIRA, S. (Org.). Política de assistência social e temas correlatos. Campinas, SP: Papel Social, 2016. p. 289-310.

_____; _____. Assistência Social, (etno)pobreza e comunidades quilombolas. In: CONSERVA, M. de S.; ALVES, J. de M.; SILVA, E. L. P. da. (Org.). A Gestão da proteção social em debate. 1. ed. João Pessoa: Editora do CCTA/UFPB, 2017. p. 81-95.

SOUSA, M. do S. A. A anti-ética do trabalho e a repreensão da identidade do maranhense: o que faz ser preguiçoso. Revista Série de Política Públicas, São Luís, v. 1, n. 1, p. 39-50, 2001.

VALVERDE, O. Geografia econômica e social do babaçu no meio-norte. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, 1957.

Notas:

¹ Conforme Bourdieu (2010, p. 114, grifo do autor), a região é um : “[...] princípio da divisão, ato mágico, quer dizer, propriamente social, de diacrisis que introduz por decreto uma descontinuidade decisória na continuidade natural (não só entre as regiões do espaço, mas também entre as idades, os sexos, etc. [...])”.

² A esse respeito, ver Silva e Araújo (2016).

³ O Capacita SUAS é uma estratégia do governo federal de instituir educação permanente e continuada, em consonância com as diretrizes e princípios da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS visando o aprimoramento da gestão e a progressiva qualificação dos serviços e benefícios socioassistenciais. (BRASIL, 2015). No Maranhão, o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES) em parceria com a UFMA, através do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Desigualdade e Exclusão Social (GDESS)/Departamento de Serviço realiza desde 2015 diversos cursos no âmbito do Programa CapacitaSUAS. (ARAÚJO; CARNEIRO, 2016). Os cursos para as citadas turmas foram ministrados por mim, em parceria com a assistente social Daniela Araújo Vieira

⁴ Depoimento retirado do Grupo Focal com técnicos e Conselheiros do CRAS, realizado em 5 de janeiro de 2016.

Maria do Socorro Sousa de Araújo

- ⁵ Conforme enfatizei em trabalho anterior “Os citados autores que analisam a identidade do maranhense são geógrafos e encontram-se inseridos na luta pela legitimação do seu conhecimento e de sua autoridade científica, revestindo-se dessa forma, de critérios que delimitam sua competência específica, a partir de uma formação específica, que lhe foi sendo moldada academicamente, o que repercute e muitas vezes determina a sua forma de percepção e de explicação da realidade.” (SOUSA, 2001, p. 43).
- ⁶ Depoimento retirado do Grupo Focal com técnicos e Conselheiros do CRAS em Barreirinhas, realizado em 5 de janeiro de 2016.
- ⁷ Informação retirada do depoimento do Grupo Focal com técnicos e Conselheiros do CRAS em Barreirinhas, realizado em 5 de janeiro de 2016.
- ⁸ Depoimento retirado do Grupo Focal com técnicos e Conselheiros do CRAS em Barreirinhas, realizado em 5 de janeiro de 2016.
- ⁹ A respeito da discussão da inter-relação entre Assistência Social, pobreza e grupos etnicamente diferenciados, através da identificação e problematização dos critérios oficiais de inclusão das comunidades quilombolas como público-alvo prioritário da Política Nacional de Assistência Social no Brasil, ver Silva e Araújo (2017). Assistência social, (etno) pobreza e comunidades quilombolas.