



## PROTEÇÃO SOCIAL ANTE O AVANÇO DO CONSERVADORISMO NO BRASIL: território, lugar e Política de Assistência Social<sup>1</sup>

Alice Dianezi Gambardella<sup>2</sup>  
Cleonice Correia Araújo<sup>3</sup>  
Emanuel Luiz Pereira da Silva<sup>4</sup>  
Maria do Socorro Sousa de Araújo<sup>5</sup>  
Marinalva de Sousa Conserva<sup>6</sup>

### Resumo

O presente artigo objetiva contribuir no debate acerca da complexidade das Políticas de Proteção Social no Brasil, de modo especial, às reflexões e experiências da Política Pública de Assistência Social, no contexto da ofensiva liberal conservadora. Analisa os dilemas que envolvem a implementação de uma Política que busca assegurar direitos no âmbito de um movimento conservador que é histórico e reatualizado, sustentado em preceitos fundamentalistas que postulam a redução da intervenção do Estado na proteção social. A partir desse contexto, problematiza os critérios utilizados para adoção da territorialização da Política de Assistência Social, construindo um caminho de análise que propõe diferentes perspectivas de território e lugar como ponto de partida para reflexão sobre a Proteção Social garantida através da Política de Assistência Social mediante a ofensiva neoliberal conservadora

**Palavras-chave:** Proteção Social. Conservadorismo. Assistência Social. Território, Lugar.

### SOCIAL PROTECTION BEFORE THE ADVANCEMENT OF CONSERVATORISM IN BRAZIL: territory, place and Social Assistance Policy

### Abstract

This article aims to contribute to the debate about the complexity of Social Protection Policies in Brazil, especially to the reflections and experiences of the Public Policy of Social Assistance, in the context of the conservative liberal offensive. It analyzes the dilemmas surrounding the implementation of a Policy that seeks to ensure rights within a conservative movement that is historical and updated, supported by fundamentalist precepts that postulate the reduction of state intervention in social protection. From this context, it problematizes the criteria used to adopt the territorialization of the Social Assistance Policy, building a path of analysis that proposes different perspectives of territory and place as a starting point for reflection on Social Protection guaranteed through the Social Assistance Policy through the conservative neoliberal offensive

**Keywords:** Social Protection. Conservatism. Social Assistance. Territory. Place.

**Artigo recebido em: 10/11/2019. Aprovado em: 30/01/2020**

<sup>1</sup> A presente comunicação é fruto dos debates realizados na Mesa Temática Coordenada/MTC intitulada "PROTEÇÃO SOCIAL ANTE O AVANÇO DO CONSERVADORISMO NO BRASIL E OS DESAFIOS DO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NOS TERRITÓRIOS DE VIVÊNCIAS", no âmbito da IX Jornada Internacional de Políticas Públicas, realizada pelo PPGPP/UFMA, na Cidade de São Luís – MA.

<sup>2</sup> Doutora em Serviço Social, Políticas Sociais e Movimentos Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUSP). Pós-doutoranda no Programa PNDP/Capes/PPGSS/UFPB.

<sup>3</sup> Doutora em Políticas Públicas. Professora Associada/DESES/UFMA. E-mail: cleo.araujo.as@hotmail.com

<sup>4</sup> Professor Adjunto do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (DSS/UFPB). Vice-Líder do Núcleo de estudos em Políticas Sociais NEPPS/UFPB. E-mail: emanuelpereira.educ@gmail.com

<sup>5</sup> Professora Associada na Universidade Federal do Maranhão, com exercício na graduação em Serviço Social e no PPGPP/UFMA. E-mail: contato.socorro@gmail.com

<sup>6</sup> Professora Titular da Universidade Federal da Paraíba; Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB e do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais. E-mail mconserva@uol.com.br

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva contribuir no debate acerca da complexidade das Políticas de Proteção Social no Brasil, de modo especial, nas reflexões e experiências da Política Pública de Assistência Social, no contexto da ofensiva liberal conservadora. Tendo como referências as experiências de estudos e pesquisas de docentes e pesquisadores vinculados aos núcleos de pesquisas que envolvem dois Programas de Pós-Graduação na área de Serviço Social da Região Nordeste. A saber: o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS), da Universidade Federal da Paraíba<sup>1</sup> e o Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP) da Universidade Federal do Maranhão<sup>2</sup>.

A análise aqui apresentada orienta-se pela compreensão de que o desmonte da proteção social integra um processo de aprofundamento da pobreza e das desigualdades sociais. Perpassa, portanto, pelas questões, dilemas e desafios que envolvem a implementação de uma Política Pública, que busca assegurar direitos no âmbito de um movimento conservador sustentado em preceitos fundamentalistas que postulam a redução da intervenção do Estado na proteção social, ancorado nas determinações da acumulação do sistema capitalista no atual contexto de crise. É importante atentar que a ofensiva liberal conservadora está presente na trajetória histórica das políticas de proteção social brasileira, de modo específico na política pública de Assistência Social. O padrão brasileiro de intervenção do Estado no âmbito da proteção social compõe uma trajetória de contradições e limites que conformaram e sustentaram um padrão caracterizado por respostas fragmentadas às demandas sociais, pautado no princípio do mérito a partir da posição ocupacional no âmbito da estrutura produtiva, e incipiente no que diz respeito à abrangência e cobertura da sua população.

Esse padrão expressa o enfrentamento da questão social em um contexto com peculiaridades estruturais e conjunturais históricas, típicas de um desenvolvimento econômico e político de uma sociedade de capitalismo periférico e tardio. O sistema de proteção social brasileiro se desenvolveu, portanto, com traços conservadores, paternalistas, configurando-se insuficiente, incompleto ou até mesmo perverso. Um sistema que demonstra as debilidades e fragilidades tanto do processo econômico, quanto organizativo, marcado pela cultura do autoritarismo e do favor, na medida em que a relação entre a sociedade e a burocracia estatal fortemente mediada pelo clientelismo, arraigado na formação brasileira, ainda persiste nas relações sociais atualmente.

A ofensiva conservadora reatualizada e metamorfoseada apresenta-se como estratégia das classes dominantes para sustentação do sistema capitalista no contexto atual de crise, desmontando o sistema de proteção social e os direitos sociais em favor de uma sociedade regulada

por um mercado absoluto, sem limites, cabendo ao Estado assegurar as condições para a primazia desse mercado. Em artigo esclarecedor sobre o avanço do conservadorismo, Barroco denuncia o combate ao Estado social, em favor de “[...] uma sociedade sem restrições ao mercado, reservando ao Estado a função coercitiva de reprimir violentamente todas as formas de contestação à ordem social e aos costumes tradicionais” (BARROCO, 2015, p. 625). Acrescenta-se a isso, segundo a autora, uma “campanha escancarada de defesa da militarização da vida social, do armamento, do rebaixamento da maioria penal e da pena de morte no Brasil” (BARROCO, 2015, p. 626). Isto significa a instituição de um Estado policial, violento, bem como a retomada do enfrentamento das expressões da questão social como caso de polícia, reforçada pela moralização, pela ordem, pela repressão em favor da defesa das liberdades individuais e da propriedade privada.

O avanço e explicitação do pensamento conservador articulado a estratégias que, em geral, se contrapõem à configuração do Estado Democrático de Direito, seguem em paralelo ao aumento da pobreza e da desigualdade social. Em decorrência desse avanço, destaca-se a compreensão da questão social e suas expressões como resultantes de desagregações individuais e morais conformando uma (i)racionalidade que veicula a naturalização da questão social e ofuscamento das suas determinações socioeconômicas.

A ofensiva conservadora e sua disseminação ideológica contribuem para a instituição de uma sociabilidade regida pela violência social. Com o suporte das mídias dominantes, expressões da questão social tendem a ser tratadas como casos de polícia incentivando-se, não a resolução coletiva dos problemas, como seria esperado, mas, explícita ou subliminarmente, a culpabilização dos mais afetados, no caso os trabalhadores pobres. Trata-se do reforço de estratégias de controle da vida cotidiana dos trabalhadores pobres com a evocação do Estado policial ante a incapacidade de enfrentar a pobreza e a desigualdade pela via da proteção social.

No presente texto, para fins didáticos e reflexivos, partimos do *chão* concreto das Políticas Públicas como afirma Koga (2003); Silva (2016), construindo um caminho de análise, a partir das diversas perspectivas de lugar e território como ponto de partida para refletirmos sobre a Proteção Social ante a ofensiva neoliberal.

Conforme enfatizam Silva e Araújo (2016), a dimensão territorial da Assistência Social já estava presente antes mesmo de constar no texto da Política Nacional de Assistência Social (2004), ao menos no que diz respeito ao denominado espacialização dos investimentos, pois, no decorrer da história, as políticas sociais no Brasil investiram ações e recursos voltados muito mais à população urbana, localizada em zonas periféricas, do que à população rural, delimitando assim territórios de (não) cidadania. (PEREIRA, 2009).

Ainda assim, conforme pontuam Silva e Araújo (2016), uma das “inovações” apontadas no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e que também se apresenta no texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) é a centralidade no *território* e na *família*. A partir dessa determinação, a rede de serviços e benefícios socioassistenciais passa a ser organizada territorialmente, ficando mais próxima, segundo o texto da Política, das demandas e necessidades das famílias ditas beneficiárias/ usuárias.

As reflexões aqui desenvolvidas, buscam abordar uma questão central: como se articulam, no atual contexto, a implementação da Assistência Social como política pública que objetiva assegurar direitos sociais e o avanço do conservadorismo na particularidade da sociedade brasileira a partir da sua organização por territórios?

## **2 A PROTEÇÃO SOCIAL PELA VIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA.**

A Constituição Federal de 1988 decorre de um processo historicamente construído a partir da luta de diferentes grupos e sujeitos sociais pela institucionalização da proteção social como responsabilidade estatal. Expressa ideais universalistas articulados a uma ideia ampliada de cidadania, em busca da expansão da cobertura de políticas sociais no que diz respeito ao usufruto de bens e serviços socialmente produzidos, garantias de renda e equalização de oportunidades na perspectiva de superar um sistema excludente e não distributivo marcado pelo autofinanciamento buscando assim ampliar a noção de Proteção Social.

Essa Constituição configura-se como referência legal para consolidação da Assistência Social como política pública no âmbito da proteção social e estabelece duas diretrizes que orientam a organização da Política de Assistência Social, inscritas no art. 204º da CF de 1988: I – A descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal, e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como às entidades beneficentes e de assistência social; e, II – A participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

O Sistema de Proteção Social brasileiro assume contornos diferenciados (pelo menos no aspecto formal-legal) mediante a introdução de dispositivos de cariz democrático, orientados pela lógica da universalização vinculada à ideia de cidadania universal, inserindo a noção de direitos sociais e de responsabilidade pública a partir da instituição da Seguridade Social. É essa concepção de proteção social e os pressupostos subjacentes na Carta Constitucional de 1988 que vão se expressar na Política de Assistência Social a partir da LOAS (Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993) e da sua

inserção no campo da Seguridade Social. Desse modo, a inserção na Seguridade Social confere a Assistência social o caráter de política pública alicerçada de direitos.

A LOAS, por sua vez, reafirmou os conteúdos dos art. 203º e 204º, da CF/1988, definindo ainda como diretriz para a PAS, a primazia da responsabilidade do Estado e o comando único das ações em cada esfera de governo e instituiu, no seu art. 30º, três importantes instrumentos de gestão do sistema descentralizado e participativo: os Conselhos de Assistência Social, os Planos de Assistência Social e os Fundos de Assistência Social (BRASIL, 1993).

No ano de 2004, o Conselho Nacional de Assistência aprovou a Política Nacional de Assistência Social, em vigor, a qual estabelece o formato da Política através da proposta de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como modelo de gestão para operacionalização das ações, criado pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), conforme previsto na Loas.

A estruturação da Política de Assistência Social, nos moldes de gestão do SUAS, compreende um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios hierarquizados por modalidades de proteção social (básica e especial) e níveis de complexidade. Introduz a concepção de sistema orgânico com definição de responsabilidades para as instâncias federadas e, conseqüentemente, coloca desafios para sua concretização, dada a complexidade que envolve o funcionamento da rede socioassistencial. Outrossim, há que se considerar, os determinantes socioeconômicos e políticos que incidem e influenciam na forma como esta política pública tem sido implementada na sociedade brasileira.

No decorrer das três últimas décadas, a contar da instituição da CF 1988, a Assistência Social vem tentando se configurar como política pública de responsabilidade estatal, apresentando avanços no âmbito jurídico-normativos e na construção de uma nova institucionalidade a partir da implementação do SUAS, com inovações nas áreas da gestão, da execução e do controle social. A esse respeito Silva (2015, p. 2) posiciona-se refletindo que,

A despeito da hegemonia neoliberal e em decorrência de lutas e resistência dos trabalhadores, são inegáveis os avanços ocorridos na assistência social desde 1988 aos dias atuais. No entanto, a herança da histórica filantropização, do controle e moralização da questão social, voltados para a integração e a coesão societária, expõe as contradições da institucionalização do Sistema Único de Assistência Social como um processo novo. Ele se iniciou na perspectiva de superação das formas tradicionais de gestão dos serviços, programas, benefícios e projetos da assistência social, mas é constantemente interditado pelo conservadorismo renitente, pelos limites dos conceitos adotados, pelas condições em que se materializa e, ainda, pelo contexto neoliberal que confronta e derrui a lógica do direito. A direção neoliberal na política social brasileira, com a estratégia da contrarreforma, tensiona a proposta do sistema, interpondo o tecnicismo, com a seleção socioeconômica, valendo-se da focalização.

No sentido colocado pela autora, importa atentar para o papel atribuído às políticas sociais no contexto da ofensiva liberal conservadora. No atual contexto de fortalecimento de ideais ultraliberais, é eleito, no Brasil, um governo que compactua com suas premissas. É preocupante a crescente privatização das respostas à questão social via parcerias público-privado que tendem a ocultar seu caráter histórico-estrutural, suas determinações e contradições, bem como suprimir o caráter de direito social historicamente conquistado, reiterando a lógica da meritocracia, das concepções e práticas integradoras, moralizadoras, direcionadas ao pobre subalternizado, obediente, disciplinado e passível de punição.

Há um processo de desmonte em curso que afeta a Seguridade Social brasileira e, em particular, a Política de Assistência Social, que, para Silveira (2017), se encontra em risco com evidentes retrocessos que ameaçam as bases de sustentação do SUAS. A autora aponta que o cenário atual expressa tendências regressivas explícitas ou ocultadas nas narrativas que demarcam fragilidades do Sistema, tais como: dificuldades inerentes à execução de recursos repassados para os municípios pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e pela ausência de padrões relativos aos custos dos serviços. São justificativas utilizadas pelo governo federal “para a cristalização da agenda no SUAS, especialmente na expansão do financiamento e dos serviços, inclusive os tipificados, mas não cofinanciados”. (SILVEIRA, 2017, p. 488).

Os atuais processos de regulação do capital sob a orientação neoliberal, as prerrogativas para as políticas sociais em países como o Brasil, norteadas, em grande parte, por organismos internacionais, seguem na direção do que Soares (2000) denomina de crescente fragmentação da gestão do social, associadas a um movimento de restrição e retrocesso das políticas sociais, cada vez mais focalizadas, seletivas e emergenciais direcionadas a situações de pobreza extrema. O que temos constatado, na esteira do golpe de 2016, é uma sucessão de medidas que tem reforçado e acelerado o processo de desmonte das políticas sociais, em particular do Suas, conferindo maior visibilidade e consistência a perspectiva conservadora.

### **3 AS ACEPÇÕES DE LUGAR E TERRITÓRIO**

Analisando o trabalho de John Agnew, Ulrich Oslender (2004) sintetiza assim os três aspectos principais ou significados da discussão geográfica em torno da ideia de *place* que seriam, a saber: *Location* [localização], *Locale* [de difícil tradução, mas imperfeitamente traduzível como substantivo “local”, porém sem relação com um nível escalar particular] e *sense of place* [sentido de lugar]. Com propriedade teórica nessa discussão, Oslender (2004) afirma que de forma generalista,

*location* se refere à área geográfica físico-material e aos modos como ela é afetada pelos processos econômicos e políticos operando em uma escala mais ampla. Sendo assim, o autor explicita que o impacto de uma macro-ordem sobre um lugar e as maneiras pelas quais certos lugares são inscritos, afetados e tornados sujeitos aos condicionamentos das estruturas econômicas e políticas que, normalmente, se originam fora da própria área.

Esta apreensão de *location* adentra a concepção de um antídoto contra o subjetivismo ao discutir-se o lugar, e não como um rígido contexto dentro do qual as interações sociais são fixadas como ações predeterminadas esperando apenas para acontecer. Isso, portanto nos acautela com relação ao menosprezo tanto da estrutura quanto da escala, que é frequentemente observado nos tratamentos fenomenológicos do lugar, e contextualiza de modo relevante os lugares nos marcos de uma produção geral da escala geográfica enquanto um princípio central de organização, em conformidade com a qual ocorre a diferenciação geográfica (OSLENDER, 2004).

Ainda na análise de John Agnew, Ulrich Oslender aponta o segundo aspecto, o qual

Se refere aos quadros espaciais [*settings*] formais e informais nos quais as interações e relações quotidianas são construídas. No entanto, mais do que meros quadros físico-materiais [*physical setting*] de atividades, *locale* implica que esses contextos são ativos e rotineiramente acionados por atores sociais em suas interações e comunicações quotidianas [...] (OSLENDER, 2004, p. 961-62).

O último aspecto toma por base a própria ideia de *locale*, edificou-se o conceito de “sentido de lugar” ou *senceofplace*, o qual

Se refere às maneiras como a experiência e a imaginação humanas se apropriam das características e qualidades físico-materiais [*physical characteristics and qualities*] da localização geográfica. Ele [o conceito de *senceofplace*] captura as orientações subjetivas que derivam do viver em um lugar em particular como um resultado de processos sociais e ambientais interconectados, criando e manipulando relações flexíveis com o espaço físico-material [*physical space*]. As abordagens fenomenológicas do lugar, por exemplo, têm tendido a enfatizar os modos como os indivíduos e as comunidades desenvolvem ligações profundas com os lugares por meio da experiência, da memória e da intenção (RELPH, 1976; OSLENDER, 2004, p. 962)

De acordo com Souza (2015), a despeito da existência de várias acepções da palavra “lugar” e em que pese a existência de diversos aspectos, mesmo no âmbito da conceituação socioespacial (exercício proposto por Agnew, retomado por Oslender e que, também em português, pode ser feito), há, porém, um sentido que se veio afirmando como mais específico, no plano conceitual, desde a década de 1970, e é aquele que interessa no presente estudo: o lugar como espaço percebido e vivido, dotado de significados, e com base no qual desenvolvem-se e extraem-se os “sentidos de lugar” e as “imagens de lugar”, esses por sua vez, consistem no lugar em que as políticas sociais/públicas ganham sentido e materialidade.

Na língua inglesa, com o vocábulo *place*, permanece sendo a língua em que essa acepção se estabeleceu mais firmemente, muito embora a Geografia brasileira também já esteja acostumada com ela. Ao passo que em alemão, a palavra *ort* não consegue, até hoje, carregar o sentido denso de espaço vivido, como em *place* ou mesmo em *lugar*.

O Território como conceito tem sua gênese nos discursos das ciências especificadas como naturais, tendo na atualidade forte uso na Geografia, nas Ciências Sociais, Ciências Humanas e Serviço Social. A emersão do termo consolida-se nos avanços da proposta de Ratzel (1990), que além de trazer o debate territorial para a Geografia, o coloca como necessário à reprodução da sociedade e do Estado.

Conforme Silva (2016), a análise do território usado implica reconhecer que as formas materiais e imateriais de períodos passados condicionam as ações sociais atuais e seus respectivos projetos. A menos que possamos acreditar na ideia de que cada etapa de modernização seja sempre positiva para a totalidade dos sujeitos sociais, fica difícil não perceber que as rugosidades de momentos anteriores constituem um patrimônio que deve ser levado em conta para entendermos a localização dos eventos atuais (SANTOS, 1996; SILVA, 2016).

Na atualidade, a aplicação do conceito de território apresenta-se de formas diferenciadas, pois não só os contextos históricos se alteraram drasticamente, como a própria ciência buscou novos paradigmas, novos métodos e conseqüentemente novos problemas demandados por condições objetivas do chão concreto da vida.

Continuando o constructo delineado a partir das ideias propostas por Ratzel (1990, p.74) “organismos que fazem parte da tribo, da comuna, da família, só podem ser concebidos junto a seu território”, e ainda, “do mesmo modo, com o crescimento em amplitude do Estado, não aumentou apenas a cifra dos metros quadrados, mas, além disso, a sua força, a sua riqueza, a sua potência” (RATZEL, 1990, p. 80). De fato, desenha-se claramente que o autor defende a tese de que o território é um espaço necessário a qualquer população e seu Estado para evoluir, em todas as suas dimensões e sentidos.

Notamos sua aproximação com os preceitos de Darwin (evolucionismo) e a compreensão do território humano muito próximo do território de outras espécies, objeto da Biologia. Para Darwin, então, o território é o espaço desde o qual uma família encontra sua subsistência, até o espaço necessário à evolução de um Estado, que deve assim, sempre pensar na aquisição de mais espaços territoriais.

Outro autor chave nesta discussão é Raffestin. Contrapondo-se à ideia de Ratzel (1990), ele começa sua tese analisando-o: “o quadro conceitual de Ratzel é muito amplo e tão naturalista

quanto sociológico, mas seria errôneo condená-lo por ter "naturalizado" a geografia política, algo que às vezes ocorreu." (RAFFESTIN, 1993, p. 2). Logo, a proposta de Raffestin é repensar o conceito de território deixado por Ratzel e pela Geografia Política Clássica.

Para o autor, as bases para a compreensão do território como uma relação do homem com o espaço estão no poder, como coloca, o território "[...] é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível" (RAFFESTIN, 1993, p. 143). Trata-se de "[...] um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder" (RAFFESTIN, 1993, p. 144). Na concretização de um programa, o ator idealiza um projeto e busca assegurar "a ligação entre os objetivos intencionais e as realizações" (RAFFESTIN, 1993, p. 145), processo que se desenrola através de embates no plano das relações sociais; afinal, como defende Foucault (2009 b, p. 105), "[...] não há poder que se exerça sem uma série de miras e objetivos".

Em consonância com Foucault, Raffestin (1993) considera o poder como consubstancial, "parte intrínseca de toda relação" (RAFFESTIN, 1993, p. 52), pois "se manifesta por ocasião da relação" (RAFFESTIN, 1993, p. 53). O poder "é um processo de troca ou de comunicação quando, nas relações que se estabelecem, os dois polos fazem face um ao outro ou se confrontam" (RAFFESTIN, 1993, p. 52). Assim como Foucault, Raffestin (1993) admite a existência da resistência, considerando-a como a expressão do "[...] caráter dissimétrico que quase sempre caracteriza as relações" (RAFFESTIN, 1993, p. 52). O problema é que Foucault (2009b) não entende as relações de poder como "uma oposição binária entre dominadores e dominados" (RAFFESTIN, 1993, p. 104), mas como uma multiplicidade de correlações de forças, que "se exerce a partir de inúmeros pontos e em meio a relações desiguais e móveis" (FOUCAULT, 2009b p. 104).

A partir da célebre produção *Por uma geografia do poder*, Claude Raffestin tem como uma de suas finalidades romper com o pensamento da geografia política clássica, segundo a qual o Estado é a única instituição dotada de poder. Dessa forma, Raffestan não comete o erro de uma leitura unívoca e unilateral da realidade social, como bem coloca Kosic (1986) na tese da pseudoconcreticidade<sup>3</sup>. Sendo assim, demonstra-se que existem outras organizações dotadas de poder político, pois todo o conteúdo é político (GALVÃO, 2009).

Em crítica de Milton Santos (1998) à denominada globalização e aos processos que atuam no mundo acentuando e aprofundando desigualdades socioespaciais, o autor retoma com todo o seu rigor peculiar, dois conceitos da Geografia: o conceito de território e o conceito de lugar. A vinculação dessa análise às Políticas Públicas reflete no campo de atuação do Serviço Social brasileiro que se materializa nas políticas sociais tendo-a como mediação.

O autor propôs que o “espaço geográfico” (sinônimo de “território usado”<sup>4</sup>) seja compreendido como uma mediação entre o mundo e a sociedade nacional e local, e assumido como um conceito indispensável para a compreensão do funcionamento do mundo presente. Ele chama atenção para o novo funcionamento do território, através de horizontalidades (ou seja, lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial) e verticalidades (formadas por pontos distantes uns dos outros, ligados por todas as formas e processos sociais).

O território, hoje, pode ser formado de lugares contíguos e de lugares em rede: as redes constituem uma realidade nova que, de alguma maneira, justifica a expressão verticalidade. Mas além das redes, antes das redes, apesar das redes, depois das redes, com as redes, há o espaço de todos, todo o espaço, porque as redes constituem apenas uma parte do espaço e o espaço de alguns. São, todavia, os mesmos lugares que formam redes e que formam o espaço de todos. Quem produz, quem comanda, quem disciplina, quem normaliza, quem impõe uma racionalidade às redes é o Mundo. Esse mundo é o do mercado universal e dos governos mundiais. O FMI, o Banco Mundial, o GATT, as organizações internacionais, as Universidades mundiais, as Fundações que estimulam com dinheiro forte a pesquisa, fazem parte do governo mundial, que pretendem implantar, dando fundamento à globalização perversa e aos ataques que hoje se fazem, na prática e na ideologia, ao Estado Territorial.

#### **4 O TERRITÓRIO COMO CHÃO CONCRETO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:** a experiência da assistência social brasileira

O território constitui-se como espaço de disputas e de relações de poder, e nessa disputa, distintas territorializações estão em jogo, entre elas, a territorialização empreendida pelo Estado por meio da Política de Assistência Social.

No âmbito da Política de Assistência Social, 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 então 5.561 (atualmente 5.570) municípios brasileiros em portes, sendo eles pequeno porte I, pequeno porte II, médio porte, grande porte e metrópole (PNAS,2004).

Consoante Silva e Araújo (2016), no texto da Política de Assistência Social pode-se identificar uma concepção de que ao agregar a dinâmica socioterritorial no conhecimento da realidade,

poder-se-ia ter uma visão mais completa das demandas existentes haja vista a grande heterogeneidade e desigualdade social do país. 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...) acentuando que estes homogeneizavam as particularidades regionais. Com isso, propõe que a identificação de tais grupos vulneráveis leve em consideração a dinâmica socioterritorial e que ao adotar esse critério como base para as ações, seria também possível construir, juntamente com as demais políticas públicas, uma rede de ações territorialmente definida.

Nesse sentido, as autoras apontam concordância com a Política ao entender que é necessário levar em consideração as diferenças (e não só as desigualdades) territoriais no Estado na conformação de uma política pública. No entanto, o território não pode ser compreendido apenas como as unidades político-administrativas, como se o município fosse dotado de uma homogeneidade que pudesse abarcar toda a diversidade (inclusive territorial) em seu interior. Enfatizam as autoras que, apesar disso, é exatamente isso que a PNAS (2004, p. 216-218) realiza ao traçar as características (simplificadoras) dos municípios, divididos a partir dos seguintes portes: pequeno porte I, pequeno porte II, médio porte, grande porte e metrópole. (PNAS, 2004, p. 216-218).

Dessa forma, segundo Silva e Araújo (2016), a PNAS (2004), além de traçar características que homogeneizam e simplificam as particularidades desses municípios, ainda utiliza classificação e hierarquização destes entre os menos e os mais “complexos”. Indica ainda que os municípios de pequeno porte I e as metrópoles, tidos como extremos, seriam os que apresentam situações de vulnerabilidades e riscos mais alarmantes, “justamente por apresentarem territórios marcados pela quase total ausência ou precária presença do Estado” (ibidem, p. 180). Assim, são os municípios menos e mais “complexos” os que apresentam, segundo a PNAS, maior índice de vulnerabilidade.

Conforme destacam as autoras, a PNAS (2004) estabelece que embora os municípios de pequeno porte I e as metrópoles sejam os territórios de maior vulnerabilidade social no Estado, é necessário perceber que a dinâmica demográfica de cada um é diferente, em questões como a concentração populacional, habitações no meio urbano ou rural e o nível de desigualdade socioeconômica. Assim sendo, segundo a Política, é necessário que a Assistência Social leve em consideração tais particularidades internas no momento de sua implementação.

A esse respeito, Silva e Araújo (2016) ressaltam, contudo, que em nenhum momento a Política utiliza a diversidade etnoterritorial dos municípios como um elemento a ser levado em conta, como, por exemplo, a presença ou não de grupos étnicos ou povos e comunidades tradicionais, como

nações indígenas e comunidades quilombolas, inserindo-os indistintamente no grupo genérico da “população rural”.

Desta forma, as autoras ressaltam que a Política expressamente afirma que pretende “incluir os invisíveis”, mas, contraditoriamente, ela também entende que “**quanto maior a concentração populacional**, maior será a necessidade de considerar as **diferenças e desigualdades** existentes entre os vários territórios de um município ou região” (PNAS, 2004, p. 215, grifos nossos). Nesta perspectiva, as autoras apontam que não discordam do fato de que em municípios maiores, a diversidade é proporcionalmente maior, no entanto, enfatizam que o contrário não é verdadeiro.

Destacam que através de uma análise sócio-histórica da formação dos quilombos, Little (2002) discute que eles utilizaram o isolamento e a invisibilidade como estratégias de sobrevivência. Então, seguindo este raciocínio, é possível concluir que, atualmente, tais comunidades estariam localizadas, em sua maioria, nos povoados dos menores municípios brasileiros, em que a taxa de população moradora na zona rural ainda é bem expressiva. No entanto, tal dado é desconsiderado quando da divisão a partir do porte dos municípios, sendo que aqueles municípios de pequeno porte I e pequeno porte II, são vistos pela Política de forma mais homogênea, com pouco grau de diversidade.

Silva e Araújo (2016) destacam que são, pois, nos municípios menores e não nos maiores que estão localizadas as maiores concentrações de indígenas, quilombolas, assentados, marisqueiros, pescadores tradicionais, tendo esses lugares, uma importante diversidade etnoterritorial que necessita ser observada na formulação de políticas públicas. É necessário, pois, pensar territórios muito para além da divisão geográfica e administrativa.

E ainda enfatizam que ao inserir os municípios brasileiros nas medidas da *pobreza* (até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo *per capita*) e da *indigência* (até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo *per capita*), 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.

A esse respeito, conforme enfatiza Araújo (2018), tal classificação operada pela Política tende a ser reproduzida pelos municípios no que diz respeito à definição dos territórios. Assim, a partir da demarcação administrativa e geográfica como critério primeiro para definição de território, gestores e técnicos da Política costumam classificar a priori, territórios de pobreza no interior dos municípios, podendo vir a desconsiderar outros critérios para classificação de territórios, desconsiderando as territorialidades existentes nos municípios.

E desta forma, via de regra, após serem incluídos como usuários da Política, determinados grupos de moradores de áreas específicas, passam a ser classificados como usuários de uma determinada Unidade de referência. Desta forma, muitas vezes, o critério estabelecido a partir do bairro/lugar de moradia define a política de abrangência de uma determinada unidade de referência, o que em muitas vezes faz com moradores de outras áreas ou bairros sejam excluídos, podendo vir a dividir, segmentar, estreitar e reduzir as ações da Política ao invés de ampliar/universalizar para além das dimensões geográficas, administrativas. Assim, o critério de territorialização das unidades de referência tem sido utilizado muitas vezes para justificar a impossibilidade de atendimento de determinados grupos que não residem no território/bairro ou mesmo no município onde o CRAS ou o CREAS esteja implantado; e mesmo de grupos de moradores que residem na área, mas, que em tese, ultrapassem a capacidade de atendimento da unidade de referência, vistos de forma isolada, como se fossem público específico de uma determinada unidade de referência ao invés de público da Política. Tais práticas reforçam uma compreensão burocrática, administrativa e gerencial de território no âmbito da Política.

Araújo (2018) ressalta ainda que, em grande parte das vezes, quando esse público passar a compor o grupo de usuário da política, não há o desenvolvimento de práticas e intervenções que se estendam ao conhecimento desses territórios e suas territorialidades. Tende, então, a haver um padrão comum de definição de territórios e de atuação nesses territórios, numa lógica de reprodução dos critérios inicialmente estabelecidos pela Política, sem levar em consideração uma compreensão mais ampla das distintas realidades e relações sociais que caracterizam territórios e expressam territorialidades, conforme acentua a própria Política.

Assim, no intuito de identificar de forma mais precisa onde e como intervir na realidade social, tal Política pode incorrer em práticas de hierarquização e estigma de territórios, ao utilizar um padrão comum para identificar lugares e territorialidades distintas, podendo caracterizar-se como homogeneizadora das diferenças – o que ainda pode vir a contribuir para reprodução de práticas conservadoras, estigmatizantes, burocráticas e gerenciais, numa conjuntura marcada pelo avanço do conservadorismo e de práticas de desmantelamento da proteção social no país.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No contexto pós-golpe 2016, é imposto ao país um projeto de retrocessos que revela uma crise moral e civilizatória expressa no agravamento da pobreza e da desigualdade, na fragilidade dos vínculos sociais, na precarização das condições de vida e no descompromisso do Estado e da

sociedade com a construção de respostas efetivamente democráticas. Há um evidente recuo do Estado na implementação de políticas sociais direcionadas ao enfrentamento da questão social e à reprodução social da classe trabalhadora. Ante o avanço do desemprego e das inseguranças sociais, a proteção social é fragilizada, submetida aos ditames da política fiscal exigida pelo capital financeiro.

Nesse contexto, a Política de Assistência Social se depara com recuos em termos de investimentos públicos, tornando-se alvo de críticas conservadoras, por se tratar de uma política social pautada em ideais democráticos e afiançadora de direitos sociais. Há uma exigência, cada vez mais institucionalizada, pelo gerencialismo, pela focalização, pelo controle, pelo julgamento moral, pelo ajustamento e pela punição de trabalhadores e trabalhadoras pobres.

O SUAS constitui uma possibilidade de democratização das relações sociais e enfrentamento a pobreza como expressão da questão social. Seu processo de implementação está condicionado a recursos e investimentos públicos, mas também como assinala Silva (2015, p.8) “(...) da compreensão e, sobretudo, do compromisso de superar os vícios de uma assistência social conservadora e tradicionalista na abordagem às expressões da questão social. Essa prática histórica é reprodutora tanto das relações de favor e clientelistas, como das formas de apropriação privada da esfera pública”.

A despeito de suas contradições, a inserção da Assistência Social na Seguridade Social brasileira aponta para a possibilidade de rupturas ao regulamentar como direito ações que historicamente estiveram inscritas na lógica do favor, ao considerar como cidadãos de direito, sujeitos tutelados pela caridade, filantropia e paternalismo e, principalmente, por projetar a possibilidade de ruptura com práticas assistencialistas e clientelistas. Contudo, a herança histórica dessas práticas e sua imbricação com a assistência social na perspectiva da integração societária, expõe as contradições do processo de institucionalização do SUAS nos municípios. Um processo que se institui preconizando a superação das formas tradicionais de gestão dos serviços socioassistenciais, mas é frequente e contraditoriamente limitado pela premência do conservadorismo, pela fragilidade das concepções adotadas, pelas precárias condições de estrutura e, ainda, pelo contexto neoliberal que vem erodindo a lógica do direito e da cidadania.

O atual contexto, com suas particularidades políticas e socioeconômicas, favorece, portanto, a reedição do pensamento conservador e seu recrudescimento nas ações socioassistenciais. Essa reedição contribui para explicitar a centralidade das famílias pobres nas políticas sociais, particularmente, na Política de Assistência Social e expõe o movimento contraditório de um Estado que exige de trabalhadores e trabalhadoras pobres a proteção social que nega a estes.

O movimento conservador tem avançado na proposição de alternativas contrapostas à perspectiva democrática. Alternativas que se materializam sob a forma de medidas restritivas da responsabilidade pública com a proteção social. Destaca-se, por exemplo, a denominada Emenda Constitucional 95, aprovada no governo Michel Temer (2016 – 2018) que instituiu, de forma arbitrária, o Novo Regime Fiscal (NRF) para a União pelos próximos vinte anos, e estabeleceu limites para as despesas primárias inviabilizando, portanto, a vinculação dos recursos para as políticas sociais, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988; mais recente, a Proposta de Emenda à Constituição – PEC n. 6/201 apresentada pelo governo eleito em 2018, Jair Bolsonaro, que propõe a reforma da Previdência Social Pública tendo como aporte a sua capitalização o que, na prática significa o seu desmonte e privatização com implicações para os trabalhadores e trabalhadoras pobres. Trata-se de medidas que incentivam valores liberais como a competitividade, o individualismo e, por outro lado, explicitam a capacidade do capitalismo em produzir e agravar desigualdades e barbáries sociais.

O SUAS, como um processo em construção, se apresenta como uma possibilidade histórica de consolidação da proteção social. Essa consolidação, depende, por um lado, de recursos e investimentos públicos que potencializem sua estruturação, em termos de atendimento e controle democrático, como sistema alicerçado de direitos; e por outro, de um compromisso político com a superação do ranço conservador. Isto exige a autonomização política dos(as) usuários(as) como requisito para um processo coletivo e organizado de construção de um novo projeto societário.

Para uma compreensão da conjuntura atual, se faz necessário retomar a concepção sobre lugar e território em plena consonância com Milton Santos, de que o lugar independentemente de sua dimensão, constitui-se espaço político, permeado por disputas, sede da resistência da sociedade civil, sendo que nada impede que aprendamos as formas de estender essa resistência às escalas mais altas.

Para isso, é indispensável insistir na necessidade de conhecimento sistemático da realidade, mediante o tratamento analítico desse seu aspecto fundamental que é o território (o território usado) como espaço de relações sociais. Antes, é essencial rever a realidade de dentro, isto é, interrogar a sua própria constituição neste momento histórico. Seu entendimento é, pois, fundamental para afastar o risco de alienação, o risco da perda do sentido da existência individual e coletiva, o risco de renúncia ao futuro.

No que diz respeito à concepção de território, prescrita nos marcos regulatórios da Política de Assistência Social e utilizada como ponto de partida para planejamento e implantação dos serviços socioassistenciais, há ainda muito o que se avançar. Faz-se necessário definir e atuar em territórios que são constituídos para além da classificação oficial adotada pela PNAS. Faz-se necessário, pois,

realizar estudos e pesquisas no sentido da implantação da vigilância socioassistencial visando identificar territórios e territorialidades para além dos critérios oficiais definidos a partir da concepção de municípios.

Assim, é preciso avançar na perspectiva do (re)conhecimento dos territórios vividos, buscando compreender suas complexidades, suas dimensões, bem como, as distintas territorialidades existentes nos municípios brasileiros e que devem servir como referência e instrumento para análises mais próximas das realidades desses municípios, contribuindo para a elaboração de planejamento, execução e avaliação da PAS para além dos critérios geográficos e administrativos, condição indispensável para romper com práticas conservadoras, excludentes e estigmatizantes que podem estar fundadas numa compreensão meramente administrativa e gerencial de territórios no âmbito da Política de Assistência.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de; CARNEIRO, Miriam Annova F. **A realidade do estudo empírico no município de Barreirinhas**: relatório da pesquisa de campo, 2016.

ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de. POBREZA E TERRITÓRIOS (DE POBREZA) : configurações a partir da Política de Assistência Social. In: **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, n. 22, Edição Especial, p 1607-2865, 2018. Disponível em:  
<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/issue/view/481>.

BARROCO, Maria Lúcia S. Não passarão! Ofensiva conservadora e Serviço Social, In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 623 – 636, out./dez., 2015.

BRANDÃO, C. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, A.; ALMEIDA FILHO, N. (orgs.). **Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007.

BRASIL, Lei nº 8742, 07 de dezembro de 1993 (LOAS), dispõe sobre a Lei Orgânica Assistência Social e dá outras providências, **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1993.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: FAPESP, 2007.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009b.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 2003.

GALVÃO, A.R.G. *et al.* O Território e a Territorialidade: contribuições de Claude Raffestin In: Saquet, M.A.; Souza, E.B.C. de. (orgs.) **Leituras do conceito de território e de processos espaciais**. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 33-46.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. *In*: MIRANDA; C.; TIBÚRCIO, B. **Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: NEAD, 2010.

HENRIQUES, R. Do olho do furacão. **Revista democracia viva**, n. 46, 2011.

MALUF, R. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. *In*: LEITE, S. (org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo, Cortez Editora, 2003. 299p

OSLANDER, Ulrich. Fleshing out the geographies of social movements: Colombia's Pacific coast black communities and the "aquatic space". **Political Geography**, n. 23, 2004, p 957-85.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. **Política Nacional de Assistência Social e Território: um estudo à luz de David Harvey**. 2009. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RATZEL, Friedrich. **Geografia do homem (Antropogeografia)**. *In*: MORAES, Antônio Carlos R (org.); FERNANDES, Florestan (coord.). Ratzel. São Paulo: Ática, 1990. p 32-150. (Col. Grandes Cientistas Sociais, 59).

RELPH, E. **Place and Placelessness**. London: Pion, 1976.

SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. *In*: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. (orgs.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**. Brasília: Embrapa, 2002.

SANTOS, M. **Entrevista em Caros Amigos**, São Paulo, n. 17, ago 1998.

SANTOS, M. **A natureza do espaço – Técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA, Emanuel Luiz Pereira da. **Territorialidades e Proteção social: Conflitos Socioambientais Indígenas Vivenciados na Pesca Artesanal no litoral norte da Paraíba**. 229p. 2016. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SILVA, Josiane; ARAÚJO, Maria do Socorro. Territorialização e diversidade étnica na Política Nacional de Assistência Social: caminhos divergentes. *In*: TEIXEIRA, Solange (org). **Política de assistência social e temas correlatos**. Papel Social, 2016, p 289-310

SILVA, Maisa, Miralva da. Assistência social na realidade municipal: o SUAS e a prevalência do conservadorismo, **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2015

SILVEIRA, Jucimeri Isolda, A assistência social em risco:conservadorismo e luta por direitos. In: **Revista Serviço social & Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 487 – 394, set./dez. 2017.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil**. São Paulo: Cortez editora, 2000.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2ª ed. 2015.

## Notas

<sup>1</sup> O NEPPS ([www.nepppsufpb.com.br](http://www.nepppsufpb.com.br)), está vinculado ao Departamento de Serviço Social e ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, com duas linhas pesquisa: (1) Proteção Social e a Gestão das Políticas Sociais; (2) Territorialidades e a Gestão das Políticas Sociais. O Núcleo vem desenvolvendo várias pesquisas tais como, Projeto Casadinho/ PROCAD – CHAMADA PÚBLICA Nº 06/2011 – PROCESSO Nº: 552248/2011-8 (2011-2018). Participação na pesquisa “Aprimoramento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF –, a partir da identificação, sistematização e análise de práticas metodológicas de trabalho social com famílias” foi desenvolvida no âmbito do JOF: 0292/31278/2017, PNUD, 2018, como também da pesquisa do Pós-doutorado em Serviço Social – PUC/SP do Professor Emanuel Silva (PPGSS/DSS/UFPB) desenvolvido no Litoral Norte do Estado da Paraíba, que trabalhou as questões dos conflitos socioambientais nas aldeias indígenas Potiguara.

<sup>2</sup> O Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza – GAEPP ([www.gaepp.ufma.br](http://www.gaepp.ufma.br)) foi fundado em 1996, sob a coordenação da Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva. É um grupo interdisciplinar constituído por docentes de diversos Departamentos Acadêmicos, alunos de graduação e de pós-graduação da Universidade Federal do Maranhão – UFMA. É vinculado ao Departamento de Serviço Social, articulado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e integra o Diretório Nacional de Grupos de Pesquisa organizado pelo CNPq. Os principais temas pesquisados pelo GAEPP são: pobreza e políticas públicas direcionadas à pobreza; trabalho e políticas de geração de emprego e renda; programas de transferência de renda; políticas sociais, com especial ênfase à política de assistência social e metodologia de avaliação de políticas públicas.

<sup>3</sup> Cf. KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

<sup>4</sup> Segundo SANTOS (1998, p. 24) “[...] devíamos tomar o território através de uma noção dinâmica, isto é, o território usado. Isso que é científico não é o território, é o território usado. E o espaço, que é uma forma de ver o território também, formado de sistemas de objetos e de sistemas de ações numa união indissolúvel e dialética.”