



Desenvolvimento em Questão

ISSN: 1678-4855

davidbasso@unijui.edu.br

Universidade Regional do Noroeste do

Estado do Rio Grande do Sul

Brasil

Pizzio, Alex; Carneiro da Silva, Márcia Michelle
Território Vulnerável e Desenvolvimento Humano. Uma Análise à Luz da Política Pública
de Assistência social
Desenvolvimento em Questão, vol. 14, núm. 35, julio-septiembre, 2016, pp. 177-206
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul
Ijuí, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75246032007>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Território Vulnerável e Desenvolvimento Humano

Uma Análise à Luz da Política Pública
de Assistência social

Alex Pizzio¹

Márcia Michelle Carneiro da Silva²

Resumo

O enfrentamento da desigualdade e da pobreza tem sido objeto tanto das políticas públicas quanto dos modelos de desenvolvimento que lhes dão suporte. No Brasil contemporâneo, a descentralização da Assistência Social, política prioritária na mitigação da pobreza e da desigualdade, tem considerado o território como dimensão estratégica ao êxito da política por meio do aprimoramento da gestão e da oferta de serviços públicos. O objetivo deste artigo é refletir acerca das circunstâncias que envolvem os indivíduos, os espaços vividos e as perspectivas do desenvolvimento humano, de modo a compreender a complexidade do território ante os contextos da política de Assistência Social. Para dar conta desse objetivo, discorremos sobre a vulnerabilidade socioeconômica, cível e territorial, buscando delimitar as principais características do território vulnerável e, desse modo, contribuir para o aprofundamento das investigações acerca da territorialização da política pública de Assistência Social e Desenvolvimento Humano. As conclusões demonstram que os territórios considerados vulneráveis requerem formas mais adequadas para a introdução, gestão, monitoramento, avaliação e informação no âmbito da política de Assistência Social, de forma a superar a perspectiva tradicional de focalizar o indivíduo e a condição de pobreza.

Palavras-chave: Assistência social. Pobreza. Vulnerabilidade. Território. Desenvolvimento humano.

¹ Doutor em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade do Tocantins (UFT). alexpizzio@uft.edu.br

² Mestre em Desenvolvimento Regional e Especialista em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional (Nuder) da Universidade Federal do Tocantins (UFT). micarneiro@hotmail.com

TERRITORY AND VULNERABLE HUMAN DEVELOPMENT A REVIEW IN LIGHT OF THE PUBLIC POLICY OF SOCIAL ASSISTANCE

Abstract

The fight against inequality and poverty has been the subject of both public policy and the development models that give them support. In contemporary Brazil, descentralisation of social services, priority policy in mitigating poverty and inequality, has considered, the territory as a strategic dimension to the success of the policy through the improvement of the management and provision of public services. The purpose of this article is to reflect on the circumstances involving individuals, the spaces and the human development perspective in order to understand the complexity of the territory against the Social Assistance policy contexts. To realize this goal, we speak about the socio-economic, civil and territorial vulnerability, seeking to define the main characteristics of the territory vulnerable and, thereby, contribute to the deepening of the research on the territorialization of public policy of social assistance and human development. The findings show that the territories considered vulnerable require best ways for the implementation, management, monitoring, evaluation and information within the framework of social welfare policy, so as to overcome the traditional perspective to focus on the individual and the condition of poverty.

Keywords: Welfare. Poverty. Vulnerability. Territory. Human development.

A redução da desigualdade social e regional está posta como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estipulado pela Constituição de 1988 – CF/88 – visando a diminuir ou mesmo amenizar o quadro de desigualdade estrutural instituído. É nesse patamar que a Assistência Social vem adquirindo mudanças cruciais para o ápice do seu caráter público, de direito do cidadão e de dever do Estado, passando a compor o tripé da seguridade social a partir da sua inserção no referido texto constitucional. Assim, para o desenvolvimento das ações socioassistenciais o território e suas especificidades têm sido foco de debates e estudos.

A Assistência Social é atualmente regulamentada em legislação específica – Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de 1993; desde 2004 vem sendo direcionada pelo texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), seguida pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas), instituído em 2005, o qual possui caráter não contributivo, com a finalidade de prover os mínimos sociais aos seus usuários por meio de um conjunto integrado de iniciativas públicas e da sociedade. Não obstante, a Assistência Social tem disposto de serviços descentralizados em todo o território brasileiro, visando ao atendimento e à proteção da população em situação de vulnerabilidade social. Para tanto, a referida política organiza-se em eixos estruturantes, entre eles a territorialização.

A territorialização deve, segundo a PNAS, considerar as disparidades, as situações de risco e a vulnerabilidade social nas diversas localidades. Nessa perspectiva, a luta por direitos e cidadania não se esgota na confecção de uma lei, pois esta pode se deparar com um conjunto diverso de dificuldades para ser cumprida e, em muitos casos, “a lei não esgota o direito. A lei é apenas o direito positivo, fruto de um equilíbrio de interesses e de poder” (Santos, 2012, p. 104).

Segundo Saquet (2007), é possível observar tendências e perspectivas de abordagens do território a partir de nuances dos aspectos produtivo, político, cultural, ambiental e de desenvolvimento local. O autor destaca, todavia, que o território remete a um conceito complexo. Torna-se necessário

pensar o território e sua abordagem, considerando as articulações, interações e a história existente, as quais abarcam diversas dimensões, entre elas a dimensão social. Como observa Santos (2012), a pretensão é alcançar, pelo menos, os bens e serviços que tornam a vida mais digna.

Nessa perspectiva, o debate sobre o território torna-se primordial, afinal não há como pensar o território em suas singularidades sem remeter às questões relativas à desigualdade social. Assim, adquire relevância a reflexão sobre como ocorrem as dinâmicas locais e as articulações territoriais nos espaços vividos por grupos diversos e em situações de privações e vulnerabilidade que coadunam com as expressões da questão social.

Pode-se afirmar, acompanhando Telles (2001, p. 17), que a questão social está diretamente relacionada a uma conjuntura de injustiças persistentes, que se consolidam nos cenários das cidades, “amplificadas por processos intensos de vulnerabilidade socioeconômica e cível”. Diante de tal realidade, diversos estudiosos têm buscado alternativas capazes de subverter esses processos.

Tendo em vista as questões expostas, considera-se importante referir o trabalho de Amartya Sen (2000), uma vez que seus estudos apontam para dimensões relevantes quando se analisam questões relacionadas a contextos de privações, pobreza e desigualdade. Ainda que sua teoria embase políticas constituídas sob o viés econômico, em que algumas observações podem vir a desconsiderar o quadro de pobreza estrutural secular imposto, é oportuna a reflexão por considerar aspectos importantes para o debate e maior compreensão acerca das perspectivas de desenvolvimento.

O autor destaca que tanto as liberdades substantivas quanto o desenvolvimento de capacidades objetivas, que são imperativas ao bom rendimento e ao desenvolvimento da potencialidade humana, podem ser afetadas por aspectos como localização geográfica e espacial, idade, papéis sexuais e sociais, condições epidemiológicas, etc. Assim, o autor realiza um

balanço acerca da acumulação de desvantagens que operam entre a carência de rendimentos e a funcionalidade da renda a partir das localidades e suas vivências.

Tais questões não são importantes apenas para pensar a dimensão social em sociedades como a brasileira, mas adquire premênciam a partir de um olhar mais acurado sobre a política de Assistência Social e sua contribuição na redução das desigualdades sociais. Assim, o objetivo deste trabalho é refletir acerca das circunstâncias que envolvem os indivíduos, os espaços vividos e as perspectivas do desenvolvimento humano, de modo a demonstrar o que se entende por território vulnerável nas diferentes perspectivas teóricas apresentadas, considerando-se o contexto da política de Assistência Social. Para dar conta desse objetivo, o trabalho recorre a aportes teórico-metodológicos acerca da vulnerabilidade socioeconômica e cível, dos espaços vividos pelo cidadão e das perspectivas de desenvolvimento humano.

Território, Territorialização e Vulnerabilidade

Em reflexão acerca do conceito de território, recorre-se à Saquet (2007), o qual ressalta que “o território é entendido como lugar de relações sociais; de conexões e redes” (p. 115). Para o autor, esse entendimento engloba vidas e vai para além da produção econômica. Assim, o território está relacionado à natureza, à apropriação, às mudanças, à mobilidade, à identidade e ao patrimônio cultural. É compreendido como produto socioespacial que proporciona a condição para o hábitat, a vivência e a produção. Há, portanto, a necessidade de se pensar o território considerando as articulações, as interações e a história existente, em suas diversas dimensões.

Nessa perspectiva de compreensão, o autor aponta a territorialidade como relacionada ao agir social. É um aspecto social que “envolve indivíduos que fazem parte de grupos interagidos entre si, mediados pelo território; mediações que mudam no tempo e no espaço [...] O agir social é local, territorial e significa territorialidade” (Saquet, 2007, p. 115).

Assim, apreende-se de Saquet (2007) que os planos e políticas de desenvolvimento devem considerar a geografia das territorialidades, seja ela urbana ou rural, envolvendo redes de sujeitos – coletivos e individuais – que são um instrumento conceitual e operativo para governar a territorialidade. Governar significa interação com os indivíduos, traduz uma territorialidade ativa em rede e, como interatividade das relações, envolve conflitos e mudanças sociais.

Para o autor, o território é produto da condição da territorialização. Os territórios são produzidos no espaço e no tempo pelo exercício do poder de determinado grupo ou classe social, ou seja, pelas territorialidades cotidianas. “As territorialidades são, simultaneamente, resultado, condicionantes e caracterizadoras da territorialização e do território” (Saquet, 2007, p. 127). Esse entendimento acaba por fundamentar o pressuposto de que nas políticas públicas territorializadas existe uma dinâmica e o exercício de relações de poder.

Não obstante, Santos (2012) acrescenta que o território é mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais se vive, trabalha e habita. É também um conjunto simbólico, de forma que o valor do indivíduo pode depender do lugar em que ele está/vive. Há desigualdades sociais que são, em primeiro lugar, desigualdades territoriais, porque derivam do lugar onde cada indivíduo se encontra.

Segundo Saquet (2007, 2011), há uma complexidade e unidade de elementos e momentos, processos e conflitos, temporalidades e territorialidades, em que é preciso compreender que cada indivíduo, cada família, cada instituição pública ou privada, cada unidade produtiva, de consumo e de vida, produz relações históricas e multiescalares de poder, territoriais – territorialidades que podem ser potencializadas para um desenvolvimento com mais autonomia.

Nessa dinâmica que envolve o território e a territorialização, e na qual se tem a territorialidade como resultado da articulação daqueles, há de se chamar atenção à complexidade dos espaços e das vulnerabilidades

socioeconômica e cível existentes, bem como às desigualdades sociais e territoriais que podem ser fortes impeditivos das perspectivas de desenvolvimento humano.

Dessa maneira, considerando a teoria aqui demonstrada, este trabalho aborda a vulnerabilidade territorial tendo por centro das reflexões o agir social e a dinâmica territorial, ou seja: os sujeitos de direitos, suas condições de vida e os limites perpassados no âmbito da pobreza e da desigualdade social e territorial na perspectiva do desenvolvimento humano. É uma reflexão sobre a esfera da vulnerabilidade que envolve a pobreza e as privações sociais a partir dos espaços vividos pelo cidadão.

Silva (2013), ao tratar das questões teórico-conceituais e empíricas sobre a pobreza, aponta questões gerais sobre a temática, realçando diversas abordagens, dentre elas a neoliberal. Segundo a autora, existe uma ampla bibliografia, na qual “a pobreza pode ser entendida a partir de perspectivas teóricas diversas e de expressões tipológicas que situam esse fenômeno na realidade empírica” (Silva, 2013, p. 61). Muitas dessas perspectivas situam a pobreza na relação dialética entre o econômico e o social, entre o indivíduo e a estrutura, e vista por padrões históricos vigentes aliados a uma dimensão política de modo que cada concepção corresponde a estratégias e critérios de intervenção diferenciados. A autora ressalta ainda que a literatura sobre a pobreza mostra que, a partir dos anos 90, os ideais neoliberais começam a ser relativizados, sendo evidenciado que a pobreza resulta do disfuncionamento do sistema de produção.

Sendo assim, neste estudo observa-se a questão da pobreza como a produção/manIFESTAÇÃO de uma diversidade e complexidade de fatores estruturais que envolvem – para além da renda – as condições e circunstâncias de vulnerabilidade e risco social, em um cenário contraditório e desigual de exploração vivenciado pelos sujeitos que se encontram, muitas vezes, alheios às garantias de direitos nos diversos espaços territoriais, considerando, ainda, a forte influência econômica observada nas teorias e nos modos interventivos contemporâneos para enfrentamento da pobreza.

Telles (2006) observa que “o enigma da pobreza está inteiramente implicado no modo como direitos são negados na trama das relações sociais” (Telles, 2006, p. 88). Para a autora, a pobreza é transformada em uma condição natural onde não existem sujeitos de direitos, mas sim o Estado cria a figura do necessitado, que faz da pobreza um estigma do fracasso do indivíduo de lidar com seus infortúnios. “A figura do pobre é inteiramente desenhada em negativo sob o signo da incapacidade e da impotência [...]” (Telles, 2006, p. 97).

Sobre a pobreza contemporânea – de raízes seculares – que ganhou campo de intervenção na virada neoliberal dos anos 80 e 90, Telles (2001) ressalta que existe um feroz pressuposto de culpabilização do indivíduo pela sua situação de pobreza, sendo esta “figurada sob uma lógica que retira qualquer legitimidade à própria noção de direitos, enfatizando os deveres e responsabilidades de cada um por sua situação” (Telles, 2001, p. 15).

A autora afirma ainda que está posta uma conjuntura social de vulnerabilidade social na qual a matriz das desigualdades e das injustiças persistentes é amplificada por processos intensos de vulnerabilidade socioeconômica e cível. Apreende-se, nessa linha de raciocínio, que ao pobre – culpabilizado por seus próprios infortúnios – está imposta uma conjuntura desigual e injusta que o deixa vulnerável diante da sua condição de pobreza e das ausências de direitos e de garantias sociais presentes nos territórios.

Kowarick (2009) esclarece tais reflexões quando, ao tratar da vulnerabilidade e do acesso aos direitos básicos, mostra que a condição de vida da população apresenta signos de ausência de garantias sociais. Para ele, é fato que uma parcela relevante da população vive às margens do discurso cidadão e sobrevive em condição de extrema pobreza, em sua maioria por conta das privações sociais e ausência da garantia de acesso aos serviços sociais básicos em que o quadro de desproteção social impacta em uma relevante camada de pobres sem acesso aos serviços de saúde, educação, assistência social, entre outros.

Para o autor, existe um descompasso entre as ditas fronteiras territoriais que envolvem o espaço urbano e rural, sob as condições de trabalho precário, altos custos de moradia, entre outros aspectos, que dão ao processo territorial um sentido de “viver em risco” em “vidas em contraste”. Nestas, a riqueza e a pobreza se cotejam no uso das cidades e dos espaços.

Segundo Santos (2012), existem prerrogativas sociais que devem ser garantidas aos cidadãos e cidadãs, independentemente da localidade em que vivem: direito a um teto, à comida, à saúde, à proteção contra o frio, a chuva e as intempéries; direito ao trabalho, à justiça, à liberdade e a uma existência digna. O respeito ao indivíduo é, para o autor, a consagração da cidadania.

Para Santos (2012), o estudo da distribuição da pobreza no espaço supõe que se considere a razão pela qual os indivíduos dotados das mesmas virtualidades e capacidades potenciais têm valores diferentes conforme o lugar em que se encontram; tampouco pode se limitar à simples localização da pobreza no espaço. Em síntese, pode-se afirmar, que:

[...] a possibilidade de ser mais, ou menos, cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. Enquanto um lugar vem a ser condição de sua pobreza, um outro lugar poderia, no mesmo momento histórico, facilitar o acesso àqueles bens e serviços que lhe são teoricamente devidos, mas que lhe faltam (Santos, 2012, p. 107).

Nesse sentido, não se pode reduzir a responsabilização dos próprios indivíduos pela sua capacidade (ou não) de produzir riqueza e renda para superação da pobreza, mas, sim, que essa capacidade pode estar condicionada à localidade em que vivem, às oportunidades e aos direitos desses cidadãos e cidadãs, bem como ao acesso limitado ou mesmo inexistente aos bens e serviços públicos. Em um território em que os serviços são precários e a localização não favorece seu acesso a quem precisa, compromete-se a dignidade humana, uma vez que “a igualdade dos cidadãos supõe, para todos, uma acessibilidade semelhante aos bens e serviços, sem os quais a vida não será vivida com aquele mínimo de dignidade” (Santos, 2012, p. 144).

Diante do exposto, o que se impõe é a exigência de uma maior preocupação social com os espaços vividos e com os sujeitos inseridos, em que “[...] A acessibilidade compulsória aos bens e serviços sociais seriam uma parte obrigatória dos diversos projetos nacionais” (Santos, 2012, p. 159).

Essas perspectivas teóricas demonstram um cenário onde o risco, a vulnerabilidade e a pobreza encorpam um pano de fundo precário da garantia de direitos nos territórios, além de darem embasamento para a compreensão de um entendimento que caracteriza o território vulnerável. Ademais, considerando-se o contexto da política de Assistência Social, este território vulnerável aqui denominado, requer o pressuposto de se tomar como elemento central os sujeitos e suas relações, as expressões da questão social, as condições de vida, as privações sociais, as desigualdades sociais e territoriais, as circunstâncias vivenciadas e, sobretudo, as reais necessidades desses sujeitos. Ou seja, o pano de fundo da vulnerabilidade é atribuído às constantes privações das necessidades humanas básicas aos cidadãos e cidadãs – com foco nas minorias e grupos discriminados, que são o público-alvo da política pública de Assistência Social.

Nessa dinâmica, o que está em jogo é o direito a obter da sociedade os bens e serviços para superação das condições de privações sociais. Desse modo, torna-se mister pautar ações para garantir o acesso a bens e serviços como forma de atender às necessidades básicas humanas e contribuir para a superação da vulnerabilidade e riscos presentes no território vulnerável.

O Desenvolvimento Humano em Perspectiva

A partir da construção do entendimento acerca dos territórios vulneráveis – dotados de precariedade e ausências sociais –, das vivências e dinâmicas dos sujeitos de direitos que dão sentido à territorialização, ou seja, sentido ao agir social local, bem como da correlação de forças e das

formas como são tecidos os fios da gestão das políticas públicas, é importante pensar quais as perspectivas de superação dessas vulnerabilidades e riscos existentes nesse contexto.

Para instigar o debate sobre as políticas sociais dispostas a esses sujeitos de direitos, recorre-se a Andrade (2012), que chama atenção ao fato de que não basta propagar uma política clientelista e paternalista, mas sim adotar estratégias que, de fato, consigam desenvolver processos coletivos de superação das desigualdades socioterritoriais, para uma apropriação das políticas públicas por parte dos usuários.

[...] aposta-se nas políticas sociais para além de sua responsabilidade pública de efetivação dos direitos sociais; o diferencial desse processo refere-se à direção política das ações a serem implementadas [...] defende-se a centralidade da adoção de estratégias político-metodológicas que de fato consigam desenvolver processos coletivos de organização social (Andrade, 2012, p. 63).

Sobre tais aspectos, Wanderley (2004) contribui quando faz um alerta acerca da focalização e fragmentação das políticas públicas, em especial as políticas sociais, quando existe uma “profunda segmentação da cidadania que pode ocorrer através da duplicidade da política social: uma política para pobres (em geral uma pobre política) ao lado de uma política para os ricos” (p. 146).

O autor ressalta ainda que, em alguns casos, o caráter gratuito, uniforme e geral da dispensa de certos bens e serviços sociais acaba introduzindo “aberrantes distorções, privilegiando o acesso de grupos já privilegiados da população, em detrimento dos mais necessitados” (Draibe; Aureliano, 1990, p. 23 apud Wanderley, 2004, p. 123).

As propostas de focalização e privatização se dão no marco de agudas desigualdades sociais, elas contribuem para consolidar a desigualdade. Por um lado, cria-se um sistema privado de serviços sociais de alto nível,

financiado pelo estado de melhores rendas e cujo acesso a eles é restrito. Por outro, se estabelece um sistema estatal de assistência social, de exíguo orçamento [...] (Draibe; Aureliano, 1990, p. 23 apud Wanderley, 2004, p. 123).

Soma-se a tais considerações o fato de que o contexto socioeconômico e o perfil da pobreza brasileira possivelmente se colocam como um enorme desafio para oferecer às famílias extremamente pobres o acesso aos serviços sociais básicos de saúde, saneamento, educação, Assistência Social, trabalho e segurança alimentar e nutricional, entre outros.

Essas reflexões coadunam com a necessidade de se pensar o território vulnerável a partir de suas condições, precariedades e ausências sociais, mas, sobremaneira, pensar suas possíveis potencialidades e as formas de superação das situações de riscos e vulnerabilidades. Estas questões estão ligadas às políticas públicas e oferta de serviços.

Para Koga (2002), o enfoque sobre o território e políticas públicas é primordial. A autora vai além quando adverte que a concepção de território demanda estratégias para “tratar a cidade e seu território como chão da política pública, permitindo perceber o território como mais um instrumento do social” (p. 56).

Diante de tal cenário, a possibilidade de perceber o território e potencializá-lo como um instrumento social – como sugere Koga (2002) – pode vir ao encontro dos objetivos da política pública de Assistência Social, fazendo com que a relação desses espaços com a referida política pública se aproxime cada vez mais. Muito embora sejam diversos os desafios enfrentados pela Assistência Social para se afirmar como política pública de cidadania, é primordial entoar a necessidade de se levar em conta que “territorializar não significa, ‘automaticamente’, universalizar, democratizar, contribuir para o enfrentamento das desigualdades e, por fim, assegurar direitos” (Pereira, 2010). Existem, como afirma a mesma autora, desafios estruturais em torno

da consolidação de uma metodologia que, de fato, considere a dimensão territorial como uma das categorias propositivas para formulação, análise, controle social e monitoramento da política pública de Assistência Social.

Segundo Wanderley (2006, p. 150), as políticas públicas têm necessariamente que considerar as particularidades de cada localidade e território, especialmente em contextos de grandes desigualdades sociais.

[...] para além das condições objetivas que oferece, ou não, para os que nele habitam, como redes de serviços públicos, serviços privados, redes comunitárias [...] incorporar a dimensão territorial significa, também, considerar as dimensões subjetivas que decorrem das relações que os sujeitos estabelecem com seu território e que se manifestam em desejos, sonhos, sofrimentos. (Vanderley, 2004)

Muitas destas particularidades locais expressam fenômenos da questão social, da pobreza e da exclusão social. Sobre este aspecto, Wanderley (2004) ressalta que na América Latina foram introduzidas políticas – décadas de 70, 80 e 90 – com cunho neoliberal, visando ao ajuste econômico, monitoradas por grandes organismos, como o Banco Mundial. Nessa linha, os enfoques institucionais consideraram as propostas ditadas por organismos multilaterais, com ênfase no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), cujas diretrizes gerais centravam-se em prerrogativas como a renda mínima e o fortalecimento da democracia local. De outro lado, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) acabou por nortear as políticas de desenvolvimento humano, em especial a de Assistência Social.

O conceito e os índices para o desenvolvimento humano foram, ao longo dos anos, modificados e aprimorados. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2011 – RDH/2011 (Programa...; Organização..., 2012), a desigualdade interna tem caído especialmente na Argentina, no Brasil, Honduras, México e Peru. O relatório analisa fatores considerados

relevantes para o desenvolvimento e se caracteriza pelo progresso em longo prazo, em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde.

Nessa perspectiva, Amartya Sen (2000) oferece condições para que suas premissas teóricas proporcionem bases para a formulação das políticas de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU). O autor trabalha questões relacionadas à natureza das relações humanas e das privações sociais. Descreve a ideia de desenvolvimento como expansão da liberdade, e que esta depende de inúmeros determinantes: econômicos, sociais e, sobretudo, políticos.

Nesse mesmo sentido, Mauriel (2008) destaca que a teoria do desenvolvimento entonada por Sen acabou por influenciar, nos anos 90, as reformas e as agendas de debates sobre políticas sociais nos países em desenvolvimento.

Há de se enfatizar que, no tocante aos elementos impulsores do desenvolvimento, o RDH/2011 ressalta que são as próprias pessoas – beneficiárias do programa de transferência de renda – os impulsores desse desenvolvimento humano, tanto individualmente quanto em grupos. Fica para os próprios beneficiários a missão de ter a capacidade (ou não) para o desenvolvimento humano. Não obstante, a promoção das liberdades defendidas por Sen resulta da expansão das capacidades individuais com o aumento da oferta dos serviços inerentes às políticas públicas. Sen enfatiza que se deve proporcionar a liberdade necessária ao indivíduo de escolher o caminho a seguir a partir do que ele realmente valoriza. “O elemento fundamental na análise de Sen é a pluralidade de motivação da escolha, ou em que medida se escolhe e se realiza as escolhas que se fez para ser feliz” (Mauriel, 2008, p. 94).

Sen ressalta que o bem-estar está relacionado às capacidades e às liberdades substantivas de escolher uma vida que se valoriza. Para ele, a liberdade constitui-se em elemento fundamental ao processo de desenvol-

vimento, posto que se encontra diretamente imbricada com a eliminação de privações que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercerem sua condição como agentes. Assim, oportunidades econômicas, aliadas à liberdade política e à expansão social, são elementos que influenciam nas decisões das pessoas.

No que diz respeito à pobreza, o autor a concebe como privação de capacidades/potencialidades básicas, que vão para além da carência de rendimentos, ainda que o autor entenda que um rendimento insuficiente é uma predisposição à pobreza. Nesse sentido, ele faz duras críticas às políticas sociais denominadas antipobreza ao ressaltar que “a mera redução da pobreza de rendimentos não pode ser o fim último de uma política antipobreza” (Sen, 2000, p. 114). Chama atenção para a superação das privações sociais, uma vez que quanto mais inclusivos forem os serviços de educação básica e saúde, maior será a probabilidade de superar a penúria e ter indícios para um desenvolvimento, sobretudo, humano. Para o autor, “a pobreza é a privação das capacidades básicas” (Sen, 2000, p. 114), sendo o bem-estar condicionado ao acesso a serviços e bens.

Silva (2013) observa que os limites da abordagem seniana, ao considerar a pobreza como as privações de necessidades para além da renda, é o elevado grau de operacionalização em um contexto onde a pobreza é considerada elemento estrutural, inerente a uma formação social capitalista “[...] que intrinsecamente se baseia na exploração e distribui de modo desigual as condições que podem possibilitar a geração de capacidades nos indivíduos” (Silva, 2013, p. 61).

Diante do exposto até aqui, fica o questionamento: Em que medida uma política como a Assistência Social – que é ofertada em um quadro de extrema pobreza em territórios vulneráveis, de relações desiguais e de territorialização de poder – possibilita o exercício de liberdades, como a de participação, ou mesmo de capacidades e de escolhas, como sugere Sen?

Observa-se que a reflexão teórica aqui exposta acaba por conduzir a uma percepção da Assistência Social como um mecanismo de controle da pobreza que opera em consonância com as ações de ajustes de cunho neoliberal, assim como a percepção de que a Assistência Social, conforme o discurso das capacidades necessárias para o desenvolvimento humano, como afere-Sen (2000), vem sofrendo fortes influências das políticas econômicas, ainda que sob a égide de um discurso socialmente constituído. É um cenário histórico em que as políticas de ajuste econômico dão o tom para as ações focalizadas, de caráter compensatório, fragmentado e de responsabilização do indivíduo.³ É um panorama que requer pensar o indivíduo não somente diante da política que se tem para oferecer, mas, acima de tudo, a partir das suas necessidades, sua localidade, suas especificidades e circunstâncias vividas.

Política Pública de Assistência Social

A Constituição brasileira dispõe sobre as ações governamentais socioassistenciais, constituídas por meio do orçamento da seguridade social, além de outras fontes, e organizadas com base em diretrizes que incluem: “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 [...]” (Brasil, 1990). O texto constitucional apresenta a política de Assistência Social com o objetivo de dispor proteção social direcionada à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, ao mercado de trabalho, à habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência, ao idoso e demais grupos sociais considerados em condição de vulnerabilidade e risco social.

³ Ressalte-se aqui que não se trata de um cenário exclusivo. Há uma clara convergência entre este cenário e a atitude negligente de muitos governos municipais que reduzem as intervenções da Assistência Social à mera concessão da transferência de renda.

Segundo as considerações de Sposati (2009), até a promulgação da Carta Magna de 1988 não se dispunha de uma concepção nacional sobre Assistência Social. Não existiam dados sistematizados sobre o que ocorria em cada território, Estado ou município. Esse quadro está ligado ao histórico da instituição das políticas sociais brasileiras, as quais tiveram seus esboços iniciais no Brasil ainda na década de 30, e suas ações e serviços vêm incorporando, ao longo do tempo, concepções, conceitos e direcionamentos, em consonância com as questões sociais postas.

Destaque-se que as políticas públicas devem ser pensadas de uma perspectiva de totalidade, assumindo uma dimensão integral, e não apenas das transferências de renda, de caráter compensatório. Sposati (2009) chama atenção para a dificuldade de se criar uma concepção nacional de política de Assistência Social em um Estado federativo de tamanha amplitude como o Brasil. Diante da necessidade de se pensar uma política de cobertura de todo o território nacional, adotou-se o modelo de descentralização das ações e do acesso aos serviços socioassistenciais. Desse modo, na tentativa de conferir certo grau de eficiência, eficácia e efetividade, a Assistência Social passou a ser ofertada por meio do Sistema Único de Assistência Social (Suas), com a finalidade de alcançar os territórios mais vulneráveis.

Há de se considerar que o Suas está posto como um mecanismo que assume relevância quando sua formulação considera, sobretudo, o porte dos municípios na escala administrativa e também a sua territorialização. Tal quesito pode ser observado na Normativa Operacional Básica da Assistência Social (NOB/Suas) ao regulamentar a gestão, o financiamento, a oferta de serviços e os mecanismos de controle social do Suas. Além de regular e organizar as ações socioassistenciais em todo o território nacional, o Suas define e articula os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Assistência Social, tendo como um dos eixos estruturantes a descentralização político-administrativa e a territorialização.

No tocante à localização espacial dos demandatários da proteção social não contributiva de Assistência Social, as notas introdutórias do texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) expõem que não se dispunha de uma análise – tampouco um exame – de teor consistente sobre a incidência e localidade da referida política pública. Esse é um ponto que merece destaque diante da necessidade de se pensarem as mais distantes localidades e as situações de desigualdades, que são exatamente os espaços nos quais a Assistência Social tem de incidir com maior veemência.

De acordo com a PNAS, “constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos” (Brasil, 2005, p. 33). Trata-se de famílias e indivíduos que, de alguma forma, apresentam situações de rompimento ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências, de exclusão pela pobreza e/ou do não acesso às políticas públicas.

Para Araújo (2013), pensar a pobreza no contexto da política de Assistência Social remete a reflexões sobre o papel e o movimento integrador que as políticas públicas vêm assumindo atualmente, embora compostas por ações restritas, focalizadas e orientadas por uma lógica mercantil.

Telles (2001) já sinalizava que para os pobres, em particular o público-alvo da Assistência Social, embora esta política represente a possibilidade de acesso aos direitos, acabam por se esvaziarem posto que a estrutura histórica desigual imposta não oferece meios para o exercício e prática dos direitos.

Segundo Donzelot, há historicamente dois tipos de “tratamento” dispensados pelos Estados a essas populações:

A *ajuda social* (e a defesa social que subentende teoricamente as práticas) considera seus beneficiários marginais dependentes de uma tutela corretivaposta como uma condição de obtenção de uma ajuda ou de

suspensão de uma sanção. E a *proteção social* que considera seus filiados como normais e detentores do direito ao título deste quase-contrato que é a adesão, mesmo automática, à Seguridade Social (Donzelot, 1991, p. 19).

Analizando a PNAS (Brasil, 2005), observa-se que esta se encontra permeada por uma perspectiva social inclusiva dos “invisíveis”, em uma visão social protetiva, equitativa e emancipatória que leva em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e a família. Dessa perspectiva, a abordagem socioterritorial utilizada pela Assistência Social almeja, em um primeiro momento, uma compreensão da realidade, a partir das considerações postas por tal política pública, as quais clarificam a ideia de que se lançou mão do território de forma a relacionar as pessoas com o espaço onde vivem, com desenhos e formas de enfrentamento das situações de risco e vulnerabilidade social, detectadas a partir de uma determinada localidade.

O princípio da territorialização trazido pela PNAS significa, em parte, o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos, que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social. A territorialização da rede de Assistência Social ocorre tendo por base a lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão, tendo de se considerar a localização dos serviços para desenvolver o seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidades e riscos sociais.

Em outras palavras, a PNAS apresenta, em seus elementos textuais, uma perspectiva socioterritorial, o que dá à referida política pública margens para a apropriação da necessidade de não somente relacionar as pessoas e seus territórios, mas principalmente de considerar o porte e a capacidade do recorte territorial, a zona urbana ou rural, a situação dos domicílios e das vivências do público-alvo referenciado.

Pensar a disposição dos serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social de forma a impactar no público-alvo de condições vulneráveis, requer, sobretudo, levar em consideração a forma como são gestados os fios da referida política, o lugar e, ainda, a forma de vivência para a qual as ações serão ofertadas.

Sem dúvida, trata-se de uma visão que vem requerer a articulação de novos referenciais teórico-metodológicos, assim como de novas práticas sociais. O que se impõe é a necessidade de aproximação da dinâmica da realidade socioterritorial concreta, altamente desigual, dinâmica e complexa. Infere-se que a construção do novo ordenamento político-institucional da Assistência Social, na perspectiva territorial, busca a aproximação com o cotidiano da população usuária, considerando que é através dele que as condições e o modo de vida da população se expressam concretamente (Andrade, 2012, p. 17).

Não se desconhece que a lógica de uma gestão descentralizada por meio do território é precípua para a política pública de Assistência Social, considerando que esta se organiza pelo recorte da vulnerabilidade e risco social e pelos níveis de proteção social. Deve-se, todavia, analisar os arranjos sociais e as formas de poder local no recorte territorial.

No processo de descentralização – e para além das demandas setoriais e segmentadas –, assume caráter de urgência considerar as expressões da questão social e as desigualdades socioterritoriais na configuração da Assistência Social. O conjunto das desigualdades sociais são campos de exposição das multifases da questão social, o que requer, sobremaneira, estratégias para o seu enfrentamento.

[...] comprehende-se que a produção social do espaço, sob a hegemonia do capital, se encontra alicerçada no processo de produção altamente socializado e, contraditoriamente, na forma de apropriação privada e grandemente desigual desse mesmo espaço. Em outros termos, a produção desigual do espaço expressa as relações sociais inerentes a um determinado momento

histórico da sociedade. Nessa direção, compreende-se que a produção de riquezas acontece no mesmo movimento da produção do espaço, constituindo, assim, uma unidade indissolúvel (Andrade, 2012, p. 19).

No que diz respeito à questão social, põe-se em relevo a capacidade da própria sociedade de existir em meio às relações de concentração de riquezas, de poder e de injustiças sociais estruturais. Assim sendo, tais questões remetem à necessidade de se pensar o desenvolvimento, sobretudo o humano, bem como em qual é o lugar dos indivíduos e grupos sociais no espaço socioterritorial. A dimensão da gestão e da oferta de serviços e benefícios de uma determinada política pública, sob as considerações do desenvolvimento humano e territorial, deve enfatizar questões sociais básicas e também subjetivas que necessitam de olhares e estudos específicos.

Para Araújo (2013), o enfrentamento das manifestações da questão social, como é o caso da pobreza, prescinde de uma configuração em torno de um projeto de desenvolvimento capaz de oferecer oportunidades aos sujeitos, atender as suas necessidades e desenvolver suas potencialidades, mas, segundo a autora, não é isto que ocorre.

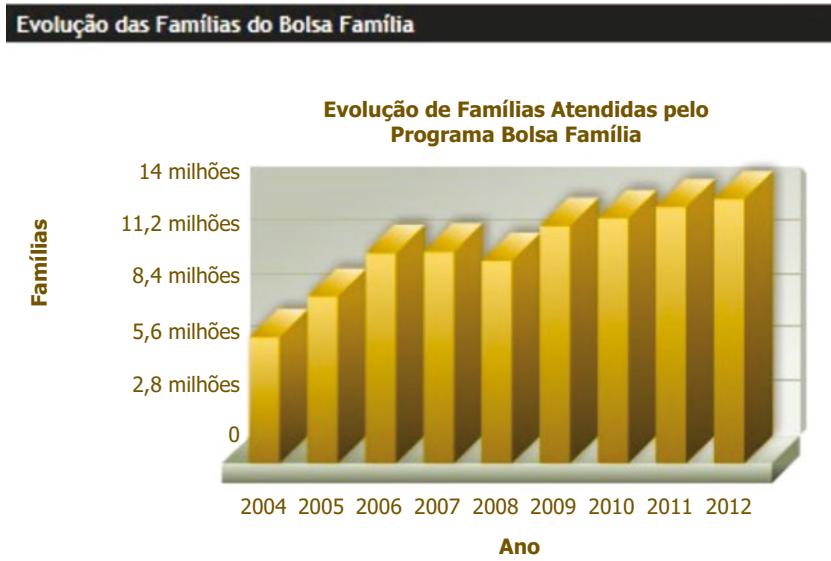
De acordo com o Censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, a população brasileira conta com 190.732.694 milhões de pessoas. Segundo Nota Técnica (Brasil, 2012a) divulgada em 2 de maio de 2011 pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o IBGE identificou o conjunto da população que se encontra em situação de extrema pobreza, conforme os dados do Universo Preliminar do Censo Demográfico 2010, totalizando cerca de 16 milhões de brasileiros nessa condição. Os dados mostraram ainda, que nas Regiões Norte e Nordeste se concentram mais da metade da população em extrema pobreza – 56% na Região Norte e 52,5% na Região Nordeste, enquanto as demais regiões permanecem com porcentuais inferiores.

O perfil da pobreza, no relatório, realça também questões como sexo, revelando que há uma maior presença das mulheres em condição de pobreza, variando conforme a região do país. O quesito cor ou raça também compõe o perfil da pobreza, e os pardos e pretos abarcam cerca de 70,8% da população pobre.

Os indígenas, que totalizam 817.963 pessoas no Brasil, também aparecem nos dados: 326.375 se encontram em extrema pobreza. Quanto aos brancos, a porcentagem não chega a 5%. A população mais jovem também aparece entre os extremamente pobres – cerca da metade se encontra com idade até 19 anos (50,9%). Em relação às crianças até 14 anos, representam quatro em cada dez indivíduos em extrema pobreza no Brasil (39,9%). Já na Região Sudeste, uma em cada oito pessoas nessa condição tem 60 anos ou mais (12,8%).

A cobertura da Assistência Social brasileira apresenta serviços e benefícios socioassistenciais dispostos em todos os municípios. De acordo com o Relatório de Informações Sociais do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são 5.458 municípios que possuem em seu território a cobertura dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), 2.216 municípios que possuem Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), além de uma estimativa de 1.761.212 de pessoas idosas e ainda 2.129.558 pessoas com deficiência (PCD) que usufruem do benefício de prestação continuada da Assistência Social. O Benefício de Prestação Continuada, ora exposto, corresponde à garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família.

Gráfico 1 – Cobertura de famílias beneficiárias
do Programa Bolsa Família (PBF)



Fonte: Brasil, 2012b.

No que se refere ao Programa Bolsa Família, o Gráfico 1 traduz sua dimensão desde o ano de 2006, com cobertura a cerca de 3 milhões de famílias até 2012, com mais de 13 milhões de famílias recebendo a transferência de renda mensal. Para usufruir do benefício, são considerados a renda mensal *per capita* da família, o número de crianças e adolescentes até 17 anos e a existência de gestantes e nutrizes. O MDS trabalha com cinco tipos de benefício – o benefício básico é concedido apenas a famílias extremamente pobres com renda *per capita* igual ou inferior a 70 reais.

Como se observa nos dados, o sistema de proteção social brasileiro, baseado na política de Assistência Social, tem suas ações destinadas às pessoas que historicamente engrossam a categoria dos excluídos e vulneráveis, muitas vezes residentes em espaços socioterritoriais desprovidos de quaisquer produtos e bem públicos consistentes.

Ainda que programas sociais como o de transferência de renda – bolsa família – atinja atualmente os mais diversos territórios brasileiros e seus condicionantes – saúde e educação – possam ser potencializadores de autonomia das famílias, inclusive para auferir renda condicionada ao acesso à saúde e à educação, muitas realidades locais não proporcionam tais condições. Uma política gestada de “cima para baixo” (em contradição ao texto original da PNAS), que atende aos ditames econômicos (como se viu anteriormente) e que não prioriza as especificidades territoriais locais das comunidades (como observa as teorias acerca do território), acaba por não garantir aos sujeitos de direitos as estratégias de emancipação, de participação ou mesmo de capacidades (demandada por Sen) para superação da pobreza nos territórios considerados de maior vulnerabilidade.

Para Araújo (2013), a emancipação dos sujeitos demanda autonomização para superação dos obstáculos. Isto requer a sistematização de demandas e a determinação de medidas e ações amplas, uma vez que a construção de situações caracterizadas como de risco e vulnerabilidade social, além dos critérios de elegibilidade e outros quesitos, “criam e consolidam situações como categorias de ação prática, além de (re) inserir e legitimar representações sociais desqualificadoras atribuídas aos segmentos sociais [...]” (Araújo, 2013, p. 109).

Ainda considerando Araújo (2013), mesmo que o movimento da prática da Assistência Social tenha como proposta assegurar direitos destacando a pobreza e a situação de vulnerabilidade e risco como centralidade da referida política pública, as perspectivas e projetos prevalentes se encontram fortemente associados à concepção de poder que, em determinados contextos, é orientada por um projeto político hegemônico.

Sobre a questão da vulnerabilidade, Kowarick (2009) ressalta que, em suma, aquela é observada e relacionada aos direitos básicos, na medida em que os sistemas públicos de proteção social são precários e ainda sofreram desmonte tendo em vista algumas normativas vigentes de cerceamento dos direitos. No tocante à vulnerabilidade civil, o autor aponta grupos como

crianças, mulheres, idosos, etc., como categorias que têm requerido maior atenção do Estado em razão, inclusive, das estatísticas criminais e do claro monopólio da violência. Para Kowarick, estas questões, aliadas à problemática da exclusão e do debate em torno da marginalidade, estão postas em torno da dificuldade de se garantir direitos.

Dante deste contexto – e na dimensão territorial como a brasileira – o papel da política de Assistência Social ante os excluídos e em situação de risco e vulnerabilidade socioeconômica, torna-se basilar. A política de Assistência Social, legitimada constitucionalmente como afiançadora de direitos, deve considerar as ações e serviços como instrumentos que dão centralidade aos territórios vulneráveis, que prescindem de serem identificados, explorados, e, sobretudo, potencializados.

Assim sendo, a apreensão teórica feita até aqui demonstra que o elemento território serve de sustentação para importantes ações socioassistenciais e pode contribuir para balizar ações que alcancem a população considerada “excluída”, “invisível”, ou seja, aquela que não acessa serviços públicos e vive fora de qualquer rede de proteção social.

Dessa maneira, em atenção à configuração territorial que demanda prioridade da intervenção pela Assistência Social, quando essa configuração é feita à luz do debate da territorialização dos espaços vividos, o que se tem é uma dinâmica que caracteriza a existência do território vulnerável tanto pelos sujeitos que ocupam esses espaços quanto pela pouca ou mesmo inexistente oferta de bens e serviços públicos, aliados a uma dinâmica de poder desigual e de pobreza estrutural. Ademais, demonstra-se, ainda, que, muito embora o referido território vulnerável venha sendo alvo de ações e serviços das diversas políticas públicas – prioritariamente da Assistência Social –, ainda é necessário se identificar elementos que possam potencializar os aspectos positivos desencadeadores do desenvolvimento humano e da superação de privações básicas.

Assim, em declínio da teoria de responsabilização da população excluída e até então invisível por sua condição de pobreza, a gestão e o planejamento precisam considerar o contexto de vulnerabilidade e risco aliado às privações humanas, além dos vários motivos de exclusão e invisibilidade social. O que se espera são respostas propositivas locais de modo a qualificar e contribuir para a efetivação das políticas e serviços públicos como forma de superação da condição de privações, e não apenas de responsabilizar o indivíduo da sua condição de pobreza e/ou ausência de capacidades de auferir renda.

No que diz respeito à utilidade, o território vulnerável demonstrou características que mostram que deve ser ele o alvo das políticas públicas, em especial da política de Assistência Social, afinal, uma vez que o território tem sido constantemente tomado como um recurso administrativo elencado como elemento central para a descentralização das ações com serviços direcionados às populações em suas mais longínquas espacialidades, deve-se ampliar o olhar sobre estes espaços, considerando a dinâmica e articulações bem como a situação de privações socioeconômicas existentes.

Ademais, infere-se que o território vulnerável pode ser encarado como um território de desafios para o aprimoramento da gestão e da oferta de serviços públicos no âmbito social, além de possibilitar uma visão inclusiva, na medida em que oferece panoramas a partir de recortes territoriais específicos que apresentam maiores índices de risco e vulnerabilidade social, especificidades e articulações da dinâmica local, recortes rurais ou mesmo urbanos, bem como considerando o número de domicílios e o público-alvo referenciado, que, historicamente, estão às margens dos direitos e da cidadania. Como afirma Saquet (2007), é necessário pensar o território e o modo de abordagem a ele disposto, considerando as articulações, as interações e a história nas dimensões diversas, dentre elas a dimensão social.

Considerações Finais

Em suas particularidades, o território vulnerável demonstrou fortes características de desigualdades no âmbito regional, econômico e social, uma vez que regiões como o Norte e o Nordeste brasileiros concentram mais da metade da população em extrema pobreza. Não obstante, o referido território requer formas mais adequadas para a efetivação, gestão, monitoramento, avaliação e informação no âmbito da política de Assistência Social, de modo que não se focalizem simplesmente o indivíduo e a condição de pobreza, mas suas articulações e territorializações vividas. Como consequência, o território vulnerável surge como um espaço em que as condições básicas de vida digna dos cidadãos e cidadãs são negligenciadas, seja no acesso a serviços sociais básicos, seja no acesso aos direitos e a cidadania plena.

Nessa perspectiva, o território é compreendido antes de tudo como um espaço de relações, e, como tal, um espaço de lutas, de vivências, de perspectivas de cidadania, de organização social e – por que não dizer? – de desenvolvimento humano; lócus precípuo para a vivência humana, considerando superado o conteúdo dominador e controlador do espaço diante das reais necessidades humanas, de forma a dar margens ao reconhecimento da territorialização como potencializadora da vida em sociedade. Um território onde inexistem tais prerrogativas e garantias sociais enquadra-se, certamente, como um território vulnerável. A vulnerabilidade torna-se, sobretudo, o risco social vivenciado pelos sujeitos que se ressentem da falta de acesso aos serviços básicos e impacta diretamente nas possibilidades de desenvolvimento humano desses sujeitos.

Sem dúvida, pensar um território vulnerável, no âmbito da política de Assistência Social e à luz de teorias que alimentam certa perspectiva de desenvolvimento humano, ainda merece maiores aprofundamentos. Refletir a respeito dos nexos existentes entre as ações públicas e os espaços vividos por grupos diversos no âmbito da vulnerabilidade socioeconômica, cível, na perspectiva de um desenvolvimento humano, é fundamental para

a promoção de uma política democrática, territorializada e universalista, capaz de impulsionar a cidadania e afiançar direitos nas sociedades em desenvolvimento.

Referências

- ANDRADE, Iraci de. *Território e assistência social: uma análise do Serviço Social a partir da produção social do espaço*. 2012. 209 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.
- ARAÚJO, Cleonice Correia. A pobreza no contexto da política de assistência social. In: SILVA, Maria Ozanira (Org.). *Pobreza e políticas públicas de enfrentamento à pobreza*. São Luis: Edufma, 2013.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- _____. *Lei Orgânica da Assistência Social – Loas*. Disponível em: <<http://www.congemas.org.br/loas.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2009.
- _____. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/Suas e Política Nacional de Assistência Social – PNAS*. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), 2005.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Nota Técnica: o perfil da extrema pobreza no Brasil*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/2011/maio/arquivos/11.05.02_Nota_Tecnica_Perfil_A.doc>. Acesso em: 25 ago. 2012a.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório de informações sociais*. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>>. Acesso em: 25 ago. 2012b.
- DONZELLOT, Jacques. *Face à l'exclusion – le modèle français*. Paris: Éditions Esprit, 1991.
- KOGA, Dirce. Cidades entre os territórios de vida e territórios vividos. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 72, nov. 2002.

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

MAURIEL, Ana Paula. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva de desenvolvimento humano. In: SERAINE, Ana Beatriz; SANTOS, Batista; MIYAMOTO, Shiguenoli (Orgs.). *Estado, desenvolvimento e políticas públicas.* Ijuí; Teresina: Ed. Unijuí; Ed. Universitária da Ufpi, 2008.

PEREIRA, Tatiana D. Política Nacional de Assistência Social e Território: enigmas do caminho. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 191-200, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802010000200006&script=sci_arttext>. Acesso em: 26 ago. 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. PNUD; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. *Relatório do Desenvolvimento Humano de 2011.* Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_COMPLETE.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2012.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão.* São Paulo: Nobel, 2012.

SAQUET, Marcos Aurélio. *Abordagens e concepções de território.* São Paulo: Expressão Popular, 2007.

_____. *Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial.* São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade.* São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira. Pobreza e suas diferentes expressões: questões teórico-conceituais e empíricas. In: SILVA, Maria Ozanira (Org.). *Pobreza e políticas públicas de enfrentamento à pobreza.* São Luis: Edufma, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva. In: BRASIL. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.* Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – Unesco, 2009.

TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno.* São Paulo: Ed. 34, 2001.

_____. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Ed. 34, 2006. (Curso de Pós-Graduação em Sociologia, USP).

WANDERLEY, Luiz Eduardo. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: WANDERLEY, Mariangela Belfiore; BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Marta Carmelita (Org.). *Desigualdade e a questão social*. 2. ed. revisada e ampliada. São Paulo: Educ, 2004. p. 51-163.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore. Sistema de informação em gestão social. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 56, p. 149-160, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000100011>. Acesso em: 26 ago. 2012.

Recebido em: 10/11/2014

Accepted em: 16/9/2015