

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL  
– PPGDS

ANGÉLICA DE SANTANA ROCHA

**TERRITÓRIO URBANO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM MONTES  
CLAROS/MG: uma análise dos polos dos Centros de Referência de  
Assistência Social – CRAS**

Montes Claros/MG  
Fevereiro de 2016

ANGÉLICA DE SANTANA ROCHA

**TERRITÓRIO URBANO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM MONTES  
CLAROS/MG: uma análise dos polos dos Centros de Referência de  
Assistência Social – CRAS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros, como requisito à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Esdras Leite

Montes Claros/MG  
Fevereiro de 2016

R672t

Rocha, Angélica de Santana.

Território urbano das políticas públicas em Montes Claros/MG [manuscrito] : uma análise dos polos dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS / Angélica de Santana Rocha. – Montes Claros, 2016.

148 f. : il.

Bibliografia: f. 137-144.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Montes Claros -Unimontes, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/PPGDS, 2016.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Esdras Leite.

1. Geotecnologias. 2. Território urbano. 3. Políticas Públicas – Montes Claros (MG). 4. Desigualdades socioeconômicas. 5. Assistência social. I. Leite, Marcos Esdras. II. Universidade Estadual de Montes Claros. III. Título. IV. Título: Uma análise dos polos dos Centros de Referência de assistência Social - CRAS.

**Angélica de Santana Rocha**

Dissertação intitulada “**Território urbano das políticas públicas em Montes Claros/MG: uma análise dos Polos dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS**”, de autoria de Angélica de Santana Rocha, apreciada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

---

Prof. Dr. Marcos Esdras Leite (Unimontes)

---

Prof. Dr. Roberto Barboza Castanho (FACIP/UFU)

---

Prof. Dr. Antônio Dimas Cardoso (Unimontes)

Montes Claros/MG  
Fevereiro de 2016

## RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar a eficácia da divisão territorial da malha urbana de Montes Claros/MG para implante das unidades dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS - no atendimento às demandas que esta apresenta, considerando as aproximações e distanciamentos dos CRAS em relação a seu público alvo. A metodologia utilizada foi a pesquisa quanti-qualitativa, em que a representação da malha urbana de Montes Claros, bem como o levantamento e espacialização de dados quanto aos segmentos demandantes tiveram como base o uso de técnicas de geoprocessamento, em que o banco de dados do censo do IBGE do ano de 2010, integrado à base cartográfica da área urbana no software ArcGis 10.1, possibilitou a representação de dados socioeconômicos através de mapas temáticos, reforçando a importância da cartografia para a representação de dados sociais. A análise de discurso, a partir de entrevistas semiestruturadas, junto a assistentes sociais, possibilitou a este trabalho as conclusões necessárias à investigação a que se propunha. Constatou-se, segundo afirmação das/dos assistentes sociais atuantes nas unidades de CRAS e análises destas afirmações empreendidas por esta pesquisa, que o melhor atendimento aos segmentos demandantes dar-se-á através da reconfiguração territorial de Polos extensos que excedem o número limite de famílias de baixa renda, determinado pela Política de Assistência Social para o porte do município, fragmentando-os e implantando-se uma nova unidade de CRAS em cada novo fragmento. Aos Polos contendo população dispersa, mas que não atingiram o número limite de famílias de baixa renda, determinado pela Política de Assistência Social, propôs-se a adoção de equipes volantes de atendimento socioassistencial em atendimento às demandas. As/os profissionais atuantes em territórios não extensos entendem não haver nestes a necessidade de reconfigurações territoriais, mas apontam carências em outros aspectos que diminuem o rendimento do trabalho, como número insuficiente de profissionais em alguns territórios, demoras no fornecimento de materiais básicos por parte da administração pública e espaços com dimensões insuficientes para a realização de atividades específicas do serviço de proteção social básica, tais como reuniões, por exemplo. A partir do uso do geoprocessamento, em que se integrou a territorialização dos CRAS aos dados do IBGE/2010, foi possível analisar socioespacialmente a distribuição e configuração dos territórios dos CRAS, notadamente na perspectiva dos profissionais atuantes nestes. Com isso foi possível a simulação da nova configuração territorial para as unidades de CRAS, proposta pelas/pelos Assistentes Sociais, em que quatro novos Polos urbanos seriam criados, sendo estes Santos Reis II, Maracanã II, Independência II e JK/Village II, porém, neste primeiro momento, se verifica que apenas o Polo Santos Reis tem urgência em ser fragmentado, os demais carecem de mais estudos e verificações, apontados nas conclusões deste trabalho.

**Palavras-chave:** Geotecnologias. Território Urbano. Desigualdades Socioeconômicas. Assistência Social.

## ABSTRACT

This study aimed to analyze the effectiveness of the territorial division of the urban area of Montes Claros / MG to implant the units of the Social Assistance Reference Centers - CRAS - in meeting the demands that it presents, considering the similarities and differences of CRAS in relation to your target group. The methodology used was quantitative and qualitative research, in which the representation of the urban area of Montes Claros, as well as the survey and spatial data regarding the segments were based on the use of GIS techniques, in the database year 2010 IBGE census, integrated into the base map of the urban area in ArcGIS 10.1 software, enabled the representation of socio-economic data through thematic maps, reinforcing the importance of cartography for the representation of social data. The discourse analysis, from semi-structured interviews with the welfare worker, enabled this work the necessary conclusions to the investigation as proposed. It was found, according to assertion of welfare workers working in the CRAS units and analysis of these statements taken by this research that the best service to the segments will be given through the territorial reconfiguration extensive poles that exceed the limited number of low-income families, as determined by the Social assistance Policy for the size of the city, fragmenting them and implanting a new CRAS unit in each new fragment. The Poles containing dispersed population, but who have not reached the threshold number of low-income families, as determined by the Social Assistance Policy, proposed the adoption of mobile teams of social assistance service in meeting the demands. The professionals working in non extensive territories understand there these the need for territorial reconfigurations, but point out shortcomings in other aspects that lower labor income, such as insufficient number of professionals in some territories, delays in the supply of basic materials by the public administration and spaces with dimensions sufficient to carry out specific activities of basic social protection service such as meetings, for example. From the use of GIS, where he joined the territorial CRAS to the IBGE / 2010, it was possible to analyze socio spatial distribution and configuration of the CRAS territories, especially from the perspective of professionals working in these. It was then possible to simulate the new territorial configuration for the units of CRAS, proposed by / for Social Workers.

**Keywords:** Geo. Urban territory. Socioeconomic inequalities. Social assistance.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Mapa de localização do Município e cidade de Montes Claros na Mesorregião Norte de Minas Gerais.....	54
Figura 02 - Mapa dos loteamentos que compõem os polos urbanos de Montes Claros – MG.....	66
Figura 03 - Mapa de distribuição dos domicílios de baixa renda pelos territórios dos CRAS da cidade de Montes Claros/MG – Sem rendimentos.....	71
Figura 04 - Mapa de distribuição dos domicílios de baixa renda pelos territórios dos CRAS da cidade de Montes Claros/MG – Renda de até 1/8 salário mínimo per capita mensal(RS 63,75) – Extrema pobreza.....	73
Figura 05 - Mapa de distribuição dos domicílios de baixa renda pelos territórios dos CRAS da cidade de Montes Claros/MG – Renda de mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo per capita mensal (RS 127,50 a 255). Pobreza.....	75
Figura 06 - Favelas presentes nos territórios dos CRAS na cidade de Montes Claros – MG .....	77
Figura 07 - Vista panorâmica da cidade de Montes Claros a partir do “Morro do Frade”, Vila São Francisco de Assis, Polo Santos Reis.....	80
Figura 08 - Residências construídas embaixo da rede de distribuição de energia elétrica da CEMIG setor Castelo Branco, Polo Santos Reis.....	81
Figura 09 - Ligação clandestina de energia elétrica - “Gato” Setor Castelo Branco –Polo Santos Reis.....	82
Figura 10 - Mapa de localização do segmento idoso por território dos CRAS da cidade de Montes ClarosMG.....	84
Figura 11 - Mapa de localização do segmento jovem por território dos CRAS da cidade de Montes Claros – MG.....	90
Figura 12 - Regionalização da malha urbana da cidade de Montes Claros/MG.....	94
Figura 13 - Mapa de locação das unidades de CRAS em relação aos domicílios de baixa renda da cidade de Montes Claros – MG.....	97
Figura 14 - Mapa de locação das unidades de CRAS em relação aos idosos a partir de 65 anos da cidade de Montes Claros – MG.....	99
Figura 15 - Mapa de locação das unidades de CRAS em relação aos jovens de 15 a 29 anos da cidade de Montes Claros – MG.....	101

Figura 16 - Captura de tela (print) da postagem em rede social realizada pela Associação de Moradores dos residenciais populares Monte Sião I, Monte Sião II e Minas Gerais.....	107
Figura 17 - Captura de tela (print) da postagem em rede social realizada pela Associação de Moradores dos residenciais populares Monte Sião I, Monte Sião II e Minas Gerais.....	108
Figura 18 - Unidade de CRAS Polo Maracanã e seu entorno.....	109
Figura 19 - Unidade de CRAS Polo Santos Reis e seu entorno.....	111
Figura 20 - Unidade de CRAS do Polo Independência e seu entorno.....	113
Figura 21 - Via de acesso ao CRAS Independência.....	115
Figura 22 - Vista panorâmica do entorno da unidade de CRAS do Polo Independência.....	115
Figura 23 - Unidade de CRAS do Polo Vila Oliveira e seu entorno.....	116
Figura 24 - Unidade de CRAS e entorno do Polo Major Prates.....	117
Figura 25 - Unidade de CRAS e entorno do Polo Central e Cintra.....	118
Figura 26 - Unidade de CRAS e entorno do Polo São Judas.....	119
Figura 27 - Unidade de CRAS e entorno do Polo JK/Village.....	120
Figura 28 - Unidade de CRAS e entorno do Polo Delfino Magalhães.....	121
Figura 29 - Unidade de CRAS e entorno do Polo Renascença e São João.....	122
Figura 30 - Configuração territorial que de fato se encontra posta para o trabalho da assistência social em Montes Claros.....	127
Figura 31 - Fragmentação territorial proposta pelos/pelas assistentes assistenciais atuantes em territórios extensos.....	129



## **LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS**

Gráfico 01 - Distribuição da baixa renda pelas grandes regiões brasileiras.....	69
Gráfico 02 - População de baixa renda do Município de Montes Claros-MG.....	70
Quadro 01 - Síntese das ponderações realizadas pelos assistentes sociais quanto a seus territórios de atuação.....	125

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Número de domicílios de baixa renda que compõem os territórios dos CRAS em Montes Claros- MG.....	79
Tabela 02 - População idosa do Município de Montes Claros-MG.....	83
Tabela 03 - População idosa da cidade de Montes Claros-MG por território dos CRAS.....	85
Tabela 04 - Pessoas com deficiências do Município de Montes Claros-MG.....	87
Tabela 05 - População jovem da cidade de Montes Claros-MG por territórios dos CRAS..	91
Tabela 06 - Extensão dos territórios dos CRAS na cidade de Montes Claros /MG.....	94
Tabela 07 - Número de setores censitários e loteamentos que compõem os territórios dos CRAS.....	96
Tabela 08 - Cobertura da assistência básica ao polo Independência.....	114

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

PPGDS – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

SIG – Sistema de Informação Geográfica

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

COS – Charity Organization Society - Sociedade de Organização da Caridade

MDS – Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome

NOB/SUAS – Norma Operacional Básica/ Sistema Único de Assistência Social

PAIF – Proteção e Atendimento Integral à Família

BPC – Benefício de Prestação Continuada

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

SINE - Site Nacional de Empregos

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
CAPÍTULO 1 - MECANISMOS DE AÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL FRENTE ÀS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL.....	18
CAPÍTULO 2 - CARACTERIZAÇÃO DE MONTES CLAROS – MG E DOS TERRITÓRIOS DOS CRAS.....	54
CAPÍTULO 3 - TERRITÓRIOS DOS CRAS DA CIDADE DE MONTES CLAROS: PERCEPÇÕES E ANÁLISES.....	93
3.1 Percepção das/dos assistentes sociais quanto a seus territórios de atuação.....	102
3.1.1 Polo Maracanã.....	109
3.1.2 Polo Santos Reis.....	111
3.1.3 Polo Independência.....	113
3.1.4 Polo Vila Oliveira.....	116
3.1.5 Polo Major Prates.....	117
3.1.6 Polo Central e Cintra.....	118
3.1.7 Polo São Judas.....	119
3.1.8 Polo Jk/Village.....	120
3.1.9 Polo Delfino Magalhães.....	121
3.1.10 Polo Renascença e São João.....	122
3.2 Análise das observações e apontamentos dos/das assistentes sociais.....	124
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	134
REFERÊNCIAS.....	138
ANEXOS.....	146

## INTRODUÇÃO

Cursar o Mestrado em Desenvolvimento Social, conforme pontua o próprio Programa, é um convite ao acadêmico a debruçar-se sobre questões relacionadas tanto aos aspectos econômicos e políticos que conduzem as sociedades, quanto às diferenciações sociais que ocorrem a partir da ação de diversos atores neste cenário. Sendo assim, lançar olhares sobre as desigualdades e analisar a influência destas no desenvolvimento social se tornam um dos objetivos das análises realizadas no âmbito do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Social - PPGDS.

Este trabalho, desenvolvido no contexto do curso de Mestrado em Desenvolvimento Social, apresenta pesquisa realizada em escala local, na cidade de Montes Claros - MG, em que se questionou a eficácia da divisão territorial da malha urbana para implante das unidades de Centro de Referência de Assistência Social – CRAS - no atendimento às demandas que esta apresenta, considerando as aproximações e distanciamentos dos CRAS em relação a seu público alvo.

Os territórios para abrangência de cada unidade de CRAS no município foram definidos no ano de 2006. Esta divisão territorial permanece em vigor até o presente momento. O problema de pesquisa aqui proposto questiona se esta configuração territorial atende atualmente aos segmentos populacionais demandantes, que podem ter sofrido reconfigurações ao longo do período que compreende a delimitação dos territórios e o momento presente.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome define que a política de assistência se destina aos cidadãos em risco e vulnerabilidade social, apontando os segmentos populacionais famílias de baixa renda, idosos acima de 65 anos que não possuam rendimentos que garantam a sua sobrevivência e pessoas portadoras de deficiências que as impossibilite para o trabalho como segmentos que se encaixam no perfil de risco e vulnerabilidade social.

O segmento jovem pertencente às famílias de baixa renda também é público sobre o qual se volta o olhar da política de assistência, atendendo a este através de programas de inclusão de jovens, com o objetivo de capacitação profissional e geração de renda. Crianças são atendidas no âmbito do Bolsa Família, em que os pais devem cumprir as condicionalidades de

frequência escolar destas de 75% das aulas e acompanhamento da saúde participando de campanhas de vacinas promovidas pelo sistema de saúde (BRASIL, 2008).

Os segmentos populacionais mencionados foram delimitados para este estudo em que se levantou dados numéricos relativos ao ano de 2010, do Censo Demográfico do IBGE, sobre cada segmento. Tais dados foram posteriormente espacializados através de mapas temáticos. O passo seguinte da pesquisa consistiu em verificar, através do trabalho de campo, a coerência entre a localização atual destes segmentos e a efetividade com que são atingidos pelas ações da política de assistência básica através dos CRAS.

O suporte teórico para este trabalho parte do pressuposto de que o CRAS existe em função de uma necessidade histórica, qual seja mitigar, minimizar as atuais expressões da questão social, que segundo Castel (2005) se caracteriza pela desigualdade no acesso ao emprego formal, que garanta renda e condição de consumo de bens materiais e imateriais a todos os segmentos nas sociedades capitalistas, bem como pela violação de direitos adquiridos.

O CRAS é, assim, a unidade representativa do Estado que se aproxima do cidadão com a finalidade de garantir a este acesso aos benefícios oriundos da assistência social. Assistência esta que legalmente supera o viés de caridade, filantropia, benesse, favor e alcança o patamar de política pública, ligada ao sistema de seguridade social, normatizada enquanto sistema único e financiada pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, de modo que a prestação de serviços se dê em caráter continuado.

Neste contexto se insere o Serviço Social, que adota a correlação de forças entre atores sociais como o seu objeto de intervenção e a/o assistente social figura neste espaço como agente intermediária/o entre as ações da política pública de Assistência e o cidadão que a esta recorre.

Implantar os CRAS em cada município segundo o número de habitantes e avaliar o alcance da política ao público alvo figuram como mecanismos de combate às atuais expressões da questão social, aos riscos e vulnerabilidades sociais que se manifestam concentradamente no espaço urbano, como consequência da precarização das relações de trabalho e distribuição de bens<sup>1</sup>.

Neste sentido, sabendo que a assistência figura como direito de cidadania e deve estar próxima de seu público alvo, facilitando acesso e adesão a seus benefícios; sabendo que avaliações constantes das ações de assistência devem ser empreendidas em prol de se verificar as alterações no cenário que comporta os sujeitos demandantes, construiu-se o problema de pesquisa para este trabalho, cujo objetivo geral foi questionar a eficácia da divisão territorial da malha urbana de Montes Claros para locação de unidades de CRAS no atendimento aos segmentos populacionais demandantes. Os objetivos específicos foram verificar particularidades dos territórios que dificultam o acesso do público alvo à unidade de CRAS e observar junto aos assistentes sociais a necessidade de reconfiguração territorial.

O projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética da Universidade Estadual de Montes Claros. Após aprovado foi assinado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Montes Claros, permitindo acesso da pesquisa aos profissionais alvos das entrevistas, bem como a dados que dizem respeito aos segmentos populacionais demandantes e ao Plano Municipal de Assistência Social, documento que norteia as ações da assistência social em cada município, considerando, em tese, as particularidades apresentadas pela realidade de cada um destes.

Esta pesquisa parte do argumento de que a efetividade no direcionamento da Política de Assistência Social em cada localidade depende de verificações constantes quanto às alterações da realidade de cada território e a revisão de estratégias que as atendam. Justifica-se assim a relevância desta no fato de refletir a política social enquanto mecanismo de Estado que visa

---

<sup>1</sup> As unidades de CRAS são implantadas em áreas de maior risco e vulnerabilidade social segundo o porte de cada município. A Norma Operacional Básica do SUAS 2004– NOB/SUAS define que municípios de pequeno porte I ( população de até 20.000 habitantes) devem possuir o mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas; Pequeno Porte II ( de 20.001 a 50.000 hab.) mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas; Médio Porte ( 50.001 a 100.000 hab.) mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas; Grande Porte ( 100.001 a 900.000 hab.) mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas; Metrôpoles ( mais de 900.000 hab.) mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas (BRASIL, 2005, p. 96).

amenizar as desigualdades socioeconômicas, promovendo o desenvolvimento social enquanto diminuição no índice de indicadores como a pobreza, através da garantia de mínimos como as transferências de renda no âmbito dos programas desenvolvidos pela assistência social básica no Brasil, ajustando-se e reajustando-se às demandas que o desenvolver histórico das sociedades apresenta.

A metodologia utilizada parte inicialmente de levantamento bibliográfico que demonstra de forma breve, a fim de situar historicamente os elementos que norteiam o trabalho, os fatores históricos que justificam a necessidade de adoção das políticas sociais pelo Estado frente às vulnerabilidades e riscos sociais enquanto expressões da questão social. O referencial se utiliza em primeiro momento de Marx e Engels (1987; 1998) para tratar das mudanças que ocorreram nas sociedades a partir das relações de produção capitalistas, com o advento da industrialização no Século XVIII e em segundo momento se utiliza de Castel (2005), para descrever como se dão, na atualidade, as reconfigurações do mesmo sistema e as consequências destas reconfigurações impressas na realidade social contemporânea, uma vez que as instituições, tanto públicas como privadas, se encontram inseridas no contexto de desigualdades diversas, típicas do sistema capitalista, e muitas vezes as suas ações legitimam e são coniventes com tais desigualdades.

O segundo aspecto da metodologia diz respeito à técnica utilizada para construção dos mapas temáticos que demonstram a realidade social específica deste estudo ao longo dos territórios. Trata-se do uso de técnicas de geoprocessamento para construção dos mapas, em que os dados disponíveis no Censo do IBGE, do ano de 2010, sobre cada segmento de interesse do estudo foram espacializados através do Sistema de Informação Geográfica – SIG – “que trabalha com banco de dados alfanuméricos ligado a uma base cartográfica, para consequente espacialização desses dados [...], resultando assim em mapas temáticos ou gráficos para análise de um determinado fenômeno” (LEITE, 2006, p.47).

Foram usados os microdados do IBGE, apresentados por setores censitários, juntamente com a base cartográfica digital, também disponibilizada pelo IBGE. As tabelas contendo os dados socioeconômicos foram tabuladas e organizadas no software EXCEL versão 2010 e depois inseridas no banco de dados do Arc GIS 10.1.



Com o banco de dados integrados à base cartográfica foi realizada a organização dos mapas temáticos, usando as ferramentas do Arc Gis 10.1 para gerar mapas coropléticos de renda, distribuição de idosos e jovens por setores de baixa renda na cidade de Montes Claros/MG. Para analisar a coerência dos territórios dos CRAS de Montes Claros foi realizada a sobreposição desses territórios sobre o mapa com os dados do IBGE, o que permitiu obter certas constatações e fazer as análises deste trabalho.

O terceiro aspecto metodológico diz respeito ao trabalho de campo, em que assistentes sociais foram questionadas/os quanto ao atendimento às demandas apresentadas por seus territórios de atuação, tendo em vista a dimensão territorial e as particularidades destes, tais como presença ou não de favelas, vazios urbanos ou outros fatores que dificultem o acesso do público alvo à unidade ou o trabalho de busca ativa a se realizar pela equipe técnica dos CRAS. As entrevistas foram agendadas através da coordenação de cada unidade de CRAS, segundo a disponibilidade das/dos profissionais em atender a esta.

Sendo assim, a dissertação foi estruturada em três capítulos, sendo o primeiro capítulo dedicado a demonstrar o surgimento histórico da questão social, os elementos que para este contribuíram e os mecanismos adotados em diferentes momentos históricos para mitigá-la. O segundo capítulo caracteriza o objeto de estudo, em que se demonstra com base no Censo Demográfico do IBGE do ano de 2010, através de tabelas e espacializações cartográficas a quantificação e a localização dos segmentos populacionais demandantes dos serviços de assistência social na cidade de Montes Claros; e o terceiro capítulo demonstra os resultados da análise do discurso dos/das assistentes sociais quanto a seus territórios de atuação.

## **CAPÍTULO 1 - MECANISMOS DE AÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL FRENTE ÀS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL**

A literatura que versa sobre o tema desenvolvimento social afirma que o conceito de desenvolvimento é cercado por tamanha complexidade que se torna impossível concebê-lo sem levar em consideração as particularidades de cada sociedade sobre a qual se procura levantar dados. O termo não é genérico, pronto, acabado, aplicável a todas as situações, e sim se encontra em constante construção. Sua significação e aplicação prática variam conforme a realidade de cada povo e nação (ESPÍRITO-SANTO et al, 2008).

Apesar da complexidade do termo e de sua indefinição, tornou-se comum o seu uso como sinônimo de melhoria (SEERS, 1979), em que se mede genericamente o nível de desenvolvimento social de uma nação e se planeja ações para promovê-lo através da análise de indicadores como acesso da população à educação, saúde, trabalho, moradia, serviços sociais e previdência social (ESPÍRITO-SANTO et al, 2008). Para esta reflexão inicial traz-se Seers (1979) e sua definição de desenvolvimento social, uma vez que o viés proposto por este autor pode ser utilizado para situar a Política de Assistência Social no Brasil, atuante através das unidades de CRAS e seu corpo técnico, enquanto promotora do desenvolvimento social da nação.

Seers (1979) faz uma observação quanto ao desenvolvimento social no sentido de afirmar que, para definir o seu conceito é necessário se perguntar o que é de fato essencial, no contexto das sociedades capitalistas voltadas ao acúmulo de bens e submetidas aos apelos da propaganda, ao pleno desenvolvimento humano. Conclui este raciocínio afirmando que, para satisfazer as necessidades vitais básicas tais como alimentação suficiente, habitação, vestuário, calçado, é necessário combate à pobreza e garantia de acesso à renda através do emprego. “As questões a pôr sobre o desenvolvimento de um país são então as seguintes: qual tem sido a evolução 1) da pobreza, 2) do desemprego, 3) das desigualdades de rendimento?” (SEERS, 1979, p. 952). O desenvolvimento de uma nação estaria assim associado a melhorias quanto a estes fatores.

Assim como o conceito de Desenvolvimento Social é encoberto por indefinições, Feres e Villaroto (2013) afirmam que o conceito de pobreza apresenta a mesma característica. Define-se, de país para país, como insatisfação de necessidades básicas, ou privação de um padrão de

vida considerado digno ao ser humano, ou ainda impossibilidade de desenvolvimento de habilidades e aptidões, como também não acesso a direitos de cidadania. Definir o que é pobreza se torna para as nações o primeiro passo para que se defina os meios para erradicá-la, combatê-la, mitigá-la.

A pobreza passa por reconfigurações em cada momento histórico. Sanado o que se considera pobreza em determinado momento, a própria sociedade apontará novas carências, estabelecerá novos padrões de vida ideal para si e novos caracteres serão apontados como pauperizantes (FERES; VILLAROTO, 2013). Neste ínterim os autores refletem as três abordagens a partir das quais as nações pensaram a pobreza e procuraram construir indicadores que permitissem a sua identificação, sendo estas abordagens a da pobreza absoluta (décadas de 1980 e 1990), pobreza relativa, e pobreza multidimensional (atualidade).

A pobreza absoluta diz respeito à situação em que os sujeitos não possuem recursos suficientes para satisfação de suas necessidades básicas. Sua medida se dá através da determinação de linhas de pobreza. Estas linhas são definidas a partir do cálculo de custo dos bens alimentícios e serviços necessários para que os sujeitos tenham um padrão de vida determinado como satisfatório pela sociedade em que se encontram inseridos.

Constrói-se as linhas de pobreza através da montagem de uma cesta básica contendo alimentos e serviços apontados como padrão em determinada sociedade. Se encontrará abaixo da linha de pobreza o indivíduo ou família cuja renda não atinja o valor que os permita consumir esta cesta básica estipulada como ideal ao desenvolvimento dos componentes daquela sociedade. Trata-se de uma métrica monetária para definição da pobreza.

A abordagem de pobreza relativa discorda da ideia de que se deve estipular um valor mínimo necessário de renda que satisfaça as necessidades de alimentação e consumo de serviços essenciais, mas defende o ponto de vista de que o cidadão é pobre quando se encontra excluído de participar de toda a dinâmica que a sua sociedade oferece, da qual indivíduos com renda superior usufruem.

Não se trata de discutir a obtenção de renda suficiente para o básico, e sim discutir a obtenção de renda que permita a inserção do sujeito e usufruto pleno dos bens e serviços que a sua

sociedade estipula para um padrão ideal de vida. Considera que a realidade é historicamente mutável, bem como o estabelecimento de padrões ideais. Neste sentido a pobreza também se torna mutável e conseqüentemente os indicadores utilizados para defini-la.

A abordagem multidimensional afirma que definir pobreza está além de se observar a renda mínima necessária ao bem estar na sociedade em que se encontram as famílias e sujeitos, e está além de se calcular o grau de suas inserções no padrão de vida que a coletividade entende como ideal. Definir pobreza se refere ainda a observar o acesso dos indivíduos e famílias a direitos de cidadania. Desta forma, pobreza se define também a partir da negação de acesso a direitos que garantam o desenvolvimento das capacidades do indivíduo.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da Organização das Nações Unidas – ONU – em parceria com o centro de pesquisas The Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), definiu três dimensões a partir das quais se verifica de maneira multidimensional a pobreza nas nações: Educação, Saúde e padrão de vida. Estas três dimensões se subdividem em dez indicadores: anos de estudo, matrícula das crianças, mortalidade, nutrição, eletricidade, sanitários, água, piso, combustível para cozinhar e bens domésticos. Definiu-se que o não acesso de uma família a 30% dos indicadores a caracteriza como multidimensionalmente pobre (ALLEBRANDT, 2010).

Feres e Villaroto (2013) apontam que, apesar de verificada a necessidade de se considerar os fatores multidimensionais que envolvem a pobreza, existe grande dificuldade entre as nações em adotar uma metodologia de trabalho com indicadores nesta perspectiva que não leve a erros e enganos estatísticos. Sendo assim a abordagem que considera a métrica monetária para definição de pobreza ainda prevalece.

No Brasil se percebe o uso da métrica monetária na definição do público alvo para acesso a benefícios sociais, em especial à Política de Assistência Social, que claramente define a baixa renda como critério para locação das unidades de CRAS e definição das famílias a ser referenciadas às unidades.

Apesar de inicialmente o indicador monetário baixa renda ser utilizado para locação das unidades de CRAS e definição do público alvo para as ações destas unidades, o cadastro das

famílias em unidades de CRAS possibilita acesso a direitos para além da abordagem monetária e possibilita meios que mitiguem a pobreza em aspectos multidimensionais, através das ações em rede entre assistência social e órgãos de saúde, educação, geração de emprego e renda, e outros componentes que façam parte da rede socioassistencial de cada território da política, conforme será detalhado ao longo do capítulo.

Refletindo a política de assistência social brasileira a partir da ótica de Seers (1979) percebe-se a sua contribuição para o desenvolvimento social do país a partir da organização da assistência social em forma de sistema único, visando mitigar situações de risco e vulnerabilidade social, através de programas de transferências de renda e muitas outras ações que buscaram diminuir a pobreza e a fome no país, tomando-se como um dos fundamentos base de sua ação a divisão do território nacional em microterritórios de atuação desta política, além do caráter continuado da prestação de assistência.

Mitigar a pobreza em sua multidimensionalidade se faz ainda através da promoção de debates no âmbito da política de assistência acerca de temáticas que envolvem a violação ou negação de direitos a segmentos populacionais diversificados, tais como crianças e adolescentes, pessoas com deficiências, pessoas idosas, população negra, população LGBT, na perspectiva de promoção dos segmentos populacionais em sua diversidade, que compõem a sociedade.

Uma vez que promover o desenvolvimento social se tornou sinônimo de combater a pobreza, este capítulo apresenta uma contextualização histórica da pobreza no âmbito do capitalismo, demonstrando também os meios adotados em cada momento histórico para buscar ‘melhorias’ na qualidade de vida de segmentos pauperizados, partindo da origem histórica da pobreza ou questão social, culminando as exposições na criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS – que regulariza e normatiza a assistência Social como função do Estado, financiada pelas instâncias federal, estaduais e municipais, bem como as estratégias territoriais adotadas para o pleno funcionamento do SUAS.

Inicia-se assim este breve resgate histórico da pobreza partindo da afirmação de que para justificar a adoção de políticas sociais pelo Estado e o desenvolvimento de estratégias que se adequem à realidade de cada região de alcance destas políticas, sendo a divisão em microterritórios uma destas estratégias, se faz necessário mencionar que combater as

expressões da questão social entre alguns segmentos populacionais é o fim último destas políticas (BRASIL, 2005), embora autores como Salama (2013) e Netto (2013) afirmem não ser estas (políticas sociais) a solução para a pobreza e desigualdade social.

A questão social, enquanto termo ligado à pauperização e à vulnerabilidade, tem suas origens a partir do advento da industrialização, urbanização, crescimento e expansão do capitalismo, a partir da Inglaterra do século XVIII (CASTEL, 2005). Se por um lado a vida urbana industrial era promissora, por outro revelava uma face de marginalização de segmentos que não possuíam acesso a todos os benefícios proporcionados pelo novo meio de produção no modelo capitalista. A classe trabalhadora se via, como apontavam Marx e Engels (198?; 1998) em seus diversos estudos a respeito, em situação de exploração, miséria, pobreza.

Marx e Engels foram os estudiosos que se destacaram historicamente no apontamento das situações de exploração e miserabilidade vividas pela classe trabalhadora no contexto da produção fabril em moldes capitalistas. A dialética de Marx pressupunha que as sociedades se encontravam (e se encontram, quando analisa-se a realidade social e econômica a partir desta ótica) em constante processo de transformação, em que estas se produzem e reproduzem a partir do modelo de produção de bens que adotam em cada fase histórica/ econômica em que se encontram. Afirmam que o surgimento de instituições e a impressão de características à realidade surgem a partir do desenvolvimento dos sistemas de produção de bens. Nesta ótica apontam, no contexto do capitalismo, o surgir da questão social como consequência da exploração de trabalhadores nas fábricas, que surgem neste contexto para atender às demandas do novo modelo de produção, em prol do lucro e acúmulo pela classe detentora de meios.

O pagamento de baixos salários e as muitas horas de trabalho a que estavam submetidos os trabalhadores nas fábricas garantiam o enriquecimento do empregador através do acúmulo de lucros. Marx e Engels afirmam, no livro *Trabalho assalariado e capital* (198?), que algumas horas de trabalho de um operário eram suficientes para gerar o valor referente a seu próprio salário. As demais horas trabalhadas representavam a mais-valia, o lucro que o empregador detinha a partir da exploração da força de trabalho de seu operário.

O baixo salário pago a este trabalhador garantia tão somente a sua reprodução enquanto força de trabalho, a subsistência básica de alimentação para si, esposa e filhos, considerando que estes filhos seriam também futuros operários, mão de obra barata para trabalho nas fábricas. Estes autores clássicos afirmaram a partir destas observações a divisão da sociedade capitalista em duas classes antagônicas em que uma era detentora dos meios de produção e retinha para si os lucros e a outra, não detentora de meios de produção, tinha como único recurso para sobrevivência a venda de sua força de trabalho a este detentor de meios.

Marx e Engels (198?) afirmam que a satisfação de necessidades pressupõe a também necessidade de se criar meios para produzir os bens que as necessidades do ser humano exigem. A natureza precisa ser transformada de matéria bruta a materiais úteis ao homem. Refletindo a relação do homem com o trabalho, afirmam que através do trabalho o homem transforma a natureza em bens para a autossatisfação. O trabalho pressupõe divisão de tarefas. Estas tarefas assumirão características de acordo com o meio e o momento histórico em que os seres se encontram.

Da mesma forma cada tarefa exige um tipo de ferramenta e um tipo de mão de obra, diferenciados. Alguns possuem esta ou aquela ferramenta, família e pessoas que colaboram na produção dos bens; outro já dispõe de outras ferramentas e outros meios. Esta diferenciação faz com as atividades ganhem diversas classificações simbólicas: as mais importantes, as secundárias, embora todas sejam necessárias. Isto é um esboço da divisão de classes na sociedade, com a sobreposição de uma atividade às outras.

O fato citado, divisão da sociedade em classes, veio a acontecer de maneira gritante na história ocidental quando o sistema de organização feudal camponesa ruiu com o advento da industrialização e conseqüente surgimento das cidades. Nas zonas rurais as tarefas eram processadas de um modo diferente daquelas que se desenvolviam no meio urbano, ou seja, utilizando técnicas rudimentares em relação ao que se usava na cidade. A percepção de que as técnicas citadinas superavam as até então utilizadas no campo gerou a sobreposição, a preferência pela cidade em relação ao campo.

Deter ou não meios de produção teve neste fato a sua origem histórica. O surgir das trocas comerciais nos arredores dos feudos promovia o crescimento da produção de artigos

manufaturados. O sistema urbano, com um novo jeito de ser, atraía para si grande número daqueles que antes pertenciam à zona rural, mas estes não possuíam os meios que a cidade utilizava para produzir bens, possuíam apenas a sua capacidade de trabalhar. Surgia assim uma nova divisão do grupo humano em classes sociais: aqueles que possuíam meios para produzir e aqueles que não possuíam, tornando-se mão de obra para o trabalho manufatureiro.

Com a substituição do homem pela máquina, na fase industrial do capitalismo, gerou-se uma gama de desempregados que se viu sem condições de prover a própria sobrevivência. Aos que permaneciam ligados ao sistema fabril, homens, mulheres e também crianças, eram impostas horas a fio de trabalho em prol de maior produtividade. Nesse período não raramente se via nas fábricas revoltas de trabalhadores reivindicando melhores condições de trabalho e salários.

Karl Marx e Friedrich Engels (1998) apontam que o grupo dominante na sociedade do capital e sua influência sobre os demais não se dá apenas no que refere à economia e à política, mas também em relação aos valores e noções intelectuais. O grupo economicamente dominante também impõe a sua maneira de conceber a realidade, estabelecendo-a como padrão a ser seguido por toda a sociedade, legitimando a exploração do trabalhador em prol de seus lucros e reprimindo ações contrárias a esta lógica.

Na sociedade do capital a antiga cooperação entre indivíduos é substituída pela competição, concorrência entre os mesmos (WILLIAMS et al, 2013) uma vez que todos possuem a oferecer uma mesma mercadoria, qual seja a própria força de trabalho. As oportunidades de trabalho são insuficientes para incorporar o grande número de trabalhadores em busca de emprego, surgem assim situações de miséria e o nascimento de segmentos marginalizados nas sociedades capitalistas (ROCHA; LEITE, 2014a; ROCHA et al, 2014).

Em sociedades servis, como a feudal, ou escravocratas como nos períodos anteriores ao feudalismo, os senhores se responsabilizavam pela manutenção de seus escravos e os servos se mantinham através de parcerias e acordos com seus senhores, em que estes últimos ofereciam terras e proteção em troca de parte da produção (MANFRED, 1982). Na sociedade capitalista, marcada pelo individualismo, não há meio de sobrevivência ao indivíduo não detentor de meios a não ser a venda da força de trabalho. Aos desempregados restava, na



primeira fase de desenvolvimento do sistema, a marginalização, inserção e envolvimento em ações criminalísticas.

Este novo sistema configurou grandes alterações no cenário europeu ocidental, espalhando-se posteriormente por todo o mundo através da busca por novas fontes de matéria prima (colonialismo), alterando a forma como os indivíduos se relacionam entre si e com o meio a sua volta. Falcon (2000) afirma não haver uma delimitação cronológica precisa para se definir a transição entre o período pré capitalista e o capitalista propriamente dito, mas a nível de entendimento situa os séculos XV/XVI ao século XVIII como pré capitalistas e os séculos XIX e XX como capitalistas propriamente ditos.

O ano de 1830 figura como data específica de surgimento do termo “questão social” enquanto sinônimo de desigualdade social e pauperização (CASTEL, 2005). “A questão social foi nomeada, quando se tomou consciência da existência de populações que foram, ao mesmo tempo, agentes e vítimas da revolução industrial. Foi a questão do pauperismo” (WANDERLEY, 2011, p. 60).

Marx e Engels (198?) pontuaram que na sociedade capitalista em seus primórdios a desigualdade social se dava devido à exploração da mão de obra do trabalhador através de longas jornadas de trabalho e pagamento de baixos salários, estratégia para extração da mais-valia, Castel (2005), por sua vez, reflete a questão social na contemporaneidade, apontando as reconfigurações sofridas no mundo do trabalho ao longo da história do capitalismo, demonstrando que a questão social continua tendo como sua fonte de alimentação as desigualdades existentes na distribuição de renda através das relações de trabalho.

Assim, segundo Castel (2005; 2011), os pontos centrais da questão social em todo o mundo atual são o desemprego, o subemprego, a negação de direitos adquiridos, a precarização de salários, a informalidade nas relações de trabalho e o desrespeito por parte de grupos dominantes e governos às políticas sociais e serviços públicos, com tendência a tomar medidas impopulares frente aos direitos e garantias sociais de grupos não dominantes nas sociedades do capital.

Quanto ao emprego e renda, possuir emprego formalizado através de legislação trabalhista é garantia do salário e de todos os benefícios oriundos da formalidade, não tê-lo vulnerabiliza o

indivíduo. As instituições empregadoras, quando não cumprem a sua função de garantir ao trabalhador direitos trabalhistas adquiridos, colaboram e legitimam a expansão das expressões da questão social. Possuir trabalho formal se tornou na atual sociedade salarial condição para usufruir de direitos e garantias trabalhistas que asseguram a condição de consumir determinados bens e serviços que a outros segmentos não é permitido.

A estes sujeitos vitimados pelas novas expressões da questão social Castel (2005) os identifica a partir da expressão “inválidos sociais”, em que a sociedade moderna é a responsável por esta invalidação do sujeito desempregado. O autor lembra que nos primórdios do sistema de produção capitalista, pertencer à classe assalariada significava baixo status, era sinônimo de que o indivíduo não detinha posses e o seu único meio de sobrevivência era vender a força de trabalho.

Esta categoria se ressignifica ao longo da história do capital, de tal forma que o trabalho assalariado, formalizado através de legislação trabalhista, se torna ideal dos indivíduos na sociedade moderna. Neste sentido Castel (2005) fala em metamorfoses ao tecer análises sociológicas desta sociedade que se fundamenta no capital e no trabalho para construir todo um aparato cultural, técnico e simbólico.

O trabalho figura na sociedade capitalista como mola propulsora do crescimento econômico, assim como do bem estar dos indivíduos que a compõem. “O trabalho permanece, na atual fase do capitalismo, como categoria de análise crucial na compreensão dos critérios morais que fundamentam as relações na sociedade capitalista moderna” (ROSENFELD, 2010, p.20).

Smith (1996) afirmou ser o trabalho a fonte da riqueza das nações, em que a distribuição dos bens advindos do trabalho seria suficiente para sanar as necessidades de todos os indivíduos que compunham cada nação, independente do modo de produção adotado. Castel (2005), refletindo questões contemporâneas relacionadas ao trabalho, aponta que a pobreza de alguns segmentos populacionais que compõem as nações se dá devido ao fato de que os postos de trabalho formal, assalariado, não são ofertados em quantidade suficiente a abarcar toda a população de uma sociedade capitalista, gerando segmentos marginalizados, desempregados, desprovidos de poder de consumo, carecendo atendimentos estatais no sentido de mitigar situações de risco e vulnerabilidade social entre estes.

Ou ainda, a pobreza se verifica em meios nos quais as relações de trabalho se dão em âmbito informal, negando ao trabalhador usufruir de todos os direitos que a legislação trabalhista prevê a estes, inclusive acesso ao salário mínimo. Ela se manifesta de diversas formas: más condições de moradia, formando favelas; más condições de alimentação; doenças devido à inadequadas condições de higiene e saneamento; empregos informais com baixa remuneração; exploração de trabalho infantil; drogadição; prostituição; dentre outras.

Estes segmentos à margem do processo de produção e acúmulo de capital demanda por sistemas de proteção que lhe garantam mínimos necessários à condição de cidadania. “Las desigualdades sociales y su materialización em fenómenos sócio-espaciales es una constante em la conformación de las ciudades”. (GARCIA-ALMIRALL, 2014, p. 89).

Salama (2013) analisa a pobreza de modo geral a partir de três elementos básicos que segundo este constitui o triângulo da pobreza em uma nação. O primeiro elemento deste seria o nível de desigualdade social. Em nações em que o número de desigualdades é elevado tem-se maior número de expressões de pobreza e mais difícil se torna a sua superação.

O segundo elemento seria a capacidade da nação de promover o crescimento e redistribuição de seu PIB. Em momentos da economia de um país em que o PIB é crescente o nível de desigualdades e conseqüentemente o de pobreza tende à queda, uma vez que é possível investimento em ações que diminuam as suas expressões.

O terceiro elemento seria o investimento da nação em diversos setores de sua economia, de forma que absorva mão de obra segundo as suas diversas características como formação tanto em níveis superiores como em níveis básicos, garantindo que diversos estilos de mão de obra tenham acesso ao emprego e renda.

Em desenvolvimento desta reflexão sobre o triângulo da pobreza, Salama (2013) afirma que a pobreza tende ora ao crescimento e ora à diminuição no cenário político e econômico das nações, uma vez que é determinada por fatores como investimento ou não investimento em determinados setores da economia, absorvendo este ou aquele tipo de mão de obra, podendo os governantes manipular o nível de desigualdades através da empregabilidade deste ou aquele tipo de mão de obra em seus setores de produção.

Construindo breve visualização das expressões da questão social pelo mundo mais uma vez se nota reflexões em torno das alterações sofridas nas relações de trabalho ao longo das

metamorfoses pelas quais passou e passa o sistema capitalista. Mingione (1998) relaciona a questão social tanto na Europa - berço da industrialização e expansão do sistema capitalista pelo globo - como nos Estados Unidos - que surge como grande potência capitalista no pós segunda guerra mundial - a estes fatores, apontando a Europa como marcada por altas taxas de desemprego, enquanto nos Estados Unidos a questão social se reproduz a partir da precarização das relações de trabalho e baixos salários.

No contexto latino americano e caribenho, em que o capitalismo se desenvolveu a partir da ação colonizadora das potências europeias, a questão social se manifesta atualmente de formas peculiares atingindo grupos minoritários específicos, que se tornam demandantes de ações que visem à prevenção de rupturas familiares e comunitárias dentre estes. Neste caso, para além de realidades envolvendo desemprego e precarização das relações de trabalho, têm-se violações de outros direitos, aspecto apontado por Castel (2005) como fator que amplia o surgir de expressões da questão social nas sociedades capitalistas contemporâneas.

Voltando o olhar para a especificidade da América Latina Wanderley (2011) analisa a questão social em seu contexto relacionando esta à violação de direitos dos segmentos indígenas, negros, agrários, e a questão histórica envolvendo as mulheres, afirmando inicialmente que a investida do capital sobre países latino americanos e caribenhos levou à desestruturação da identidade dos povos ali estabelecidos, tornando-os marginais em seu próprio território. O indígena inicialmente desapropriado de suas terras, de seus costumes, em países em que são população majoritária como o México, Guatemala, Peru, Bolívia, Equador, representa atualmente segmento demandante de ações que visem a garantia de seus direitos de cidadania<sup>2</sup>. “Nesta área a colonização apoiou-se, essencialmente, na exploração das comunidades indígenas” (WANDERLEY, 2011, p. 77).

---

<sup>2</sup> Em vários países da América Latina, apesar das metamorfoses, a situação indígena resta problemática. Em termos positivos, tem havido um reconhecimento explícito dos povos indígenas e seus direitos nas novas Constituições, admitindo a pluralidade. Na Guatemala, em que a população indígena é majoritária (65%), a Carta Política (1985) contem um capítulo sobre “comunidades indígenas”, no qual se reconhece a formação nacional dos índios, e se enunciam seus direitos efetivos. No Panamá (Constituição de 1972), há um reconhecimento da identidade étnica das Comunidades Indígenas Nacionais e um compromisso de desenvolver os valores de suas culturas. A Constituição peruana (1979) reconhece que as Comunidades Camponesas e Nativas possuem existência legal e personalidade jurídica. São autônomas em sua organização, trabalho comum e uso da terra, assim como econômica e administrativamente, dentro do limite que a lei estabelece. Na Colômbia, na Assembleia Constituinte (1991), houve aprovação de propostas que reconhecem a autonomia territorial e cultural dos indígenas. No Paraguai, ademais do Estatuto das Comunidades Indígenas (Lei nº 43/89), a nova Constituição (1992) tem um capítulo 5 – Dos Povos Indígenas – com princípios explícitos sobre a identidade étnica, a propriedade comunitária, o direito à participação, à educação e à assistência, à isenção dos serviços sociais, civis ou militares, assim como dos impostos públicos estabelecidos por lei. No Brasil, além das “Nações

A questão social relacionada atualmente a este segmento étnico-racial se expressa através da violação de direitos através de “matanças, tomada de terras, massacres, atrasos nas demarcações, conflitos fundiários, pressões de políticos e grupos interessados nas terras pela revisão dos dispositivos constitucionais (caso brasileiro)” (WANDERLEY, 2011, p. 85). O segmento se organiza e demonstra resistência à imposição da cultura que nasce com o surgimento do capital.

Atualmente se encontram concentrados em manifestações públicas, partidos políticos, associações. Ações mais radicais como invasões de terras, de agências públicas, tomadas de reféns, acampamentos nas cidades figuram como meios para tornar visível à sociedade a problemática envolvendo a violação de direitos dos povos indígenas, fenômeno que se repete em todos os países em que este grupo étnico se encontra, ilustrando a fala de Castel (2005), de que a questão social prevalece nos espaços em que além de escassez de postos de trabalho ocorre ainda a violação de direitos adquiridos.

Por sua expressividade, o Movimento Zapatista, no México, com ações bem originais (na mídia e na internet), conjugadas com outras, clássicas, repõe esse componente da secular questão social não resolvida, mexe com as consciências e adquire visibilidade política (inter) nacional, exigindo novas estratégias das sociedades civis e dos Estados (WANDERLEY, 2011, p. 85)

A questão social relacionada ao segmento populacional negro tem como primeiro ponto histórico a escravidão, legitimada e justificada pelos segmentos dominantes nas sociedades capitalistas de então, a saber: comerciantes burgueses e o clero. O autor pontua que no período de quase três séculos (Séc. XVI à metade do Séc. XIX), cerca de 11 milhões de escravos foram trazidos para a América, “dos quais metade para as plantações do Caribe, uns 40% para o Brasil e o restante distribuídos pelos distintos países” (WANDERLEY, 2011, p. 94).

Este autor esclarece que ações do clero em defesa aos indígenas proporcionaram o alcance de direitos em diversos países, mas o mesmo não se observou em relação à escravidão dos negros. Neste sentido duras críticas são lançadas historicamente à Igreja no sentido de que a

---

Indígenas”, a Constituição de 1988 estabelece, no artigo 231, que são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, crenças, tradições e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens (WANDERLEY, 2011, p. 82-84)

sua doutrina se adaptava aos interesses da classe burguesa e legitimava ações como a exploração de “um cristão por outro”, uma vez que o catolicismo, enquanto religião dominante, foi imposta tanto a indígenas quanto a negros, deslegitimando as suas práticas religiosas tradicionais.

Para além da agressão representada pela retirada destes povos de suas terras e tradições, submissão ao trabalho escravo, violento e destituído de direitos, está o estigma histórico que ainda persiste em torno de sua identidade. “Após os processos libertadores<sup>3</sup>, ela (a questão social) se problematiza no racismo, ora velado, ora explícito, na afirmação da superioridade da raça branca sobre a raça negra e desigualdades consequentes de tal diferenciação” (WANDERLEY, 2011, p. 97).

A questão social relacionada às mulheres, que se expressa através de violências físicas e psicológicas, discriminações de gênero, desvalorização no mercado de trabalho, segundo Wanderley (2011) tem origem na América Latina justamente a partir da realidade vivida pelas precursoras indígenas e negras. De maneiras variadas, de país para país, estas foram exploradas como mão de obra para o trabalho servil, escravo, como também sexualmente pelos colonizadores.

Questão social relacionada ao meio rural na América Latina diz respeito, segundo o mesmo autor, à falta de acesso de grande número de camponeses à terra, é a questão dos “sem terra”; concentração de terras em mãos de grandes latifundiários: agroindústria, bancos e exportadores; produção para exportação em detrimento a produção para consumo interno; monoculturas que empobrecem o solo, gerando desequilíbrio ecológico e agravando a questão ambiental.

No Brasil a questão social parte dos primórdios de sua urbanização e desenvolvimento industrial e é descrita por Barbosa (1981) através do livro “Questão social e política no Brasil”, um discurso proferido por Rui Barbosa, publicado no ano de 1981. Extrai-se desta

---

<sup>3</sup> Contra a escravidão e contra a discriminação, os negros mobilizaram-se de diversas formas para resistir e lutar contra o regime de opressão. Começava nos navios negreiros, continuava nas plantações e na vida cotidiana. Impressiona, na história latino-americana a formação de sistemas de organização social comunitária no campo, constituídos de milhares de fugitivos: quilombos ou mocambos no Brasil; palenques, cumbes e outras denominações na América hispânica; marronnage nas Antilhas francesas; maroon village/bideout na América inglesa. O celebre quilombo de Palmares resistiu por cem anos a expedições militares ( WANDERLEY, 2011, p. 99).

leitura uma visão do perfil do brasileiro no período de transição de uma vida rural - cuja produção era estritamente agrícola tanto para sobrevivência como para movimentar a economia do país através da exportação de produtos da terra - para a vida urbano-industrial.

Extraí-se uma visão do brasileiro na figura do personagem Jeca Tatu, de Monteiro Lobato, indiferente à vida social e política que o cerca e submetido aos mandos e desmandos dos políticos de então, que concebem o brasileiro como “uma ralé semi-animal e semi-humana de escravos de nascença, concebidos e gerados para a obediência” (BARBOSA, 1981, p.06).

Barbosa (1981) demonstra os traços da questão social entre o operariado brasileiro do final dos anos 1800 e início dos anos 1900, cuja situação proletária se identifica à de diversos outros locais em que o capitalismo veio a se desenvolver. Uma classe cuja capacidade de acesso a bens básicos era totalmente precarizada: moradias inadequadas, falta de condições

mínimas de higiene, presença de tuberculosos convivendo com pessoas sadias em ambientes inóspitos e propícios a contaminações

Até agora o abrigo das classes proletárias é, habitualmente, a casa de cômodos, ou a triste arapuca de retalhos de zinco, latas de querosene e caixas de sabão [...] são habitações sem ar e sem luz, em que crianças e adultos vivem na mais sórdida promiscuidade [...] que dizer das paredes de tais quartos de improviso, que são limitados por divisões de madeira tosca, de pano e, até, de folhas de zinco! Que dizer da morada em porões e sótãos baixíssimos, sem luz, nem ar! Que dizer do aproveitamento de vãos, por baixo de escadas, despensas, áreas, copas e, até, gabinetes de latrina, para de tudo fazer dormitórios! (BARBOSA, 1981, p.26).

A este quadro se completava a exploração do trabalho, inclusive de menores, nas fábricas da capital federal, Rio de Janeiro, em que as condições da estrutura eram de má ventilação, água desqualificada para consumo, ausência de bebedouros, em que acidentes de trabalho constantes inutilizavam diversos operários sem que houvesse leis que os garantissem sustento em sua invalidez, devido à resistências de empregadores diante da ideia de criação de tais leis.

Nas oficinas do Estado, no período de 1915 a 1917, temporalização de Barbosa (1981), realizava-se inspeções constantes feitas por médicos pediatras, devido ao grande número de menores que se encontravam contaminados devido as más condições da estrutura da oficina, ligadas ao fato de que a maquinaria usada exigia do operário um ato de sucção de determinada

peça, levando um operário ao contato com peças que passavam também pela boca de outros, contaminados, propagando assim a doença.

“As fábricas devoram a vida humana desde os sete anos de idade. Sobre as mulheres pesam, de ordinário, trabalhos tão árduos quanto os dos homens; não percebem senão salários reduzidos e, muitas vezes, de escassez mínima.” (BARBOSA, 1981, p. 28). O trabalho da mulher ocorria inclusive durante a gestação, em que se submetiam a nove, dez horas de trabalho, de pé. O autor afirma que a situação das gestantes chamou atenção dos industriais, que passaram a conceder a estas, a partir de 1917, dois meses de folga no trabalho ao se aproximar o período do parto.

Barbosa discursa que nenhuma tentativa legal de minimizar a precarização das condições de vida do operariado recebia devida atenção por parte dos governantes. Os projetos de leis tramitavam por anos a fio na pauta de discussões na câmara dos deputados e por fim não se efetivavam. Vide a lei de regulamentação da jornada de trabalho, que em 1912 tramitava na pauta de discussões, em que a jornada de oito horas figurava como ideal para toda a classe operária, evitando-se o trabalho noturno. Esta somente se consolidou no ano de 1932, vinte anos depois.

Outro ponto destacado é a estratégia adotada por empregadores ao estabelecer armazéns de venda aos operários. Uma falsa ideia inicial de beneficiar e facilitar o acesso destes aos bens alimentícios necessários a seu dia a dia escondia uma forma de espoliação em que o empregador adquiria de volta o salário pago a seu funcionário pelo trabalho na indústria (BARBOSA, 1981). Enfim, a questão social no Brasil tem início, assim como em todos os demais países capitalistas, a partir do advento da produção em larga escala visando lucro e a pauperização do trabalhador figurou como primeira fase histórica da questão social em todo o mundo.

As fases seguintes da questão social, tanto na Europa como na América Latina e no Brasil, surgiram de acordo com as novas configurações do sistema, chegando à atual sociedade salarial pontuada por Castel (2005), marcada pelo grande número de indivíduos desempregados ou subempregados.



“No Brasil a sociedade do trabalho nunca se efetivou no sentido de que a maioria dos trabalhadores sempre esteve fora da cidadania regulada pelo trabalho” (LIMA, 2010, p. 214). Neste mesmo sentido Pereira (2002) afirma que no Brasil hoje aproximadamente 24 milhões de trabalhadores estão à margem do mercado formal de trabalho e cerca de 10 milhões de brasileiros estão desempregados. A população brasileira atual estima-se em 203.894.843 pessoas, segundo dados do IBGE, o que leva a conclusão de que aproximadamente 16% da população brasileira se encontra à margem dos postos de trabalho formal. Lembrando Castel (2005), informalidade nas relações de trabalho é um dos fatores que levam ao risco e vulnerabilidade sociais.

Estendendo a demonstração de dados quanto à falta de acesso ao emprego e renda à esfera global afirmam Williams et al (2013) apud Woodward e Simms (2007) que 45% da população global, ou seja, 2,8 bilhões de pessoas, vivem com menos de dois dólares por dia (medida definida pelo Banco Mundial como indicador de pobreza) e 1,1 bilhão vivem com rendimento diário inferior a um dólar.

Netto (2013) pontua que todas as sociedades, desde as antigas às pré capitalistas, chegando à contemporaneidade, conviveram com o fenômeno da desigualdade, porém o absurdo da pobreza no sistema capitalista está no fato de que no âmbito deste sistema é possível a adoção de modelos de produção e distribuição capazes de superar a pobreza, as desigualdades, mas a base política sobre a qual o sistema se fundamenta, o liberalismo, não permite que modelos igualitários sejam desenvolvidos, uma vez que neste vigora o individualismo em torno da propriedade privada, aquisição pessoal de renda e lucros. “Hablar de desigualdad es hacer referencia los mecanismos de participación y apropiación del excedente económico y esos mecanismos son los que definen a los sistemas económicos”(CRUZ, 2014, p.10).

Williams et al (2013) informam ainda que na contemporaneidade a pobreza e desigualdade social apresentam as mesmas características tanto em países ricos como em países pobres. Uma vez que o fator que os causa é o mesmo para ambos, o desemprego, a pobreza não é típica de países ditos subdesenvolvidos.

A análise das afirmações quanto ao caráter específico do capitalismo e sua coligação com a pobreza leva a afirmação final, por diversos autores, de que a questão social se reconfigura em cada fase de desenvolvimento do capitalismo. Inicialmente representada pela pauperização dos trabalhadores fabris no contexto do capitalismo industrial e atualmente representada pela

precarização das relações de trabalho, desemprego, concentração de renda, falta de acesso à moradia, segregação socioespacial, no contexto do capitalismo financeiro rentista.

A presença de segmentos vulneráveis nas sociedades do capital levou ao desenvolvimento de ações que buscassem amenizar as condições de pobreza. Primeiramente um atendimento caritativo, praticado pela igreja católica, em que a partir do século IV o “auxílio ao irmão” se tornou uma virtude a ser praticada em nome da fé. As ações caritativas possuíam um viés imediatista, atendiam a necessidades momentâneas, de forma a não suprir de maneira contínua as necessidades da população pauperizada. Pellizer (2008) afirma que conforme aumentava a modernização tecnológica aumentavam também as expressões da pauperização e crescia a necessidade de maior sistematização da assistência aos “pobres”.

O primeiro personagem no âmbito da caridade religiosa a apontar esta necessidade de maior sistematização na assistência foi Juan Luiz Vivès<sup>4</sup> (1492-1540). Este afirmava a necessidade de não apenas distribuir alimentos, vestes, dinheiro aos pobres de forma esporádica, mas havia a necessidade de se esquematizar um auxílio que se tornasse contínuo, solucionando de fato o problema.

Apontava ainda que a melhor maneira de amparo ao pobre era oferecer-lhe treinamento técnico para o trabalho, de maneira que pudesse alcançar a sua independência. Defendia a organização de um meio de previdência para auxílio aos casos de velhice, doença e desemprego e afirmava que apenas ações da Igreja eram insuficientes para resolver as questões da pobreza, afirmando ser necessário a intervenção do Estado na assistência. As ideias de Vivès não encontraram apoio e foram duramente combatidas (PELLIZER, 2008).

Em 1617 o sacerdote São Vicente de Paula, imbuído em ideias semelhantes às de Vivès, sistematiza nova forma de prática da caridade, fundando uma instituição específica, de ordem religiosa não enclausurada para mulheres, cujo objetivo era agregar damas da sociedade no auxílio aos pobres e também recrutar moças camponesas para treinamento neste serviço.

---

<sup>4</sup> “Vivès nasceu em Valência, na Espanha, descendente de família nobre, porém pobre. Frequentou as aulas na Universidade de Valência e estudou em Paris na Sorbonne por cinco anos. Concluídos os estudos, ingressou no mundo das letras, escreveu sobre filosofia e interessou-se por problemas sociais de seu tempo. Impressionou-se com a fome que assolou Sevilha e suas consequências. Seu trabalho mais conhecido, *De Subvencione Pauperum* ( Da assistência aos pobres) expõe sua doutrina sobre as causas da miséria e a necessidade de união dos homens e da divisão do trabalho [...] (PELLIZER, 2008, p. 37)

Fundava-se a associação denominada “Damas de Caridade” e das “Filhas de Caridade” (PELLIZER, 2008, p. 38).

Com o desaparecimento dos mosteiros no século XVII, os nobres passam a se preocupar com os pobres, concebendo-os como ameaça à ordem social (WILLIANS et al, 2013, p. 47). A ação destes se dá no sentido de integrar o sujeito empobrecido ao sistema de produção vigente, submetendo-o a longas horas de trabalho nas casas de produção, por salários baixíssimos. Por Decreto da Rainha Elisabeth I, na Inglaterra, cria-se a Lei dos Pobres, em que todos os pobres sadios deveriam ser obrigados ao trabalho. Essa Lei tinha por objetivo retirar das ruas os mendicantes e vadios, integrando-os ao sistema de produção (PELLIZER, 2008, p.40).

Percebe-se assim o quanto as ações de assistência se concentravam sob responsabilidade de setores civis. O Estado liberal não interferia no sentido de garantir benefícios sociais cabendo às instituições de caridade o auxílio aos segmentos pauperizados (ROCHA; LEITE, 2014a). Dellagnezze (2012) afirma que a partir da não intervenção estatal diversos pensadores do século XX passaram a questionar o papel e funções do Estado. Dellagnezze (2012), Rocha e Leite (2014b) apontam que neste momento se destaca o economista Inglês Jonh Maynard Keynes (1883-1946), que concebe o Estado como agente promotor de controle, cuja intervenção seria capaz de conduzir as sociedades ao pleno emprego.

A teoria Keynesiana colocava o Estado em posição de interventor, afirmando ser papel deste a garantia de direitos à população, através da concessão de benefícios que favoreciam melhor qualidade de vida à população. Os benefícios apontados por Keynes neste sentido foram a criação do salário mínimo, seguro desemprego, redução da jornada de trabalho (que até então era de 12 ou mais horas diárias), atendimento médico gratuito. A defesa da concessão de direitos sociais à população levou o Keynesianismo a ficar conhecido como Estado de Bem Estar Social (DELLAGNEZZE, 2012).

Até o ano de 1929 não se observou intervenções estatais junto às expressões da questão social. A grande depressão econômica de 1929, com a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, é o evento histórico que marca o repensar político quanto ao papel interventor do Estado, no sentido de criar regras de regulação econômica e social. Assim, no ano de 1933 o

presidente Franklin Roosevelt lança o Plano New Deal (Novo Acordo), em que se adota o Estado de Bem Estar Social, garantindo à população direitos à remuneração, renda, alimentação, saúde, segurança, educação, transporte, lazer, cultura. Demais países capitalistas adotam a partir de então o Estado de Bem Estar Social.

Não é intenção deste trabalho discutir todos os eventos históricos que se encontram no contexto entre o Estado de Bem Estar Social e o neoliberalismo que o sucede, em que as garantias sociais adquiridas no primeiro momento passam por reformulações que as desconstruem segundo o ideal político de grupos que assumem os governos a cada período eleitoral. O trabalho busca apenas construir uma linha de tempo que demonstre o surgir da política social enquanto papel do Estado no modelo em que vigora atualmente, versus filantropia emergencial de outrora.

Falcon (2010) ressalta que o instrumento utilizado pelo Estado para cumprir o seu caráter de intervenção são as políticas públicas, em especial neste caso as políticas de cunho social, e lembram que o termo “política” remete aos diferentes grupos e interesses que formam as sociedades e aos mecanismos de conciliação destes interesses, antagônicos devido à própria diversidade de segmentos que as compõem.

Política pública se torna assim símbolo da ação e presença interventora do Estado, em que também se prevê mecanismos para participação popular, de forma que os atores envolvidos no cenário político possam estar próximos dos mecanismos utilizados pelo Estado para promover a intervenção junto a demais segmentos. Estes mecanismos de participação popular visam o controle social, em que teoricamente se tem a participação democrática de todos os segmentos nos processos decisórios no contexto das políticas públicas, em especial as sociais (FALCON, 2010).

A política social traz uma formatação em que os mínimos são garantidos à população através do viés de direitos adquiridos, em que o acesso à renda, através de programas de transferência direta, educação, saúde, previdência, assistência social, figuram como meios de combate à pobreza e promoção do desenvolvimento Social. Porém outro ponto de vista a respeito das políticas sociais é o de que estas não representam solução de fato para a desigualdade.

Salama (2013) pontua que uma intervenção estatal na economia de forma a promover o crescimento econômico dos países, principalmente no contexto dos países latino americanos, associado ao investimento em educação para que se tenha trabalhadores qualificados para atuar nos diversos setores da economia, e posterior investimento em políticas redistributivas do PIB gerado a partir deste investimento, seria a luz no fim do túnel para o problema da pobreza e desigualdade social. Sob esta ótica as medidas apontadas promoveriam o desenvolvimento social dos países, atendendo de fato às reivindicações dos diversos movimentos sociais que lutaram ao longo da história do capital por direitos igualitários de acesso aos bens produtos do trabalho.

Netto (2013) discorda de afirmações semelhantes a esta de Salama (2013) e afirma que qualquer ação construída em âmbito do sistema capitalista trará em si as marcas da desigualdade, e que uma mudança significativa no sentido de erradicar a pobreza se daria a partir do rompimento com as estruturas capitalistas, a partir de uma reforma social e política revolucionária, de cunho socialista.

Em síntese se percebe que as ações de enfrentamento à questão social “evoluem” ao longo da história do capital, em que a caridade e a filantropia com caráter esporádico, imediatista e emergencial são substituídas por políticas de Estado, contando com legislações específicas que as regulamente e financiamento público constante para tal.

Trazendo esta reflexão quanto a evolução do atendimento à pobreza e promoção do desenvolvimento social para o contexto brasileiro, Pellizer (2008) afirma que no Brasil a assistência surgiu na década de 1930 e sua configuração se assemelhava ao modelo vigente na Europa e países norte americanos, como filantropia, caridade, no âmbito da Igreja Católica, cujas ações eram emergenciais e não haviam mecanismos que garantissem a sua continuidade.

Brasil (2000) afirma ainda que a filantropia tem duração no Brasil até os anos 1940, quando foi criada a Legião Brasileira de Assistência – LBA. A sua função específica, qual seja a prestação de auxílios às famílias de pracinhas brasileiros combatentes na segunda guerra mundial, se estendeu posteriormente a demais segmentos da população em estado de vulnerabilidade social, mas era ainda um atendimento setorizado, que não contava com sistematizações a nível de seguridade social.

Descrevem que o ano de 1985 é marcado pelo fortalecimento das reivindicações de diversos movimentos sociais no Brasil, compostos por intelectuais, profissionais liberais, segmentos ligados a igreja, setores públicos e privados, em torno de pautas que defendiam a inclusão de direitos sociais na constituição brasileira. No ano de 1988 estas reivindicações foram incluídas na Constituição Cidadã, como ficou conhecida a Carta Constitucional de 1988, devido a normatização que se fez da seguridade social brasileira, em que a saúde, assistência social e previdência formaram o seu tripé, conforme o art. 194 da Constituição Federal. A assistência social se define neste momento a partir da concessão de benefícios àqueles por ela demandantes, devido a situações como velhice, deficiências, desemprego, abandono social, não necessitando para tal contribuições prévias à assistência.

A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – que normatiza a assistência social no Brasil foi sancionada no ano de 1993 e cinco anos depois se sancionou a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, fundamentos legais que visavam superar as ideias de bem-estar e favor paternalistas que historicamente marcaram as ações de assistência social. A legislação surgiu para garantir a universalidade do modelo de ação, a continuidade dos serviços, a garantia de financiamento pelas instâncias governamentais federal, estaduais, municipais e Distrito Federal, sendo a territorialização dos municípios em microterritórios da Política de Assistência um dos aspectos fundamentais para implantação desta e combate à pobreza.

A partir da LOAS e PNAS organiza-se o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, cuja materialização se dá em escala municipal, através dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS – unidades que se aproximam diretamente do público alvo, em territórios referenciados às unidades de CRAS.

Outro aspecto de grande relevância a se mencionar neste contexto é a formação de profissionais especificamente para atuação no atendimento social organizado enquanto instituição. Ao lado da história da pobreza evoluiu também a história do Serviço Social. O atendimento social no âmbito da Igreja era entendido como uma vocação, em que prestar serviços aos pobres era uma atividade majoritariamente feminina, entendida como um “dom divino”.

Pellizer (2008) aponta que o serviço social tem a sua primeira sistematização institucional através da Sociedade de Organização da Caridade (COS), fundada em Londres no ano de 1869, cujo objetivo era coordenar as ações de assistência aos pobres. Esta instituição é fundada também nos Estados Unidos, no ano de 1877, e neste contexto passa por configurações que culminaram no Serviço Social tal qual se encontra atualmente. Nos Estados Unidos a COS é coordenada pela secretária Mary Richmond, que se torna historicamente a precursora do serviço social, cujas reflexões imprimiram mudanças significativas no modelo de atendimento até então prestado diante de minimizar a pobreza.

Afirmam que o olhar crítico de Mary Richmond sobre a prestação de serviços aos pobres na COS se fez sentir a partir de uma crítica construída por esta ao assistencialismo, que tinha no atendimento emergencial ao indivíduo a sua fundamentação, sem levar em conta o contexto social, econômico e político que o cercava e era determinante para explicar a condição social em que este se encontrava. Criticava ainda a falta de um treinamento aos atuantes no serviço de assistência, que pudesse ser aplicado a todos os indivíduos que se colocassem para a prestação de assistência.

O pensar de Richmond leva ao surgimento do primeiro curso de serviço social na Universidade de Columbia, em Nova Iorque, coordenado pela própria Richmond, em que se buscou dotar a prestação de serviços sociais de um arcabouço teórico e técnico, ainda que este teórico se encontrasse permeado por ideias religiosas, uma vez que neste meio, movido por ideais de solidariedade, tem destaque histórico a assistência a segmentos pauperizados (PELLIZER, 2008).

Ainda segundo os autores, no Brasil o serviço social passa a adquirir arcabouço teórico e técnico através da criação das escolas de Serviço Social em São Paulo, no ano de 1936; e no Rio de Janeiro, no ano de 1937. Assim como na Europa e Estados Unidos, uma formação marcada por princípios éticos, morais, filosóficos de cunho religioso.

Pellizer (2008) afirma que o Serviço Social, tanto na Europa e Estados Unidos como na América Latina, inicialmente atua a favor da classe burguesa, a favor dos governos, no sentido de ajustar o “desajustado” ao meio em que este se encontra. Através de uma leitura funcionalista e positivista se concebia a ideia de que a sociedade é um corpo perfeito ao qual

todos os segmentos populacionais deveriam se ajustar, cabendo ao serviço social promover este ajuste, integrando o sujeito empobrecido ao meio em que se encontrava.

A ação do Serviço Social no sentido de ajuste do indivíduo ao meio perdurou até o ano de 1965, época em que se iniciaram na América Latina movimentos intelectuais que questionavam as particularidades sociais dos países latino americanos e o quanto a sua realidade diferia de países europeus e norte americanos. Este questionamento de estruturas levaram a categoria de assistentes sociais a uma busca por reconceituação da profissão, em que esta passaria a questionar as estruturas econômicas, sociais e políticas que envolviam os sujeitos pauperizados, buscando agir de maneira a intervir nestes fatores.

Os questionamentos quanto à estrutura tem como produto a adoção da postura de que o serviço social latino americano deve atuar em favor das minorias, junto aos movimentos sociais, em busca de reajuste de estruturas econômicas, sociais e políticas, de maneira a beneficiar também aqueles que se encontravam a margem do sistema capitalista. A dialética marxista de reflexão da realidade, em que esta passa por rompimentos e reconstruções, se torna a principal base teórica da categoria neste momento, em que se percebe que os atores sociais diversos, no campo de correlações de força que é a sociedade, são determinantes para configurar o campo social, em que cada um constrói e busca construir espaços para satisfação de seus interesses e necessidades.

A Reconceituação do serviço social no Brasil se materializa através da proposta do Método BH, de Leila Lima Santos, “em que esta defende uma intervenção que considere a realidade social do sujeito e a forma como este apreende esta realidade” (ROCHA; LEITE, 2014d). Trata-se de questionar a estrutura social. “O método foi operacionalizado pela extensão da Escola de Serviço Social Católica de Belo Horizonte (1972-75), publicado em 1983 e considerado a primeira sistematização do movimento de reconceituação do Serviço Social no Brasil” (PELLIZER, 2008, p. 26).

O papel da/do assistente social também se reconfigura neste contexto a partir do momento em que esta/este é formada/o e reconhecida/o como uma/um profissional do campo social e não mais como uma/um “vacionada/o”, como ocorria no cenário filantrópico e caritativo ligado às ações de assistência social anteriores à regulamentação pela LOAS. Assim “a finalidade do



trabalho da/do assistente social está voltado para a intervenção nas diferentes manifestações da questão social com vistas a contribuir com a redução das desigualdades...” (FRAGA, 2010, p. 45) e conseqüente promoção do desenvolvimento social em cada município de atuação, tomando aqui desenvolvimento social como melhoria das condições que vulnerabilizam segmentos sociais.

A atuação do Serviço Social e da/do Assistente Social na Política Nacional de Assistência se dá através dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. Pensando a descentralização de ações, a unidade representativa da Assistência Social que passa a vigorar em cada município, a partir do ano de 2006, como consolidação da ação do SUAS é o CRAS, “base fixa de sustentação do sistema” (BRASIL, 2008, p. 76), que “deve instalar-se em áreas de vulnerabilidade social, exercer sobre elas a função de vigilância social, articular a sua rede socioassistencial e coordenar ali a prestação de serviços do sistema” (BRASIL, 2008, p.76) visando a prevenção dos riscos e vulnerabilidades e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários de indivíduos e famílias referenciados.

Dedica-se neste momento a reflexão a um breve adendo quanto aos termos “risco”, “vulnerabilidade” e “exclusão social”, que compõem a linguagem corrente no âmbito das políticas sociais e no dia a dia dos profissionais da área. Castel (2011) chama a atenção para o cuidado ao se usar os conceitos “exclusão” “vulnerabilidade” ou “precarização” ao se buscar definir significados para a pobreza e a questão social.

Demonstra que o termo exclusão social não se aplica atualmente a esta discussão, uma vez que os sujeitos não se encontram de fato afastados dos encadeamentos que constituem a sociedade. O que ocorre é a precarização deste estar incluído. Trata-se de uma pertença que não o garante acesso suficiente a bens que promovam uma qualidade de vida equivalente a que possuem outros segmentos sociais.

Rodrigues et al (2012) apud Almeida (2006) afirmam que fragilidades no que refere aos aspectos de natureza econômica, fragilização de vínculos afetivo-relacionais e de pertencimento sociais estão entre os eventos que potencializam a vulnerabilidade social dentre segmentos pauperizados nas sociedades do capital. A pobreza, extrema pobreza, discriminações etárias, raciais, de gênero, por deficiência, constituem elementos que

segregam indivíduos de uma convivência familiar e social compatível com o ideal previsto pelos direitos humanos.

Rodrigues et al (2012) diferenciam vulnerabilidade e risco social apontando o primeiro termo como um estado em que os laços familiares e comunitários são deficientes mas ainda se mantem, ao passo que nas situações de risco social a configuração é de violações de direitos e rompimentos dos laços familiares e comunitários, tais como abuso sexual de menores, exploração do trabalho infantil, prostituição de mulheres, prostituição infantil, violência doméstica, uso de drogas, homicídios, alcoolismo, formação de gangues (RODRIGUES et al, 2012). Ribeiro (2010) define vulnerabilidade como uma situação que “veda ou bloqueia indivíduos, famílias ou grupos fragilizados socialmente de adquirirem os ativos necessários à reprodução objetiva e subjetiva” (RIBEIRO, 2010, p. 221).

Finalizado o adendo que diferencia o termo vulnerabilidade social de similares utilizados para se referir à pobreza e desigualdades sociais, retoma-se a exposição quanto aos Centros de Referência de Assistência Social. “O CRAS assume como fatores identitários dois grandes eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social – SUAS: a matricialidade socio familiar e a territorialidade” (BRASIL, 2005, p. 11) na prevenção às situações de vulnerabilidade social e rompimento comunitário e familiar.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS - criado no ano de 2004 para gerir a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2005) é o órgão que apresenta, através da Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS - as normas técnicas para implante e funcionamento dos CRAS nos municípios brasileiros, em que além da inserção em áreas de maior vulnerabilidade social, diversos outros aspectos são observados para que a política funcione de maneira sistêmica.

Nos CRAS são administrados os benefícios de proteção básica através das ações do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias - PAIF- “cuja ação se dá considerando-se as particularidades do território referenciado, valorizando-se as suas heterogeneidades e diversidade cultural” (BRASIL, 2005, p.35), através de benefícios que atendam à criança, através do Estatuto da Criança e do Adolescente; ao jovem através de programas de inclusão como o Projovem; às famílias, através de programas como o Bolsa Família; aos portadores de

deficiências e idosos, através do Benefício de Prestação Continuada – BPC - e ainda benefícios eventuais, concedidos em casos de catástrofes naturais, nascimentos ou mortes entre segmentos pauperizados (BRASIL, 2005).

Trata-se de uma Política que tem como foco a família e a “dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso” (BRASIL, 2005, p.43). Se fundamenta no argumento de que os serviços devem estar o mais próximo possível de seu público alvo. Conhecer o território em que vive o sujeito é uma forma de compreender as relações ali estabelecidas, uma vez que o território se compõe de significados culturais atribuídos pelos sujeitos que o povoam.

A política deve desenvolver mecanismos para atingir o cidadão no espaço físico e simbólico em que ele se encontra. A perspectiva territorial tem em vista “a superação da fragmentação, alcance da universalidade de cobertura, possibilidade de planejar e monitorar a rede de serviços, vigilância social das exclusões e estigmatizações presentes nos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e carecimentos” (BRASIL, 2008, p.53).

Um dos mais recentes mecanismos desenvolvidos pela Política de Assistência para alcance ao público alvo é a instituição de equipes volantes em unidades de CRAS em que ocorre dispersão da população pelo território de referência. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, avaliações de políticas públicas realizadas pela União apontaram que, para além do não acesso à política de assistência social causado por distâncias de unidades de CRAS, os cidadãos pouco sabiam o que vinha a ser um CRAS e qual Política, Programas, Projetos e Serviços pertenciam a seu gerenciamento, ou seja, a falta de informação se tornava um empecilho no acesso aos benefícios trabalhados pela política de assistência.

Diante desta questão a União, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS - instituiu, no ano de 2009, através da Resolução nº 10 da Comissão Intergestores Tripartite – CIT - a expansão do financiamento para a proteção básica nos municípios, favorecendo a implantação do trabalho volante, a ser realizado pelos CRAS já atuantes, em municípios onde ocorre a dispersão da população (ROCHA et al, 2014). Aos CRAS já atuantes se acrescentariam profissionais exclusivos para o trabalho volante, a saber:

01 assistente social, 01 psicólogo e 02 técnicos de nível médio (BRASIL, 2009b). A unidade contaria também com um veículo exclusivo para este trabalho, devidamente identificado como equipe volante da assistência social do território.

Trata-se de uma estratégia de enfrentamento à realidade socioterritorial observada, em que a dispersão de alguns grupos se torna empecilho para que os benefícios da assistência se efetivem enquanto realidade para estes. À equipe volante cabe, além do acompanhamento às famílias já cadastradas, o papel de se deslocar em busca de novas famílias e/ou indivíduos ainda não cadastrados, levando informações quanto ao trabalho, política, programas e projetos gerenciados pelo CRAS.

O trabalho desta equipe possibilita que de fato a assistência se torne acessível a todos os sujeitos que necessitem, fortalecendo a sua cidadania. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS – orienta que, para efetividade do trabalho volante, estes sujeitos devem receber explicações precisas quanto aos serviços e seu significado sociopolítico. Da mesma forma devem ser informados sobre a localização do CRAS sede, horários de funcionamento, telefones para contato, a fim de que a comunicação entre famílias e serviços dos CRAS se mantenha.

O trabalho volante pretende sanar a necessidade de informações quanto aos benefícios provenientes da assistência social, bem como acompanhar de maneira mais efetiva as demandas apresentadas pelas famílias cadastradas, um trabalho de intervenção e prevenção de vulnerabilidades e riscos.

Percebe-se assim que o CRAS, enquanto unidade estatal que se aproxima diretamente do público alvo, figura como elemento de fundamental significado no combate às expressões da questão social e na promoção do desenvolvimento no que se refere à proteção básica, visando a prevenção de riscos (ROCHA ; LEITE, 2014c). Para que este cumpra de maneira eficiente as funções a que se destina é essencial que a divisão territorial para implante das unidades e as estratégias de atuação segundo a realidade de cada território aconteçam de forma a promover o acesso do usuário aos benefícios previstos pela Legislação que rege a Assistência Social no Brasil.

O levantamento de dados e a construção de demonstrativos (gráficos, tabelas, mapas) que indiquem as condições sociais e econômicas de cada território, ao longo do andamento da política, se faz necessário em períodos frequentes, propondo-se reformulações conforme a necessidade de atendimento a novas demandas, considerando-se que a realidade social é dinâmica, uma vez que os atores sociais se transformam constantemente e alteram o meio em que se encontram (BRASIL, 2008, apud SANTOS, 1996; KOGA, 2003).

Levantar dados quanto à prestação de atendimento social tendo em vista a configuração dos territórios de referência da política de assistência social na cidade de Montes Claros/MG é a finalidade deste trabalho de dissertação. Neste sentido se tece uma reflexão quanto ao que diz o estado da arte sobre os termos território e territorialização, expandindo posteriormente a reflexão para a lógica e conceito de território usados pela Política de Assistência para implante das unidades de CRAS.

O termo território possui significações diferenciadas quando se considera o ponto de vista científico a partir do qual se fala. Andrade (2004) afirma que em ciências naturais o termo território diz respeito à área de influência de uma espécie animal que exerce domínio dela. Na geografia o termo se referia especificamente ao controle exercido pelo Estado sobre os espaços, tornando-os territórios sob o seu poder. A partir desta ótica, Andrade (2004) afirma três elementos essenciais que compõem o Estado: território, povo e governo, em que território se diferencia de “lugar” e de “espaço” devido ao domínio, a presença gestora do Estado, principalmente, ou de outros grupos de interesses, como grandes empresas que determinam o funcionamento econômico de grandes áreas.

Raffestin (1993) bem como de Haesbaert e Limonad (2007) afirmam que território se diferencia de espaço na medida em que este último é concebido como espaço natural, cuja apropriação, relações de posse e poder ainda não foram estabelecidas, um estado anterior ao território. Neste último, o território, é onde as relações se estabelecem através de redes, teias, nós, que ligam os diversos segmentos e interesses que dominam os territórios em que se encontram.

A noção de território traz em si a existência de fluxos e fixos, organizações pequenas ou grandes como também significados simbólicos que envolvem a vivência diária dos grupos que

compõem o todo social. Território é construção histórica, socialização do espaço; atribuição de práticas políticas e econômicas, cuja presença do Estado se faz no sentido de garantir a coesão deste todo.

Haesbaert e Limonad (2007) sintetizam o conceito de território a partir de três dimensões: política, que diz respeito ao poder exercido principalmente pelo Estado; cultural, em que se valoriza os significados simbólicos e subjetivos atribuídos ao território pelos diversos segmentos que deste fazem uso e por fim econômico, em que o território se configura como fonte de recursos, como ente significativo nas relações capital-trabalho.

A leitura de Haesbaert e Limonad (2007) permite também a definição do termo territorialidade, cujo sentido se relaciona a estratégias adotadas para atingir ou controlar a dinâmica de pessoas através do domínio de determinada área. Diz respeito ao “vivido” pelas coletividades no território em que se encontram. Territorialização da política pública, nesta ótica, diz respeito a seu implante e sua vivência pela população alvo. “A territorialidade se inscreve no quadro da produção, da troca e do consumo das coisas” (RAFFESTIN, 1993, p. 161).

Santos (2005) afirma ser esta dinâmica, a forma de uso, a circulação de informações e a influência destas sobre os grupos, o objeto de estudo social no interior dos territórios. O autor caracteriza território como um híbrido, em que diversos grupos imprimem a sua forma de ocupação. “O território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado” (SANTOS, 2005, p. 255). O território enquanto espaço em uso conforma assim a população civil com todas as suas diferenças enquanto segmentos sociais, políticos, econômicos; empresas privadas e sua busca por campo de produção e comércio.

Guimarães (2008) bem como Faria e Bortolozzi (2009), apontam a tendência contemporânea de se conceituar território como espaço em uso, de caráter mutável. Território deixa de ser um termo que simbolizava exclusivamente poder político de Estado e passa a designar os usos que diversos atores sociais fazem de determinado espaço. Sob esta ótica a cidade se torna território da população, em suas diversas faixas etárias; favelas se tornam ainda territórios do

tráfico, subdivididos em microterritórios dominados por facções diferentes; e dentre várias outras possibilidades de uso pelos segmentos e instituições que compõem o urbano, território de políticas públicas, sob gestão do Estado, entendendo-o em suas esferas Nacional, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal.

Faria e Bortolozzi (2009) afirmam, a partir da leitura de Milton Santos, que esta caracterização do território a partir do uso que diversos atores sociais fazem do espaço conduz a reflexão sobre as ações econômicas, políticas e culturais que moldam o meio onde se encontram estes atores. Esta reflexão, aplicada à sociedade contemporânea, remete ao sistema capitalista, às suas características intrínsecas, ao conflito de interesses entre os atores sociais, às desigualdades socioeconômicas que surgem como subproduto do sistema, às reivindicações de movimentos sociais por direitos igualitários, à promulgação de leis que garantam mínimos sociais aos desfilados do sistema, à intervenção estatal mediante políticas públicas, em especial políticas sociais, justificando assim a transformação do espaço cidadão – e rural – em territórios também destas políticas.

Tanto a Política de saúde como a Política de assistência social tem na territorialização uma etapa basilar de implemento de suas ações. Territorialização que se dá a partir do levantamento de dados quanto a características epidemiológicas - caso da saúde - sociais e econômicas – caso da assistência social - comuns a determinadas áreas, a partir de suas ocupações, transformando-as em territórios de sua ação (FARIA; BORTOLOZZI, 2009). No caso específico da Política de Assistência Social, áreas marcadas pela presença de famílias de baixa renda, propensas ao risco e vulnerabilidades sociais, segundo a mesma Política.

A Política Nacional de Assistência Social tem na formação de territórios para atuação das unidades de CRAS uma das bases que configuram a presença interventora do Estado junto aos segmentos em risco e vulnerabilidade social, justificada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a partir do argumento de que os benefícios provenientes desta ação interventora devem estar alocados o mais próximo possível do local de vivências do público alvo, considerando que a sua inserção e mobilidade neste território se dá de maneiras diferenciadas, o que exige adoção de estratégias que se adequem à realidade de cada território.

A delimitação dos territórios para atuação da Política de Assistência se dá a partir de diagnóstico social em que são observados fatores e indicadores tais como “a questão fundiária, as formas de ocupação territorial e segregação/exclusão espacial, o mercado imobiliário” (BRASIL, 2008, p. 49); aspectos populacionais como a população total nas zonas urbana e rural; densidade demográfica; taxas de natalidade e mortalidade; mortalidade infantil; longevidade; média de filhos por família; distribuição da população por sexo e faixa etária (BRASIL, 2008).

Observa-se indicadores de educação: “escolaridade da população jovem e adulta, dos chefes de família, índices de analfabetismo, crianças fora da escola ou com distorção de idade-série, índices de evasão e reprovação, dentre outros (BRASIL, 2008, p. 50). Há casos porém em que diagnosticar a realidade a partir da análise dos indicadores listados se torna tarefa muito complexa. Diante disto a Política determina o implante de unidades de CRAS em áreas de concentração de baixa renda, famílias cuja renda per capita mensal seja de até ½ salário mínimo. Considera-se que dentre famílias de baixa renda se encontram situações de risco e vulnerabilidade social.

A delimitação de territórios e a previsão das ações de assistência devem constar no Plano Municipal de Assistência Social, em que se toma como base para formatação de programas, projetos e serviços as diretrizes previstas pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS. As ações de assistência no território são previstas de maneira a funcionar em rede com outras instituições públicas tais como de saúde, educação, profissionalização; ou privados, como ONG, associações e grupos civis, de maneira a atender a diversidade das demandas que o território apresentar.

O SUAS aponta três aspectos essenciais na gestão territorial da proteção social básica: articulação da rede socioassistencial, promoção da articulação interssetorial e busca ativa (BRASIL, 2009a). A rede socioassistencial proporciona que organismos oficiais privados de assistência social somem ações no atendimento às demandas, “um processo de agregação de organizações em torno de interesses comuns, devidamente definidos e pactuados, que estabeleçam relações horizontais, de interdependência e complementaridade” (BRASIL, 2008, p. 52)



No que se refere à busca ativa no interior do território, a política a identifica como elemento essencial ao desenvolvimento do PAIF, idealiza através dela que as demandas sejam intencionalmente buscadas pela equipe de atendimento dos CRAS e as potencialidades dos segmentos populacionais demandantes sejam identificadas, bem como acompanhar as famílias em descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2009a). “A equipe deve incorporar, no processo de trabalho, as informações originárias da busca ativa, utilizando-as para definir ações estratégicas, urgentes, preventivas e de rotina” (BRASIL, 2009a, p. 29).

As estratégias desta busca, segundo o MDS (2009a), são o “deslocamento da equipe de referência para que se conheça o território”; “contatos com atores sociais locais (líderes comunitários, associações de bairro, etc)”; “obtenção de informações e dados provenientes de outros serviços socioassistenciais e setoriais”; “campanhas de divulgação, distribuição de panfletos, colagem de cartazes, utilização de carros de som e produção de material socioeducativo” (BRASIL, 2009, p. 30) a ser distribuído à população, levando informações quanto aos benefícios e ações de assistência social.

Quanto ao planejamento destas ações, principalmente no que se refere à articulação em rede, o MDS aponta que observa-se nos Planos de gestão uma indefinição de objetivos específicos relacionados à assistência social, de forma que “apresentam objetivos muito amplos, mais pertinentes a uma política global para o município ou para as demais esferas de governo, do que propriamente para a área da assistência social. (BRASIL, 2008, p. 54).

Diante disto aponta a Política que não apenas as instâncias federal e estaduais devem legislar pela articulação de diversos setores no atendimento às demandas, mas também os municípios através de seus Planos Diretores. “É sempre recomendável que os Planos municipais de Assistência Social prevejam a localização dos serviços e programas em micro territórios próximos à vida cotidiana dos indivíduos e grupos, facilitando-lhes o acesso” (BRASIL, 2008, p. 55).

O plano municipal de assistência social, ferramenta obrigatória de gestão da política de assistência, encerra em si as funções de realização de estudos e diagnósticos da realidade; mapeamento e identificação da cobertura da rede prestadora de serviços; definição de

objetivos; estabelecimento de diretrizes e prioridades; determinação de metas e previsão de custos; previsão de fontes de financiamento (recursos municipais, estaduais e federais); estabelecimento das ações de monitoramento e avaliação (BRASIL, 2009a, p.15).

O passo seguinte à identificação das áreas mais vulneráveis é a formação de territórios de referência das unidades de CRAS, tomado como parâmetro o porte de cada município, sendo este definido pelo IBGE segundo o número de habitantes. Estes territórios uma vez criados são indicados no Plano Municipal de Assistência Social (BRASIL, 2009a).

O estudo dos territórios dos CRAS de Montes Claros será empreendido nos próximos capítulos. Como consideração final deste capítulo se afirma que o sistema capitalista surgiu no contexto das pequenas cidades que circundavam os feudos e o seu desenvolvimento leva ao crescimento e complexificação das cidades, tornando estas o cenário dominante. Neste contexto histórico as cidades se organizavam em torno do comércio e do capital, criando regras complexas para o seu crescimento e expansão.

A questão social, caracterizada pela pauperização, surge como consequência da distribuição desigual de riquezas produzidas pelo trabalho neste sistema. Em seu surgimento a sociedade se encontrava dividida entre produtores e trabalhadores, em que estes últimos eram vitimados pela pauperização. Atualmente, sob novas configurações, como violação de direitos historicamente adquiridos, desemprego em massa e empregos informais, a sociedade se divide em vários segmentos, caracterizados por diferentes realidades sociais e econômicas, em que a questão social persiste, demandando ações estatais contínuas que mitiguem as suas expressões.

Conforme Xavier e Santos (2009) todos os povos, em todos os momentos históricos, buscaram meios para ‘socorrer’ os membros do grupo em situações desfavoráveis em relação aos demais. Em sociedades antigas esse ‘amparo’ se dava mediante colaboração de famílias para com outras, indivíduos para com outros. Com o advento do capitalismo as relações comunitárias e pessoais ganham novas configurações.

Em um campo em que a força de trabalho se torna mercadoria e as oportunidades de trabalho não contemplam a todos que se encontram disponíveis para tal, indivíduos se tornam

concorrentes em uma luta constante pela própria sobrevivência. A não oportunidade igual de trabalho e renda gera situações de extrema pobreza e indigência no âmbito do sistema capitalista.

Ao longo da história pós Revolução Industrial foram muitas as greves, revoltas e reivindicações de trabalhadores por melhores salários e condições de trabalho. Também se destacaram as lutas de diversos movimentos sociais em prol das classes marginalizadas, cuja situação social e econômica comprometia a própria sobrevivência. A sociedade se faz assim um campo de correlação de forças em que diversos interesses antagônicos lutam por seus ideais. O resultado dessas lutas, em prol das minorias, são as políticas públicas sociais e sua normatização enquanto direito previsto em constituição.

Embora na prática as políticas sociais acabem figurando também como estratégia para manutenção do sistema capitalista de produção e do status quo, ao oferecer meios que minimizem o problema da desigualdade social provocada por ele, sem as lutas e movimentos conduzidos pelas próprias classes marginalizadas as políticas públicas sociais não teriam sido pensadas no âmbito do capital. Elas surgem como resposta a um “problema” apontado pelos trabalhadores e movimentos sociais diversos à classe empreendedora do capital e dominante também no campo ideológico, impondo valores, maneiras de ser, pensar e agir (KARL MARX; FRIEDRICH ENGELS, 1998).

O CRAS é neste contexto a unidade estatal de assistência Social que se aproxima do cidadão e conta com diversos profissionais que atuam em prol da prevenção de riscos sociais. Neste cenário se enquadra a/o assistente social. A sua atuação se dá no âmbito familiar, atendendo aos segmentos que compõem a família e tem na territorialização a base para a sua organização.

Percebe-se através dos postulados apresentados pela PNAS a necessidade de que se atenda a indivíduos e famílias de forma coerente com a demanda que apresentam em seus territórios de referência, através da busca ativa e divulgação de serviços, favorecendo o fortalecimento de vínculos e pertença destes, promovendo o empoderamento dos mesmos, a fim de ampliar as suas liberdades frente à realidade. “O principal fim do desenvolvimento social seria

maximizar as liberdades. Portanto, este seria alcançado se resolvidas questões relacionadas às desigualdades sociais...” (DIAS; RODRIGUES, 2011, p.112).

Avaliar constantemente o andamento de uma política pública possibilita o seu funcionamento dentro dos objetivos a que se propõe. A Política Nacional de Assistência Social antevê o atendimento a todos os segmentos populacionais, zonas rurais e urbanas, considerando-se a diversidade socioterritorial de cada localidade, em que as transferências de renda, bem como as demais ações, visam o empoderamento das famílias, dos sujeitos, a promoção de sua cidadania, a sua autonomia enquanto cidadãos, sujeitos de direitos e o desenvolvimento social de todo o território nacional a partir da diminuição da pobreza em suas unidades federativas.

O próximo capítulo discorrerá sobre o implante da assistência social em forma de sistema único no município de Montes Claros, recorte espacial para este estudo, com objetivo de prevenção a riscos e vulnerabilidades sociais em decorrência da pobreza. Trará inicialmente a caracterização da cidade enquanto cidade média, cuja prestação de serviços diferenciados, aparente disponibilidade maior de postos de trabalho em relação a cidades pequenas - e outros fatores - atrai para si migrantes de perfis variados que se integram ao espaço urbano segundo a sua capacidade de consumo do solo.

Nesta perspectiva o capítulo demonstra que paralelamente ao desenvolvimento industrial e econômico nesta cidade desenvolveu-se também a pobreza a partir do momento em que as indústrias, implantadas na década de 1970, representaram, no imaginário de segmentos populacionais da região e entorno, esperança de melhorias na qualidade de vida e renda, porém os contingentes migrantes superaram o número de postos de trabalho. Desprovidos de renda e assistência pública destinaram-se a regiões periféricas, desprovidas de infraestrutura urbana, uma vez que a cidade não possuía aparato urbano suficiente para receber com qualidade o número crescente de migrantes. Data deste período a formação de algumas favelas da cidade.

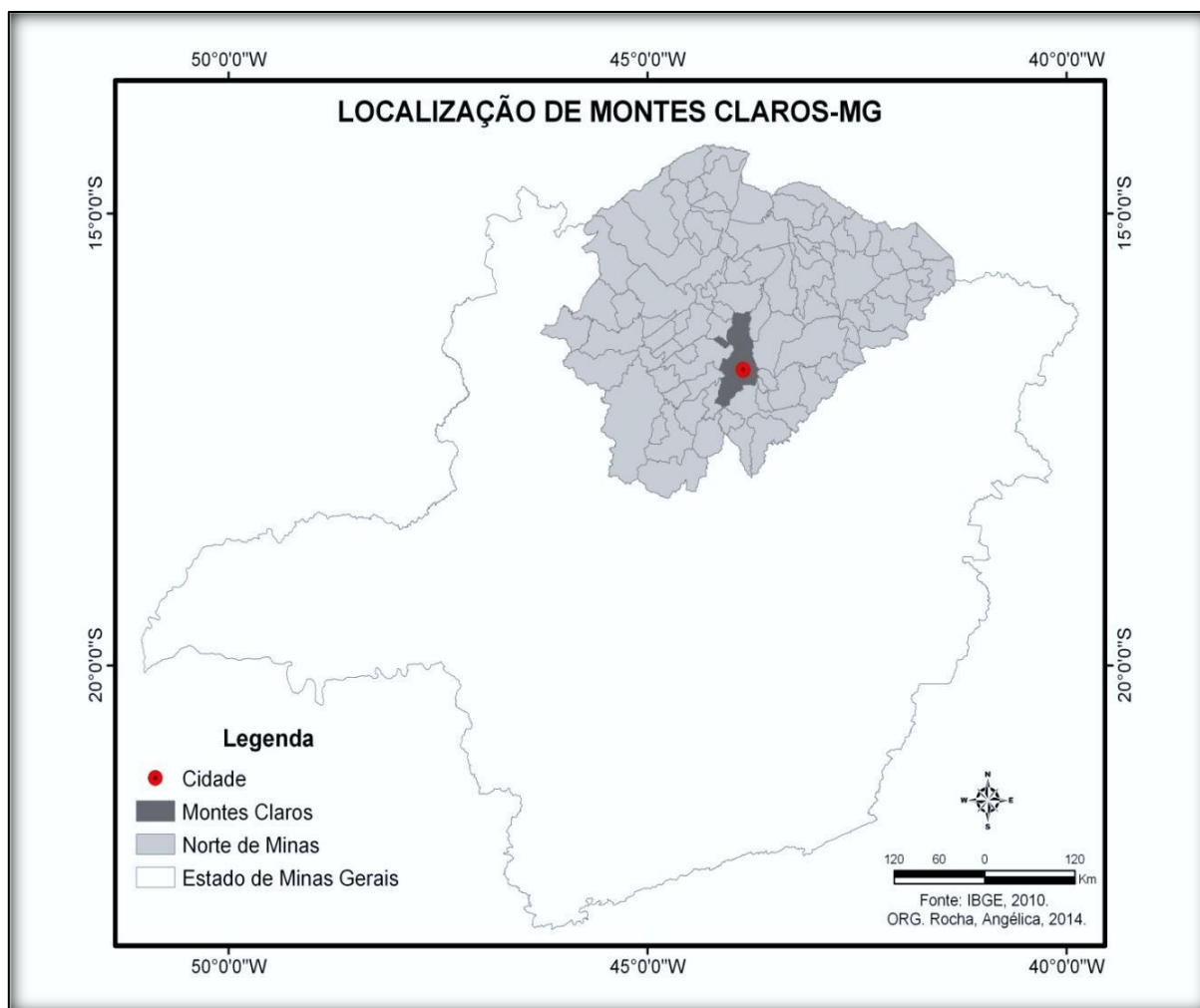
O fato supracitado ilustra, na contemporaneidade, a afirmação de que o desenvolvimento econômico, em moldes capitalistas, gera como subproduto a pauperização de segmentos populacionais, conforme apontaram Marx e Engels no século XVIII e conforme afirma Robert Castel na contemporaneidade.

O capítulo prossegue descrevendo o implante do SUAS no município, demonstrando também a quantificação e espacialização de dados sobre famílias de baixa renda, idosos a partir de 65 anos alocados em áreas de baixa renda, jovens entre 15 a 29 anos, pertencentes a famílias de baixa renda, e pessoas com deficiências, tomando como base para a coleta de dados o Censo IBGE do ano de 2010, por setores censitários que compõem a malha urbana. Estes segmentos populacionais são delimitados e atendidos pela política de assistência social através dos programas e serviços que serão descritos ao longo do capítulo.

## CAPÍTULO 2 - CARACTERIZAÇÃO DE MONTES CLAROS - MG E DOS TERRITÓRIOS DOS CRAS

A cidade média de Montes Claros localiza-se na mesorregião norte de Minas Gerais, conforme demonstra a figura 01. Segundo afirma o IBGE a população do município estimava-se em 385.898 habitantes no ano de 2013. Este número populacional configura Montes Claros frente ao IBGE como município de grande porte (101.000 até 900.000 habitantes)<sup>5</sup>. Sua área é de 3.568, 941 Km<sup>2</sup> e sua densidade demográfica era de 101,41 hab/Km<sup>2</sup> no ano de 2010 (IBGE, 2010).

Figura 01: Mapa de localização do Município e cidade de Montes Claros na Mesorregião Norte de Minas Gerais.



Fonte: ROCHA; LEITE, 2014c.

<sup>5</sup> A Classificação de Montes Claros como cidade média diz respeito às relações estabelecidas entre esta e sua região, seu entorno, outras regiões, outros países, conforme se verá ao longo do capítulo; a classificação como município de grande porte diz respeito somente ao contingente populacional, determinado pelo IBGE.

O Programa das nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – aponta um índice de Desenvolvimento Humano de 0,770 em Montes Claros no ano de 2010, caracterizando um IDH alto (IDHM entre 0,7 e 0,799). Dados do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil de 2003 apontam que no período de 1991 a 2000, a população do município teve uma taxa média de crescimento anual de 2,39%<sup>6</sup>, passando de 250.062 em 1991 para 306.947 em 2000 e em 2013 encontrava-se em 385.898, segundo o IBGE.

A atratividade de contingentes populacionais para a cidade de Montes Claros se justifica pelo fato de que esta figura como polo Norte Mineiro (PEREIRA et al, 2010) uma vez que “toda a mesorregião é marcada, juntamente com o Vale do Jequitinhonha e o Mucuri, pelos piores indicadores sociais do Estado e um baixo dinamismo econômico, o que reforça a sua polarização regional” (LEITE; BRITO, 2012, p.162).

O desenvolvimento de Montes Claros no que refere à estrutura urbana, prestação de serviços diferenciados, atração de contingentes migrantes e caracterização como cidade média faz parte do estudo de pesquisadores locais como Leite (2006), França (2007) e Pereira et al (2010), em que se reflete a cidade no contexto regional a partir de processos que se deram em âmbito nacional, especificamente a urbanização brasileira que se deu na década de 1940 a 1990, em que os papéis das metrópoles, cidades médias e pequenas cidades passam por ressignificações.

A formação de cidades médias se dá, no Brasil, a partir de iniciativas desenvolvimentistas estatais da década de 1970, em que o Estado brasileiro passa a incentivar melhorias da estrutura urbana de cidades periféricas para que nestas se mantenham contingentes populacionais que migravam para as grandes metrópoles provocando inchaço e problemas urbanos como a formação de favelas. A partir destes incentivos surgem e se desenvolvem as cidades médias no Brasil (FRANÇA, 2007).

Quanto a definição de cidade média Oliveira e Soares (2014) afirmam que não há ainda uma construção dada e acabada do conceito, apontam que tanto no Brasil como em contexto internacional existe uma recorrência em se considerar indicadores econômicos como prioritários na identificação de cidades médias e pontuam que não se pode refletir os aspectos

---

<sup>6</sup> “Esse aumento foi maior do que a taxa média do Brasil e de Minas Gerais, que apresentavam, no mesmo período, um crescimento de 1,64% e 1,44%, respectivamente” ( LEITE; BRITO, 2012).

econômicos sem que se leve em consideração os indicadores sociais, ambientais e culturais que influenciam diretamente na qualidade de vida da população. A afirmação leva a perceber que o conceito possui, segundo os autores, uma abrangência para além do uso que se faz deste, tanto em escala nacional como internacional.

Para Oliveira e Soares (2014) classificar uma cidade como média diz respeito a perceber, no aspecto ambiental, a infraestrutura urbana no que diz respeito ao uso dos recursos naturais: água, solo, ar; ao nível de degradação ambiental; destino dado aos resíduos; impacto urbano e regional da contaminação de recursos naturais em consequência dos processos que se dão no meio urbano, desde a produção industrial à circulação de pessoas por seus espaços.

Os aspectos sociais que apontam como necessários de verificação seriam as condições de moradia, trabalho e renda, em que se levantaria dados referentes à existência de políticas públicas habitacionais, presença ou ausência de moradias que não tenham rede de esgoto, água, ou luz; identificação de favelas e áreas de risco; número de sem tetos; desemprego; subemprego; número de famílias de baixa renda, dentre outros.

Sobre os aspectos culturais diz respeito a se verificar a presença de patrimônio histórico, festas típicas e seus calendários, bem como presença de religiosidade, em que se observaria a existência ou não de políticas de preservação do patrimônio histórico, os tipos de festas e identificação dos grupos sociais que as frequentam; a origem histórica destas festas; a sua finalidade; existência ou não de incentivos para a sua realização; potencialidade turística; identificação de igrejas ou locais de cultos, frequência com que são visitados e potencialidade turística destas (OLIVEIRA; SOARES, 2014, p. 228).

A definição de cidades médias a partir do aspecto econômico e das relações estabelecidas é dada neste trabalho por Sposito (2006, 2010), em que a autora afirma que contextualizar as cidades considerando os seus papéis nas regiões em que se encontram é determinante para que se identifique as cidades médias.

A caracterização se dá devido ao fato de que estas cidades, intermediárias entre as grandes metrópoles e cidades pequenas, são dotadas de infraestruturas que atendem a necessidades de serviços como também de qualidade de vida. Cidades médias são aquelas cuja estrutura



urbana oferta à sua região serviços e possibilidades econômicas que as cidades pequenas em seu entorno não ofertam, tornando-se dependentes desta primeira no que se refere a esses serviços e possibilidades.

Cidades médias são cidades regionais, das quais depende um número significativo de cidades menores. “Quanto mais frágil o sistema urbano, constituído por menor número de cidades e/ou por cidades com poucos papéis urbanos, mais ampla é a área sob o comando de uma cidade média, do tipo regional” (SPOSITO, 2010, p.59).

O termo diz respeito às relações estabelecidas entre cidades na região em que se encontram como também entre cidades distantes, em um contexto de globalização, em que a comunicação e (inter) dependência das cidades em relação umas às outras é fator característico, no contexto do sistema capitalista de produção, em que a necessidade de consumo de informações, tecnologias, bens e serviços leva ao rompimento das fronteiras entre cidades, entre sociedades.

O rompimento de fronteiras é tal que para além da polarização que exercem as cidades médias em meio a cidades pequenas que compõem a sua região, mantem-se ligadas a outras redes urbanas – como também rurais - através da telecomunicação, das relações de trocas econômicas. Neste contexto as relações de cidades médias com outras redes urbanas se dão ora de maneira complementar ora de maneira competitiva, ou seja, a inserção no mundo globalizado, no contexto das sociedades do capital, leva à diferenciação de papéis e relações entre cidades (SPOSITO, 2006). Assim se nota que a cidade média se caracteriza pelo não isolamento, pelo fluxo de informações e relações econômicas entre esta e outras cidades, próximas e distantes, mais importantes que ela ou igualmente importantes.

Estudiosos locais, como França (2007), Pereira et al (2010) e Leite; Brito (2012) classificam Montes Claros como cidade média a partir de uma contextualização que considera a infraestrutura urbana local, as atividades e os serviços que nesta são desenvolvidos, os fluxos econômicos que estabelece com cidades de seu entorno como também com cidades distantes, e as consequências sociais de estar inserida em um contexto que possibilita a sua classificação como cidade média.

Historicamente, a cidade de Montes Claros recebeu incentivos estatais que levaram a esta configuração através de melhorias que facilitaram o acesso de diversos municípios do entorno a esta. O crescimento econômico e populacional que Montes Claros experimentou e que configurou a cidade como polo regional no Norte de Minas teve como causa principal a implantação da ferrovia no ano de 1926 e a expansão de rodovias (PEREIRA, 2007; FRANÇA, 2007).

O advento da ferrovia representa a saída de Montes Claros do isolamento local, o que significou mais um passo no sentido de modernização e desenvolvimento. “A cidade, logo após a entrada em cena da locomotiva, caminhou rapidamente para se tornar o principal centro de convergência do comércio de produtos agropecuários da imensa porção Norte do Estado de Minas Gerais” (PORTO, 2007, p. 92).

O crescimento de Montes Claros se justifica também pela inclusão do Norte de Minas na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, pós década de 1960, “que escolhe essa cidade para sediar a instalação de indústrias” (FRANÇA, 2007, p. 07), fato que promoveu uma rápida urbanização e atração de migrantes do campo para a cidade, bem como de cidades do entorno.

Leite e Pereira (2005) demonstram, com base nos censos do IBGE do ano de 1960 ao ano 2000, o salto rural agrário para o urbano industrial que o município realiza após incentivos estatais recebidos. No ano de 1960 a sua população urbana era de 43.097 indivíduos e a população rural de 59.020 indivíduos, demonstrando predominância da população rural sobre a urbana. No ano de 1970, marco da industrialização em Montes Claros, a sua população urbana salta para 85.154 indivíduos, enquanto a rural sofre queda para 31.332 indivíduos.

A tendência de crescimento da população urbana, devido tanto ao êxodo rural quanto pelas migrações de segmentos advindos de regiões do entorno, prossegue de maneira que no ano de 1980 o urbano somava 155.483 pessoas e o rural 22.075; na década de 1990 o urbano somou 250.573 pessoas e o rural 30.969; no ano 2000 o urbano continha 289.183 pessoas e o rural 17.764 pessoas, configurando a predileção populacional pela cidade, o que é na atualidade uma tendência mundial.

Atualmente a paisagem urbana de Montes Claros se destaca dentre todas as demais cidades que compõem o norte de Minas Gerais. Souto e Pereira (2010) afirmam que dos 89 municípios que compõem a mesorregião norte mineira, “Montes Claros é o maior e mais importante núcleo urbano” (SOUTO; PEREIRA, 2010, p. 68), cujas relações econômicas e outras atividades tais como intercâmbios estudantis, redes de informações e o turismo se estendem à escala internacional.

A presença de indústrias cujas sedes estão alocadas em outros países são responsáveis pelas exportações que a cidade realiza e conseqüentemente por sua projeção em escala internacional. Como exemplos de transnacionais com filiais em Montes Claros cita-se a francesa Lafarge, as dinamarquesas Novo Nordisk e Sanovo Greepack, a suíça Nestlé e a alemã Elster (SOUTO; PEREIRA, 2010), o que ilustra a afirmação de Sposito (2006) de que a cidade média rompe as fronteiras regionais e tece relações em escala internacional, no contexto da globalização, facilitada atualmente pelos meios de telecomunicação.

A cidade e sua estrutura diferenciada em relação a demais cidades do entorno é percebida pelo imaginário popular como possibilidade para acesso ao emprego e renda e conseqüente melhoria na qualidade de vida. Este imaginário moveu a população rural para a cidade com a chegada da indústria a Montes Claros na década de 1970, bem como moveu segmentos populacionais de outras regiões. Estes migrantes, que partiam de diversas cidades norte mineiras e de outras regiões, em busca de fixar moradia em Montes Claros, representavam segmento socialmente vulnerável, uma vez que a infraestrutura urbana local não correspondia ao crescimento populacional acelerado.

França (2007) reflete as desigualdades inerentes ao processo de urbanização das cidades médias, “percebidas a partir de indicadores de renda, educação e longevidade, dentre outros” (FRANÇA, 2007, p. 23), em que se nota “condições de pobreza, exclusão e desigualdade social, informalidade no setor de serviços, favelização, marginalidade, segregação socioespacial, degradação ambiental e violência” (FRANÇA, 2007, p.23), o que gera situações de invalidação dos sujeitos que se encontrem neste contexto, conforme afirmou Castel (2005) no primeiro capítulo, configurando a projeção, nas cidades médias, dos problemas urbanos enfrentados pelas metrópoles devido ao inchaço da cidade para além de

sua capacidade de absorção e acomodação com qualidade, provocado pela migração significativa de contingentes populacionais.

Pode-se inferir a partir desta pontuação da autora que o desenvolvimento urbano, no contexto do sistema capitalista, naturalmente marcado pelo fator desigualdade, lembrando Netto (2013), ao manifestar diferenças na distribuição da população pelo espaço urbano reflete também as contradições inerentes ao próprio sistema capitalista, apontadas inicialmente por Marx e Engels em seus diversos estudos, em que segmentos marginalizados socialmente no alcance ao emprego e renda se dispõem também às margens do centro das cidades, reflexo de seu papel simbólico e posicionamento neste modelo de sociedade. Assim se caracteriza a segregação socioespacial no espaço urbano.

Na cidade de Montes Claros a segregação socioespacial, favelização, marginalidade e invalidação de sujeitos é apontada por Leite e Pereira (2005) e Leite (2006) ao observar que o território citadino possui uma heterogeneidade em relação à distribuição de renda, de forma que a região oeste e centro-oeste concentram segmentos de renda elevada em relação às localidades leste e sul. Devido a isso se observa na cidade duas periferias distintas, em que a periferia oeste é habitada por segmentos de alta renda, ao passo que a leste e sul predominam segmentos de baixa renda. O principal fator que contribui para esta diferenciação é a especulação imobiliária realizada por famílias tradicionais da cidade e pelas imobiliárias, que investem na infraestrutura de determinadas áreas da cidade selecionando o público que a estas terão acesso.

Pereira et al (2010) tecem uma leitura em viés político do desenvolvimento urbano de Montes Claros para explicar através das relações de poder as desigualdades socioespaciais observadas na cidade. Apontam que até a década de 1980 o cenário político foi composto pelas elites locais formadas por médicos ou grandes produtores rurais. A elite local buscava estar próxima aos dirigentes do Estado para assim defender a interesses pessoais.

Os interesses das elites locais determinavam as áreas de desenvolvimento e conseqüentemente as áreas de segregação socioeconômica da cidade, mesmo após a sua inclusão na área de atuação da SUDENE, após a década de 1960. A indústria atraía migrantes cuja mão de obra não era absorvida, cresciam as periferias pobres da cidade e a partir disto expandia-se o

espaço urbano sem qualquer mecanismo de planejamento, uma vez que o interesse das elites, dominantes no cenário político, se voltava para a “modernização” da cidade com instalação de estruturas que beneficiassem, de maneira setorial, a indústria nascente.

Pereira et al (2010) demonstram também que esta característica histórica de não planejamento do urbano refletiu no processo de elaboração de leis e planos para gestão do município após promulgada a Constituição de 1988. A Constituição marcou a descentralização de poder nas instâncias federal e estaduais e maior participação dos municípios em decidir e planejar, elaborando para tal os seus planos de gestão.

A afirmação de Pereira et al (2010) se fundamenta em pesquisa documental realizada junto à administração local, em que o acesso à Lei Orgânica Municipal, ao Plano Diretor e ao Plano Plurianual em vigor no ano de 2010, criado desde o ano de 2001, demonstrou que estes possuem, também atualmente, caráter setorial no lugar de uma visão holística da cidade, construídos a partir de modelos vigentes também em outros municípios, não condizentes com a realidade social, cultural, histórica que Montes Claros apresenta enquanto cidade média, polo regional.

A observação dos autores considera ainda a anulação que se faz do cidadão nos processos deliberativos de construção de tais planos. O planejamento não contou, segundo a pesquisa dos autores, com a participação cidadã em sua construção. E para além da existência de uma legislação setorial, construída “de cima para baixo” apontam ainda a falta de fiscalização que garanta o cumprimento destas leis, o que acaba por favorecer a continuação de um crescimento desordenado e segregacionista da cidade.

Não se pode desconsiderar que Montes Claros é uma cidade de origem espontânea, tendo surgido a partir de uma fazenda de gado. Todavia seu desenvolvimento urbano passou por várias interferências de ações políticas, moldando, alterando, reestruturando o espaço urbano através de ações pontuais, que não levaram em conta os interesses de expressiva parcela da população. Tal processo gerou um território fragmentado, marcado por um intenso processo de periferização, notadamente, abrangendo a população de baixa renda. (PEREIRA et al, 2010, p. 07)

As leituras que estes autores locais fazem do urbano em Montes Claros apontam para os diversos elementos que contribuíram tanto para o desenvolvimento econômico como para o crescimento da questão social, concordando que a migração de contingentes populacionais foi

fator determinante tanto para o desenvolvimento econômico, uma vez que garantiu mão de obra para mover a indústria surginte, como para crescimento dos focos de pobreza, uma vez que a cidade não possuía estrutura para acomodar com qualidade o número de migrantes.

Este fato ilustra com louvor, na cidade de Montes Claros, as reflexões empreendidas ao longo do primeiro capítulo, em que se apontou a questão social como consequência do desenvolvimento econômico em molde capitalista, que atinge toda e qualquer sociedade que tenha neste o seu modo de produção dos bens necessários ou confortáveis à sua manutenção.

Diante da formação histórica da cidade de Montes Claros, em que o status municipal rural agrário transita ao urbano industrial, forma-se a sua população a partir do elemento “migração”, em que a região industrial, a norte da cidade, representou a nucleação inicial de desenvolvimento da indústria local como também de concentração da pobreza, formando o que atualmente é a maior área de vulnerabilidade social da cidade.

O elemento migração contribuiu e ainda persiste na atualidade, com reconfigurações que acompanham as transformações ocorridas na cidade. Enquanto cidade média, cuja estrutura urbana se torna atraente para perfis diferenciados de pessoas, nota-se que a “qualidade” dos migrantes possui diversidade condizente com as realidades observadas em uma cidade média.

O estudo de Leal (2013) quanto às migrações para Montes Claros torna mais clara esta afirmação ao demonstrar que as diversas regiões brasileiras enviam migrantes com diferentes perfis de escolaridade e outros indicadores, que são absorvidos pela cidade de maneiras diferentes, conforme o perfil pessoal que apresentam estes migrantes.

Leal (2013) demonstra, com base em dados do IBGE de 2010, que os indicadores de renda, trabalho e escolaridade de migrantes advindos das regiões Norte, Nordeste, Sul e do Estado de Minas Gerais são melhores que os indicadores de indivíduos provenientes das regiões centro-oeste do país, dos Estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro e principalmente do Estado de São Paulo.

Os primeiros apresentam grau superior de escolaridade, altos percentuais de renda e são absorvidos pelos setores que demandam mão de obra qualificada na cidade de Montes Claros.

A locação destes migrantes se dá em áreas da região oeste e centro-oeste da cidade, periferias de alta renda conforme apontado anteriormente por Leite (2006).

Migrantes advindos das regiões centro-oeste do país, dos estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro e principalmente do estado de São Paulo apresentam baixa escolaridade - como ensino fundamental incompleto - possuem baixos salários e sua locação se dá, em grande maioria, nas periferias leste e sul da cidade, marcadas pelo baixo poder aquisitivo.

Se percebe a partir desta exposição a cidade média absorvendo migrantes segundo as diferentes realidades que ela própria apresenta, ou seja, áreas propensas ao desenvolvimento econômico e oferta de qualidade de vida aos sujeitos que possam ali se alocar e áreas periféricas, vulneráveis, em que se alocam aqueles sujeitos cujo perfil de escolaridade, formação profissional e inserção no mercado de trabalho local não permitem locação em outras áreas.

Os sujeitos em situação de desemprego, subemprego, precarização das relações de trabalho, como informalidade, e a consequente falta de acesso à moradia, saúde, educação, profissionalização, alimentação em quantidade suficiente, ilustram a questão social “atualizada” descrita por Castel (2005) como também por Mingione (1998), que se expressa onde quer que as relações capitalistas tenham chegado mediante processo de globalização.

Aos segmentos populacionais alocados em áreas de baixa renda da cidade - como também da zona rural, mas o foco do trabalho se refere à questão urbana - se voltam atualmente as ações da Política de Assistência Social, enquanto meio também “atualizado” de mitigar a pobreza inerente ao sistema, uma vez que ações paliativas evoluíram da caridade e filantropia para papel do Estado (PELLIZER, 2008), sob viés de direito adquirido mediante revoltas e lutas sociais do final do século XVIII e início do século XIX.

Para dimensionar a pobreza no município, em período anterior à regulamentação da assistência social através do SUAS, o Censo IBGE do ano 2000 aponta que os indicadores sociais de Montes Claros demonstravam elevado índice de pobreza, 31,37%, sendo que o valor máximo para este índice é de 41%. O índice de Gini se encontrava em 0,41, sendo que o seu limite superior é 0,43.

Teixeira (2007), em pesquisa realizada junto a beneficiários do Programa Bolsa Família no município, tece um diagnóstico social que identifica quem são os “pobres” de Montes Claros, como vivem e quais as suas principais preocupações. As famílias apontam a dificuldade para acesso ao emprego e renda como os principais fatores que geram preocupações.

Esta constatação de Teixeira (2007) ilustra as afirmações de Castel (2005, 2011) de que a questão social na atualidade tem como um de seus fatores o não acesso de alguns segmentos populacionais à renda suficiente para manutenção de necessidades básicas, devido à escassez de postos de trabalho formalizado que abarquem a diversidade de perfis que apresentam os trabalhadores.

Teixeira (2007) afirma que no ano de 2007 algumas famílias de Montes Claros possuíam apenas a transferência realizada pelo programa social como fonte de renda; 82% destas famílias se identificavam como pobres; 54% cursaram somente o ensino fundamental, dificultando o acesso ao emprego e renda através do mercado de trabalho formal; 56% das pessoas afirmaram não possuir uma alimentação adequada e 24% afirmaram ter passado fome em alguma etapa da vida; 42% das famílias respondentes tinham rendimento familiar entre 1 e 1,5 salário mínimo e 40% entre 0 e 1 salário mínimo.

O acesso destas famílias ao Programa Bolsa Família, como a serviços diversos de proteção social básica se deram através do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que foi implantado em Montes Claros no ano de 2006, após o processo de territorialização da malha urbana em polos, que agrupou setores com características sociais e econômicas semelhantes na cidade, a fim de que pudessem ser mais bem atendidos pela unidade de referência da assistência Social.

Apesar do significado histórico da criação do SUAS, a sua recepção em diversos municípios brasileiros ocorreu de forma não planejada e chegou a representar um “problema” para a administração dos municípios. No caso de Montes Claros, viabilizar os CRAS passou pelo enfrentamento aos grupos de interesse político, que mantinham relações paternalistas e clientelistas com o povo/eleitorado. O SUAS contribuiria para o desmanche de práticas comuns na região - promessas de assistência a famílias vulneráveis através da facilitação de acesso a tratamentos de saúde, próteses dentárias, cadeiras de rodas, acesso a medicamentos



gratuitos em redes privadas de farmácias, dentre outras - que garantiam a permanência de grupos políticos no poder.

O segundo aspecto apontado como problemático foi a descentralização da gestão e financiamento da política de assistência, que exigiu dos municípios o planejamento em âmbito local. A urgência em garantir que o município “não perdesse” os recursos federais garantidos para o financiamento da nova política fez com que houvesse uma aceleração no processo de atender aos requisitos inicialmente necessários para que os recursos federais fossem repassados. “Havia uma urgência, pelos diversos setores da administração, em “abocanhar” a parcela correspondente do recurso público”<sup>7</sup>, o que levou a ações pouco planejadas e falta de adoção de critérios técnicos aprofundados para o levantamento de demandas e estudos geográficos para definição dos territórios dos CRAS. A divisão territorial aconteceu de forma aleatória.

Rodrigues et al (2012) demonstram que para locação das unidades de CRAS nas áreas mais vulneráveis a cidade foi dividida, no ano de 2006, em 12 polos urbanos e um rural, em que cada grande região receberia uma unidade de CRAS. O SUAS se materializa assim em Montes Claros através de 11 unidades de CRAS distribuídas pelos polos Maracanã, Delfino Magalhães, Major Prates, Santos Reis, JK/Village, Vila Oliveira, Independência, São Judas Tadeu, Renascença, Polo Central e Polo Rural.

Demonstra-se na figura 02 os 12 polos em que se dividiu a malha urbana para criação das políticas de Saúde e Assistência Social, bem como os loteamentos que compõem cada polo, considerando a divisão territorial adotada pela gestão do município, cuja divisão se dá em loteamentos<sup>8</sup> e não em setores censitários, como utiliza o IBGE, que afirma a divisão em setores censitários como uma metodologia própria que facilita a operação de coleta de dados.

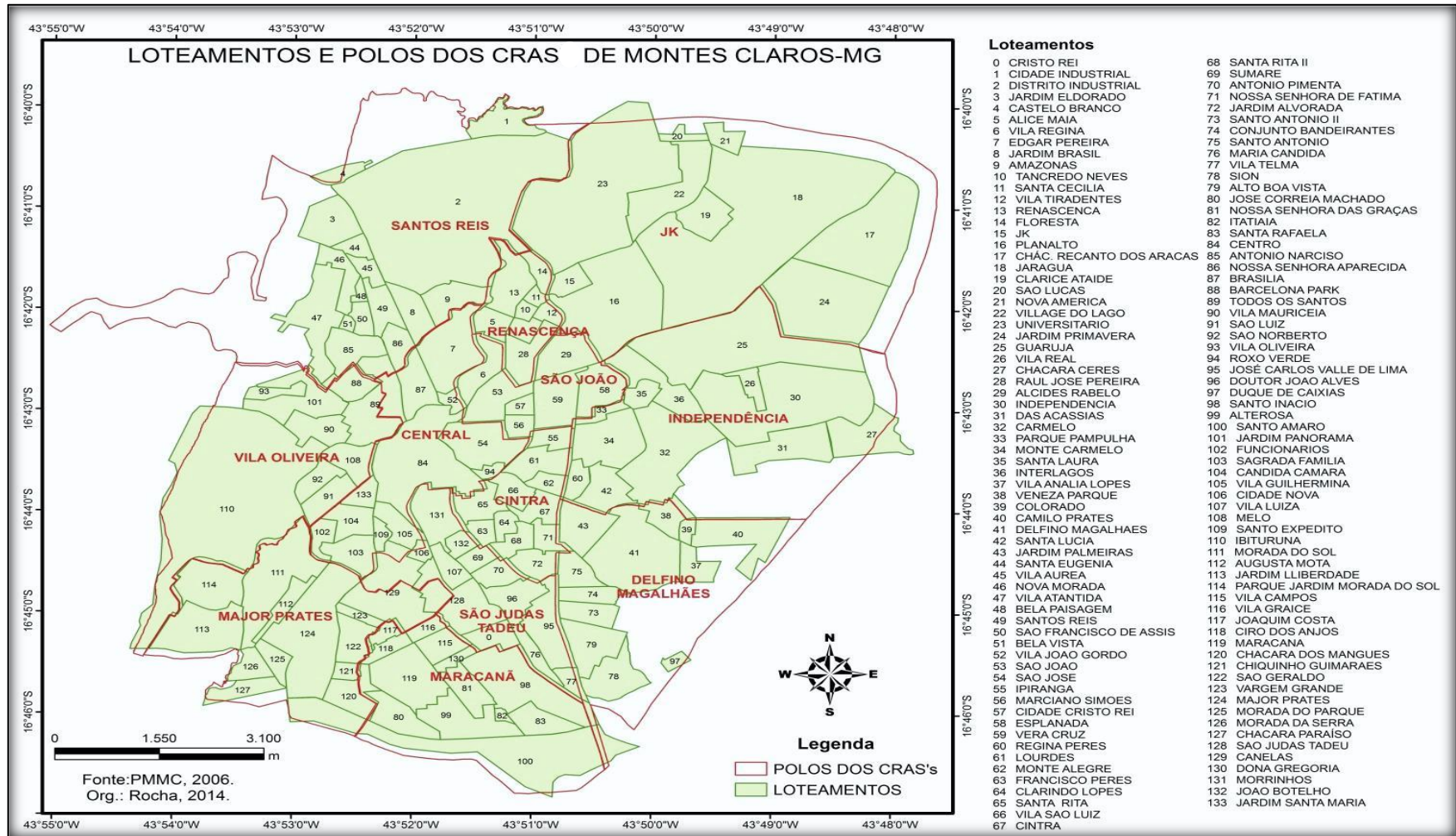
O setor censitário é a unidade territorial de controle cadastral da coleta, constituída por áreas contíguas, respeitando-se os limites da divisão político-administrativa, do quadro urbano e rural legal e de outras estruturas territoriais de interesse, além dos parâmetros de dimensão mais adequados à operação de coleta (IBGE, 2011, p.10).

---

<sup>7</sup> Afirma ex gestor dos anos 2005 a 2008, período de implante do SUAS em Montes Claros, em colaboração a esta pesquisa.

<sup>8</sup> A terra urbana em Montes Claros foi fragmentada pela administração local em parcelamentos ou loteamentos. Não existem bairros, uma vez que não há legislação que os aprove. Apesar disto a população nomeia “bairro” os loteamentos a que pertencem.

Figura 02 – Mapa dos loteamentos que compõem os polos urbanos de Montes Claros – MG.



Autoria: ROCHA, 2015.

Volker (2011) afirma os passos seguintes para a consolidação de mecanismos que garantissem a proteção social no município através da atuação em rede: desenvolvimento de ações de segurança alimentar, habitação social, geração de trabalho, emprego e renda. Criação de coordenadorias: do idoso, da mulher, da criança e adolescente, das pessoas com deficiência, da igualdade racial, da defesa civil; criação de Conselhos: de assistência social, de segurança alimentar, da criança, do idoso, de pessoas com deficiência e Conselho sobre drogas.

A reflexão deste trabalho parte do pressuposto de que a questão social na atualidade se caracteriza, segundo Castel (2005, 2011), pela diferença de “poderes” entre as diversas classes sociais em que se distribuem os indivíduos na sociedade do consumo, causada pela diferença no acesso ao emprego formal e renda nas sociedades em que vigora o sistema de produção capitalista, e de que a presença interventora do Estado mediante políticas públicas sociais, com objetivo de mitigar e prevenir situações de risco social, se organiza a partir de microterritórios, se aproximando de seu público alvo através da descentralização de gestão que o CRAS representa.

A divisão da cidade em microterritórios da Política pública, baseada na proximidade em relação ao público alvo, se torna assim fator fundamental para implante de unidades de CRAS. A Política de Assistência Social delimita como seu público: famílias de baixa renda (desempregados e/ou subempregados); idosos a partir de 65 anos que não possuam meios para a própria manutenção; pessoas com deficiências que as impossibilite para o trabalho; crianças, adolescentes e jovens provenientes de famílias de baixa renda.

Os serviços prestados pelas unidades de CRAS a partir de territórios de referência visam estar próximos deste público minimizando possíveis rupturas familiares e comunitárias devido às expressões da questão social na atualidade. Considerando que o objetivo desta pesquisa é verificar a cobertura da Assistência social básica aos segmentos populacionais demandantes desta, tomando como referência as aproximações e distanciamentos das unidades de CRAS em relação a seu público alvo, dentro do território referenciado a cada Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, procurou-se conhecer, com base em dados do Censo IBGE do ano de 2010, este público.

A coleta de dados realizada permitiu assim a identificação destes segmentos populacionais em números no município como também por setores censitários na cidade, excetuando-se apenas

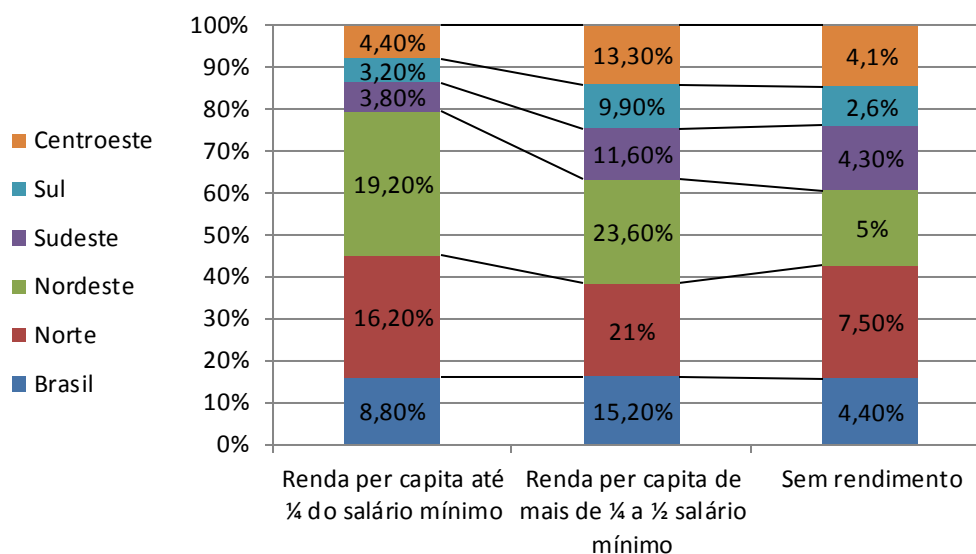
dados referentes ao segmento pessoas com deficiências, uma vez que o IBGE não possui este dado por setores. Como o IBGE não oferece este dado por setor censitário seria impossível para a pesquisa procurar obtê-los por meios diretos, considerando que se trata de um trabalho acadêmico que dispõe de pouco tempo e recursos para tal levantamento. Sendo assim o trabalho demonstra números relativos ao segmento no município, mas não traz a sua espacialização pela malha urbana.

Reitera-se que a ausência destes dados por setor, relacionados ao segmento pessoas com deficiências, não prejudica o desenvolvimento da análise proposta por este trabalho, uma vez que se obteve dados gerais no município e o trabalho de campo junto às unidades de CRAS irá auxiliar na construção de diagnóstico do atendimento básico ao segmento.

O primeiro segmento sobre o qual se realizou coleta de dados a nível nacional, estadual e municipal foi famílias de baixa renda, considerando que a baixa renda é o critério adotado pela política de assistência para locação das unidades de CRAS. O ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome define através do Decreto nº 6.135, publicado em 26 de junho de 2007, Art. 4º, inciso II (BRASIL, 2008), que famílias de baixa renda a serem atendidas por seus programas e benefícios são aquelas cuja renda seja igual ou inferior a meio salário mínimo per capita mensal ou até três salários mínimos mensais (BRASIL, 2008). “O IBGE considera como pobre a família que possui renda per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo” (MELO, 2015, p.75)

No Brasil, conforme o IBGE (2010), a baixa renda se distribuía pelas grandes regiões de forma que se notava maiores concentrações de baixa renda nas regiões Norte e Nordeste do país, áreas historicamente marcadas pela pobreza, conforme o gráfico 01.

Gráfico 01- Distribuição da baixa renda pelas grandes regiões brasileiras

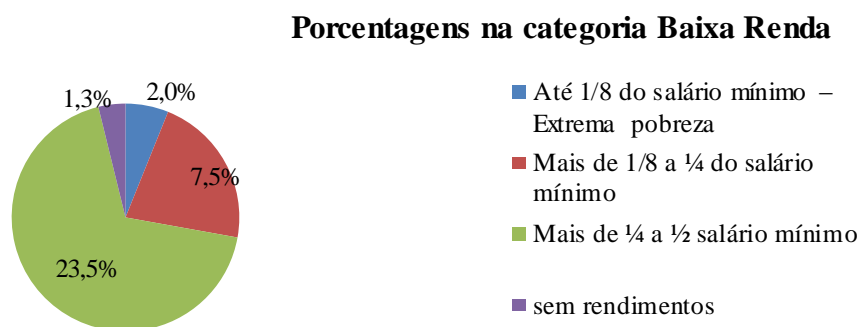


Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 2010.

No Estado de Minas Gerais o IBGE disponibilizou o número de famílias no ano de 2012, sendo este um total de 5.596.218. Destas 0,9% se encontravam no segmento de renda per capita mensal de até ¼ do salário mínimo; 1,8% das familiares se encontravam no segmento ¼ a ½ salário mínimo e 1,4% das famílias pertenciam ao segmento sem rendimentos (IBGE ESTADOS, 2010), o que somava 4% das famílias no segmento baixa renda.

No município de Montes Claros os dados de renda por indivíduo acima de 10 anos de idade envolvidos em atividade laboral na data de realização do Censo do IBGE são apresentados por Rocha e Leite (2014c), demonstrando que do total da população, que somava 361.915 habitantes no ano de 2010, 34,4% (124,851 pessoas) se encaixava na variável baixa renda determinada pela política de assistência social, sendo 1,3% cuja única fonte de renda eram as transferências realizadas por programas sociais; 2% com renda per capita mensal de até 1/8 salário mínimo; 7,5% com renda familiar per capita de mais de 1/8 a ¼ salário mínimo e 23,5% com renda per capita mensal de mais de ¼ a ½ salário mínimo. Esta distribuição de dados quanto à baixa renda no município se encontra no gráfico 02.

Gráfico 02- População de baixa renda do Município de Montes Claros-MG.



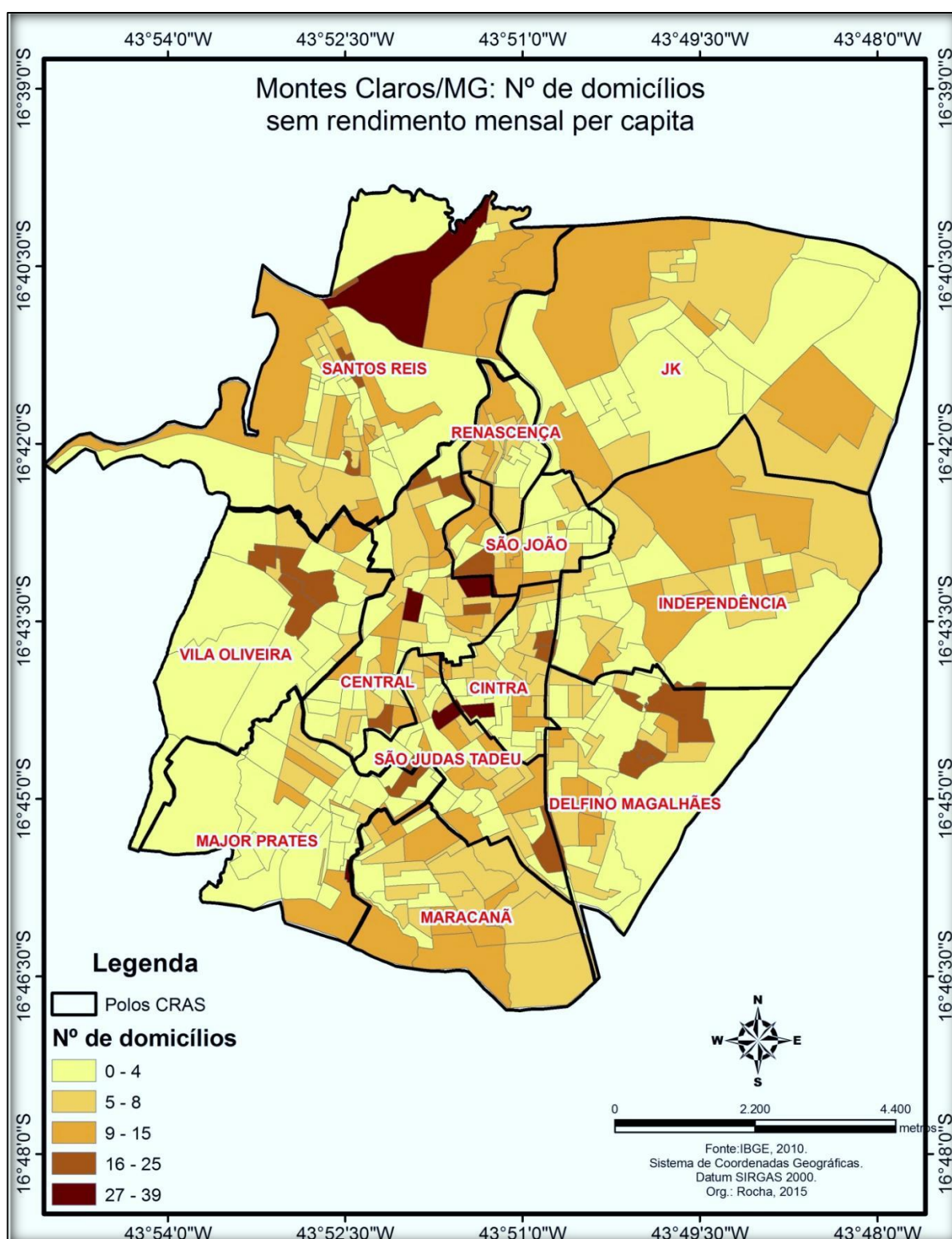
Fonte: ROCHA;LEITE, 2015.

A espacialização de dados referentes aos segmentos de baixa renda na malha urbana de Montes Claros, territorializada em polos urbanos para abrangência das unidades de CRAS, demonstra os polos em que se dão as maiores concentrações de baixa renda.

A figura 03 possibilita visualizar a localização de domicílios sem rendimento per capita mensal, cuja única fonte de renda era as transferências realizadas pelos programas sociais. Pode-se observar através desta figura concentrações de famílias sem rendimentos nos polos Maracanã, Independência, JK, Renascença, Santo Reis, São Judas Tadeu, Central e Cintra, em que a maioria dos setores censitários que compõem estes polos possuíam número de 5 a 8 e 9 a 15 domicílios sem rendimento per capita mensal no ano de 2010. Os polos Santos Reis, Vila Oliveira, Central e Cintra possuíam ainda loteamentos cujo número de domicílios sem rendimentos era de 27 a 39.



Figura 03 – Mapa de distribuição dos domicílios de baixa renda pelos territórios dos CRAS da cidade de Montes Claros/MG – Sem rendimentos



Fonte: ROCHA;LEITE, 2015.

No que refere à extrema pobreza, pessoas cuja renda per capita mensal seja de até 1/8 salário mínimo, o boletim informativo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015), também com base em dados do Censo IBGE de 2010, afirma que tomando como referencial para a contagem indivíduos de 0 a 3 anos que se encontravam em famílias de baixa renda, 3% da população de Montes Claros se caracterizava como condição de extrema pobreza, ou seja 10.928 habitantes, sendo que 1.875 pessoas se encontravam na zona rural (17,2%) e 9.052 no meio urbano (82,8%) (BRASIL, 2015a).

Este documento informa ainda que do total extremamente pobre em Montes Claros, 53,7% eram mulheres, somando 5.863 pessoas; 46,3% eram homens, somando 5.065 pessoas; 23,7% se classificaram como brancas, somando 2.585 pessoas; 75,4% como negras, somando 8.244 pessoas subdivididas entre pretas (10,6% ou 1.157 pessoas) e pardas (64,9% ou 7.087 pessoas). Se declararam indígenas ou amarelos 0,9% da população extremamente pobre, ou seja, 0,9% do total em estado de extrema pobreza.

Melo (2015) aponta que apesar de o índice de Gini e dados do Atlas do Desenvolvimento Humano demonstrem crescimento na renda per capita média da cidade em análise, esta renda continua concentrada entre alguns segmentos populacionais, acentuando assim a desigualdade social, econômica e de apropriação do solo urbano.

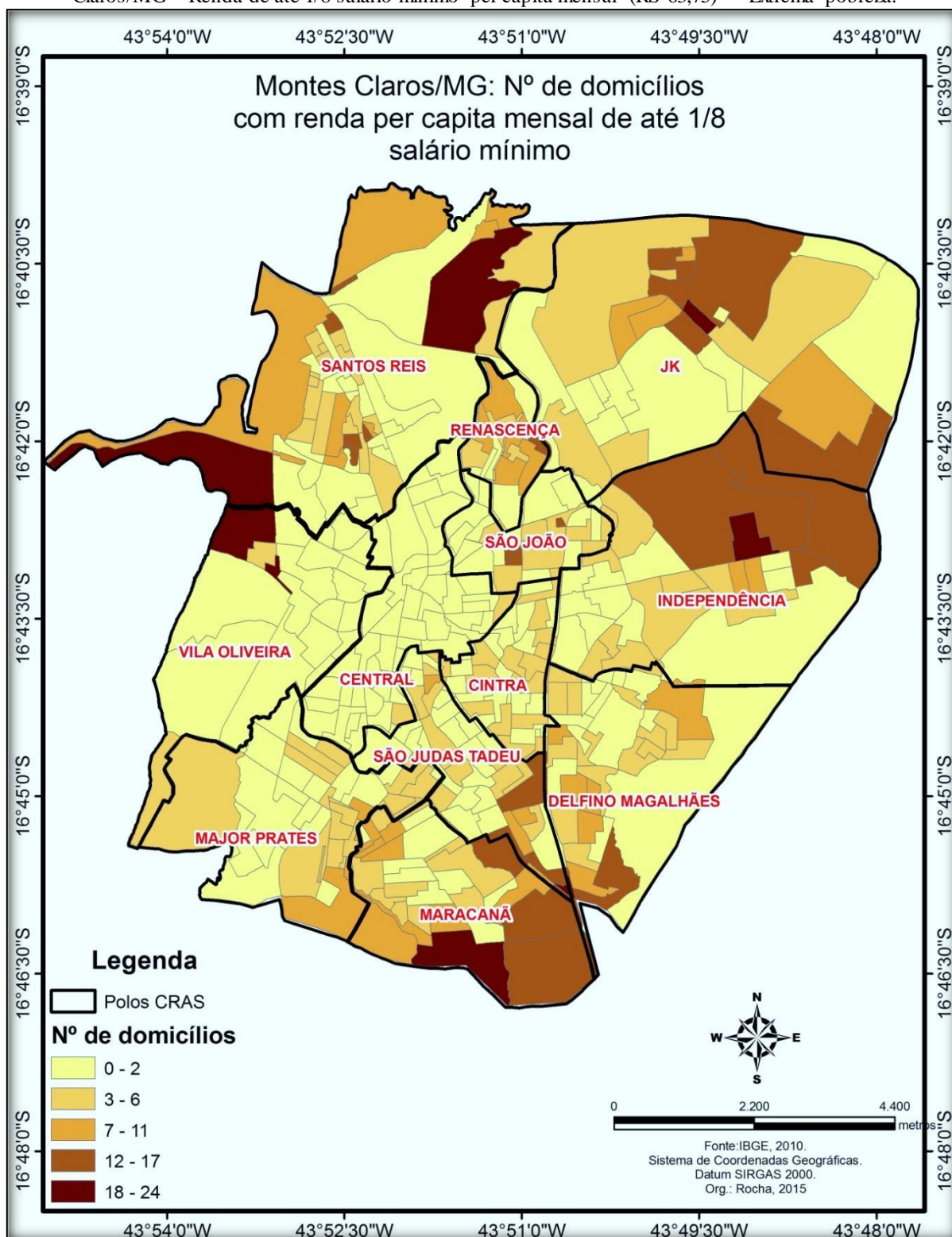
A figura 04 demonstra espacialização da extrema pobreza na cidade de Montes Claros. Os polos Vila Oliveira e Central não apresentavam ou apresentavam poucos setores censitários com domicílios em extrema pobreza, sendo este número de 0 a 2 domicílios no polo central e grande porção do polo Vila Oliveira.

A região extremo norte do polo Vila Oliveira contém a favela Vila Mauriceia. Neste local se encontra concentração de extrema pobreza, cujo número de domicílios nesta condição é de 18 a 24 unidades domiciliares. Os demais setores censitários deste polo correspondem a áreas em que se concentram segmentos de alta renda, sendo estes o Ibituruna, Melo, São Luiz e Todos os Santos. Os polos Santos Reis, Maracanã, Independência, Delfino Magalhães, Renascença e São João possuíam loteamentos contendo 07 a 11, 12 a 17 e 18 a 24 domicílios em extrema pobreza.



A porção norte do polo Vila Oliveira como também a porção norte do polo Santos Reis correspondem a favelas. O polo Major Prates possui loteamentos a leste e oeste cujo número relativo de domicílios em extrema pobreza era de 3 a 6 e 7 a 11 domicílios.

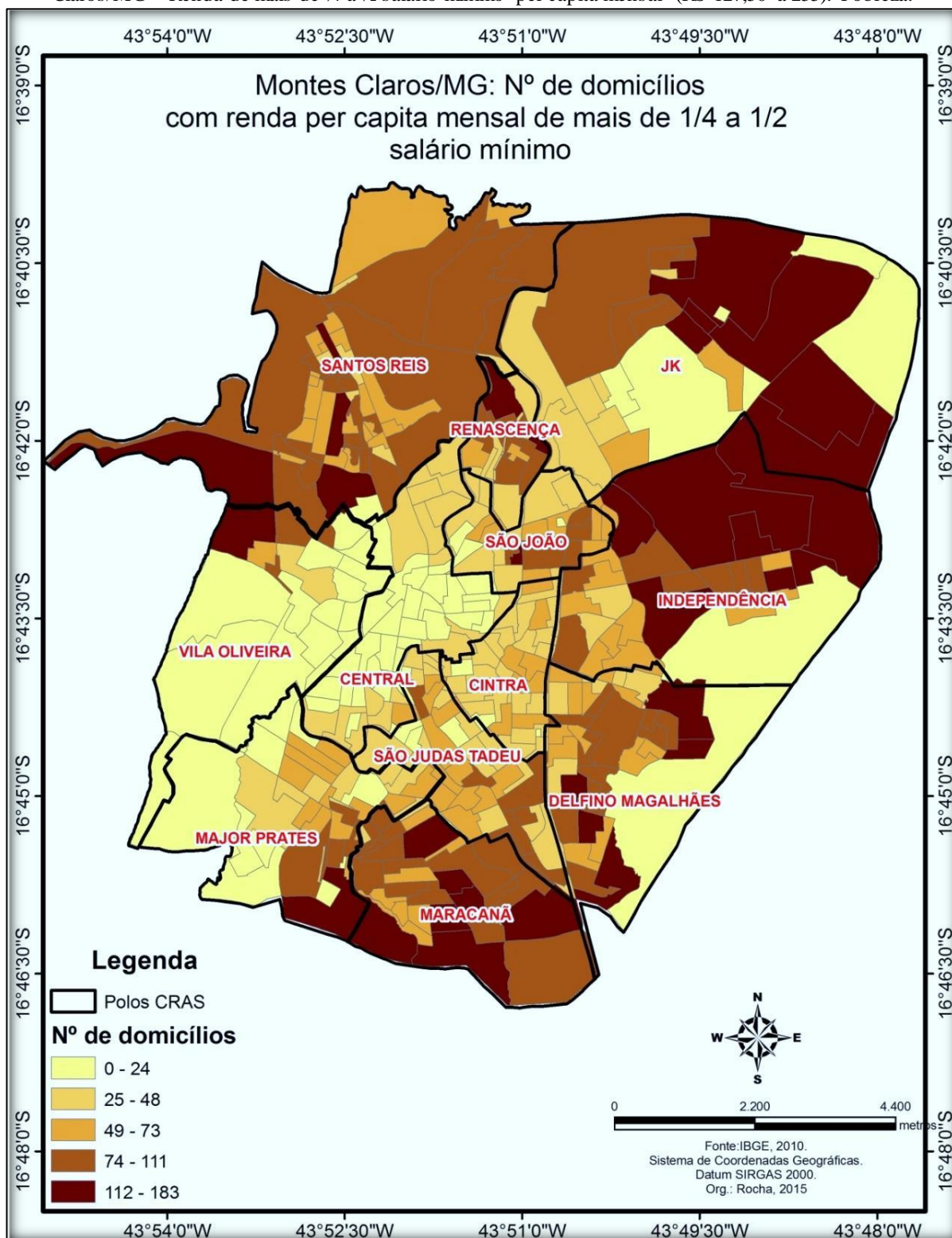
Figura 04 – Mapa de distribuição dos domicílios de baixa renda pelos territórios dos CRAS da cidade de Montes Claros/MG – Renda de até 1/8 salário mínimo per capita mensal (RS 63,75) – Extrema pobreza.



Fonte: ROCHA; LEITE, 2014c.

A figura 05 espacializa dados que demonstram a localização de domicílios cuja renda per capita mensal era de mais de  $\frac{1}{4}$  a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo no ano de 2010. A figura 05 permite a constatação de que os polos Maracanã, Santos Reis, São Judas Tadeu, Cintra e São João são áreas totalmente marcadas pela presença de baixa renda, em que o número de domicílios variaram entre 25 a 48 unidades; 49 a 73; 74 a 111 e 112 a 183 domicílios com esta característica de renda no ano de 2010. Os polos JK, Independência, Delfino Magalhães, Major Prates, Central e Vila Oliveira possuíam também loteamentos contendo número relativo de 0 a 24 domicílios com renda per capita mensal de  $\frac{1}{4}$  a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo.

Figura 05 – Mapa de distribuição dos domicílios de baixa renda pelos territórios dos CRAS da cidade de Montes Claros/MG – Renda de mais de  $\frac{1}{4}$  a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo per capita mensal (RS 127,50 a 255). Pobreza.



Fonte: ROCHA; LEITE, 2014c.

Sobre a caracterização do espaço urbano, a partir da distribuição dos diversos segmentos de renda pela cidade, Leite (2006) aponta a divisão cidadina de Montes Claros em duas periferias distintas, marcadas por alta renda a oeste e centro-oeste e por baixa renda a leste e sul.

Atualmente se percebe que a região norte da cidade também se caracteriza pela concentração de baixa renda, especificamente os polos JK e Santos Reis. Leite e Brito (2012) apontam ainda a existência de 21 favelas cuja formação se deu inicialmente a partir dos anos 1930, época em que, segundo os autores, houve mudanças nas leis trabalhistas que expulsaram do campo diversos trabalhadores rurais, que migraram para a cidade.

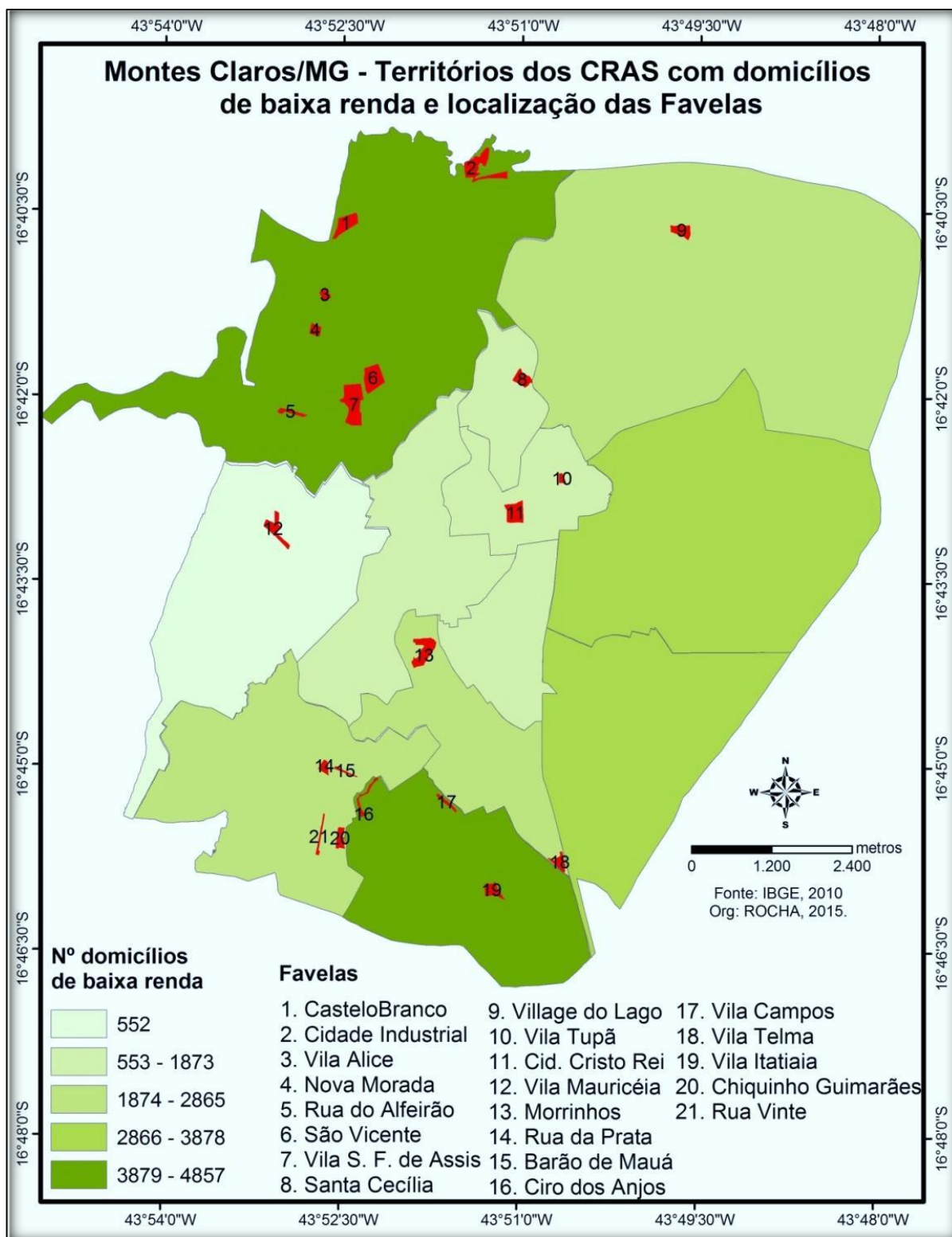
A intensa migração para Montes Claros na década de 1970, em função da chegada de grandes empresas ao município, intensificou a formação de favelas, uma vez que nem toda a mão de obra migrante foi absorvida pelos postos de trabalhos ofertados pela indústria. A demanda por trabalho foi muito maior que a oferta disponibilizada pelo setor industrial. Assim, 66,6% das favelas de Montes Claros surgiram entre os anos de 1970 e 1980 (LEITE; BRITO, 2012).

As favelas de Montes Claros somavam 15.607 habitantes no ano de 2010, segundo dados do Censo IBGE, distribuídos em 4.110 domicílios. Destes, 59,5% se caracterizavam como domicílios de baixa renda, ou seja, 2.447 unidades. Quanto à população residente, 29,4% eram crianças de 0 a 14 anos; os jovens de 15 a 29 anos representavam 31,6% da população das favelas; e idosos entre 60 e 100 anos representavam 6,7% desta população.

A presença de favelas nos territórios dos CRAS aumenta a caracterização de vulnerabilidade nos polos em que se encontram. Entre os polos urbanos se destacam pela presença de favelas os Polos Santos Reis e Maracanã, em que o primeiro comporta sete favelas, sendo estas Castelo Branco, Cidade Industrial, Vila Alice, Nova Morada, Rua do Alfeirão, São Vicente e Vila São Francisco de Assis e o segundo comporta as favelas Ciro dos Anjos, Vila Campos e Vila Itatiaia em seu interior e as favelas Vila Telma e Chiquinho Guimarães em seu entorno.

No mais o Polo Vila Oliveira contem a favela Vila Mauriceia; o Polo Renascença contem a favela Santa Cecília; o Polo JK contem Village do Lago; o Polo São João contem Vila Tupã e Cidade Cristo Rei; o Polo São Judas contem Morrinhos e Vila Telma; e o Polo Major Prates contem Rua da Prata, Barão de Mauá e Rua Vinte. A figura 06 demonstra a localização de favelas em Montes Claros/MG.

Figura 06 – Favelas presentes nos territórios dos CRAS na cidade de Montes Claros – MG.



Fonte: ROCHA;LEITE, 2015.



Leite e Brito (2012) em estudo sobre áreas propensas à formação de novas favelas em Montes Claros afirmam que as regiões norte e leste são áreas cujas características propiciam o surgir de novas aglomerações. “As áreas nessas classes predominaram e representaram 72% dos terrenos com potencial para formação de favela, sendo 24 áreas classificadas com risco muito alto e 35 com risco alto” (LEITE; BRITO, 2012, p. 169). O estudo realizado pelos autores afirma que fatores como baixo valor do solo, distância da área central, precariedade de infraestrutura urbana, existência de favelas mais antigas, potencializam novas ocupações ilegais devido à carência de estruturas e conseqüente desvalorização do solo nestes locais.

O trabalho de campo junto às unidades de CRAS vislumbra, quanto a este aspecto, conhecer a relação da população da favela com a unidade, o acesso aos mecanismos ofertados por esta bem como os desafios enfrentados por assistentes sociais no processo de busca ativa e atendimento básico a esta população, tendo em vista a natureza das vulnerabilidades que atingem este espaço.

Rodrigues (2014), identificando aspectos que fragilizam as relações comunitárias no município, discute a estigmatização sofrida por moradores de “bairros” periféricos frente aos moradores de “bairros” centrais, em que o acesso a empregos, áreas de lazer e usufruto do espaço e convívio é comprometido devido ao estigma de pertença à periferia, à favela, que identifica a sua população à marginalização, à criminalidade. Constata que devido a identificação do sujeito com o seu lugar de moradia, as famílias destes “bairros” não se sentem discriminadas, frequentam diversos espaços na cidade, porém o discurso de moradores da região central os classifica como marginais.

A tabela 01 sintetiza o número de domicílios de baixa renda que continham os polos urbanos de Montes Claros no ano de 2010, territórios de referência das unidades de CRAS. A tabela 01 permite mais uma vez a ilustração de que a periferia oeste da cidade concentra altas rendas, vide o Polo Vila Oliveira, contendo 552 domicílios de baixa renda no ano de 2010, o menor número em relação aos demais polos, enquanto o Polo Santos Reis, periferia norte, concentrava elevado número destes domicílios no mesmo ano, somando 4.857 unidades.

O Polo Santos Reis trata-se da área em que se alocaram as primeiras grandes indústrias de Montes Claros e em que ocorreram diversas ocupações ilegais, realizadas por migrantes em busca de empregos no setor industrial nos anos de 1970 e 1980 (LEITE, 2006), e não absorvidos por esta.

Tabela 01 – Número de domicílios de baixa renda que compõem os territórios dos CRAS em Montes Claros - MG.

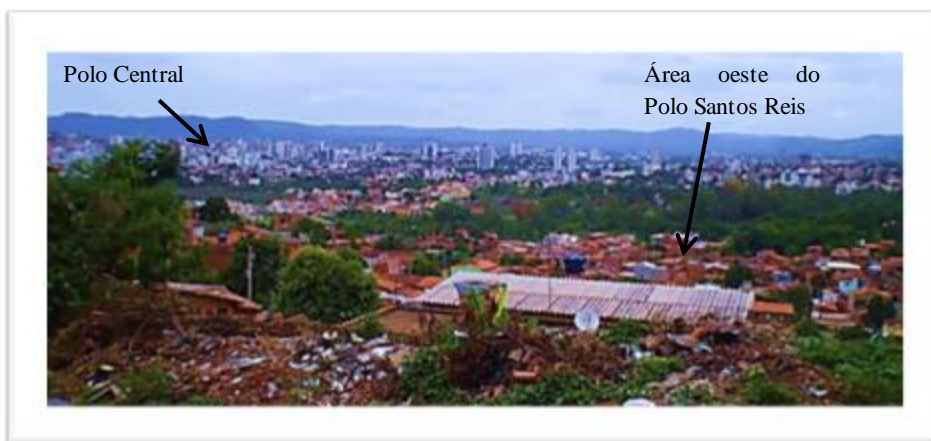
Polo Urbano	Nº Total de Domicílios de Baixa Renda
<b>Vila Oliveira</b>	552
<b>Central</b>	1.476
<b>Renascença</b>	1.609
<b>São João</b>	1.814
<b>Cintra</b>	1.873
<b>Major Prates</b>	2.641
<b>São Judas Tadeu</b>	2.701
<b>Jk</b>	2.865
<b>Independência</b>	3.491
<b>Delfino Magalhães</b>	3.878
<b>Maracanã</b>	4.703
<b>Santos Reis</b>	4.857

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010.

Para finalizar este levantamento de dados quanto à baixa renda, se demonstra imagens ilustrativas coletadas no Polo Santos Reis que possibilitam analisar a forma impregnada ao espaço urbano pelos segmentos que o compõem, segundo as características de renda que possuem. Escolheu-se o polo Santos Reis a partir da análise dos mapas de renda e presença de favelas construídos neste trabalho, através dos quais o citado polo se destacou pela alta concentração de domicílios de baixa renda e pelo número de favelas que apresenta.

A figura 07 se trata de uma vista panorâmica da cidade de Montes Claros a partir do Morro do Frade, Vila São Francisco de Assis, polo Santos Reis. A figura demonstra o contraste na paisagem urbana segundo a diferença de apropriações que configura a cidade. As edificações verticais se concentram na área central, periferias oeste e centro-oeste de Montes Claros, áreas caracterizadas pela presença de domicílios de alta renda, conforme mencionado anteriormente; e espalhando-se pelas periferias sul, leste e norte se percebe a simplificação das edificações, suas precarizações, reflexos da renda predominante dos segmentos populacionais que se apropriam desta localidade no espaço urbano. No detalhe da imagem o entulho e as telhas de amianto que recobrem o barraco denotam a carência de estrutura urbana deste setor censitário.

Figura 07- Vista panorâmica da cidade de Montes Claros a partir do “Morro do Frade”, Vila São Francisco de Assis, Polo Santos Reis.



Fonte: ROCHA;LEITE, 2015.

A figura 08 demonstra ocupação ilegal em área de alto risco, que se encontra também no polo Santos Reis. Trata-se de uma porção da favela Castelo Branco, em que residências foram construídas embaixo das torres de transmissão de energia elétrica da CEMIG. A via sem pavimento e a estrutura precária das edificações denotam a carência de equipamentos urbanos nesta localidade. Para além do visível através das imagens se descreve ainda o cheiro característico destas áreas demonstradas pelas figuras 07 e 08, devido à falta de estrutura adequada para destinação do esgoto e lixo domésticos.

No detalhe da figura se encontra o veículo da Universidade Estadual de Montes Claros, utilizado para a exploração de campo que resultou nas imagens aqui apresentadas, cercado por moradores do setor Castelo Branco. Trata-se de homens, mulheres, crianças e idosos, alocados em área inóspita, que ilustram o que Castel (2005) chamou de invalidação social de sujeitos, ou seja, a situação em que direitos de cidadania foram negligenciados pela sociedade estruturada em torno do sistema de produção capitalista.



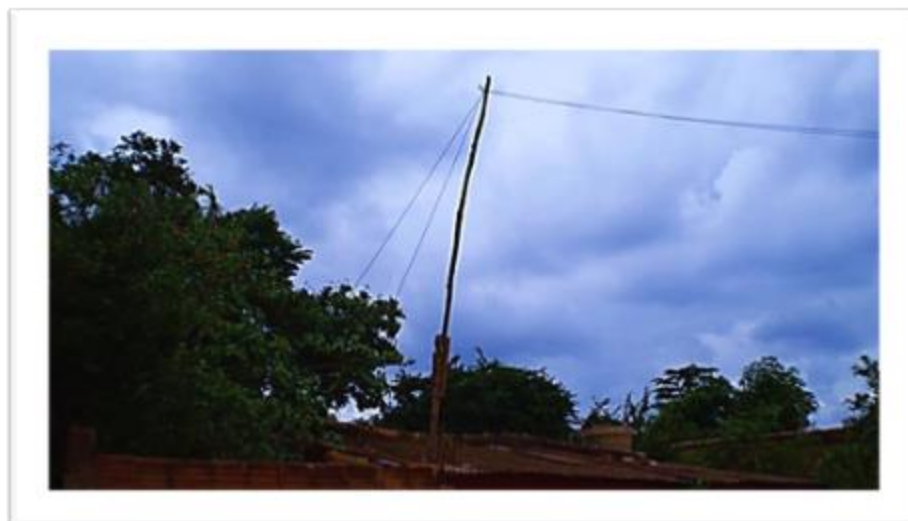
Figura 08- Residências construídas embaixo da rede de distribuição de energia elétrica da CEMIG setor Castelo Branco, Polo Santos Reis.



Fonte: ROCHA, 2014.

A figura 09 demonstra um “gato” de energia elétrica fotografado nesta área em que as residências se encontram embaixo das torres de transmissão da CEMIG. “Gato” é o termo popular utilizado para denominar a ligação clandestina de energia elétrica a partir de uma rede para as residências. “Gatos” de energia elétrica são comuns nestas localidades em que se tem carência de estrutura urbana. Trata-se de um meio (ilegal) encontrado pelos moradores de tais áreas para minimizar a precariedade de estruturas em que se encontram.

Figura 09 – Ligação clandestina de energia elétrica - “Gato”  
Setor Castelo Branco –Polo Santos Reis.



Fonte: ROCHA, 2014.

Pode-se afirmar a vulnerabilidade social apresentada pelas áreas que demonstram as figuras 08 e 09 principalmente, considerando que a Política Nacional de Assistência Social aponta como vulneráveis socialmente os segmentos populacionais cuja renda per capita mensal seja de até meio salário mínimo. A figura 05 demonstra que o polo Santos Reis, onde as imagens foram coletadas, possui setores censitários marcadamente compostos por domicílios de baixa renda. A figura 06 demonstra ainda a presença do maior número de favelas neste polo em relação aos demais que compõem a malha urbana de Montes Claros, o que contribui para a caracterização do polo como socialmente vulnerável.

Em continuidade à caracterização dos segmentos delimitados pela política de assistência como alvo de suas ações, demonstra-se o segmento idoso. O Estatuto do idoso considera como tal pessoas com faixa etária a partir de 60 anos e determina no Art. 34 que idosos a partir de 65 anos que não possuam condições de prover a própria subsistência serão atendidos pela Política de Assistência Social através da transferência de renda do Benefício de Prestação Continuada – BPC, sendo este valor de um salário mínimo (BRASIL, 2010). Além da transferência direta de renda, serviços de convivência ofertados pelas unidades de CRAS promovem o fortalecimento de laços familiares e comunitários.

A secretaria de Direitos Humanos (2015) afirma que de acordo com o Fundo de populações das Nações Unidas, uma em cada 09 pessoas no mundo tem 60 anos ou mais. Esse número chegará em 01 para cada 05 no ano de 2050, em que haverá mais idosos que menores de 15

anos no mundo. O fato se dá devido à queda nas taxas de natalidade e no investimento em ações que melhoram a qualidade de vida do idoso.

No Brasil, segundo a mesma secretaria, a população com mais de 65 anos era de 5,9% no ano 2000 passando para 7,4% em 2010. No Estado de Minas Gerais se verifica também crescimento na quantidade de idosos a partir de 65 anos. Estes representavam, segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, 6,20% da população no ano 2000; e no ano de 2010 passaram a representar 8,12% da população mineira.

Quanto ao município de Montes Claros, o censo IBGE 2010 apontou que do total da população 9,02% eram idosos, ou seja, 33.440 pessoas; 14.572 homens e 18. 868 mulheres, distribuídos segundo as seguintes faixas etárias:

Tabela 02- População idosa do Município de Montes Claros-MG.

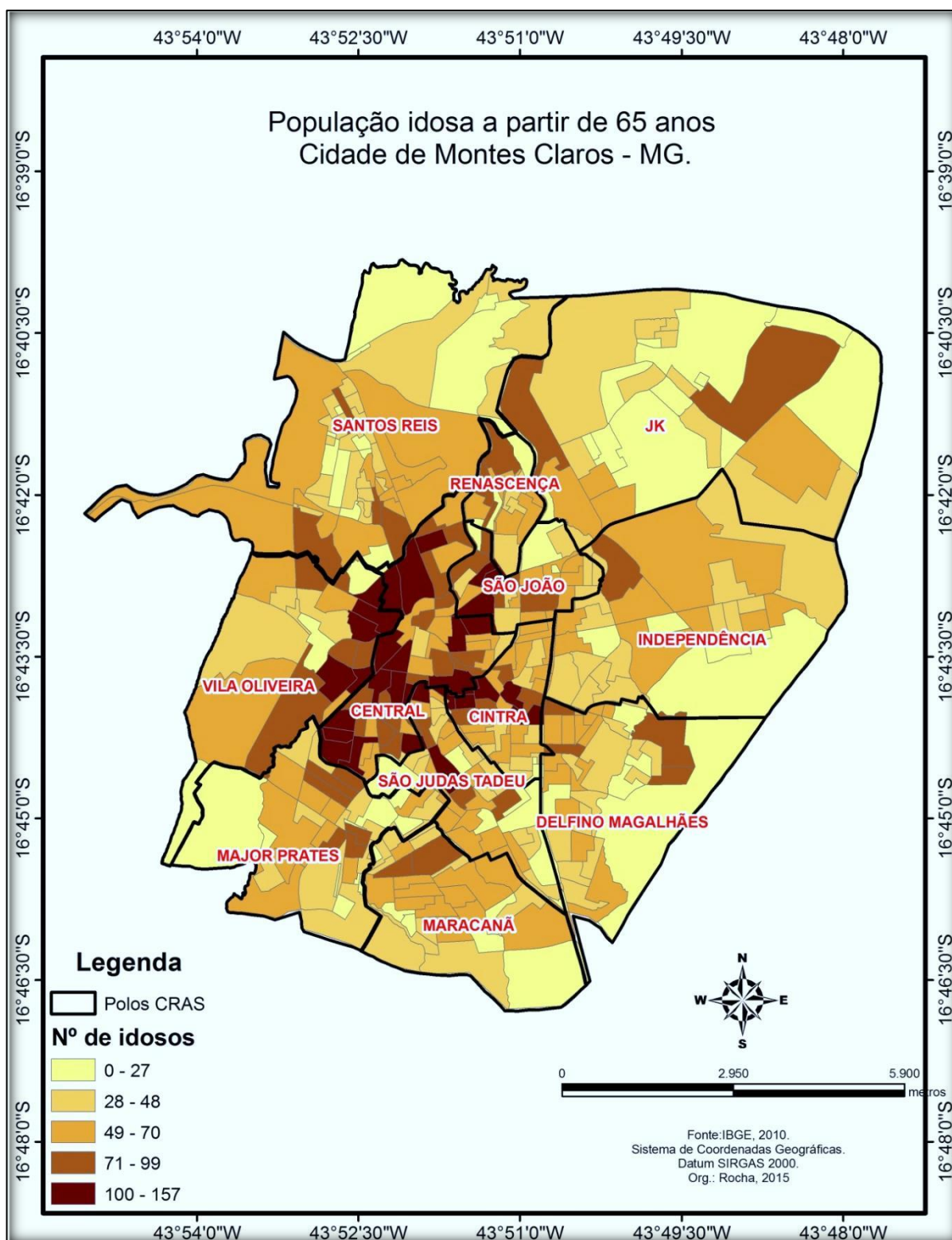
Faixa Etária	Número pessoas	Porcentagem da população
<b>60 a 69 anos</b>	19.059	5,2%
<b>70 a 74 anos</b>	5.984	1,6%
<b>75 a 79 anos</b>	3.838	1%
<b>80 a 89 anos</b>	3.404	0,94%
<b>90 a 99 anos</b>	693	0,19%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010.

A figura 10 representa a espacialização do segmento idoso a partir de 65 anos pela malha urbana de Montes Claros. Optou-se por representar os idosos a partir de 65 anos uma vez que a estes se voltam ações de assistência social conforme determina o Estatuto do Idoso. Uma vez conhecidas as áreas de baixa renda da cidade, demonstração realizada através das figuras 03 a 05, é possível identificar através da figura 10 os setores em que se concentravam idosos de baixa renda em Montes Claros no ano de 2010.

Os polos marcados por baixa renda, como Santos Reis, Maracanã e Renascença são áreas em que se encontram idosos socialmente vulneráveis, uma vez que baixa renda é o critério utilizado pela política de assistência para caracterizar a vulnerabilidade social. O Polo Central se destaca pela presença de maior número de idosos na faixa etária em estudo, cujos números apontaram setores censitários contendo 100 a 157 pessoas nesta faixa etária. Estes não se caracterizam como vulneráveis uma vez que a região central contém segmentos de alta renda.

Figura 10 – Mapa de localização do segmento idoso por território dos CRAS da cidade de Montes Claros – MG.



Autoria: ROCHA, 2015.

A tabela 03 demonstra o número de idosos acima de 65 anos que compõem os polos urbanos territórios dos CRAS.

Tabela 03- População idosa da cidade de Montes Claros-MG  
por território dos CRAS.

Polo Regional	Total de Idosos a partir de 65 anos
<b>Renascença</b>	715
<b>Vila Oliveira</b>	841
<b>Jk</b>	915
<b>Independência</b>	1.266
<b>São João</b>	1.377
<b>Maracanã</b>	1.639
<b>Delfino Magalhães</b>	1.645
<b>Major Prates</b>	1.835
<b>S. Judas Tadeu</b>	1.993
<b>Santos Reis</b>	2.024
<b>Cintra</b>	2.080
<b>Central</b>	4.656

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010.

Entre os polos caracterizados pela baixa renda se destacaram pela maior quantidade de idosos a partir de 65 anos os polos Cintra, contendo 2.080 pessoas; Santos Reis, contendo 2.024 pessoas; São Judas Tadeu, contendo 1.993 pessoas. O polo Renascença concentrava o menor número de idosos nesta faixa etária, sendo este 715 indivíduos.

O boletim informativo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015), com base em dados do Censo IBGE de 2010 informa que foram registradas no município 598 pessoas com mais de 65 anos em situação de extrema pobreza (renda familiar per capita de até 1/8 salário mínimo).

Assim como idosos que não provenham a sua manutenção, o segmento “pessoas com deficiências que as impossibilite para o trabalho” também é atendido através da transferência de renda do BPC. O censo IBGE de 2010 constatou que no Brasil “aproximadamente 45,6 milhões de pessoas possuem pelo menos uma das deficiências investigadas; 38,5 milhões viviam em áreas urbanas e 7,1 milhões em áreas rurais; destas 25,8 milhões eram mulheres (26,5% da população feminina) e 19,8 milhões eram homens (21,2% da população masculina).

Entre as faixas etárias constatou-se que 7,5% das crianças de 0 a 14 anos possuíam alguma deficiência; 24,9% da população com idade entre 15 a 64 anos possuíam alguma das deficiências investigadas; e 67,7% da população com 65 anos ou mais possuíam algum tipo de deficiência. “O maior contingente com pelo menos uma deficiência ocorreu na população de 40 a 59 anos, correspondendo a aproximadamente 17,4 milhões de pessoas” (IBGE, 2012).

Quanto aos índices no Estado de Minas Gerais, Baptista e Rigotti (2013) apontam o crescimento no número de pessoas com deficiência em 92,8% dos municípios mineiros no período de 2000 a 2010. Citando como exemplo a capital Belo Horizonte, apontam que a sua população com deficiência passou de 277.507 recenseadas no ano 2000 para 550.977 pessoas recenseadas no ano de 2010, uma taxa de crescimento de 6,86% ao ano.

Em Montes Claros o segmento “pessoas com deficiência” representava, no ano de 2010, 28,4% da população do município. Destas, 2,22% possuíam nível de deficiência “não conseguem de modo algum”, o que somava 2.347 pessoas com deficiências que as impossibilitavam completamente; 64,1% apresentavam nível “alguma dificuldade” e 18,9% apresentavam nível “grande dificuldade”. A tabela 04 os identifica segundo os tipos de deficiências. A ausência de dados numéricos por setor censitário no município impediu a construção de mapas temáticos que localizassem a presença deste segmento ao longo dos polos urbanos, bem como impossibilitou a sua contagem por território dos CRAS.

Tabela 04- Pessoas com deficiências do Município de Montes Claros-MG.

Tipo de deficiência	Nível de deficiência	Número de pessoas	Porcentagem na população
<b>Auditiva</b>	Alguma dificuldade	12.582	3,4%
	Grande dificuldade	3.060	0,8%
	Não consegue de modo algum	481	0,1%
<b>Motora</b>	Alguma dificuldade	13.736	3,8%
	Grande dificuldade	6.404	6,2%
	Não consegue de modo algum	1.202	3,4%
<b>Visual</b>	Alguma dificuldade	39. 679	10,9%
	Grande dificuldade	10. 113	2,8%
	Não consegue de modo algum	664	0,2%
<b>Mental/ Intelectual</b>	-	4.636	1,3%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010.

Se justifica a não espacialização de dados referentes a este segmento pela malha urbana da cidade de Montes Claros uma vez que o IBGE não disponibiliza tais dados por setor referentes a este segmento. Se reafirma que este fato não prejudica as análises propostas por este trabalho.

Em sequência ao levantamento quanto aos segmentos atendidos pela Política de Assistência Social através de seus Programas, projetos e serviços, se verificou na base de dados do Censo IBGE de 2010 números relativos ao segmento jovem. O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA - determina como criança pessoas que se encontram na faixa etária até doze anos incompletos; adolescentes sendo aquelas que se encontram na faixa etária entre 12 e 18 anos (BRASIL, ECA, 2008). Os jovens, definidos como tal pela Lei nº 12.852, de 05 de agosto de 2013 - Estatuto da Juventude - são pessoas com faixa etária entre 15 a 29 anos, em que aqueles com idade entre 15 a 18 tem também, e prioritariamente, proteção social através do ECA (BRASIL, 2015b).

A proteção básica à criança e ao adolescente se dá no seio de suas famílias. Estas uma vez cadastradas em unidades de CRAS, e participantes do Programa Bolsa Família, cumprem as condicionalidades ligadas às políticas de saúde e educação, que garantem acompanhamento médico de gestantes, vacinação e a presença de crianças e adolescentes na escola.

O segmento jovem é atendido pela assistência social segundo rege a Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM. Esta lei determina o atendimento em quatro modalidades diferenciadas: Projovem adolescente,

destinados aos jovens na faixa etária de 15 a 18 anos, se relaciona a medidas socioeducativas, gerido e executado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Projovem urbano, que prevê a escolarização de jovens cidadãos que não concluíram o ensino fundamental em tempo previsto segundo a sua faixa etária, executado pela Secretaria Geral da Presidência da República; Projovem Campo – Saberes da Terra, executado pelo Ministério da Educação, prevê também acesso de jovens do campo à conclusão do ensino fundamental; e Projovem Trabalhador, destinado aos jovens ente 18 a 29 anos, executado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, objetivando a inclusão, promoção do desenvolvimento humano de jovens através da educação, profissionalização e geração de emprego e renda (LEI 11.692, 2008).

O segmento jovem brasileiro é formado por “aproximadamente 51 milhões de indivíduos, ou seja, pouco mais de 25% da população do país” (MELO, 2015, p.28), considerando como jovens as pessoas com faixa etária entre 15 a 24 anos (IBGE, 2010). No Estado de Minas o total de jovens entre 15 a 29 anos era de 3.346,629 no ano de 2007, sendo 1.702, 843 homens e 1.643, 786 mulheres (IBGE, 2010).

O IBGE (2010) aponta que nos últimos dez anos houve uma diminuição no número de jovens no Brasil e aumento da população idosa, o que revela o amadurecimento da população brasileira, que se configura como adulta em processo de envelhecimento, devido à queda nas taxas de natalidade, observadas desde a década de 1970.

Recente estudo sobre juventudes na cidade de Montes Claros gerou um diagnóstico socioeconômico quanto ao segmento jovem no setor urbano local. Melo (2015) constatou que 29,88% do total da população urbana de Montes Claros são jovens entre 15 e 29 anos, somando 101.116 pessoas de um total de 338.381 pessoas que compõem o setor urbano.

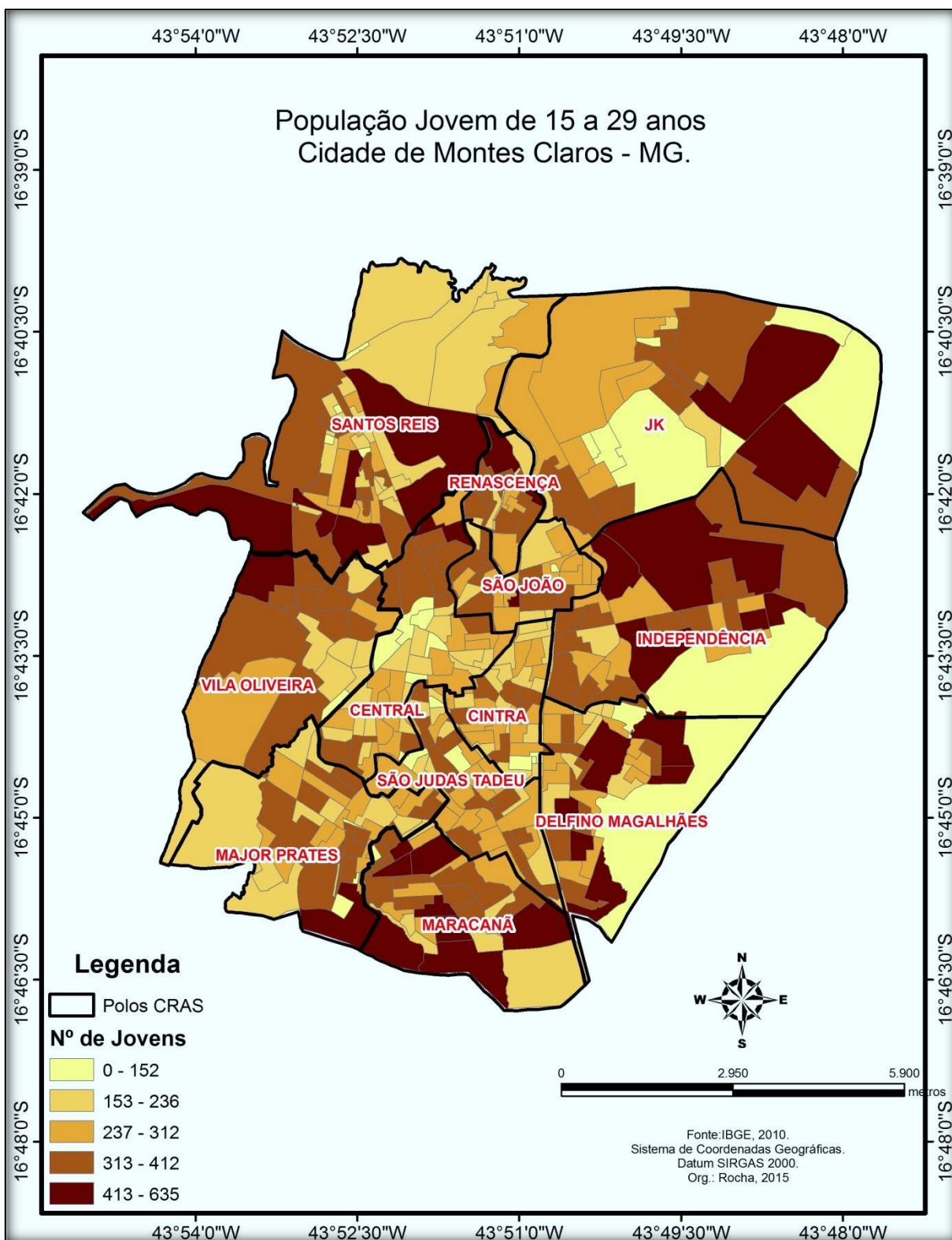
Estes jovens se concentram, segundo a pesquisa de Melo (2015), em três zonas de planejamento local: Maracanã, Santos Reis e Renascença; áreas consideradas periféricas em relação ao centro, o que a leva a concluir que a maioria dos jovens da zona urbana de Montes Claros se encontra nas periferias de baixa renda e entorno da área central, se espalhando em quantidades menores por outros locais da cidade.



A figura 11 espacializa os dados referentes a este segmento pela malha urbana de Montes Claros. A observação da figura 08, considerando as áreas de baixa renda apresentadas anteriormente pelas figuras 03 a 05, permite constatar a afirmação de Melo (2015) de que a grande maioria da juventude de Montes Claros se concentra em áreas de baixa renda. Os polos Maracanã e Santos Reis, periferias Norte e Sul da cidade, cujas extensões totais são marcadas por baixa renda e presença de favelas possuíam loteamentos que concentravam número relativo de 413 a 635 jovens entre 15 a 29 anos.

Os polos Delfino Magalhães, Independência e Jk, que apresentavam grande número de setores censitários marcados por baixa renda, possuíam setores cujo número era de 153 a 236 jovens; outros com 237 a 312 jovens; também setores contendo 313 a 412 jovens e ainda setores contendo 413 a 635 jovens entre 15 a 29 anos.

Figura 11– Mapa de localização do segmento jovem por território dos CRAS da cidade de Montes Claros – MG.



Autoria: ROCHA, 2015.

A tabela 05 demonstra a quantidade de jovens por territórios dos CRAS de Montes Claros. A tabela 05 reafirma a figura 08 e ratifica o estudo de Melo (2015) ao demonstrar que grande parcela dos jovens de Montes Claros se encontram em áreas de baixa renda. Os polos Maracanã, Delfino Magalhães, Independência, Jk e Santos Reis compõem a periferia de baixa renda de Montes Claros e somavam 52.421 jovens de 15 a 29 anos no ano de 2010, representando 52,0% dos jovens citadinos de Montes Claros.

Tabela 05- População jovem da cidade de Montes Claros-MG por territórios dos CRAS.

Polo regional	Nº total de jovens
<b>Vila Oliveira</b>	3.518
<b>Renascença</b>	4.659
<b>São João</b>	6.493
<b>Jk</b>	7.229
<b>Cintra</b>	8.301
<b>Independência</b>	9.733
<b>S. Judas Tadeu</b>	9.908
<b>Major Prates</b>	10.522
<b>Delfino Magalhães</b>	10.583
<b>Maracanã</b>	12.438
<b>Santos Reis</b>	12.735
<b>Central</b>	13.354

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010.

Este capítulo objetivou caracterizar a malha urbana de Montes Claros enquanto território da Política de Assistência Social, identificando nestes territórios dados relativos ao público alvo delimitado pela Política para atendimento. As figuras e tabelas possibilitaram a leitura de que grande porção da malha urbana é marcada pela presença de famílias de baixa renda, em que ocorre maior probabilidade de surgir situações de risco e vulnerabilidade social, conforme afirma a Política Nacional de Assistência Social.

Considerando que o objetivo desta pesquisa é questionar a efetividade da divisão territorial da cidade para implante das unidades de CRAS e atendimento às demandas que apresenta cada território, o terceiro capítulo demonstra mapas e tabelas que discutem a extensão de cada território dos CRAS, o número de setores censitários que os compõem, como também a localização das unidades de CRAS em relação a este público demandante, em que foram

verificadas inconsistências tanto na extensão destes territórios quanto na locação das unidades de CRAS em relação a seu público demandante.

As entrevistas realizadas junto às/aos assistentes sociais atuantes em cada unidade de CRAS tiveram por objetivo levar a estas/estes o levantamento de dados construído para esta pesquisa, bem como o mapeamento de inconsistências percebidas através da análise destes dados, buscando-se a opinião técnica destes/destas profissionais frente a realidade de seu território de atuação.

Conforme afirmado anteriormente, levantar dados que verifiquem o andamento da política de assistência em suas diversas instâncias de atuação figura como meio de garantir acesso do cidadão ao direito adquirido de receber do Estado meios que mitiguem as expressões da questão social, característica inerente ao próprio sistema capitalista, que tem na segmentação da sociedade em classes diferenciadas uma de suas características mais visíveis e acentuadas.

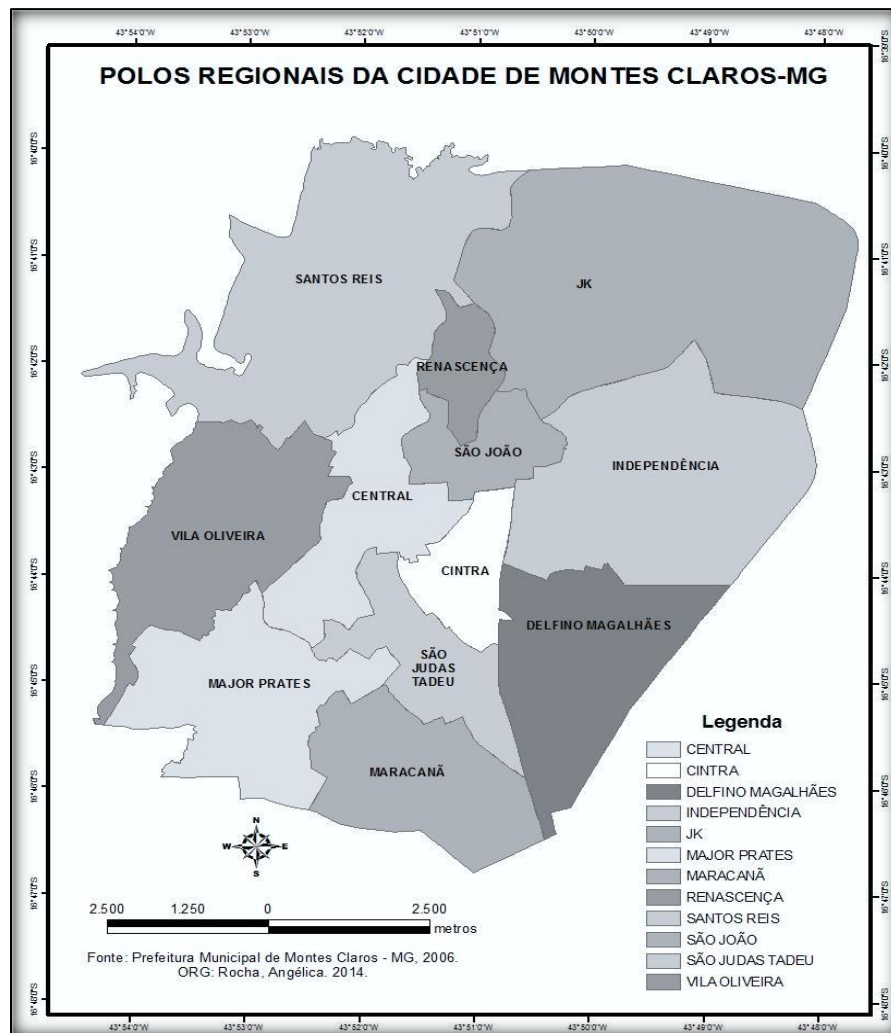
### **CAPÍTULO 3 - TERRITÓRIOS DOS CRAS DA CIDADE DE MONTES CLAROS: percepções e análises**

Após a caracterização dos territórios dos CRAS realizada no capítulo anterior, com base em dados do censo do IBGE do ano de 2010, este capítulo se dedica a analisar os aspectos específicos percebidos na territorialização da cidade de Montes Claros para atendimento aos segmentos demandantes da assistência social. Foram analisados a extensão dos polos regionais, o número de setores censitários ou loteamentos que compõem cada território e a localização dos CRAS em relação aos segmentos, facilitando ou não o acesso a atividades que venham a ser desenvolvidas no espaço físico da unidade, como serviços de convivência, reuniões e deslocamento semanal em função do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

Averiguar os pontos propostos acima se justifica pelo fato de que a Política Nacional de Assistência Social – PNAS – afirma que as unidades de CRAS devem se alocar em áreas de baixa renda, estar claramente identificadas por placas, e estar acessíveis ao público alvo, administrando Programas, Projetos e Serviços de atendimento social. Prevê a busca ativa no interior desses territórios, em que a equipe de referência não apenas aguarda que a demanda chegue à unidade, mas se locomove pelo território, levando informações e buscando cadastrar novas famílias que se caracterizem como demanda.

O primeiro item avaliado foi a extensão dos territórios em que se dividiu a malha urbana local no ano de 2006, bem como o número de setores censitários que compõem cada território. Observa-se inicialmente disparidades de extensão entre os polos, em que o maior deles, polo Jk, possui extensão de 20,86 km<sup>2</sup>, ao passo que o menor polo, Renascença, possui extensão de 1,98 km<sup>2</sup>, conforme demonstram a figura 12 e a tabela 06.

Figura 12: Regionalização da malha urbana da cidade de Montes Claros/MG



Fonte: ROCHA; LEITE, 2014.

Tabela 06: Extensão dos territórios dos CRAS na cidade de Montes Claros /MG.

Polo Regional	Extensão Total do Polo Km <sup>2</sup>
<b>Jk</b>	20,86
<b>Santos Reis</b>	17,57
<b>Independência</b>	14,01
<b>Delfino Magalhães</b>	8,88
<b>Vila Oliveira</b>	8,81
<b>Major Prates</b>	8,43
<b>Maracanã</b>	7,49
<b>Central</b>	6,13
<b>São Judas Tadeu</b>	4,42
<b>São João</b>	2,98
<b>Cintra</b>	2,89
<b>Renasença</b>	1,98

Fonte: IBGE, 2010.

Os polos Independência, Jk e Santos Reis se destacam, conforme o mapa, pela grande extensão; os polos São João, Renascença e Cintra se destacam pela pequena extensão. Quanto ao número de setores censitários que compõem cada polo se faz necessária a notificação de que o município adota uma divisão de seu território citadino em loteamentos para fins de gestão local, porém esta configuração é conhecida apenas pelos técnicos que atuam no âmbito da gestão municipal. A população desconhece tal divisão (LEITE; BRITO, 2012) e usa em seu dia a dia o termo “bairro”, que não condiz com a realidade adotada pelo município. O termo “bairro” é adotado também pelos diversos profissionais que compõem o corpo de servidores do município. O modelo de divisão municipal em loteamentos difere também do que adota o IBGE para fins de coleta de dados, ou seja, divisão em setores censitários (LEITE; BRITO, 2012).

Observando-se o número de loteamentos que compõem cada território de CRAS tem-se uma distribuição de maneira que os polos Santos Reis, Major Prates e Independência englobam as maiores quantidades dentre os polos regionais, sendo estas 22, 19 e 18 loteamentos, respectivamente; enquanto os polos Cintra e São João são compostos pelas menores quantidades dentre os polos, sendo estas 11 e 7 loteamentos, respectivamente.

Relembra-se neste momento a afirmação do gestor municipal do período 2005 a 2008, de que na realidade não houve estudos geográficos ou socioeconômicos profundos para direcionar a divisão territorial da malha urbana para implante das políticas públicas. Dada a urgência em garantir que o município recebesse os recursos para tais políticas, a divisão territorial ocorreu de maneira aleatória, sem critérios específicos condutores, o que explica as disparidades observadas e ratifica as pontuações de Pereira et al (2010), no capítulo anterior, de que as leis e planos municipais de Montes Claros refletem uma cultura de planejamentos que não levam em consideração a participação popular ou mesmo os aspectos específicos do município, em uma visão holística do mesmo.

A tabela 07 demonstra a disparidade numérica na distribuição dos setores censitários e loteamentos para composição dos polos regionais, ratificando a afirmação acima. Observa-se nesta tabela situações como o polo Santos Reis composto por 47 unidades censitárias segundo o IBGE, ou 22 loteamentos segundo critério utilizado pelo município, enquanto o polo São João se compõe por 24 unidades censitárias ou 7 loteamentos.

Tabela 07: Número de setores censitários e loteamentos que compõem os territórios dos CRAS

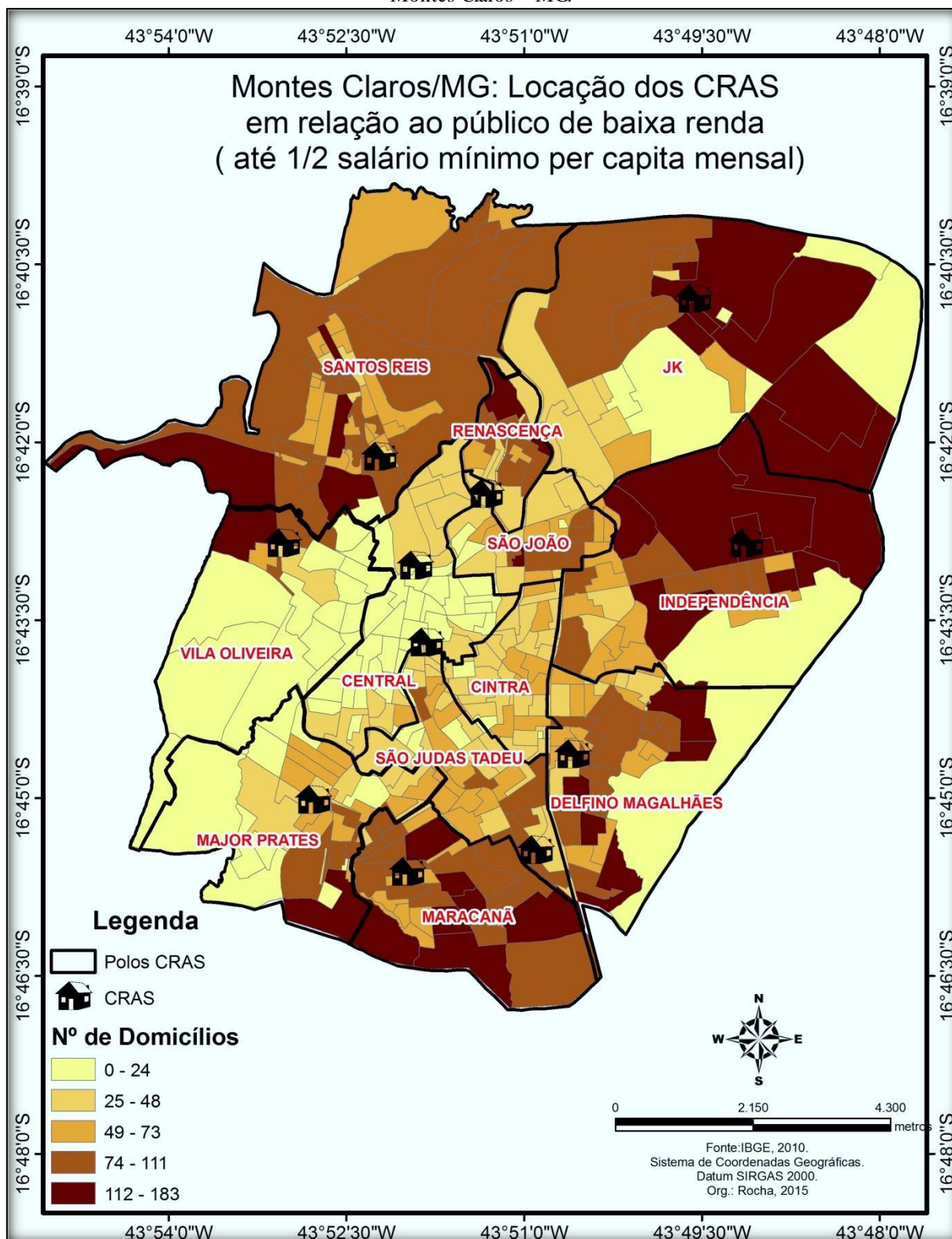
<b>Polo Regional</b>	<b>Nº de Setores Censitários</b>	<b>Nº de Loteamentos Municipais</b>
<b>IBGE</b>		
<b>Santos Reis</b>	47	22
<b>Major Prates</b>	40	19
<b>Independência</b>	31	18
<b>Central</b>	51	17
<b>Jk</b>	27	17
<b>Delfino</b>	35	17
<b>Magalhães</b>		
<b>São Judas Tadeu</b>	38	17
<b>Maracanã</b>	39	16
<b>Vila Oliveira</b>	13	15
<b>Renascença</b>	15	14
<b>Cintra</b>	33	11
<b>São João</b>	24	07

Fontes: IBGE, Censo Demográfico de 2010; Secretaria de Desenvolvimento Social, Montes Claros

Quanto a locação dos CRAS em relação aos segmentos demandantes, segundo item avaliado neste trabalho, se observa nas figuras 13, 14 e 15 aproximações e distanciamentos destes em relação à unidade. A figura 13 permite a visualização de que as unidades de CRAS se encontram alocadas em áreas de maior vulnerabilidade social, em que o número de domicílios de baixa renda são de 74 a 111 e de 112 a 183, cumprindo assim o que determina a Política de Assistência Social, excetuando-se apenas os polos Cintra e São João, que não possuem em seu território unidade de CRAS que atenda a estes de maneira individualizada. O Polo Cintra é atendido pelo CRAS Central e o Polo São João é atendido pelo CRAS Renascença. Embora para a prestação de serviços de assistência social os polos Cintra e São João se unam aos polos Central e Renascença, para atendimento dos serviços de saúde estes figuram como polos individualizados.



Figura 13 – Mapa de localização das unidades de CRAS em relação aos domicílios de baixa renda da cidade de Montes Claros – MG.



Autoria: ROCHA, 2015.

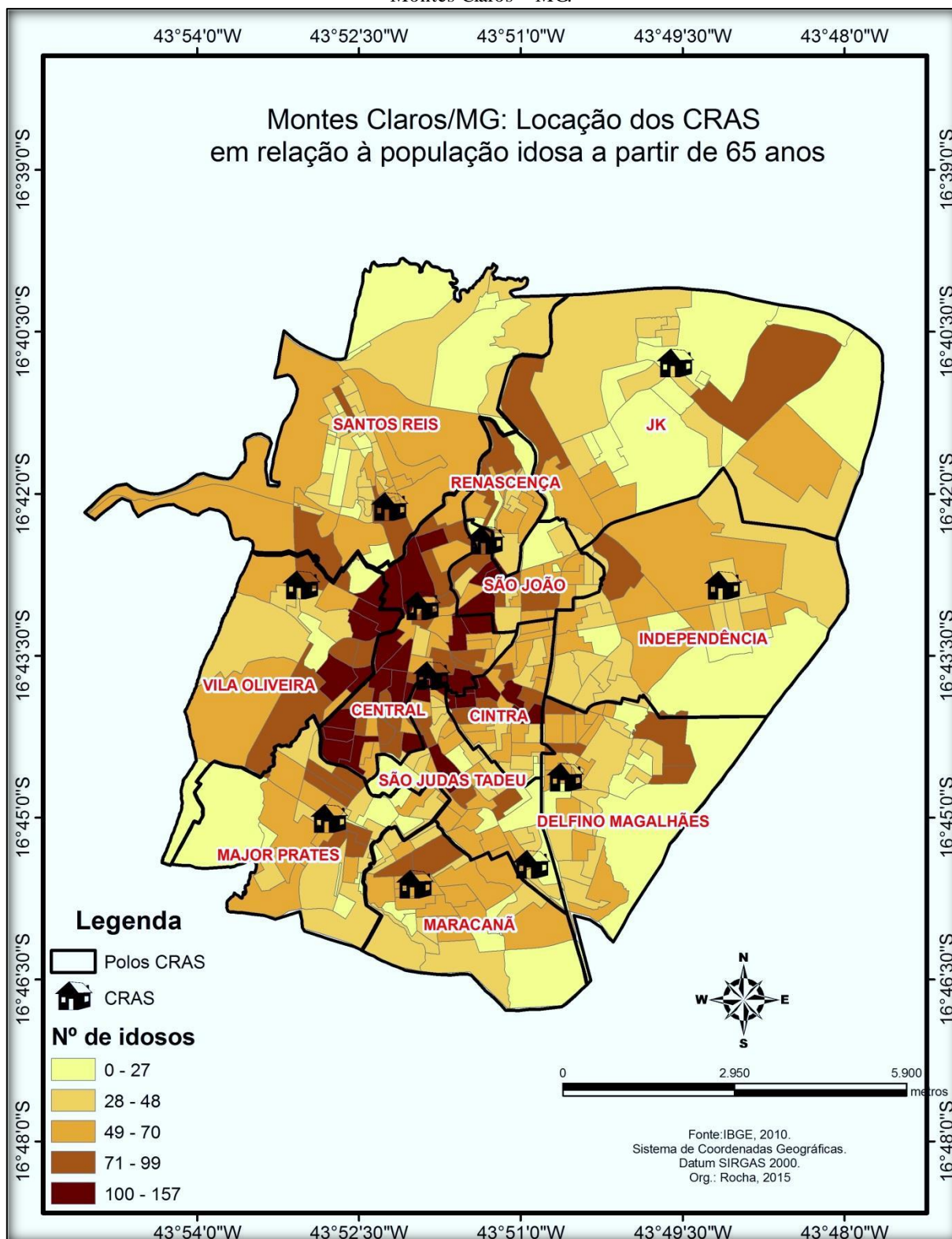
A figura 14 demonstra a locação das unidades de CRAS em relação ao segmento idoso acima de 65 anos. Faz-se pertinente pontuar que o critério utilizado pela Política Nacional de Assistência Social para locação das unidades de CRAS é a renda. As unidades se fixam em áreas de maior vulnerabilidade. Este trabalho se volta a verificar as aproximações e os distanciamentos em relação a segmentos específicos na variável baixa renda – idosos a partir de 65 anos, pessoas com deficiências, jovens entre 15 a 29 anos – com intuito de verificar se a configuração territorial para locação das unidades de CRAS adotada pelo município facilita ou dificulta o acesso destes segmentos populacionais de baixa renda aos serviços prestados na unidade.

A figura 14 demonstra que as unidades de CRAS presentes nos polos Maracanã, Delfino Magalhães, Independência, Jk e Santos Reis, devido a extensão que possuem, ora apresentam aproximações e ora apresentam distanciamentos em relação ao público idoso a partir de 65 anos, dependendo da localidade onde residam. Idosos residentes em setores que se localizam em pontos extremos destes territórios encontram dificuldades em participar de atividades que venham a ser desenvolvidas na unidade de CRAS.

Como se pode observar na figura, os polos Delfino Magalhães, Independência e Jk possuem em seus extremos setores contendo número de 71 a 99 pessoas idosas acima de 65 anos, residentes em áreas de baixa renda, distanciados da unidade de CRAS. O polo São Judas tem a unidade de CRAS alocada a sul, e sua população idosa a partir de 65 anos se concentra no centro e a oeste no polo, configurando distanciamento da unidade em relação a estas concentrações.

O polo Cintra possui em seu centro setores com concentrações maiores do segmento, cujo número se encontra entre 71 e 99 pessoas e 100 a 157 pessoas, porém não possui neste território unidade de CRAS que a atenda, estando esta alocada na região central, que possui o maior número de idosos dentre os polos regionais, mas não se configura como área de baixa renda. O polo Renascença, devido a pequena extensão que possui, se aproxima dos setores com maior concentração deste segmento. Os polos Santos Reis, Vila Oliveira, Maracanã e Major Prates possuem unidades de CRAS próximas aos setores em que se concentram o maior número de idosos.

Figura 14 – Mapa de locação das unidades de CRAS em relação aos idosos a partir de 65 anos da cidade de Montes Claros – MG.



Autoria: ROCHA, 2015

A figura 15 demonstra a locação das unidades de CRAS em relação ao público jovem com faixa etária de 15 a 29 anos. Assim como se observa na figura 14, a figura 15 demonstra aproximações e distanciamentos em relação ao público demandante. Jovens residentes em setores que se encontram em pontos extremos dos territórios extensos podem encontrar empecilhos no acesso às informações e aos serviços a eles destinados, que venham a ser desenvolvidos na unidade de CRAS.

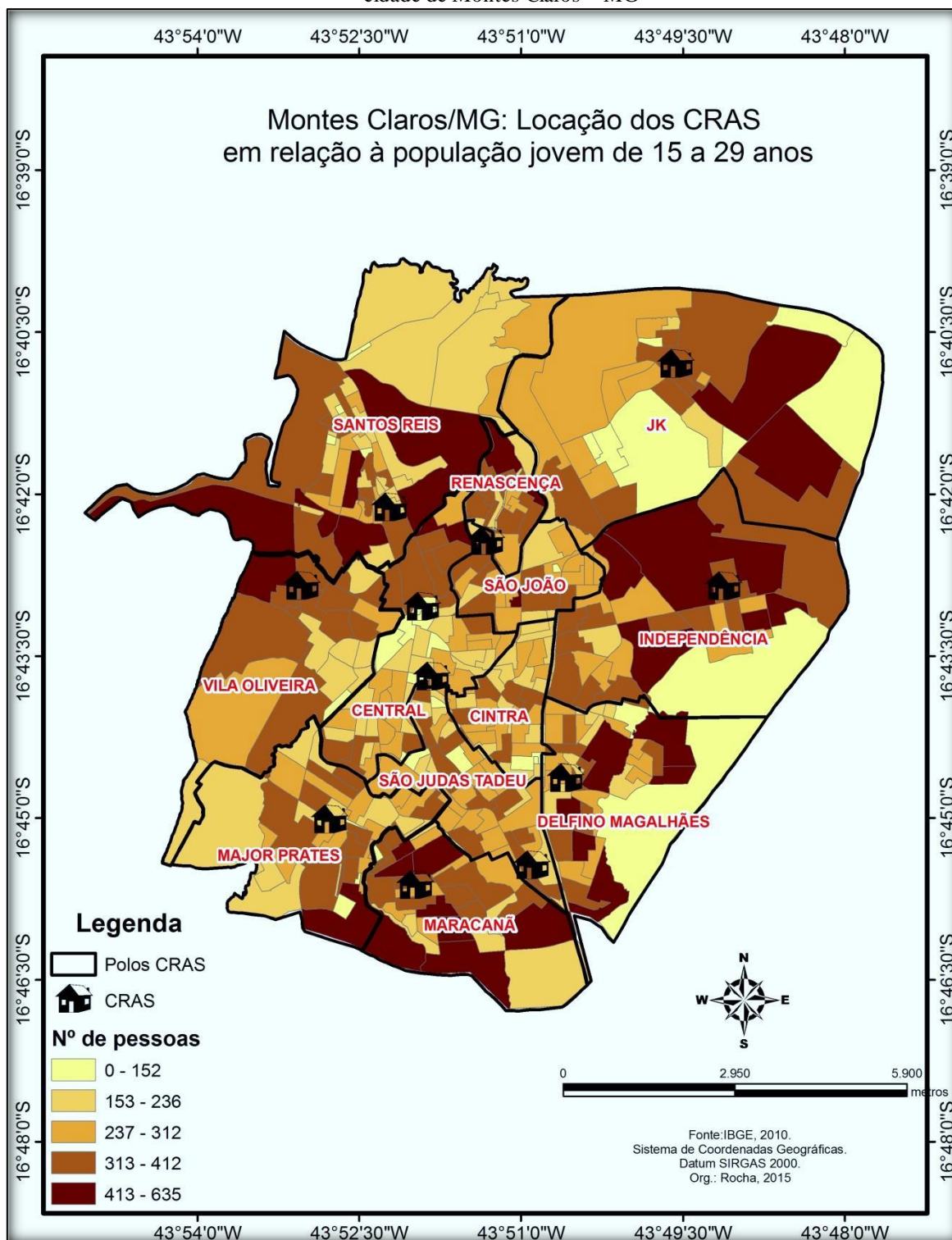
O polo cuja unidade está próxima a setores que apresentam maiores concentrações de jovens de baixa renda é o polo Vila Oliveira, devido as especificidades do território e da quantidade de jovens que o polo apresenta. No polo Vila Oliveira a quantidade de jovens é alta, porém poucos se configuram como baixa renda, sendo residentes nos loteamentos Vila Oliveira, Vila Mauriceia, Panorama I e Panorama II, setores vulneráveis no polo, atendidos pela assistência Social. Os demais são caracterizados pela presença de famílias de alta renda.

Os polos Maracanã, Delfino Magalhães, Independência, Jk e Santos Reis, devido a extensão que apresentam, possuem setores em seus extremos cujo número de jovens é de 413 a 635 pessoas, que se encontram distanciados da unidade de CRAS.

A distância em que se encontra a unidade de CRAS em relação aos segmentos demandantes pode representar problema de acesso uma vez que os segmentos vulnerabilizados não dispõem de meios próprios de transporte e o nível de vulnerabilidade pode ser tal que impeça acesso até mesmo ao transporte público. O trabalho de campo procurou verificar as ações que se desenvolvem nas unidades de CRAS em atendimento a estes segmentos, delimitados para este trabalho, questionando a configuração territorial de cada polo como problemática ou não ao desenvolvimento de tais ações. A próxima sessão se volta a descrever os resultados obtidos.



Figura 15 – Mapa de locação das unidades de CRAS em relação aos jovens com faixa etária de 15 a 29 anos da cidade de Montes Claros – MG



Autoria: ROCHA, 2015.

Uma vez apontadas as disparidades na divisão territorial e locação das unidades de CRAS, buscou-se conhecer a percepção das/dos assistentes sociais atuantes em cada unidade quanto à atuação nestes territórios e a efetividade no alcance às demandas. Os resultados se demonstram no tópico 3.1. Frisa-se nesta etapa que houve resistência por parte de algumas profissionais em participar da pesquisa. As profissionais que aceitaram participar, desde que garantido o anonimato, foram em grande parte cuidadosas em suas respostas e se mostraram temerosas em falar sobre falhas e problemas na gestão da política. Outras afirmaram que, em se tratando de pesquisa anônima, fariam sobre falhas, porém não as aprofundaram. Essa resistência se justifica pelo fato de que grande parte do quadro de funcionários da assistência social de Montes Claros é contratado. A insegurança na relação de trabalho leva a temores diversos por parte das profissionais.

O quadro de assistentes sociais das unidades de CRAS de Montes Claros é composto, em sua maioria, por quatro profissionais, em que duas atuam pela manhã e duas pela tarde, cumprindo a lei das 30 horas semanais, conquista recente da categoria. Esta pesquisa alcançou 50% destas profissionais, sendo ouvidas, por turno, as profissionais que se disponibilizaram a participar desta. As entrevistas aconteceram no período de 29 de junho a 24 de julho de 2015.

### **3.1 Percepção das assistentes sociais quanto a seus territórios de atuação**

Através de entrevistas semiestruturadas apresentou-se às assistentes sociais atuantes em cada território dos CRAS o objeto desta pesquisa, afirmando o questionamento em torno da divisão territorial da malha urbana de Montes Claros e atendimento às demandas de cada território como foco do trabalho.

Obteve-se, inicialmente, um levantamento geral das ações desenvolvidas pelos CRAS em atendimento a cada segmento sobre o qual se levantou dados neste trabalho, como também de características estruturais que foram observadas em todas as unidades de CRAS. As subseções destinadas a descrever cada polo regional apresentam especificidades percebidas nos territórios e unidades de CRAS a partir do discurso das profissionais que nestes atuam, permitindo uma leitura de suas realidades para além das generalizações tecidas nesta sessão.

As famílias de baixa renda, uma vez referenciadas às unidades de CRAS através da adesão ao cadastro do governo para acesso aos benefícios sociais – CADÚnico - são atendidas no

âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF - segundo as demandas que apresentarem os seus componentes: gestantes, nutrizes, crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, pessoas com deficiências.

No âmbito do PAIF, o benefício Bolsa Família garante transferência direta de renda às famílias, cujo valor varia conforme o número de filhos e suas respectivas idades; o BPC garante transferência direta de renda a idosos a partir de 65 anos que não tenham proventos como também a pessoas com deficiências que as impossibilitem para o trabalho. Além dos benéficos de transferência de renda as unidades de CRAS administram os serviços de convivência ofertados a crianças, adolescentes e jovens até 17 anos, como também para idosos.

Às crianças de 0 a 6 anos é ofertado serviço de convivência com seus pais, o “espaço do brincar”; adolescentes e jovens convivem entre si através de atividades lúdicas, tais como brincadeiras grupais e danças. Jovens entre 18 a 29 anos não contam com atividades específicas desenvolvidas no espaço físico das unidades de CRAS. A unidade de CRAS do Polo Santos Reis oferta oficinas de artesanato para mulheres, voltadas à geração e complemento de renda, que contam com a participação das jovens na faixa etária de 18 a 29 anos.

Segundo as assistentes sociais, o atendimento aos jovens se faz principalmente no âmbito das famílias, em que estas profissionais, quando em visita domiciliar, orientam a procura por cursos técnicos e profissionalizantes, bem como encaminham estes jovens a entidades públicas e privadas na rede socioassistencial de serviços que prestam atendimentos com caráter assistencial, sendo a mais citada a Associação Divina Providência, que oferta cursos profissionalizantes gratuitos a jovens de baixa renda.

No mais, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC e encaminhamentos às vagas de emprego ofertados na região pelo Site Nacional de Empregos – SINE – aparecem no discurso das profissionais como meios de atendimento aos jovens. No Polo Major Prates foi pontuada a procura dos jovens com faixa etária de até 25 anos por lazer. Jovens acima desta faixa etária procuram por cursos profissionalizantes, emprego e renda neste polo.

No Polo Maracanã as assistentes sociais pontuaram que entre os jovens mais carentes há urgência por renda. As orientações rumo à procura por capacitação e estudos, não tem retorno por parte de jovens mais carentes, que se envolvem com o tráfico e consumo de drogas, que no caso deste território em particular, é marcante. O tráfico representa renda imediata. O acesso de grande parte dos jovens mais carentes a postos de trabalho é dificultado pela baixa escolaridade que possuem. As profissionais encaminham a cursos profissionalizantes, mas reconhecem que alguns não possuem base que os dê suporte para o aprendizado em um curso nesta modalidade.

Aos adolescentes e jovens com faixa etária entre 12 a 24 anos, residentes em áreas propensas à criminalidade, envolvidos em situações de violência e infrações, oferta-se atividades do Programa de controle de homicídios - Fica Vivo! - inserido desde o ano de 2003 no Sistema de Defesa Social de Minas Gerais (BRASIL, 2015a), atuando em rede junto a demais serviços de proteção social. O Programa tem como objetivos prevenir e reduzir conflitos e rivalidades violentas entre adolescentes e jovens, ampliar a sensação de segurança em áreas de abrangência do Programa, ampliar e fortalecer a rede de proteção dos adolescentes e jovens. Entre as atividades do eixo proteção social, desenvolvidas no âmbito do Fica Vivo! se encontram oficinas de esporte, cultura e arte, que propiciam o fortalecimento de vínculos entre adolescentes e jovens e o seu sentimento de pertença comunitária.

As unidades de CRAS possuem como atividades contínuas, que demandam deslocamento do público alvo até estas, os serviços de convivência para crianças e adolescentes como também para idosos, e reuniões que se façam necessárias envolvendo o público usuário. São serviços cujo objetivo é fortalecer os laços familiares e/ou comunitários destes sujeitos, prevenindo-se rupturas. Famílias referenciadas que se encontram em risco nutricional recebem alimentos provenientes do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA - que visa minimizar o déficit nutricional.

Através deste Programa o Governo Federal adquire alimentos provenientes do trabalho de pequenos agricultores e os destina aos serviços municipais de distribuição. Notou-se a partir das exposições realizadas pelas assistentes sociais que atendem aos territórios extensos, que o



deslocamento de usuários do PAA até a unidade para retirada de alimentos se torna dispendioso nestes territórios.

Quanto ao espaço físico onde funcionam as atividades dos CRAS, algumas profissionais mencionaram inadequações na dimensão das salas de reuniões e serviços de convivência. A inadequação apontada se justifica pelo fato de que a maioria das unidades de CRAS não foram construídas segundo os padrões determinados pela legislação que rege a assistência social no Brasil, especificamente para funcionamento dos serviços de assistência social, isto é um fenômeno que se observa em todo o país, segundo avaliações do MDS (BRASIL, 2008) . Trata-se de casas que foram alugadas e adaptadas para tal finalidade, conforme informou à pesquisa uma das entrevistadas. Somente os polos Vila Oliveira, Jk/Village e Independência contam com unidades de CRAS próprias, que foram construídas segundo os padrões determinados pela legislação que rege a Política, ainda assim com problemas estruturais como salas cujas dimensões não comportam as atividades que precisam ser desenvolvidas neste espaço.

Quanto a equipes e equipamentos há unidades de CRAS em que as assistentes sociais afirmaram ser suficientes ao atendimento das demandas apresentadas no território em que se encontram, bem como há unidades em que afirmaram ser a equipe insuficiente para tal. Todas as unidades de CRAS pontuaram, quanto a materiais básicos do dia a dia de trabalho, a frequente falta de toner, cartuchos de tinta e xerox, comprometendo o encaminhamento de documentos. Uma unidade de CRAS (Polo Santos Reis) foi encontrada sem internet em todos os computadores, o que impossibilita a comunicação entre a unidade e a rede de serviços. Outra unidade possuía internet apenas no computador da coordenação, limitando o trânsito de informações via web na unidade.

Quanto aos territórios e seus empecilhos para acesso do público alvo às unidades de CRAS, em territórios muito extensos e marcados pela presença de vazios urbanos entre setores censitários houve a proposta de fragmentação dos mesmos e locação de nova unidade de CRAS; em territórios menos extensos houve proposta de relocação de setores e houve territórios em que se julgou não haver necessidade de reconfigurações territoriais.

Assistentes sociais atuantes nos Polos Independência, Santos Reis e JK/Village apontaram a necessidade de equipamentos que atendam especificamente aos residenciais populares do Programa Minha Casa, Minha Vida. Afirmam que estes residenciais são construídos distantes de todo o equipamento urbano da cidade e da rede de atendimento socioassistencial, passam a representar aumento de demandas no território onde se inserem, mas não há acréscimos na equipe e equipamentos de assistência que deem subsídios para o atendimento às novas demandas, o que sobrecarrega a equipe técnica e precariza a qualidade do serviço. Os residenciais populares geralmente distam de unidades de saúde, educação, assistência social.

Ratificando a fala das assistentes sociais quanto à questão dos residenciais do Programa Minha Casa Minha Vida, esta pesquisa teve acesso a postagens da Associação de Moradores dos residenciais Minas Gerais, Monte Sião I e Monte Sião II - pertencentes ao Polo JK/Village - em sua rede social Facebook. As figuras 16 e 17 são prints (capturas de imagem da tela) da postagem realizada pelos moradores na rede social, e demonstram a indignação dos mesmos quanto ao afastamento em que se encontram de todo o equipamento e serviços urbanos:

Figura 16: Captura de tela (print) da postagem em rede social realizada pela Associação de Moradores dos residenciais populares Monte Sião I, Monte Sião II e Minas Gerais.



**Associação dos Moradores: Minas Gerais, Monte Sião I e Monte Sião II** 😡 sentindo-se com raiva em Associação dos Moradores: Minas Gerais, Monte Sião I e Monte Sião II.

27 de novembro às 13:54 · Montes Claros · 🌐

O programa Minha Casa Minha Vida é um sonho realizado para muitas famílias, porém grande parte da expectativa que se cria com a casa nova, cai por terra quando o morador recebe a sua casa.

O que temos é um verdadeiro abandono por parte do poder público, seja ele em qual âmbito for, as pessoas são entregues às vontades das empreiteiras e da prefeitura.

Falta simplesmente quase tudo, educação, transporte, lazer, segurança, nem os correios chega por aqui, essa tem sido a realidade enfrentada pelo moradores dos residenciais do Monte Sião I, Monte Sião II e Minas Gerais.



Fonte: Rede Social da Associação de moradores dos residenciais Minas Gerais, Monte Sião I e Monte Sião II <https://www.facebook.com/MonteSiaoIMonteSiaoIIMinasGerais/videos/959933274080157/?theater>. Acesso em: Dezembro de 2015.

Figura17: Captura de tela (print) da postagem em rede social realizada pela Associação de Moradores dos residenciais populares Monte Sião I, Monte Sião II e Minas Gerais.



Fonte: Rede Social da Associação de moradores dos residenciais Minas Gerais, Monte Sião I e Monte Sião II <https://www.facebook.com/MonteSiaoIMonteSiaoIIMinasGerais/photos/pcb.962215607185257/962214250518726/?type=3&theater>. Acesso em: Dezembro de 2015.

A realidade de isolamento que os residenciais associados Minas Gerais, Monte Sião I e Monte Sião II denunciam é comum a todos os residenciais populares do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Montes Claros, o que exige o desenvolvimento de estratégias por parte do poder público local no sentido de garantia de acesso dos moradores a serviços e benefícios públicos concedidos sob o viés de direito adquirido.

Em continuidade das observações empreendidas durante as entrevistas junto a assistentes sociais atuantes nos polos urbanos, se apresenta a caracterização de cada território de CRAS a



partir do olhar destes. A descrição dos territórios se dá na sequência em que foram entrevistadas as profissionais, segundo cronograma construído com a participação destas e suas/seus coordenadoras/es, de acordo com a disponibilidade em atender à pesquisa. Foram ouvidos uma média de dois profissionais por territórios dos CRAS, em que estes responderam por seu território de atuação.

### 3.1.1 Polo Maracanã

Figura 18 – Unidade de CRAS do Polo Maracanã e seu entorno



Fonte: ROCHA, 2016.

A figura 18 mostra a unidade de CRAS do Polo Maracanã e seu entorno. Este Polo possui extensão de 7.49 km<sup>2</sup>, é composto por 39 unidades censitárias segundo divisão do IBGE ou por 15 loteamentos segundo divisão territorial municipal. Possuía 4.703 famílias de baixa renda no ano de 2010; 1.639 idosos; 12.735 jovens entre 15 e 29 anos. Todo o polo é marcado pela baixa renda (renda per capita mensal de até ½ salário mínimo), segundo demonstrou a espacialização de dados em mapas temáticos, no capítulo II. Contribuiu para o aumento de sua vulnerabilidade a presença de favelas, sendo três favelas em seu interior e duas em seu entorno.

O CRAS Maracanã possui 3.000 famílias referenciadas, 444 idosos e 503 pessoas com deficiências beneficiários do BPC. Os serviços de convivência na unidade não contam com participação efetiva do público a que se destina. Idosos costumam não frequentar o serviço de convivência alegando a distância em relação à unidade como empecilho, outros alegam problemas de saúde que os impedem. Pais residentes ‘do outro lado do anel rodoviário Sul’ alegam questões como distância e “falta de tempo” como empecilhos para acompanhar crianças e adolescentes aos serviços de convivência ofertados na unidade.

Assistentes sociais afirmaram que os “bairros” Olga Benário, Residencial Sul, Santo Amaro, e Santo Inácio se encontram do outro lado do anel rodoviário sul, dificultando o acesso das famílias, que comentam ser este um fator que as afasta da unidade de CRAS, deixando de participar das atividades nesta desenvolvidas. Para amenizar as consequências desta realidade criou-se no polo o CRAS em movimento, em que através de busca ativa atendem a estes na medida em que é possível deslocar aparatos técnicos (fichas para cadastro de famílias, formulários para solicitar documentos pessoais, por exemplo) até estas localidades. Um serviço prestado pela mesma equipe que atende no CRAS. Não se trata de uma equipe volante de assistência social, que contaria com profissionais exclusivos para a prestação desta modalidade de serviço.

As assistentes sociais atuantes neste polo sugerem que o “bairro” Santo Inácio está mais próximo ao Polo São Judas que ao Maracanã, o que facilitaria acesso da população deste a serviços ofertados pela assistência Social. Quanto aos “bairros” Olga Benário, Residencial Sul, Santo Amaro e adjacências, não veem que deveriam pertencer a outro território entre os já existentes, mas sim que nova unidade de CRAS poderia ser implantada às adjacências do anel rodoviário sul, de maneira a se aproximar do público que lá reside, além do implante de aparatos que atendam especificamente aos residenciais populares.

Afirmam que os residenciais que vão surgindo não oferecem qualquer estrutura de assistência, saúde e educação, recaindo sobre a rede de serviços do território atender também aos residenciais populares que surgem. Pensam que seria ideal a criação de aparatos que atendessem aos residenciais em suas particularidades. “Residenciais são distantes da unidade de CRAS e devido a isso não há participação do público alvo nos serviços prestados. Se faz necessário a oferta de outros serviços e políticas para dar apoio” (Assistente Social A).

Sobre as favelas presentes no território e a relação com a assistência social, afirmam que de maneira geral a sua população acessa aos benefícios ofertados pelo PAIF – Bolsa Família, BPC; contam com serviço de distribuição de alimentos através do PAA e acesso a meios para adquirir documentos pessoais (afirmam ser grande o número de indivíduos no polo que não possuem documentos pessoais). Algumas restrições se fazem, porém, no que refere a adesão aos serviços ofertados na unidade, uma vez que moradores são impedidos de frequentar

territórios “pertencentes” a grupos que se rivalizam na favela. As profissionais deste território também passam por restrições ao acesso, sendo avisadas quanto aos dias em que não podem realizar busca ativa ou visitas domiciliares devido a atividades do tráfico na favela.

### 3.1.2 Polo Santos Reis

Figura 19 – Unidade de CRAS do Polo Santos Reis e seu entorno



Fonte: ROCHA, 2016.

A figura 19 mostra a unidade de CRAS do Polo Santos Reis e seu entorno. Este Polo possui extensão territorial de 17.57 km<sup>2</sup>. É composto por 47 unidades censitárias segundo divisão do IBGE ou por 22 loteamentos segundo divisão territorial municipal. Possuía 4.857 famílias de baixa renda no ano de 2010; 2.024 idosos; 12.735 jovens. Todo o polo é marcado pela baixa renda (renda per capita mensal de até ½ salário mínimo), segundo demonstra a espacialização de dados em mapas temáticos. Contribui para o aumento de sua vulnerabilidade a presença de favelas. Este agrega o maior número de favelas entre os territórios de CRAS, somando sete aglomerações ilegais.

O CRAS possui 6.480 famílias referenciadas, um ponto a ser observado tendo em vista que a Norma Operacional Básica do SUAS afirma, para municípios do porte populacional de Montes Claros, o número máximo de até 5.000 famílias referenciadas por unidade de CRAS. A unidade de CRAS do Polo Santos Reis excede o número de famílias previstas para atendimento. Os beneficiários do BPC idosos somam 606 indivíduos; pessoas com deficiências beneficiárias do BPC são 676 indivíduos. Quanto à participação de usuários nos serviços de convivência há parcela que não os frequenta por pertencer a pontos do território que se distanciam da unidade. Famílias alegam encontrar dificuldade no deslocamento para garantir a participação das crianças e jovens no serviço.

Quanto a questão territorial o “bairro” Castelo Branco foi apontado como o caso mais extremo de distância em relação a unidade, em que a incapacidade de acesso dos usuários faz com que os serviços de convivência para crianças sejam prestados pela equipe técnica no “bairro”. Afirmam que esta ação não pode ser reproduzida em demais “bairros” distantes devido a estrutura de vulnerabilidade dos mesmos. Faltam espaços adequados para oferta dos serviços. “Quando há escolas no “bairro”, por exemplo, já são ocupadas em período integral e não podem disponibilizar espaços para os serviços de assistência social” (Assistente Social B).

Questionadas se deslocariam este “bairro” e demais citados: Residencial Vitória, Vila Cedro (próximo a BR 135) e Distrito Industrial para outro polo já atuante disseram que não. A solução ideal para que usuários tenham acesso aos serviços prestados na unidade, seria a fragmentação do território e o implante de uma nova unidade de CRAS.

Assim como as profissionais atuantes no polo Maracanã, afirmaram que a chegada dos residenciais populares no território Santos Reis representou um problema para a prestação de serviços assistenciais. “Aumenta-se as demandas, o número de famílias referenciadas, mas não se equipa a unidade de forma a atender a este aumento nas demandas. A equipe continuou a mesma, a infraestrutura também” (Assistente Social C).

Quanto à relação com as favelas afirmam que não há nenhum impedimento de circulação pelo território, desde que observadas ressalvas quanto a horários ou dias em que “avisam para não subir” (Assistente Social D). Os usuários da assistência que moram nas favelas, embora não possam transitar por territórios que pertençam a grupos rivais, não são impedidos de acessar o espaço do CRAS.



### 3.1.3 Polo Independência

Figura 20 – Unidade de CRAS do Polo Independência e seu entorno



Fonte: ROCHA, 2016

A figura 20 mostra a unidade de CRAS do Polo Independência e seu entorno. Este Polo possui extensão de 14.01 km<sup>2</sup>, sendo composto por 31 unidades censitárias segundo o IBGE ou 18 loteamentos segundo a gestão municipal. Possuía 3.491 famílias de baixa renda no ano de 2010; 1.266 idosos; 9.733 jovens entre 15 a 29 anos. Excetuando-se apenas uma porção ao sul deste polo todo ele é marcado pela baixa renda.

O CRAS possui 3.660 famílias referenciadas, o que revela um aumento de 169 famílias de baixa renda no polo em relação aos dados do ano de 2010. Os beneficiários do BPC idosos são 405 indivíduos; pessoas com deficiências beneficiárias do BPC são 432 indivíduos. Quanto a participação de usuários nos serviços de convivência aponta-se uma série de fatores que dificultam o acesso destes à unidade, sendo o primeiro o isolamento da unidade em relação aos moradores de todo o território.

Afirmam que a proximidade de uma unidade de assistência social de outras instituições como unidades de saúde e escolas, aumenta a sua visibilidade, acesso e adesão do público alvo, o que não se verifica no caso do polo Independência, em que a unidade de CRAS se encontra isolada até mesmo da avenida principal que corta o território. O CRAS deste polo se encontra em uma via desprovida de pavimentação, logo após um declive levemente acentuado, impossibilitando o acesso, por exemplo, do público idoso e de pessoas cadeirantes. Em períodos chuvosos do ano o acesso à unidade a pé é totalmente impossibilitado.

Há grande parcela da população do território que não frequenta a unidade por pertencer a “bairros” que se distanciam desta de maneira significativa. O Polo Independência conta com

“bairros” que pertencem ao território mas não são atendidos e conta com “bairros” que são atendidos mas não se encontram oficialmente ligados ao território. A tabela 08 representa dados fornecidos por este CRAS à pesquisa, uma relação de “bairros” e a condição em que se encontram frente à unidade.

Tabela 08 – Cobertura da assistência básica ao polo Independência.

<b>Atendidos pela equipe técnica do CRAS/PAIF</b>	<b>Pouco atendidos pela equipe técnica do CRAS/PAIF</b>	<b>Setores atendidos pelo CRAS Independência porém não oficialmente anexados a este pela gestão local do SUAS</b>
<b>Acácias*</b>	Chácara Ceres	Belvedere I
<b>Carmelo</b>	Esplanada	Belvedere II
<b>Independência</b>	Guarujá	São Bento
<b>Nova Suíça</b>	Interlagos	
<b>Santos Dumont</b>	Monte Carmelo I	
<b>Vila Real</b>	Monte Carmelo II	
	Parque Pampulha	
	Regina Peres	
	Santa Laura	
	Santa Lúcia I	
	Santa Lúcia II	

\*Na avenida Alameda das Américas, 1800, Acácias, há um condomínio com número significativo de famílias, com “status” de novo “bairro”, seu nome é “Moradas dos Montes Claros”.

Fonte: CRAS Independência – Prefeitura de Montes Claros, 2015.

Sobre a questão territorial afirmam que muitos “bairros” se encontram entre vazios urbanos. A chácara Ceres foi apontada como local “que ninguém sabe onde fica, nunca fomos lá” (Assistente social E). As/Os assistentes sociais entrevistadas/os neste polo sugerem a sua fragmentação e conseqüente locação de nova unidade de CRAS em atendimento aos “bairros” não alcançados por esta unidade. Pontuam ainda que o atendimento aos “bairros” que a unidade de fato comporta é prejudicado pela indisponibilidade de um veículo próprio da unidade. “Seria efetivo o trabalho de busca ativa se cada unidade de CRAS tivesse um carro.” (Assistente social E).

As figuras 21 e 22 ilustram a fala dos assistentes sociais quanto aos empecilhos relacionados à via de acesso e ao isolamento da unidade de CRAS.

Figura 21 – Via de acesso ao CRAS Independência.



Fonte: ROCHA, 2015.

A figura 22 trata-se de uma vista panorâmica da área que circunda a unidade de CRAS, ilustrando o isolamento apontado pelos/pelas assistentes sociais em relação a pontos de referência para a população usuária.

Figura 22 – Vista panorâmica do entorno da unidade de CRAS do Polo Independência.



Fonte: ROCHA, 2015.

Percebe-se o quanto, para além da reconfiguração territorial, o polo carece de reestruturação também em outros aspectos, segundo apontam as/os assistentes sociais que neste atuam, sendo um destes aspectos a pavimentação da via de acesso ao CRAS. A Política de assistência determina que as unidades de CRAS devem estar alocadas em áreas de maior vulnerabilidade social, mas isto não exime o poder público de implementar nestas áreas a infraestrutura necessária ao desenvolvimento do serviço.

### 3.1.4 Polo Vila Oliveira

Figura 23 – Unidade de CRAS do Polo Vila Oliveira e seu entorno



Fonte: ROCHA , 2016.

A figura 23 mostra a unidade de CRAS do Polo Vila Oliveira e seu entorno. Este Polo possui extensão de 8,81 km<sup>2</sup>, 13 unidades censitárias segundo o IBGE ou 15 loteamentos segundo a gestão municipal. O número de domicílios de baixa renda segundo o IBGE, no ano de 2010 era 552 domicílios; os idosos somavam 841 indivíduos e os jovens somavam 3.518 indivíduos. Exceto uma porção ao norte deste polo todo ele é composto por segmentos populacionais de alta renda.

Neste polo se encontram “bairros” de alta renda como Ibituruna, Melo, Todos os Santos, São Luiz, que ocupam maior extensão deste. A porção do polo que representa demanda para a assistência social contempla os “bairros” Vila Oliveira, Panorama I, Panorama II e a favela Vila Mauriceia. A comunidade Vila Brasília se encontra também referenciada a este polo, mas devido à distância em que se encontra, a população não acessa serviços prestados pela unidade. Afirma a assistente social que este loteamento se aproxima da zona rural.

Neste polo há atualmente 1.800 famílias referenciadas, demonstrando acréscimo de 1248 famílias de baixa renda no polo no período de 2010 a 2015; os idosos beneficiários do BPC somam 165 pessoas e a unidade possui 126 pessoas com deficiências beneficiárias do mesmo programa.

A profissional descreve o trabalho nesta unidade: “Há aqui uma dificuldade para atingir metas porque a demanda é pouca para tal. É comum chegar à unidade jovens muito bem vestidos, de boa aparência, que pertencem a famílias de alta renda, moram sozinhos e procuram se

cadastrar na unidade para ter o NIS e conseguir isenção em inscrições para concursos” (Assistente Social F). Estes jovens conseguem comprovar baixa renda uma vez que na maioria das vezes moram sozinhos recebendo auxílios financeiros de seus pais, que acabam correspondendo ao limite máximo de três salários mínimos mensais por domicílio, critério para adesão ao cadastro em programas sociais.

O fator no polo que impede acesso da população usuária a unidade de CRAS é a pertença de “bairros” demandantes a territórios rivais da favela. Em relação a reconfigurações territoriais, visando melhor atendimento às demandas, não aponta reconfigurações de território, apenas reconhece que a maior parte do território não oferece demandas aos serviços da unidade.

### 3.1.5 Polo Major Prates

Figura 24 – Unidade de CRAS e entorno do Polo Major Prates



Fonte: ROCHA, 2016

A figura 24 mostra a unidade de CRAS do Polo Major Prates e seu entorno. Este Polo possuía no ano de 2010, segundo dados do IBGE, 2.641 famílias de baixa renda; 1.835 pessoas idosas acima de 65 anos; 10.522 jovens com faixa etária de 15 a 29 anos. A sua extensão é de 8,43 km<sup>2</sup>, contendo 40 unidades censitárias segundo o IBGE ou 19 loteamentos segundo organização municipal. Quanto à presença de favelas o polo Major Prates contém três favelas: Rua da Prata, Barão de Mauá e Rua Vinte. A espacialização de dados demonstrou que suas porções oeste e leste possuem loteamentos em situação de extrema pobreza, cujos números relativos são de 3 a 6 e 7 a 11 domicílios.

O CRAS possui atualmente 3.553 famílias referenciadas, revelando acréscimo de 912 famílias de baixa renda no polo no intervalo dos anos de 2010 a 2015; o número de idosos



beneficiários do BPC soma 452 indivíduos e pessoas com deficiência beneficiárias do mesmo soma 395 indivíduos.

Quanto ao território não julgam haver necessidade de reconfigurações. O “bairro” mais distante, São Geraldo, conta com atendimento que acontece de forma personalizada, com deslocamento de profissionais da unidade para o setor. Os serviços como aquisição de alimentos são desenvolvidos no próprio setor. Julgam que a equipe e equipamentos, como carro disponível duas vezes por semana para realização de visitas domiciliares, são suficientes para atendimento às demandas do polo. Frisam apenas que a equipe de assistentes sociais era composta por quatro profissionais, porém duas profissionais não mais atuam pela unidade e novas profissionais não foram contratadas para tal, o que representa enfraquecimento da equipe e do trabalho junto às demandas.

### 3.1.6 Polo Central e Cintra

Figura 25 – Unidade de CRAS e entorno do Polo Central e Cintra



Fonte: ROCHA, 2016

A figura 25 mostra a unidade de CRAS do Polo Central e Cintra e seu entorno. Este Polo possui extensão de 6.13 km<sup>2</sup>, é formado por 51 unidades censitárias ou 17 loteamentos; pelo Censo IBGE de 2010 os domicílios de baixa renda somavam 1476 unidades; o número de idosos acima de 65 anos era 4.656 pessoas; os jovens entre 15 e 29 anos somavam 13.354 pessoas. O polo central não apresenta concentrações de baixa renda, conforme se observou na espacialização de dados. Os idosos e jovens que pertencem a este não configuram grupos em situação de risco e vulnerabilidade social.

O polo Cintra, também atendido pelo CRAS central possui 2.89 km<sup>2</sup>, formado por 33 unidades censitárias. Pelo censo de 2010 o número de domicílios de baixa renda deste era 1.873 unidades; idosos acima de 65 anos somavam 2.080 pessoas; jovens entre 15 e 29 anos somavam 8.301 pessoas. O polo Cintra, conforme se observa na espacialização de dados, possui por todo o seu território segmentos de baixa renda, em que a escala numérica de distribuição entre os setores censitários é de 25 a 48 domicílios e de 49 a 73 domicílios. A unidade de CRAS central e Cintra possui 3.663 famílias referenciadas; os beneficiários do BPC idoso somam 1.029 pessoas; beneficiários do BPC pessoas com deficiências somam 560 beneficiários.

Quanto ao território afirmam não haver elementos que impeçam o acesso da população aos serviços prestados na unidade. Pontuam que os “bairros” Vila Luiza, Clarindo Lopes e Francisco Peres, que pertencem ao polo São Judas, seriam mais bem atendidos se pertencessem ao polo central, pela proximidade a que se encontram do centro. Afirmam que a população destes “bairros” procura atendimento no CRAS central, mostrando que a distância em relação ao São Judas não justifica que estes setores pertençam a tal polo e respectiva unidade de CRAS.

### 3.1.7 Polo São Judas

Figura 26 – Unidade de CRAS e entorno do Polo São Judas



Fonte: ROCHA, 2016.

A figura 26 mostra a unidade de CRAS e entorno do Polo São Judas. Este polo possui extensão de 4.42 km<sup>2</sup>; é formado por 38 unidades censitárias ou 17 loteamentos; pelo Censo IBGE de 2010 os domicílios de baixa renda somavam 2.701 unidades; o número de idosos acima de 65 anos era 1.993 pessoas; os jovens entre 15 a 29 anos somavam 9.908 pessoas.

Todo o polo é caracterizado por baixa renda. O número de famílias referenciadas soma 3.553 famílias, revelando acréscimo de 852 domicílios de baixa renda no período compreendido entre o ano de 2010 e 2015; beneficiários do BPC idoso somam 408 pessoas; BPC pessoas com deficiências soma 333 cidadãos.

Quanto ao território afirmam que os “bairros” Santo Inácio e Vila Sion, pertencentes atualmente aos polos Maracanã e Delfino Magalhães, respectivamente, seriam mais bem atendidos se pertencessem ao polo São Judas, devido a proximidade que deste se encontram. A população destes “bairros” busca acessar os serviços de assistência através do CRAS São Judas; ao passo que os “bairros” Clarindo Lopes, Francisco Peres e João Botelho, pertencentes ao CRAS São Judas estão mais próximos ao CRAS central; a população busca no CRAS central os atendimentos de que necessita e questiona o fato de legalmente pertencer ao São Judas, uma vez que se aproxima da unidade central.

Os serviços ofertados na unidade, tanto para crianças e adolescentes como para idosos, contam com participação efetiva deste público. As/os profissionais assistentes sociais julgam que a equipe e equipamentos são suficientes para atendimento às demandas do polo. Neste polo não há proposição de reconfigurações territoriais para além da relocação dos setores supracitados

### 3.1.8 Polo Jk/Village

Figura 27 – Unidade de CRAS e entorno do Polo JK/Village



Fonte: ROCHA, 2016.

A figura 27 mostra a unidade de CRAS do Polo JK/Village e seu entorno. Este polo possui extensão de 20,86 km<sup>2</sup>. Dados do Censo IBGE de 2010 apontaram a presença de 2.865



domicílios de baixa renda neste; pessoas idosas a partir de 65 anos somaram 915 pessoas nesta data e jovens na faixa etária de 15 a 29 anos somaram 7.229 pessoas. Atualmente se encontram referenciadas na unidade de CRAS deste território 3.395 famílias, um acréscimo de 530 famílias de baixa renda no polo no período que compreende os anos de 2010 a 2015; os idosos beneficiários do BPC somam 251 indivíduos e pessoas com deficiências beneficiárias do mesmo somam 317 pessoas.

A grande extensão do território é apontada pelas assistentes sociais como fator que impossibilita o acesso de famílias residentes nos “bairros” Jardim Primavera, JK, Monte Sião, Universitário e Planalto aos serviços ofertados na unidade. Os vazios urbanos que separam estes “bairros” são apontados como fatores geográficos que dificultam este acesso. Além disto, a chegada de três residenciais populares – Monte Sião I, Monte Sião II e Minas Gerais - representou sobrecarga para a rede de atendimento socioassistencial, uma vez que aumentou a demanda, mas a infraestrutura da rede não contou com acréscimo de profissionais e equipamentos para atendimento.

Quanto a reconfigurações territoriais visando que as demandas sejam mais bem atendidas, as assistentes sociais atuantes neste polo sugerem a sua fragmentação e implante de nova unidade de CRAS, garantindo atendimento aos “bairros” que devido a presença de vazios urbanos não acessam serviços prestados na unidade.

### 3.1.9 Polo Delfino Magalhães

Figura 28 – Unidade de CRAS e entorno do Polo Delfino Magalhães



Fonte: ROCHA, 2016.

A figura 28 mostra a unidade de CRAS do Polo Delfino Magalhães e seu entorno. Este polo possui extensão de 8.88 km<sup>2</sup>. Dados do Censo IBGE de 2010 apontaram a presença de 3.878 domicílios de baixa renda neste; pessoas idosas a partir de 65 anos somaram 1.645 pessoas nesta data e jovens na faixa etária de 15 a 29 anos somaram 10.583 pessoas. Atualmente se encontram referenciadas na unidade de CRAS deste território 4.405 famílias, um acréscimo de 527 famílias de baixa renda no polo no período que compreende os anos de 2010 a 2015. Os idosos beneficiários do BPC somam 489 indivíduos e pessoas com deficiências beneficiárias do mesmo somam 520 pessoas.

As assistentes sociais participantes da entrevista afirmam que todos os “bairros” são alcançados pelo serviço de busca ativa assim como a população acessa os serviços de convívio ofertados na unidade. Todas as faixas etárias as quais se direcionam os serviços de convivência tem participado dos mesmos sem impedimentos territoriais ou qualquer outro fator que os limitem a tal participação. Quanto ao território julgam não necessitar de reconfigurações. Equipamentos são suficientes para atendimento à demanda, mas quanto à equipe afirmam a necessidade de mais um/uma assistente social atuando pela manhã. Há apenas uma profissional neste turno.

### 3.1.10- Polo Renascença e São João

Figura 29 – Unidade de CRAS e seu entorno no Polo Renascença e São João



Fonte: ROCHA, 2016.

A figura 29 mostra a unidade de CRAS e seu entorno no Polo Renascença e São João. O polo possui extensão de 1.98 km<sup>2</sup>, possui 15 unidades censitárias segundo o IBGE ou 14 loteamentos segundo a gestão municipal. Dados do Censo IBGE de 2010 apontaram a presença de 1.609 domicílios de baixa renda neste; idosos a partir de 65 anos somaram 715

peças e jovens na faixa etária de 15 a 29 anos somaram 4.659 pessoas. O Polo São João, agregado ao Renascença formando um único território de CRAS, possui extensão de 2.98 km<sup>2</sup>, formado por 24 unidades censitárias ou 07 loteamentos. Quanto à baixa renda havia no polo 1.814 domicílios nesta condição no ano de 2010. Idosos acima de 65 anos somaram 1.377 pessoas e jovens na faixa etária de 15 a 29 anos somaram 6.493 pessoas.

O CRAS do polo atende a 14 ‘bairros’, contendo 3.200 famílias referenciadas. Os idosos beneficiários do BPC somam 499 indivíduos e pessoas com deficiências beneficiárias do mesmo somam 481 pessoas. Dentre estes 14 “bairros” mencionados, 09 são considerados pelas assistentes sociais como locais de alto risco social. Dentre estes nove ‘bairros’ se encontram as favelas Vila Tupã e Cidade Cristo Rei, apontados pelas assistentes como casos ainda mais gritantes que os demais em matéria de violação de direitos.

Nestes nove ‘bairros’ não se pode falar em vulnerabilidade social, afirma uma das profissionais, devido a natureza das demandas que ali se encontram, são casos de risco social, que dependeriam de atendimentos especializados, uma vez que para além do fator baixa renda há violações diversas de direitos, principalmente de crianças e adolescentes, que são desde muito cedo aliciados ao tráfico de drogas e prostituição. Meninos são aliciados ao tráfico como aviõezinhos e meninas aliciadas à prostituição.

Quanto à equipe e equipamentos afirmam a necessidade de mais uma/um assistente social e uma/um psicóloga/o para melhor atendimento às demandas e suas especificidades. Quanto à questão territorial afirmam não haver necessidade de readequações. Informam que a conformação territorial neste polo beneficia a atuação da equipe nas favelas bem como beneficia o acesso de moradores da favela à unidade, uma vez que neste território facções rivais não ficaram unidas. A conformação se deu de forma que apenas uma facção atua em favelas presentes neste. Afirmam que o território é marcado ainda por altos índices de violência devido à própria natureza dos riscos sociais que o envolve, principalmente relacionada à criança e ao adolescente. É grande entre estes o índice de evasão escolar.

### **3.2 Análise das observações e apontamentos das/dos assistentes sociais**

Após esta exposição que demonstra a realidade apontada por assistentes sociais em seus polos de atuação e as soluções que propõem para atendimento às demandas, chegou-se a conclusões quanto aos polos que se tornam objeto final para reconfigurações territoriais, sendo estes os polos Santos Reis, Maracanã, Independência e JK.

Os polos Central e São Judas propõem reconfigurações no sentido de acrescentar ou retirar “bairros” que legalmente pertencem a estes, porém, seriam mais bem atendidos por outras unidades de CRAS, devido a proximidade do público alvo em relação a estes outros. Os demais consideram que a sua dimensão e configuração territorial não apresenta empecilhos para acesso do público aos serviços prestados na unidade de CRAS. O quadro 01 sintetiza as ponderações realizadas pelos/pelas assistentes sociais quanto à configuração de seus territórios e atendimento às demandas que estes apresentam.

Quadro 01 – Síntese das ponderações realizadas pelos assistentes sociais quanto a seus territórios de atuação

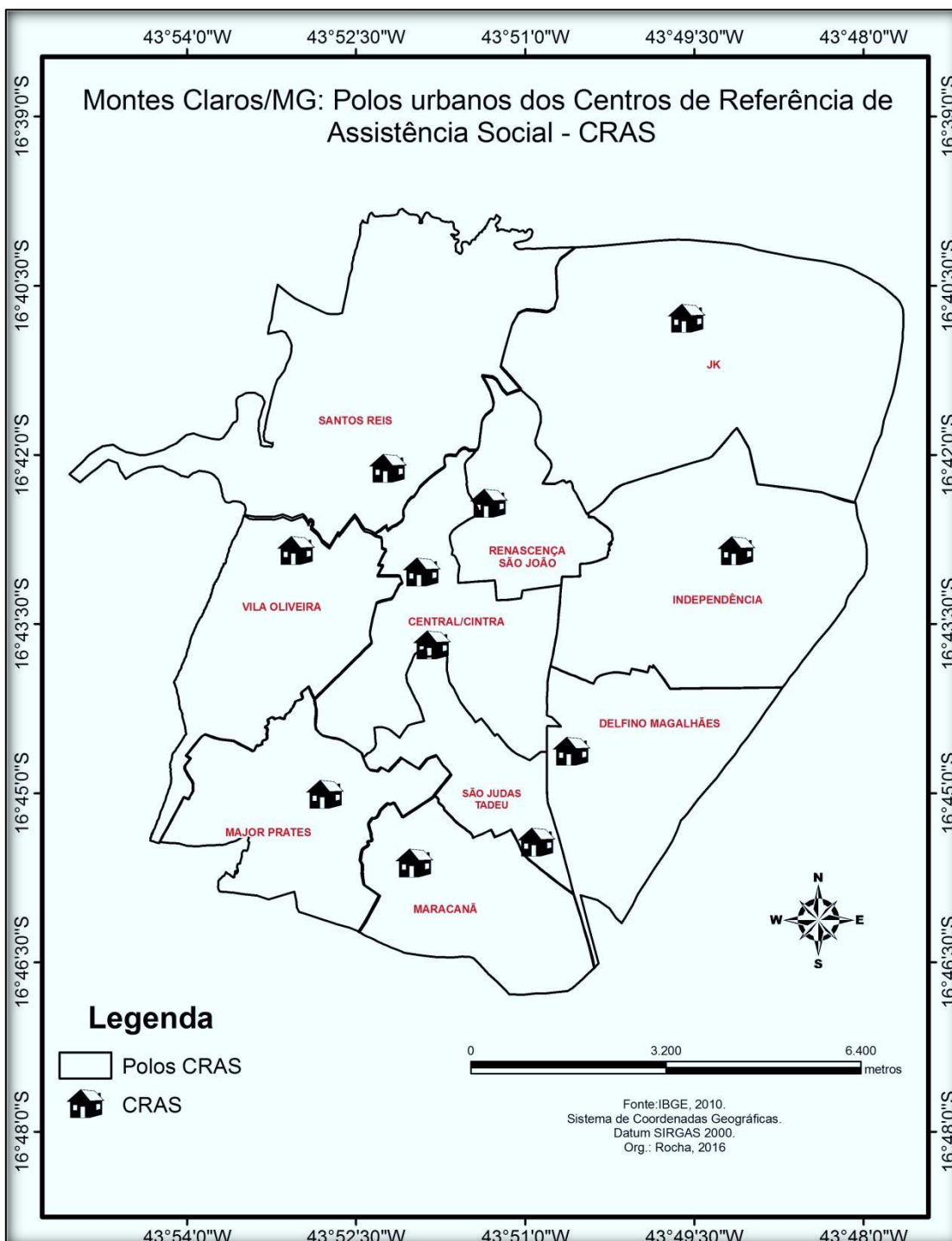
Polo	Extensão Km <sup>2</sup>	Nº de setores censitários	Nº de famílias referenciadas ao CRAS	Difícultores de acesso	Reconfigurações territoriais propostas pelos/pelas Assistentes Sociais
Maracanã	7.49	39	3.000	*Distâncias *Presença do anel rodoviário sul	*Agregar o “bairro” Santo Inácio ao Polo São Judas *Dividir o Polo Maracanã tomando como base o anel rodoviário sul, alocando-se uma nova unidade de CRAS que atenda aos “bairros” Olga Benário, Residencial Sul, Santo Amaro e adjacências. *Implante de aparatos públicos que atendam especificamente aos residenciais populares, uma vez que geralmente se encontram em locais isolados e distantes das entidades prestadoras de assistência em geral.
Santos Reis	17.57	47	6.480	*Grande extensão do território. *Extensos vazios urbanos. *Presença da BR 135	*Fragmentação do território de forma que os “bairros” Castelo Branco, Residencial Vitória, Vila Cedro, Distrito Industrial e adjacências sejam atendidos por nova unidade de CRAS. *Implante de aparatos públicos que atendam especificamente aos residenciais populares, uma vez que geralmente se encontram em locais isolados e distantes das entidades prestadoras de assistência em geral.
Independência	14.01	31	3.660	*Isolamento *Locação em via com declive, sem pavimentação. *Grande extensão do território. *Extensos vazios urbanos.	* Legalização da pertença dos “bairros” Belvedere I, Belvedere II e São Bento, uma vez que ainda não se sabe a qual unidade de CRAS estes de fato pertenceriam. População procura atendimento no CRAS Independência. *Fragmentação do território e locação de nova unidade de CRAS que atenda aos “bairros” Chácara Ceres, Esplanada, Guarujá, Interlagos, Monte Carmelo I, Monte Carmelo II, Parque Pampulha, Regina Peres, Santa Laura, Santa Lúcia I e Santa Lúcia II.
Vila Oliveira	8.81	13	1.800	Não há	Não foram apontadas reconfigurações necessárias ao polo.

Polo	Extensão Km <sup>2</sup>	Nº de setores censitários	Nº de famílias referenciadas ao CRAS	Dificultadores do acesso	Reconfigurações territoriais propostas pelos/pelas Assistentes Sociais
Central e Cintra	6.13 2.89	51 33	3.663	Não há	*Acréscimo dos “bairros” Vila Luiza, Clarindo Lopes e Francisco Peres ao CRAS Central, uma vez que se aproximam desta unidade. Atualmente os setores pertencem ao CRAS São Judas e a população usuária não concorda com esta pertença apontando que deveriam estar referenciados ao CRAS central.
São Judas	4.42	38	3.553	Não há	*Acréscimo dos “bairros” Santo Inácio e Vila Sion ao Polo São Judas, uma vez que moradores destes setores procuram nesta unidade o atendimento de que necessitam. Os “bairros” citados atualmente pertencem, respectivamente, aos polos Maracanã e Delfino Magalhães. *Retirada dos “bairros” Clarindo Lopes, Francisco Peres e João Botelho do CRAS São Judas e locação dos mesmos ao Polo Central, uma vez que se aproxima mais deste e a população procura neste os serviços de que necessita.
Jk/Village	20.86	27	3.395	*Grande extensão do território. *Extensos vazios urbanos.	*Fragmentação do território e locação de nova unidade de CRAS que atenda os setores Jardim Primavera, JK, Monte Sião, Universitário, Planalto, e adjacências. *Aparatos que atendam aos residenciais.
Delfino Magalhães	8.88	35	4.405	Não há	Não foram apontadas reconfigurações territoriais necessárias.
Renascença e São João	1.98 2.98	15 24	3.200	Não há	Não foram apontadas reconfigurações territoriais necessárias.
Major Prates	8.43	40	3.553	Não há	Não foram apontadas reconfigurações necessárias ao polo.

Fonte: Entrevistas junto a Assistentes Sociais da cidade de Montes Claros, 2015.

A figura 30 demonstra a configuração territorial que de fato se encontra posta para o trabalho da assistência social em Montes Claros, em que o Polo Cintra se une ao Polo Central e o Polo Independência se une ao Polo São João. Desta forma se tem na realidade dez polos urbanos de atuação da assistência social, cada qual contendo uma unidade de CRAS, sendo que no Polo central se encontra alocada também a unidade de CRAS rural.

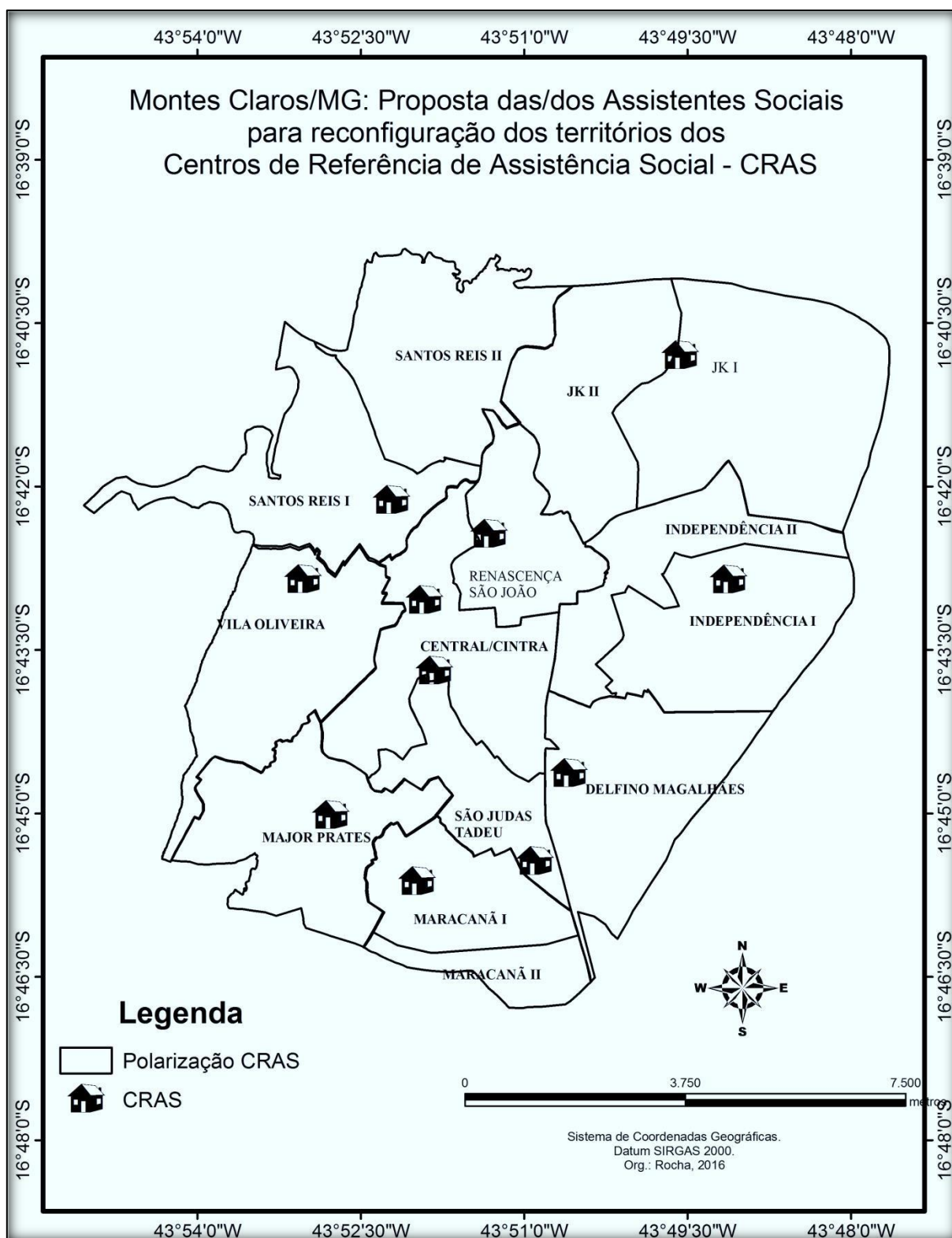
Figura 30 : Territórios urbanos da Política de Assistência Social – Fusão Renascença/ São João e Central/Cintra.



A figura 31, por sua vez, simula a fragmentação territorial proposta pelas/pelos assistentes sociais atuantes em territórios extensos, sendo estes os Polos Santos Reis, Maracanã, JK/Village e Independência, que na figura 31 aparecem em suas versões I e II, de forma que os Polos descritos como I compreendem o correspondente à unidade de CRAS da configuração atual; a versão II simboliza a nova territorialização, que receberia novas unidades de CRAS, sendo estas o Santos Reis II, Maracanã II, JK/Village II e Independência II. A simulação foi construída tomando como parâmetro as sugestões apontadas pelas/pelos profissionais através do quadro I, mostrado anteriormente.



Figura 31- Mapa da reconfiguração territorial proposta pelas/pelos assistentes sociais para atuação da Política de Assistência Social em Montes Claros/MG.



Org: ROCHA, 2016.

O que esta pesquisa observa, a partir da análise do número de famílias cadastradas nas unidades de CRAS e do número de domicílios de baixa renda nos territórios, é que o Polo Santos Reis figura como prioritário em necessidade de reconfiguração territorial, uma vez que o atual número de famílias cadastradas no CRAS deste território já excede o que prevê a Norma Operacional Básica do SUAS para municípios com o porte populacional de Montes Claros, sobrecarregando a equipe de profissionais.

O Polo Maracanã possuía, no ano de 2010, 4.703 domicílios de baixa renda e atualmente se encontra com 3.000 destes referenciados ao CRAS. Seria necessário um levantamento atual de dados para saber se houve aumento do número destes para além dos 5.000 domicílios/famílias, limite por unidade de CRAS determinado pela Norma do SUAS. Não é possível a esta pesquisa, neste momento, empreender este levantamento atualizado devido ao fato de que neste trabalho utiliza a base de dados do IBGE, que disponibiliza informações a cada dez anos. Seria necessário acesso a outros meios de levantamento de dados, para o que não há tempo no momento, devido aos prazos a cumprir no Mestrado acadêmico. Confirmado o aumento do número de domicílios para além dos 5.000, se confirmaria a necessidade de fragmentação territorial e implante de nova unidade de CRAS que atendesse ao excesso apresentado pelo atual território.

O Polo Independência possuía, no ano de 2010, 3.491 domicílios de baixa renda e atualmente se encontra com 3.660 famílias referenciadas, número que ainda se distancia do limite previsto pela Política de Assistência (5.000 famílias cadastradas segundo o porte do município). Caso dados recentes confirmem que o território possui menos de 5.000 famílias/domicílios de baixa renda, poderia se tornar oneroso para o poder público municipal empreender a sua fragmentação e locação de nova unidade de CRAS, para atendimento a um número pequeno de famílias em relação ao total limite para as unidades de CRAS do município. O mesmo se observa quanto ao Polo Jk, cujo número de domicílios de baixa renda era de 2.865 no ano de 2010 e se encontra atualmente com 3.395 famílias referenciadas ao CRAS, número ainda inferior ao limite estabelecido.

A cidade de Montes Claros é configurada de tal forma que os aglomerados populacionais que compõem cada loteamento, em polos como Santos Reis, Independência e Jk, são marcados pela presença de grandes extensões de terras desocupadas, os vazios urbanos. Assim, as unidades de CRAS nestes polos, mesmo não alcançando o número máximo de 5.000 famílias

referenciadas, segundo o porte do município, encontram dificuldades em atender às demandas que possuem.

Diante deste quadro conclui-se que, em territórios cujo número de famílias de baixa renda excede a quantidade estabelecida pela Norma Operacional Básica do SUAS, para o porte do município, há necessidade de fragmentação do território e locação de nova unidade de CRAS, sendo estes o Polo Santos Reis e possivelmente o Polo Maracanã. Aos territórios cujo número de famílias de baixa renda não atinge o limite estabelecido, mas existem elementos que promovem a dispersão populacional, sugere-se o implante de equipes volantes de assistência social, sendo estes os Polos Independência e JK/Village.

O trabalho denominado “volante” no município é realizado apenas pelo CRAS rural, em atendimento a 173 comunidades, que juntas somavam 4.746 famílias no ano de 2010. Deste total, 907 domicílios possuíam renda per capita mensal de até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo e 72 domicílios possuíam renda de  $\frac{1}{4}$  a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo per capita mensal. Na unidade de CRAS rural se encontram referenciadas atualmente, segundo informam assistentes sociais atuantes nesta unidade, 1.891 famílias.

Apesar de que apenas a zona rural conta com trabalho volante do CRAS, uma especificidade dos polos urbanos Independência e JK/Village, qual seja a dispersão da população em função dos loteamentos vazios, leva esta pesquisa a apontar que o trabalho de equipes volantes poderia ser adotado também por estas duas unidades de CRAS urbanos, em que se observa a realidade de dispersão populacional e problemas de acesso dos usuários ao serviço, bem como dificuldades da equipe técnica em realizar a busca ativa e articulação da rede socioassistencial em benefício dos usuários dispersos.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome disponibiliza aos CRAS orientações referentes à composição, financiamento e procedimentos do trabalho volante. Informa que o CRAS volante não é uma instância independente de um CRAS sede, mas sim uma extensão deste, atuando em territórios onde ocorre dispersão populacional.

O trabalho do CRAS volante é financiado por meio do piso básico variável, que financia as especificidades identificadas no município, para manutenção de uma equipe composta por

dois profissionais de nível superior, sendo um assistente social e, de preferência, um psicólogo, e dois profissionais de nível médio (BRASIL, 2009a).

Ao assistente social, acompanhado pelo psicólogo, cabe a realização das atividades que compõem o PAIF, ou seja, acolhida, ações particularizadas, acompanhamento familiar particular ou em grupo, de acordo com as especificidades socioterritoriais e encaminhamentos (BRASIL, 2009a). Também desempenha a função de técnico de referência do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, quando as atividades deste serviço forem desenvolvidas nas localidades atendidas pela equipe volante (BRASIL, 2009a). Oferta o serviço de proteção básica no domicílio para famílias com presença de pessoas com deficiência ou idosos que dele necessitam; identifica as famílias com perfil para acesso à renda, com registro específico daquelas em situação de extrema pobreza; identifica situações de vulnerabilidade e risco social ofertando os serviços cabíveis a cada caso ou encaminhando as situações para outros serviços.

A/O assistente social, neste âmbito de ação, se responsabiliza por fazer um levantamento das necessidades locais relativas ao SUAS, observadas durante o trabalho volante, repassando – as a/ao coordenadora/or do CRAS sede, para que sejam tomadas as devidas providências. Trata-se de uma articulação dos setores do CRAS no sentido de garantir o acesso da população aos benefícios.

O MDS orienta que é fundamental a promoção de reuniões periódicas organizadas pela coordenação do CRAS sede com a sua equipe de referência e equipe volante, no sentido de planejar as ações e avaliar os resultados obtidos através da estratégia específica de deslocamento do trabalho.

Outro ponto destacado se refere ao registro das informações sobre atendimento, encaminhamento e acompanhamento às famílias. Inserção de informações sobre a relação da família com as condicionalidades ligadas ao Programa Bolsa Família, ou seja, se está havendo negligências com a saúde, a educação, se houve suspensão de benefício, enfim, todas as informações referentes aos atendimentos e encaminhamentos devem ser registrados pelo profissional.

Cada CRAS pode possuir apenas uma equipe volante, e esta se responsabiliza pela continuidade da oferta dos serviços de proteção à população dispersa pelo território, garantindo o retorno periódico da equipe a cada localidade. Fica sob sua competência o conhecimento das famílias e suas principais características, ou seja, esta equipe, e principalmente o assistente social, deve estar atento às vulnerabilidades que compõem a realidade de cada caso, possibilitando o acesso à rede de serviços, bem como tornando visíveis e fortalecendo as potencialidades individuais dos sujeitos envolvidos nas demandas, por meio do apoio do poder público (BRASIL, 2009a).

Uma vez que a realidade urbana de Montes Claros se apresenta sob a configuração de vazios entre loteamentos, faz-se necessário que o Plano de Assistência Social seja construído levando-se em consideração esta realidade específica, adotando as estratégias necessárias para um alcance efetivo das demandas e participação da população nas atividades que visam a prevenção de riscos sociais, garantindo o viés de direito adquirido que a Constituição de 1988 bem como a Política de Assistência Social sustentam, sendo a adoção de unidades volantes estratégia válida para territórios que não possuem o número limite de famílias de baixa renda segundo o porte municipal, mas apresentam dispersão de sua população devido aos vazios urbanos.

O acesso desta pesquisa ao Plano de Assistência Social de Montes Claros possibilitou a constatação de que este não menciona a divisão territorial da cidade em territórios das Políticas de saúde e assistência social. Não há menção aos 12 polos, às características específicas de cada um e às medidas adotadas para atendê-los em suas especificidades. O Plano Plurianual da Assistência Social 2014-2017 traz menção à oferta dos Programas, Projetos, Serviços e Benefícios; descreve as entidades públicas e privadas que compõem a rede socioassistencial, bem como determina metas a serem cumpridas quanto aos Programas, Projetos, Serviços e Benefícios com os quais trabalha, porém não há menção aos territórios, suas demandas, seus históricos socioeconômicos e unidades de CRAS nestes implantados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A redução da pobreza e a promoção do desenvolvimento social dependem da constante avaliação e reconfigurações necessárias aos mecanismos legalmente criados para este fim. Refletiu-se durante este trabalho a reconfiguração do papel do Estado frente às expressões da questão social. Mitigar situações de vulnerabilidade deixa de ser um ato de caridade e filantropia realizados por setores civis e se torna papel do Estado através do sistema de seguridade social.

Faz-se necessário que os equipamentos disponibilizados para tal garantam de fato acesso e permanência do público alvo junto aos serviços prestados, com intuito de enfrentamento à pobreza em sua multidimensionalidade. Quando estes equipamentos não permitem acesso do público alvo tem-se um rompimento com a noção de direito adquirido e cria-se a noção de violação de direitos, conforme afirma Castel (2005), acentuando as expressões da questão social na atualidade.

O primeiro capítulo deste trabalho, após refletir a natureza e as origens da questão social e os meios adotados em diversos momentos históricos para mitigar as suas expressões, demonstrou que foi um desafio histórico a transição da assistência esporádica e filantrópica, para um sistema complexo, contínuo, integrante das leis de seguridade no país. O desafio do momento passa a ser então o desenvolvimento e manutenção de mecanismos e estratégias adaptados à realidade de cada município e de seus territórios de atuação, que garantam o acesso e permanência da população a este sistema público de proteção social.

Percebeu-se a partir desta pesquisa que na cidade de Montes Claros os equipamentos disponíveis para atuação da assistência social não são suficientes para atendimento às demandas. A começar pela proximidade ou distanciamento das unidades de CRAS em relação ao público alvo, conforme explorado no segundo capítulo, em que territórios extensos possuem aglomerações populacionais não atingidas pela política de assistência; em seguida se aponta, na análise inicial empreendida no terceiro capítulo, que os territórios apresentam disparidades em sua dimensão e número de loteamentos componentes. A diferença dimensional entre o território mais extenso – Polo JK, 20,86 km<sup>2</sup> - e o menor território – Polo Renascença, 1,98 km<sup>2</sup> - é de 18,88 km<sup>2</sup>. Os territórios extensos, devido a presença de vazios

urbanos e de elementos como anéis rodoviários, dificultam acesso da população e trabalho de busca ativa da equipe técnica.

Também no terceiro capítulo deste trabalho as entrevistas junto aos assistentes sociais atuantes em cada polo urbano apontaram carências como a indisponibilidade de meios de locomoção da equipe técnica pelos territórios extensos, uma vez que um veículo fica disponível para cada unidade de CRAS duas vezes por semana; a dimensão inadequada de algumas salas destinadas às reuniões, fruto da adaptação de domicílios residenciais para equipamento da política; demora em tramitar licitações que garantam o fornecimento constante de materiais básicos como cartuchos de tinta - que garantam a impressão e encaminhamento de documentos em tempo hábil - carências na oferta de meios de comunicação entre a rede socioassistencial, como internet disponível para acesso de todos os profissionais e falta de disponibilidade de ligações telefônicas de aparelhos fixos para unidades móveis.

Ouvir as/os profissionais que atuam diretamente com estas questões, analisar as suas proposições e construir, a partir das técnicas do geoprocessamento, os territórios da Política, contando com a contribuição destes, figura como democratizar a construção de ações no âmbito da Política. Fala-se em participação democrática, mas pouco se age no sentido de promover-la, divulgar-la, incentivar-la. Os atores envolvidos na prática cotidiana são os mais indicados em apontar as suas carências e falhas, bem como as suas potencialidades e ganhos.

Neste contexto de planejamento das ações interventivas se destaca o protagonismo das geotecnologias no estudo de realidades sociais uma vez que as geotecnologias permitem a integração de dados provenientes de bases diferenciadas, tais como IBGE, prefeitura e CADÚnico, para diagnóstico das demandas apresentadas e proposição de meios efetivos de intervenção.

Desta forma, após contribuições das assistentes sociais e análises empreendidas por esta pesquisa mediante construções utilizando técnicas de geotecnologia, conclui-se que as alterações apontadas e cabíveis aos territórios urbanos dos CRAS em Montes Claros são: agregar o “bairro” Santo Inácio, pertencente ao Polo Maracanã, ao Polo São Judas; legalização da pertença dos “bairros” Belvedere I, Belvedere II e São Bento ao Polo Independência, uma vez que ainda não se sabe a qual unidade de CRAS estes “bairros” de

fato pertenceriam; acréscimos dos “bairros” Vila Luiza, Clarindo Lopes e Francisco Peres ao CRAS Central, uma vez que se aproximam desta unidade - atualmente os “bairros” pertencem ao CRAS São Judas e a população usuária não concorda com esta pertença apontando que deveriam estar referenciados ao CRAS central; acréscimo dos “bairros” Santo Inácio e Vila Sion ao Polo São Judas, uma vez que moradores destes setores procuram nesta unidade o atendimento de que necessitam - os “bairros” citados atualmente pertencem, respectivamente, aos polos Maracanã e Delfino Magalhães; retirada dos “bairros” Clarindo Lopes, Francisco Peres e João Botelho do CRAS São Judas e locação dos mesmos ao Polo Central, uma vez que se aproximam mais deste e a população procura neste os serviços de que necessita; fragmentação do polo Santos Reis e locação de nova unidade de CRAS, para transferência e atendimento do excedente de famílias de baixa renda já cadastradas na atual unidade e atendimento aos “bairros” Castelo Branco, Residencial Vitória, Vila Cedro, Distrito Industrial e adjacências, que segundo assistentes sociais atuantes neste polo, não contam com efetiva cobertura da política devido a longa distância a que se encontram da atual unidade de CRAS; estudo com base em fontes de dados atuais para se conhecer o número de domicílios de baixa renda dos Polos Maracanã, Independência e JK, propondo-se a fragmentação daqueles que tenham ultrapassado o limite de 5000 famílias de baixa renda e adoção de equipe volante de assistência social em territórios que ainda não atingiram o limite, mas apresentam dispersão da população pelo território, atendendo nestes, inclusive, aos residenciais populares do Programa Minha Casa Minha vida, uma vez que foi apontada a longínqua distância em que se encontram dos equipamentos urbanos; pavimentação da via de acesso ao CRAS do Polo Independência; planejar projetos municipais que incluam jovens na faixa etária de 18 a 29 anos - a entrevista junto aos assistentes sociais demonstrou a carência de ações no município que acompanhem de maneira efetiva a juventude nesta faixa etária, maior parte desta proveniente de famílias de baixa renda, que se encontram às margens de ações efetivas do poder público local. As unidades de CRAS não possuem acompanhamento de quantos sejam e onde estão localizados na cidade e zonas rurais, segundo informou uma das profissionais entrevistadas.

Este trabalho, realizado em escala local, apresenta relevância em escala abrangente uma vez que a técnica de geoprocessamento utilizada para estudo dos territórios de uma política pública e proposição de reconfigurações, é aplicável a todos os modelos de políticas públicas que tenham na divisão em microterritórios de sua atuação um dos pilares de fundamento.

A técnica de estudo de territórios da Política de Assistência Social, com representação cartográfica de passos e resultados, a partir da visão dos profissionais que nestes atuam, pode



ser aplicada onde quer que a Política se desenvolva. A representação de dados socioeconômicos através da cartografia se torna assim um instrumento basilar na representação das diversas realidades sociais e econômicas que perpassam o meio urbano e rural.

Outros trabalhos sobre serviços sociais, que adotam a territorialização como instrumentos de gestão, poderão ser desenvolvidos, utilizar metodologia semelhante a esta pesquisa para construir o trabalho de revisão dos seus territórios na perspectiva de outros profissionais, tais como da saúde, da educação, da segurança pública, dentre outros.

## REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luiz. PNUD lança o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). **Informativo Universidade Regional UNIJUÍ**. Nov, 2010. Disponível em: <<http://www.projetos.unijui.edu.br/cidadania/index.php/gscnoticiasap/27-novembro-2010/199-ipm>>. Acesso em: 09 ago. 2015.

ANDRADE, Manuel Correia de. **A questão do território no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 2004. ISBN 85-271-0318-4.

BAPTISTA, Emerson Augusto; RIGOTTI, José Irineu Rangel. **A POPULAÇÃO DE DEFICIENTES NO ESTADO DE MINAS GERAIS: uma análise exploratória a partir dos Censos Demográficos de 2000 e 2010**. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2013. 25p.

BARBOSA, Rui. **A questão social e política no Brasil**. São Paulo: LTR. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1983.

BRASIL. Ministério Público do Espírito Santo- MPES - **Histórico da política de Assistência Social**. Texto produzido para a Capacitação Regional de Conselheiros Estaduais e Municipais de Assistência Social. Agosto/2000. Disponível em: <[http://www.mpes.gov.br/anexos/centros\\_apoio/arquivos/11\\_2094171243852009\\_1\\_1\\_historico\\_politico\\_assistencia\\_social.pdf](http://www.mpes.gov.br/anexos/centros_apoio/arquivos/11_2094171243852009_1_1_historico_politico_assistencia_social.pdf)> - Acesso em: 08 out 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de assistência Social- PNAS/2004. Norma Operacional Básica-NOB/SUAS**. Brasília, novembro de 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacita SUAS. Planos de assistência Social: diretrizes para elaboração**. ISBN: 978-85-60700-08-0 V.03. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Lei nº 8. 069 de 13 de junho de 1990, **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília: Editora do Ministério da saúde, 2008. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/estatuto\\_crianca\\_adolescente\\_3ed.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/estatuto_crianca_adolescente_3ed.pdf)>. Acesso em

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. 1. ed. Brasília, 2009a. 72 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **CRAS - A Melhoria da estrutura física para o aprimoramento dos serviços - orientações para gestores e projetistas municipais**. Secretaria Nacional de Assistência Social: Brasília - DF, 2009b, 56 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, Estatuto do Idoso, uma conquista de todos os brasileiros**. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Boletim Informativo “A extrema pobreza em seu município/Montes Claros-MG”**, 2015. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega\\_pdf.php?rel=extrema\\_pobreza](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=extrema_pobreza)>. Acesso em: mai. 2015a.

\_\_\_\_\_. Câmara dos deputados. Lei nº 12.852 de 5 de agosto de 2013, **Estatuto da Juventude e legislação correlata**. 2ª ed. Brasília: Edições Câmara, 2015. Disponível em: <[file:///C:/Users/angel%20rocha/Downloads/estatuto\\_juventude\\_2ed.pdf](file:///C:/Users/angel%20rocha/Downloads/estatuto_juventude_2ed.pdf)>. Acesso em: naj.2015b.

CASTEL, Robert; **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

\_\_\_\_\_. As transformações da questão social. In: \_\_\_\_\_. WANDERLEY, Luiz; Eduardo W; WANDERLEY-BELFIORE, Mariangela. **Desigualdade e a questão social**. 3.ed. São Paulo: EDUC, 2011.

CRUZ, José Manuel Garcia de la. Desigualdad y Formas del Capitalismo. Políticas Públicas- **Revista Interdisciplinar del Centro de Políticas para el Desarrollo**. Departamento de gestion e políticas publicas. Facultad de administracion y economia de la Universidad de Santiago de Chile, 2014, n.01, v.07. ISSN 0718-462x. Disponível em: <<http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/viewFile/1571/1448#>> Acesso em: mar. 2015.

DELLAGNEZZE, René. O estado de bem estar social, o estado neoliberal e a globalização no século XXI. Parte II – O estado contemporâneo. In: **Revista Âmbito jurídico**, Rio Grande, Ano. XV, n. 107, dez. 2012. ISSN - 1518-0360. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12618&revista\\_caderno=16](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12618&revista_caderno=16)> Acesso em: jul. 2014.

DIAS, Carlos Roberto Pereira; RODRIGUES, Luciene. Desenvolvimento Social e Pobreza: A construção do Índice de Desenvolvimento Familiar-IDF em territórios com desigualdades socioespaciais. **Revista Argumentos**. Montes Claros, v. 5, n. 1, p.111-142, jul. 2011.

ESPÍRITO-SANTO, P.S; OLIVEIRA, P.T; RIBEIRO, D.F. **O conceito de desenvolvimento social sob a ótica do pensamento complexo**. Anais do 4º Congresso brasileiro de sistemas – Centro Universitário de Franca, 2008. ISBN: 978-85-87406-40B. Disponível em: <[legacy.unifacet.com.br/quartocbs/artigos/D/D\\_160.pdf](http://legacy.unifacet.com.br/quartocbs/artigos/D/D_160.pdf)> Acesso em: mai. 2015.

FALCON, Francisco José Calazans. O capitalismo unifica o mundo. In: (org.) FILHO, Daniel Aarão Reis; FERREIRA, Jorge; ZENHA, Celeste. **O século XX: o tempo das certezas. Da formação do capitalismo à primeira grande guerra**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

FARIA, Rivaldo Mauro de; BOTOLOZZI, Arlêude. Espaço, território e saúde: contribuições de Milton Santos para o tema da Geografia da Saúde no Brasil. **Revista R.RA' E GA**. n.17,

p.31-41, 2009. Editora UFPR.

FERES, Juan Carlos; VILLAROTO, Pablo. A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica. **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. N. 15, 2013. ISSN 1808-0758.

FRAGA, Cristina Kologeski. A atitude investigativa no trabalho do assistente social. **Revista Serv. Soc. Soc. [online]**. 2010, n.101, pp. 40-64. ISSN 0101-6628. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n101/04.pdf>> Acesso em: 30 jan. 2015.

FRANÇA, Iara Soares de. **A cidade média e suas centralidades: o exemplo de Montes Claros no norte de Minas Gerais**. 2007. 256f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2007. Disponível em: <[http://www.ig.ufu.br/sites/ig.ufu.br/files/Anexos/Bookpage/Anexos\\_IaraSoares.pdf](http://www.ig.ufu.br/sites/ig.ufu.br/files/Anexos/Bookpage/Anexos_IaraSoares.pdf)> Acesso em: 30 set. 2014.

GARCIA-ALMIRALL, P. y GUTIÉRREZ, B. Políticas urbanas y de vivienda y desigualdad social. **Revista ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno**. Ano 9, nº. 26, Out, 2014. DOI: 10.5821/ace.9.26.3689. ISSN: 1886-4805. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/2099/15485>>. Acesso em: mar. 2015.

GUIMARÃES, Raul Borges. Política Nacional de Saúde, concepções de território e o lugar da vigilância em saúde ambiental. **HYGEIA, Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde**. ISSN: 1980-1726. Dezembro de 2008, 4(7): p.90-99.

HAESBAERT, Rogério. LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. Etc, espaço, tempo e crítica. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e outras coisas**. ISSN: 1981-3732. 15 de agosto de 2007, n.2, v.1, p. 39 a 52. Disponível em: <[http://www.uff.br/etc/UPLOADS/etc%202007\\_2\\_4.pdf](http://www.uff.br/etc/UPLOADS/etc%202007_2_4.pdf)> Acesso em: mar. 2015.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Censo Demográfico 2010: resultados gerais da amostra. **Revista Censo demogr**. ISSN 0104-3145. Rio de Janeiro, 2010, p.1-239.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2010: ESTADOS**. Minas Gerais. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=mg&tema=censodemog2010\\_ren](http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=mg&tema=censodemog2010_ren)>. Acesso em abril de 2015.

\_\_\_\_\_. **Base de informações do Censo Demográfico 2010: Resultados do Universo por setor censitário**. Rio de Janeiro, 2011, p.1-200.

LEAL, Adílio Alves. **Migração interna em Cidades Médias: aspectos socioeconômicos e espacialidade dos imigrantes de Montes Claros-MG a partir de análises do Censo Demográfico de 2010**. 2013. 211 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) - Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros, 2013.

LEITE, Marcos Esdras. **Geoprocessamento aplicado ao estudo do espaço urbano: o caso da cidade de Montes Claros/MG**. 2006. 118f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006. Disponível em: <[http://www.bdtu.ufu.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=1404](http://www.bdtu.ufu.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1404)> Acesso em: 01 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. BRITO, Jorge Luís Silva. Sensoriamento Remoto e SIG na identificação de áreas propensas à formação de favelas: o caso de Montes Claros (MG). **Boletim Goiano de Geografia**, vol.32, num.2, julho-diciembre, 2012, p. 159-175. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/bgg/article/view/21083/12392>> Acesso em: mai. 2014.

\_\_\_\_\_. PEREIRA, Anete Marília. Expansão territorial e os espaços de pobreza na cidade de Montes Claros. In: X ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA. **Anais eletrônicos do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005. P. 7475 – 7487. Disponível em: <[observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egall0/.../29.pdf](http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egall0/.../29.pdf)> . Acesso em: jul. 2015.

LIMA, Jacob Carlos. O trabalho e a utopia da igualdade social. **Revista Novos estud. - CEBRAP [online]**. 2011, n.89, pp. 212-220. ISSN 0101-3300. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n89/13.pdf>> Acesso em: 28 jan. 2015.

MANFRED, A.Z. **Do Feudalismo ao Capitalismo**. São Paulo: Global editora, 1982.

MARX e ENGELS. Trabalho assalariado e capital. In: **Marx e Engels. Obras Escolhidas**. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 198?.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. A ideologia em geral e em particular a ideologia Alemã. In: \_\_\_\_\_. **A Ideologia Alemã- Karl Marx e Friedrich Engels**. Trad. Luís Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998. (clássicos).

MELO, Mônica Aparecida Soares de. **Juventudes e espaço urbano: cursos da vida dos jovens da periferia de baixa renda na cidade de Montes Claros-MG**. 2015. 124 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) - Universidade Estadual de Montes Claros. Montes Claros, 2015.

MINGIONE, Enzo. Fragmentação e exclusão: a questão social na fase atual de transição das cidades nas sociedades industriais avançadas. **Revista Dados**. vol.41.n. 4. Rio de Janeiro, 1998. ISSN 1678-4588. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000400001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000400001&script=sci_arttext)> Acesso em 19 jun 2015.

NETTO, José Paulo. A questão social na América Latina. In: GARCIA, Maria Lúcia Teixeira; RAIZER, Eugênia Célia (Org.). **A questão social e as políticas sociais no contexto latino americano**. Vitória - ES: EDUFES, 2013. 284 p.

OLIVEIRA, Hélio Carlos Miranda de; SOARES, Beatriz Ribeiro. Cidade média: uma proposta metodológica a partir de indicadores ambientais, culturais e sociais. **Brazilian Geographical Journal: Geosciences and humanities research médium, Ituiutaba**, v.5, n.1

p. 220-230, jan./jun. 2014. ISSN 2179-2321. Disponível em:  
< <http://www.seer.ufu.br/index.php/braziliangeojournal/article/view/23819/13819>> Acesso em: jun. 2015.

PELLIZER, Olema Palmira. **História do Serviço Social**. Canoas: ed. ULBRA, 2008.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

PEREIRA, Anete Marília. **Cidade média e região: o significado de Montes Claros no Norte de Minas Gerais**. 2007. 351 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia/MG, Uberlândia/Mg, 2007. Disponível em:  
< [http://www.bdtu.ufu.br/tde\\_arquivos/15/TDE-2009-10-08T103209Z-1697/Público/Anete.pdf](http://www.bdtu.ufu.br/tde_arquivos/15/TDE-2009-10-08T103209Z-1697/Público/Anete.pdf)>. Acesso em: mai. 2015.

\_\_\_\_\_. SOUTO, Iara Vanessa Pereira; CARVALHO, Pedro Henrique Maia de; MARQUES, Louize Francielly Cardoso. A dimensão política no estudo das cidades médias: considerações sobre Montes Claros/MG. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DOS GEÓGRAFOS. **Anais eletrônicos do XVI Encontro Nacional dos Geógrafos**. Porto Alegre, RS, 2010. ISBN 978-85-99907-02-3. Disponível em:  
<<http://www.agb.org.br/xvieng/anais/edp?orderBy=inscrições.nome>> Acesso em: jul. 2015.

PORTO. César Henrique de Queiroz. **Paternalismo, poder privado e violência: o campo político Norte-mineiro durante a Primeira República**. Montes Claros-MG: Unimontes, 2007, 194p.

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

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Desigualdades de oportunidades e segregação residencial: a metropolização da questão social no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 59, p. 221/233, Maio/Ago. 2010.

ROCHA, Angélica de Santana. LEITE, Marcos Esdras. **Assistência social no Brasil e sua ação frente à questão social na atualidade**. In: 3º CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES. **Anais eletrônicos do 3º Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades**. Salvador – BA, 2014a. ISSN 2236-8736, n.3, v.2, p. 594-608. Disponível em:  
<<http://aninter.com.br/Anais%20CONINTER%203/GT%2002/38.%20ROCHA%20LEITE.pdf>> Acesso em: jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Centros de referência de assistência social - CRAS - e estratégias de enfrentamento à questão social**. In: 4º CONGRESSO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Montes Claros, 2014b. **Anais eletrônicos do 4º Congresso em Desenvolvimento Social**. Universidade Estadual de Montes Claros. P.1-14. Disponível em:  
< [http://www.congressods.com.br/quarto/anais/GT08/SESSAO1/02\\_GT\\_08.pdf](http://www.congressods.com.br/quarto/anais/GT08/SESSAO1/02_GT_08.pdf)>. Acesso em: jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Direito das famílias de baixa renda no Brasil através da ação dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. **Revista Âmbito jurídico**, Rio Grande, ano XVII, n. 126, jul 2014c. ISSN - 1518-0360. P.1-18. Disponível em: < [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14869&revista\\_caderno=14](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14869&revista_caderno=14)> Acesso em julho de 2015.

\_\_\_\_\_. **Urbanização e pobreza em Montes Claros – MG**. In: X ENCONTRO REGIONAL DE GEOGRAFIA. Montes Claros/MG, 2014d. **Anais eletrônicos do X Encontro Regional de Geografia**, 2014. Disponível em: <[unimontes.br/images/arquivo\\_56.pdf](http://unimontes.br/images/arquivo_56.pdf)> Acesso em julho de 2015.

\_\_\_\_\_. RODRIGUES, Arnaldo Oliveira; LEITE, Marcos Esdras. **CRAS volante enquanto estratégia de enfrentamento à questão social**. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL EDUCAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL. Curitiba, 2014. **Anais eletrônicos do Colóquio Internacional Educação e Justiça Social**. Curitiba, 2014. P.501-513. Disponível em: < <http://www.pucpr.br/eventos/anais-coloquio-educacao-justica.pdf>>. Acesso em: jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Apropriação do espaço urbano segundo a renda dos segmentos que o compõem: espacialização de dados da cidade de Montes Claros-MG. *Revista Interespaco*, Grajaú/MA, v.1, n.2, jul/dez 2015. ISSN 2446-6549. P. 152-168. Disponível em: < <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/interespaco/article/view/4036/2121>> Acesso em novembro de 2015.

RODRIGUES, Arnaldo Oliveira. **Ordenamento territorial intraurbano e suas facetas de desigualdade e estigmatização: um estudo das representações sociais de moradores do “Feijão Semeado”, Montes Claros – MG**. 2014. 131 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social), Universidade Estadual de Montes, Montes Claros, 2014.

RODRIGUES, Luciene; GONÇALVES, Maria Elizete; BALSÁ, Casimiro Marques; TEIXEIRA, Gilmar Emília. Análise multidimensional da pobreza, vulnerabilidade e risco social para famílias de baixa renda do município de Montes Claros (MG). In: XV SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA – 30 ANOS. Diamantina, 2012. **Anais eletrônicos do XV seminário sobre a Economia Mineira - 30 anos**. Diamantina, 2012. Disponível em: <<http://diamantina.cedeplar.ufmg.br/2012/arquivos/An%C3%A1lise%20multidimensional%20da%20pobreza.pdf>>. Acesso em: jun. 2014.

ROSENFELD, Cinara Lerrer. Apresentação. **Revista Sociologias [online]**. vol.12, n.25, 2010, p. 14-31. ISSN 1517-4522. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v12n25/02.pdf>> Acesso em: 28 jan. 2015.

SALAMA, Pierre. Pobreza: luz no fim do túnel? In: GARCIA, Maria Lúcia Teixeira; RAIZER, Eugênia Célia (Org.). **A questão social e as políticas sociais no contexto latino americano**. Vitória - ES: EDUFES, 2013. 284 p.

SANTOS, Milton. O retorno do território. En: **OSAL : Observatorio Social de América**

**Latina**. Año 6, n. 16 (jun. 2005). Buenos Aires. ISSN 1515-3282 Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osall6/D16Santos.pdf>>. Acesso em: mai. 2015.

SEERS, Dudley. Os indicadores de desenvolvimento: o que estamos a tentar medir? **Revista Analise Sociais**, vol. XV (60), 1979 – 4º, p. 949-968. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223990554E7tDF6uf1Tb56WD7.pdf>>. Acesso em: mai. 2015.

SMITH, Adam. **A Riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Editora Nova Cultural LTDA, [Coleção Os Economistas],1996.

SOUTO, Iara Vanessa Pereira; PEREIRA, Anete Marília. Cidades médias e o mercado internacional: realidade e perspectivas para Montes Claros/MG. **Revista Desenvolvimento Social**, v.05, 2010. Universidade Estadual de Montes Claros. Disponível em: <[http://www.ppgds.unimontes.br/rds/edicoes/revista\\_05/Iara%20Vanessa%20Pereira%20Souto.pdf](http://www.ppgds.unimontes.br/rds/edicoes/revista_05/Iara%20Vanessa%20Pereira%20Souto.pdf)>. Acesso em jun.2015.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. O desafio metodológico da abordagem interescalar no estudo de cidades médias no mundo contemporâneo. **Revista Cidades**, v. 3, n. 5, 2006, p. 143-157. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/viewFile/508/541>>. Acesso em: jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização. **Revista Geografia**, Rio Claro, v.35, nº1, p. 51-62, jan. /abr. 2010.

TEIXEIRA, Gilmara Emilia. **Faces e interfaces da pobreza e do desenvolvimento: uma análise para a cidade de Montes Claros (MG)**. 2007. 135 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) - Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros, 2007.

VOLKER, Valéria. **A implantação do sistema único de assistência social social – SUAS – em Montes Claros/MG e a participação dos profissionais psicólogos nesse processo**. 2011. 95f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) - Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros, 2011.

XAVIER, Elton Dias; SANTOS, Gilmar Ribeiro dos (org.). **Desenvolvimento Social em Perspectiva**. Belo Horizonte: Sografe, 2009. 256p.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano. In: CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz Eduardo W; WANDERLEY-BELFIORE, Mariangela. **Desigualdade e a questão social**. 3.ed. São Paulo: EDUC, 2011.

WILLIAMS, Ava Renata; HERKENHOFF, Maria Beatriz; LEITE, Izildo Corrêa. Uma breve viagem pela história da pobreza: condições de vida, representações e formas de intervenção. In: GARCIA, Maria Lúcia Teixeira; RAIZER, Eugênia Célia (Org.). **A questão social e as**



**políticas sociais no contexto latino americano.** Editora da Universidade Federal do Espírito Santo: Vitória-ES, 2013.

ANEXOS

## ANEXO A – Parecer do Comitê de Ética da Universidade Estadual de Montes Claros

### UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS UNIMONTES

#### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

**Pesquisador:** ANGÉLICA DE SANTANA ROCHA

**Título da Pesquisa:** GEOTECNOLOGIAS APLICADAS AOS TERRITÓRIOS DOS CRAS NO MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS

**Instituição Proponente:** Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Social - PPGDS

**Versão:** 3

**CAAE:** 43586015.6.0000.5146

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Número do Parecer:** 1.043.876

**Data da Relatoria:** 15/05/2015

#### APRESENTAÇÃO DO PROJETO

O projeto analisado está sendo realizado no município de Montes Claros, onde se procura verificar a cobertura da Assistência social básica aos segmentos demandantes desta, dentro do território referenciado a cada Centro de Referência de Assistência Social - CRAS. O ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome define que a política de assistência se destina aos cidadãos em risco e vulnerabilidade social. Isolamos para fins desta pesquisa os segmentos famílias de baixa renda, idosos acima de 65 anos que não possuam rendimentos que garantam a sua sobrevivência e pessoas portadoras de deficiências que as impossibilite para o trabalho como segmentos que se encaixam no perfil de risco e vulnerabilidade. Jovens com idade entre 18 e 29 anos, que pertençam a famílias de baixa renda, também contam com atenções por parte desta política. Sendo assim, estes segmentos foram delimitados para este estudo. O problema de pesquisa consiste em verificar a presença e localização destes segmentos demandantes, segundo dados do IBGE de 2010, em cada polo regional que compõe a malha urbana municipal e espacializá-los através de mapas, procurando-se posteriormente verificar a coerência entre a localização destes segmentos e o alcance com que são atingidos pelas ações da política de assistência básica através dos CRAS's.

#### Objetivo da Pesquisa:

Realizar levantamento de dados no IBGE 2010 que demonstre as demandas da assistência social que apresenta cada polo regional em que se divide a malha urbana do município; espacializar estes dados através de mapas; realizar entrevistas junto aos profissionais assistentes sociais de cada CRAS que atende aos polos regionais, apresentando a estes os mapas construídos, a fim de verificar a forma como a assistência se distribui no atendimento aos segmentos demonstrados ao longo dos polos regionais.

#### Avaliação dos Riscos e Benefícios:

De acordo com o projeto os profissionais serão submetidos a questionamentos quanto a sua rotina de trabalho e conhecimento quanto a seu objeto de intervenção, portanto informações particulares do entrevistado. Por outro lado, o projeto pode produzir informações importantes sobre Geotecnologias aplicadas as análises sociais.

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

O projeto de pesquisa é relevante por procurar verificar através da visão dos profissionais assistentes sociais se a divisão territorial dos Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, ainda atende às novas demandas populacionais ou se uma reconfiguração de território, segundo demandas atuais no município.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Todos os termos de apresentação obrigatória foram elaborados e apresentados de forma clara e dentro das normas exigências do CONEP.

**Recomendações:**

Não há recomendações a ser sugeridas

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

O Comitê de Ética em Pesquisa da Unimontes analisou o projeto e entende que o mesmo está completo e dentro das normas do Comitê e das resoluções do Conselho Nacional da Saúde/Ministério da saúde.

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Considerações Finais a critério do CEP:**

O projeto respeita os preceitos éticos da pesquisa em seres humanos, sendo assim somos favoráveis à aprovação do mesmo.

MONTES CLAROS, 30 de Abril de 2015

**SIMONE DE MELO COSTA**  
(Coordenador)

## ANEXO B - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Apresentação do mapeamento realizado às/aos assistentes sociais

Questões referentes ao território

- 1- O trabalho realizado pelas unidades de CRAS, em atendimento à demanda apresentada, segue de fato esta divisão territorial em 12 polos?
- 2- O trabalho realizado em seu polo de atuação abrange todos os setores censitários ou bairros que o compõe?
- 3- Em caso afirmativo para a questão anterior, quais bairros não são atendidos em seu polo de atuação?
- 4- Que fatores presentes em seu polo de atuação dificultam o atendimento a estes bairros?

Questões referentes a demandas

- 5- Quantas famílias estão referenciadas ao CRAS de sua atuação?
- 6- Qual o número de idosos beneficiários do BPC referenciados no CRAS de sua atuação?
- 7- Quantas pessoas com deficiências, beneficiárias do BPC, estão referenciadas ao CRAS de sua atuação?
- 8- Quanto aos jovens com faixa etária entre 15 a 29 anos, que ações são desenvolvidas em atendimento a estes?
- 9- O espaço físico do CRAS, a equipe e equipamentos de trabalho, são suficientes para atendimento das demandas que seu polo de atuação apresenta?
- 10- A unidade de CRAS de sua atuação conta com apoio de alguma outra entidade, na perspectiva do trabalho em rede?
- 11- Como se dá o trabalho de busca ativa em seu polo de atuação?
- 12- (Aos casos aplicáveis) Como se dá o atendimento do CRAS às favelas presentes em seu polo de atuação?
- 13- Pensando a extensão de seu território de atuação e o melhor atendimento às demandas que este possui, você proporia alguma reconfiguração ao território? Qual?