



POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: impasses e desafios postos pela perspectiva socioterritorial e suas expressões nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS

Margarida Maria Silva dos Santos¹

Sheyla Alves Barros²

RESUMO

Trata o presente artigo sobre a perspectiva socioterritorial assumida pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS, em sua versão de 2004. Os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS são tomados como espaços de expressão dos impasses e desafios postos à concretização dessa perspectiva. A análise toma como referência dados disponíveis em fontes oficiais e objetiva refletir sobre entraves registrados na atuação desses Centros de Referência, além de apontar algumas formas de enfrentamento do que se expressa como impasses e desafios à atuação de profissionais e ao acesso de usuários aos serviços prestados nos referidos CRAS.

Palavras-chave: PNAS, perspectiva socioterritorial, CRAS

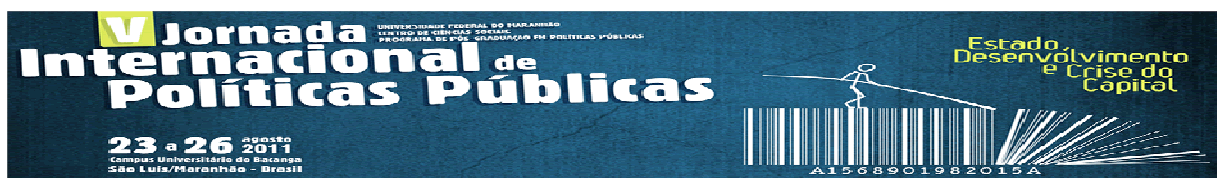
ABSTRACT

This article works about the socio-territorial perspective assumed by the Social Assistance National Policy, on its 2004 version. The Centers of Reference in Social Assistance are taken as expression spaces of barriers and challenges put up the achievement of this perspective. The analysis takes as reference the available data from official sources and aims to think over the impediments registered in the performance of these Centers of Reference, besides pointing some confrontation ways of which is expressed as obstacles and challenges to the performance of professionals and the user's access to the services at the referred CRAS.

Keywords: PNAS, socio-territorial, CRAS

¹ Doutor. Universidade Federal de Alagoas (UFAL); Secretaria de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social. margaridasocial@uol.com.br

² Bacharel. sheyla.alves.barros@gmail.com



INTRODUÇÃO

A descentralização da política de assistência social, a exemplo do que aconteceu com as demais políticas públicas brasileiras no período pós-constitucional, teve na municipalização a sua primeira forma de expressão. O processo de superação do modelo centralizador, experimentado durante a ditadura militar, consolidou-se e, com a territorialização, adquiriu uma nova configuração.

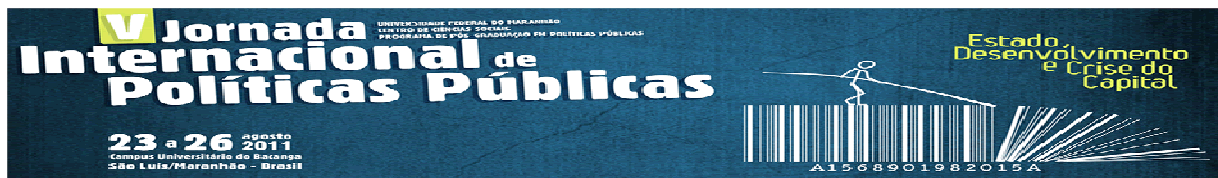
A perspectiva socioterritorial é incorporada à política nacional de assistência social apenas em sua segunda versão, em 2004. Quando de sua primeira apresentação, a referência a território foi periférica. Território, nesse caso, foi tratado como solo da Pátria ou referido quando se tratou sobre comunidades, entendidas, nesse caso, como microterritórios. Nesses dois casos, não se registra qualquer ênfase no tratamento dessa questão, o que apenas se percebe posteriormente.

Com a Política Nacional de Assistência Social de 2004 – PNAS 2004, o tratamento relativo a território adquiriu um outro *status* e a perspectiva socioterritorial passou a ser assumida como um dos eixos estruturantes incorporados a essa política pública. Em decorrência dessa definição, foram concebidos os Centros de Referência de Assistência Social, situados nos territórios em que havia, e ainda há, registro de vulnerabilidade e risco social.

O objetivo do presente trabalho é desenvolver uma reflexão, ainda que limitada pela finalidade a que o mesmo se propõe, sobre a forma de materialização dessa perspectiva socioterritorial, atentando principalmente para os impasses e os desafios enfrentados nos trabalhos desenvolvidos pelos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS.

1 – O CONCEITO DE TERRITÓRIO E A SUA INCORPORAÇÃO À PNAS 2004

Território é um conceito capaz de provocar ricas e renovadas discussões. Apesar de sua costumeira localização na área de estudo da Geografia, esse não é um limite que se ponha à discussão, haja vista que ela se desenvolve entre estudiosos de diferentes áreas de conhecimento, como é o caso de economistas, cientistas políticos, biólogos, antropólogos, dentre outros. Apesar de um vasto leque de alternativas



conceituais, esse trabalho fundamenta-se no conceito de território desenvolvido por Santos que assim se posiciona:

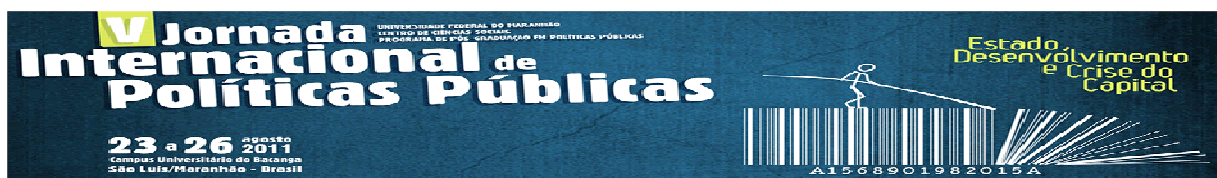
O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida sobre os quais ele influi. (SANTOS, 2006, p. 97).

Tomando como alicerce a produção de Santos, registra-se a contribuição de Koga ao analisar a relação entre território e políticas públicas. Segundo entendimento da autora, o território “representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações da vizinhança, e solidariedade, as relações de poder”. (KOGA, 2003, p. 33).

Analisados os dois conceitos é possível constatar o processo de superação do limite teórico posto ao conceito de território, quando este é entendido apenas como um recorte de área geográfica. Território entendido em sentido amplo, não é um pedaço de terra, de mar, ou um espaço aéreo. Território é chão e mais gente, identidade, sentimento, vida ativa, exercício de cidadania. É importante lembrar que no mundo virtual tão evidente nos dias atuais, limita-se ou mesmo descarta-se a representação material dos territórios. Nos espaços virtuais, os territórios podem ser expressos em diferentes telas, como as dos computadores, dos celulares e outras mais.

No âmbito da assistência social, a perspectiva socioterritorial é assumida como a possibilidade de assegurar maior ampliação do seu alcance, visando estender ações de proteção social a um maior número de brasileiros em situação de vulnerabilidade e risco social. Na atual PNAS, a incorporação da perspectiva socioterritorial fundamenta uma determinada forma de conceber e operacionalizar a assistência social. Essa perspectiva é explicitada em vários pontos da PNAS, como os que a seguir pode ser observado:

- A Política Nacional de Assistência Social traz sua marca no reconhecimento de que para além das demandas setoriais e segmentadas, o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz a diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais da sua configuração (PNAS, 2004, p. 14).
- É necessário relacionar as pessoas e seus territórios, no caso os municípios que, do ponto de vista federal, são a menor escala administrativa



governamental. O município, por sua vez, poderá ter territorialização intra-urbana, já na condição de outra totalidade que não é a nação (Op. cit., p. 15).

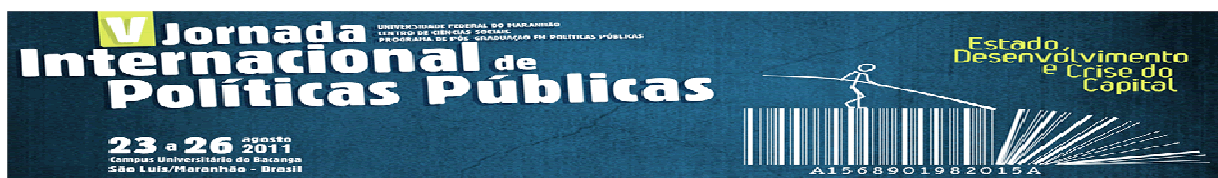
➤ Ao agir nas capilaridades dos territórios e se confrontar com a dinâmica do real, no campo das informações, essa política inaugura uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira, tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas – população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

➤ Quando afirma que, “ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida (Id., p. 44).

A concepção de território contida na PNAS, conforme pode ser observado, sinaliza para os seguintes elementos básicos à materialização da referida política: o reconhecimento da existência de desigualdades territoriais a serem consideradas; a necessidade de perceber a existência de uma territorialização intra-urbana, ou seja, de recortes dentro dos espaços urbanos e dos municípios; a proposta de imprimir visibilidade a segmentos populacionais excluídos; a constatação de que, nos territórios, além de problemas e necessidades, também existem potencialidades e soluções; finalmente, a certeza de que a abordagem a partir de recortes territoriais, permite a identificação de semelhanças e diferenças na realidade dos usuários da assistência social, superando a prática da generalização de situações que exigem um tratamento diferenciado.

Para a atuação nos territórios, a PNAS propõe a criação dos Centros de Referência de Assistência Social, implantados nos espaços socioterritoriais com registro de vulnerabilidade e risco social. Os CRAS têm a responsabilidade da Proteção Social Básica, tendo a mesma por referência “o serviço de acompanhamento de grupos territoriais até 5.000 famílias sob situação de vulnerabilidade, em núcleos de até 20.000 habitantes” (NOB/SUAS, 2005). Esses grupos familiares são as famílias de referência, ou seja, aquelas que vivem em “áreas caracterizadas como de vulnerabilidade, definidas a partir de indicadores estabelecidos por órgão federal, pactuados e deliberados” (Ibidem).

Os Centros de Referência são a expressão objetiva da introdução da perspectiva socioterritorial à política de assistência social em sua mais recente elaboração.



2 – OS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS: UMA EXPRESSÃO DA PERSPECTIVA SOCIOTERITORIAL DA PNAS

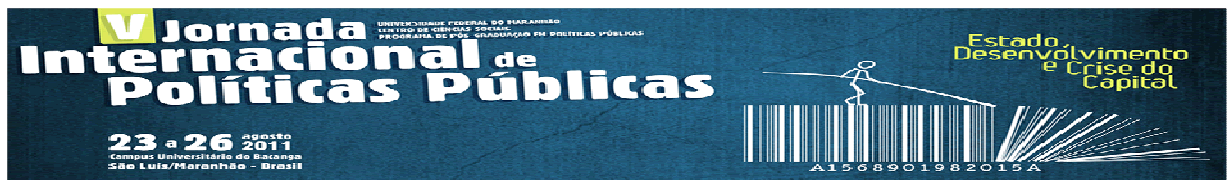
Os CRAS são as portas de entrada para o atendimento através do Sistema Único de Assistência Social. Neles, a população pode encontrar serviços de caráter preventivo, protetivo e proativo. Oficialmente afirma-se que:

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. (BRASIL, 2009, p. 9).

Por se tratar de uma estratégia de territorialização da política de assistência social, a implantação dos CRAS é condicionada por um conjunto de fatores dentre os quais destacam-se os estabelecidos em âmbito nacional e que se fundamentam no porte dos municípios. Dessa forma, observando o porte dos municípios, a NOB-SUAS estabelece os seguintes critérios para a instalação de Centros de Referência em áreas de vulnerabilidade social:

- Municípios de Pequeno Porte I
Mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas;
- Municípios de Pequeno Porte II
Mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas;
- Municípios de Médio Porte
Mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
- Município de Grande Porte
Mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
- Metrópoles
Mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas.

Para a definição dos territórios, além dos critérios estabelecidos nacionalmente, consideram-se: a) a condição de vulnerabilidade e risco social em suas expressões próprias a cada município; b) as condições locais de estabelecimento dos



Centros de Referência, o que significa respeitar a disponibilidade de prédios próprios ou a locação de espaços físicos e também as condições de acessibilidade a serem observadas na instalação desse equipamento social.

Ainda no campo das definições de ordem nacional, há que se considerar que, além do número de famílias referenciadas em relação aos CRAS, conforme o porte do município, também é definido o número de famílias a serem atendidas pelos Centros de Referência. Outra vez evidencia-se um elemento quantitativo assumido como critério de definição de atendimento. “Um parâmetro importante a se observar é a relação entre famílias referenciadas e capacidade de atendimento, que se dá na proporção aproximada de 5:1” (BRASIL, 2009, p. 15). Observando-se essa proporção pode-se entender que em territórios em que haja até 2.500 famílias referenciadas a capacidade de atendimento do CRAS é de 500 famílias/ano; no caso 3.500 famílias, a capacidade é de 750 famílias e; finalmente, quando o número de famílias referenciadas é de 5.000, a capacidade de atendimento dos CRAS é da ordem de 1.000 famílias/ano.

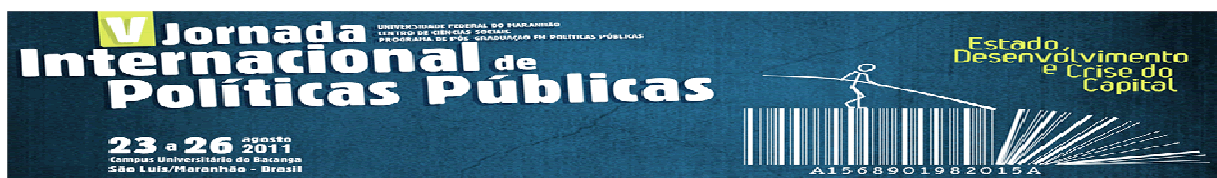
Como é possível observar, ao privilegiar critérios quantitativos geram-se impasses e desafios à efetivação da PNAS, considerando-se a sua proposta fundamentada em uma concepção socioterritorializada, conforme análise que se desenvolve a seguir.

CONCLUSÃO

A perspectiva socioterritorial incorporada à PNAS 2004 enfrenta como principal impasse a definição do que é território, o que se apresenta como elemento básico para a atuação dos profissionais da referida política.

A definição de uma abordagem socioterritorial por mais que reconhecamos sua importância, foi uma definição exógena, ou seja, as populações foram – e talvez ainda continuem sendo informadas de que estavam – ou estão – sendo incorporadas a um determinado território, entendido como área para implantação de Centros de Referência de Assistência Social, um equipamento social ainda estranho para muitas populações.

Os critérios quantitativos - número de CRAS, conforme porte dos municípios e número de famílias atendidas segundo teto estabelecido para os CRAS –



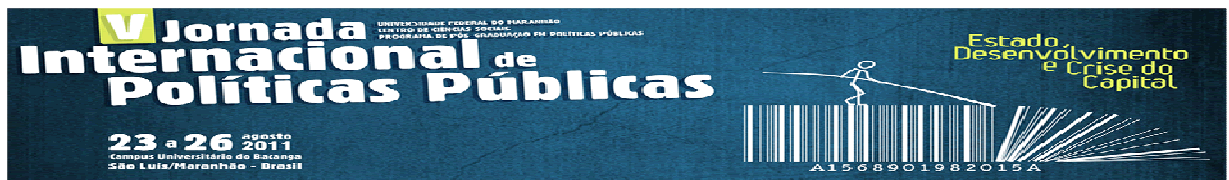
constituem-se elementos de exclusão em uma política que se apresenta como amplamente inclusiva.

Esses fatores podem provocar recortes territoriais que, ao atender às definições quantitativas, operam uma redução conceitual capaz de negar a possibilidade de seguir orientações teóricas e operacionais decorrentes de produções como a de Santos (2006) e Koga (2003) referidos anteriormente nesse trabalho. O limite que impõe essa visão quantitativa também coloca em xeque a pretensão de uma abordagem territorial que fundamenta a própria PNAS.

Por consequência, conforme analisa Santos (2010), muitos dos recortes territoriais são realizados à revelia das populações que vivem nos territórios, “a história, a cultura e a identidade dos espaços definidos como territórios, são desconsiderados em função de definições como o número de usuários a serem atendidos [...]” (SANTOS, 2010, p. 152). O enfrentamento desses impasses coloca uma série de desafios dentre os quais destacamos os seguintes:

- a necessidade de aprofundar o estudo sobre a perspectiva socioterritorial que vem se apresentando como um recorte transversal às diferentes políticas públicas;
- o aprofundamento do processo de aproximação com as populações dos territórios de atuação dos CRAS, objetivando inclusive a discussão sobre sua identidade com o território em que são percebidas na execução de programas, projetos e benefícios socioassistenciais;
- o reconhecimento das especificidades contidas nos territórios pelas equipes de referência que atuam nesses equipamentos institucionais;
- a exigência de ação intersetorial no enfrentamento dos problemas e potencialidades que se põem nos espaços socioterritoriais, visto que isso ultrapassa o limite da identificação e do registro estatístico das situações de vulnerabilidade e risco social e, finalmente;
- a percepção que a população usuária da assistência social deve ter da possibilidade de assumir o papel de protagonista em seu território.

Nessa perspectiva, desconsiderar, na prática, o conceito de território adotado formalmente pela PNAS, ou reduzir esse conceito a uma dimensão quantitativa, implica



minimizar as possibilidades de garantia de proteção social básica à população que procura os CRAS o que, em última análise, compromete o reconhecimento desse equipamento como essencial para o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social.

REFERÊNCIAS

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

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica – NOB-SUAS**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **CRAS: a melhoria da estrutura física para o aprimoramento dos serviços: orientações para gestores e projetista municipais**. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

_____. **Orientações Técnicas: Centros de Referência de Assistência Social – CRAS/** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

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

SANTOS, Margarida Maria Silva dos. **Território e gestão da Política Nacional de Assistência Social – PNAS 2004: as experiências de Maceió e Arapiraca**.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.