

# Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico 3

Luciana Pavowski Franco Silvestre  
(Organizadora)



 **Atena**  
Editora

Ano 2018

**Luciana Pavowski Franco Silvestre**  
(Organizadora)

# **Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico**

## **3**

Atena Editora  
2018

2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini

Revisão: Os autores

### Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista  
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia  
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

P769 Políticas públicas no Brasil [recurso eletrônico] : exploração e diagnóstico 3 / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018. – (Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico; v. 3)

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-059-9

DOI 10.22533/at.ed.599192201

1. Administração pública – Brasil. 2. Brasil – Política e governo.  
3. Planejamento político. 4. Política pública – Brasil. I. Silvestre,  
Luciana Pavowski Franco. II. Série.

CDD 320.60981

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

## APRESENTAÇÃO

O e-book “Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico” apresenta 131 artigos organizados em sete volumes com temáticas relacionadas às políticas de saúde, educação, assistência social, trabalho, democracia e políticas sociais, planejamento e gestão pública, bem como, contribuições do serviço social para a formação profissional e atuação nas referidas políticas.

A seleção dos artigos apresentados possibilitam aos leitores o acesso à pesquisas realizadas nas diversas regiões do país, apontando para os avanços e desafios postos no atual contexto social brasileiro, e permitindo ainda a identificação das relações e complementariedades existentes entre a atuação nos diferentes campos das políticas públicas.

Destaca-se a relevância da realização de pesquisas, que tenham como objeto de estudo as políticas públicas, bem como, a disseminação e leitura destas, visando um registro científico do que vem sendo construído coletivamente na sociedade brasileira e que deve ser preservado e fortalecido considerando-se as demandas de proteção social e de qualificação da atuação estatal em conjunto com a sociedade civil em prol da justiça social.

Boa leitura a todos e todas!

Dra. Luciana Pavowski Franco Silvestre

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>1</b>
A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O DESAFIO DE ACOMPANHAMENTO FAMILIAR ATRAVÉS DE GRUPOS	
<i>Poliana de Oliveira Carvalho</i> <i>Solange Maria Teixeira</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922011</b>	
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>11</b>
A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA NOVA REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	
<i>Rafaella Vanny Teixeira</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922012</b>	
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>22</b>
AUTONOMIA E EMPODERAMENTO FEMININO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO	
<i>Sandra Monica da Silva Schwarzstein</i> <i>Nivia Valença Barros</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922013</b>	
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>34</b>
CONTOS DA VIDA REAL: UM ESTUDO SOBRE A MULHER EM SITUAÇÃO DE RUA, EM TERESINA-PI	
<i>Iracilda Alves Braga</i> <i>Dryelly Ravelly Val</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922014</b>	
<b>CAPÍTULO 5</b> .....	<b>46</b>
O USO DE INDICADORES DOS SISTEMAS OFICIAIS DE INFORMAÇÕES PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E FAMILIAR	
<i>Vanelise de Paula Aloraldo</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922015</b>	
<b>CAPÍTULO 6</b> .....	<b>58</b>
POBREZA E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: ANÁLISE DA ATUAL CONJUNTURA	
<i>Patrícia Ribeiro Lopes</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922016</b>	
<b>CAPÍTULO 7</b> .....	<b>71</b>
POLÍTICA BRASILEIRA DE ASSISTENCIA SOCIAL E O SERVIÇO SOCIAL: ATUAÇÃO PROFISSIONAL FRENTE À CONSOLIDAÇÃO E AMPLIAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	
<i>Diego Tabosa da Silva</i> <i>Anália da Silva Barbosa</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922017</b>	

<b>CAPÍTULO 8</b> .....	<b>81</b>
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE DAS MUDANÇAS NOS PADRÕES DE CONSUMO E MELHORIAS NAS CONDIÇÕES DE VIDA DAS FAMÍLIAS USUÁRIAS EM SÃO LUÍS-MA	
<i>Camila Raquel Amaral França</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922018</b>	
<b>CAPÍTULO 9</b> .....	<b>92</b>
REDE SOCIOASSISTENCIAL E VIABILIZAÇÃO DE DIREITOS: DESAFIOS AO SERVIÇO SOCIAL	
<i>Roberta Ferreira Coelho de Andrade</i>	
<i>Tereza Raquel Negreiros do Nascimento Costa</i>	
<i>Vivianne Batista Riker de Sousa</i>	
<i>Mayza Lorena Barbosa da Silva Noronha</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922019</b>	
<b>CAPÍTULO 10</b> .....	<b>104</b>
REFLEXÕES SOBRE PROJETOS POLÍTICO-IDEOLÓGICOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	
<i>Paula Raquel da Silva Jales</i>	
<i>Solange Maria Teixeira</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.59919220110</b>	
<b>CAPÍTULO 11</b> .....	<b>115</b>
SEGREGAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA RELAÇÃO INTERATIVA A SER COMPREENDIDA	
<i>Sueli do Nascimento</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.59919220111</b>	
<b>CAPÍTULO 12</b> .....	<b>127</b>
TRABALHO E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA ANÁLISE À LUZ DA QUESTÃO	
<i>Régia Maria Prado Pinto</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.59919220112</b>	
<b>SOBRE A ORGANIZADORA</b> .....	<b>140</b>

## SEGREGAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA RELAÇÃO INTERATIVA A SER COMPREENDIDA

**Sueli do Nascimento**

Doutorado na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Escola de Serviço Social, Rio de Janeiro – RJ.

has no value for capital.

**KEYWORDS:** segregation , social work , public policy

**RESUMO:** A proposta é discutir a relação entre segregação e a política pública de Assistência Social no processo de valorização e acumulação da capital na produção do território das cidades. Entendemos que esta relação vem favorecendo a produção do território e estabelecendo uma divisão entre ricos e pobres. Nestes termos a política de Assistência Social possui como público alvo os inaptos para o trabalho bem como os que se localizam nas áreas segregadas da cidade que, ainda, não possui valor para o capital.

**PALAVRAS CHAVE:** segregação, assistência social, políticas públicas

**ABSTRACT:** The proposal is to discuss the relationship between segregation and public policy Social Assistance in the recovery process and accumulation of capital in the production of the territory of the cities. We believe that this relationship has favored the production of territory and establishing a division between rich and poor. Accordingly social assistance policy has as target unfit for work as well as those located in segregated areas of the city that also

### 1 | INTRODUÇÃO

A segregação vem sendo mencionada no processo de construção da cidade sob diversas faces na sociologia, mas o que estamos propondo é entender se as bases da segregação, a divisão e partilha do território entre ricos e pobres, têm vinculação com a política de Assistência Social. Para tanto, resgatamos ideias preliminares elaboradas na faculdade de Ciências Sociais da UERJ a partir da especialização em Sociologia Urbana em 2013. Naquele momento apontávamos a necessidade de transpor a categoria território realizando relação com o debate da segregação, já que a realidade da população da cidade estava e está de certa forma repartida no mapa da cidade por meio de linhas limítrofes reais e simbólicas.

Tal aproximação partiu de algumas análises de documentos da Política Nacional de Assistência Social (2004) e de um levantamento bibliográfico para reconhecimento do terreno de consolidação desta política pós promulgação da Constituição de 1988. Foram observados termos que se repetiam, como por exemplo,

território, rede, interserorialidade e outros. Entretanto, consideramos importante recuperar o entendimento sobre a categoria território posto na política de referência.

Diante disso, considera-se importante a aproximação da política pública de Assistência Social ao conceito de segregação por entendermos que são os territórios segregados que são alvos da mesma, assim como estabelecer uma relação entre a produção das políticas urbanas e de Assistência Social no Brasil.

## 2 | POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O TERRITÓRIO

No que se refere ao território, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004, p.37) traz para a discussão as relações entre as políticas públicas implementadas no território e aponta que é *“imperioso construir ações territorialmente definidas, juntamente com essas políticas”*

A Política Nacional de Assistência Social menciona que:

Importantes conceitos no campo da descentralização foram incorporados a partir da leitura territorial como expressão do conjunto de relações, condições e acessos inaugurados pelas análises de Milton Santos, que interpreta a cidade com significado vivo a partir dos atores que dele se utilizam.

Dirce Koga afirma (...) que pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território.

A política Nacional de Assistência Social caracterizará os municípios brasileiros de acordo com o seu suporte demográfico associado aos indicadores socioterritoriais (...) com maior grau de desagregação territorial quanto maior a taxa de densidade populacional, isto é, quando maior concentração populacional, maior será a necessidade de considerar as diferenças e desigualdades existentes entre os vários territórios de um município ou região. A construção de indicadores a partir dessas parcelas territoriais termina configurando uma “medida de desigualdade intraurbana (PNAS, 2004, p.37-38).

E ainda pode ser apontado que

“junto ao processo de descentralização, a Política Nacional de Assistência Social traz sua marca no reconhecimento de que para além das demandas setoriais e segmentadas, o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração.” (PNAS, 2004, p.10)

Nestes termos, Oliveira (2009) quando trata do território a partir da articulação com Milton Santos e Dirce Koga nos possibilita questões de esclarecimento da discussão, quando diz que o território não se configura como apenas uma questão espacial, de limites territoriais, físicos, mas com a necessidade de observarmos os mapas das cidades e identificarmos as áreas densas demograficamente e o território com ausência de serviços públicos a fim de haver investimento em infraestruturas mínimas para o direito à moradia digna. Pois o direito do cidadão ao território depende

do mercado, de decisões governamentais ou a habitação em áreas desprovidas de condições mínimas de sobrevivência que enfatiza a pobreza.

Uma das questões importantes apresentadas por Oliveira (2009, p.37) é a discussão da transição do termo comunidade para o conceito território apontado pela Política Nacional de Assistência Social. Tal transição sai das relações solidárias, desejos comuns, fortalecendo o conceito de família comunitária que se estende aos vizinhos e regiões da cidade e passa a discutir as vivências e o uso do território realizado pela população a partir da disputa, contradições, denúncias, lutas sociais pelo direito dentre outras desta forma colocando novas discussões, reflexões para a pauta da política de Assistência Social.

Desta maneira a implementação da política de assistência social tem como referência os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS que

é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social. (PNAS, 2004, p.29)

Para Oliveira (2009) o CRAS deve ser um elo articulador da rede de serviços tanto da Assistência Social como das demais políticas em um determinado território, na perspectiva de uma ação preventiva dentro da proteção social básica e tomando como referência os marcos legais que regulam a política em questão.

Dessa forma, o debate do território, na perspectiva de Koga, Ramos e Nakano (2008) em relação as políticas sociais, é de crítica, pois eles colocam em voga que o território nas políticas sociais não pode se reduzir a substituição ou transposição de uma divisão político-administrativa do território para uma localização estratégica dos espaços físicos públicos, que se aproximam mais de uma abordagem de tratamento dos territórios como se fosse “territórios de sangue frio”. Coloca-se como desafio pensar a atuação das políticas sociais nos territórios de disputa, ou seja, o reconhecimento dos territórios além de suas aparentes características, mas também pelas suas diferenças dinâmicas que os tornam “territórios de sangue quente”.

Partindo dessa visão do “território como sangue quente” há a necessidade de inserirmos a discussão de Santos (1994) ao expor que na democracia de mercado, o território é o suporte das redes que transportam regras e normas utilitárias, parciais, parcializadas, egoísticas, as verticalidades, por outro lado as horizontalidades enfraquecidas são obrigadas, com suas forças limitadas, a levar conta a totalidade dos atores.

Dessa forma existe relação Assistência Social e território, já que a Política Nacional de Assistência Social/2004 se refere ao território como base de implantação da política em questão. Neste sentido, tomamos as reflexões de Pereira (2009) quando menciona que a história da Assistência Social, assim como das políticas sociais, está correlacionada à emergência da urbanização e da industrialização. Assim como a

assistência se expressa territorialmente tanto por ações pulverizadas e mesmo o uso assistencialista e clientelista de programas em municípios e estados, quanto através de programas governamentais fragmentados, financiados por agências multilaterais, orientados por princípios de investimentos focalizados – seja no que se refere ao território, seja ao seu público alvo.

Nesse sentido, é importante levar em consideração a própria construção da Assistência a partir dos conflitos urbanos tomando como referência a produção de desigualdades e de segregação. A produção de território de acordo com Pereira (2009) se dá a partir da relação espaço-tempo conformadora dos sentidos e usos do território. Ela menciona David Harvey para explicar tal relação, expondo que há na dinâmica capitalista a permanente busca de anulação do espaço pelo tempo, como forma de enfrentar as contradições postas pela produção de excedentes. E conclui que os mecanismos centrais de reprodução das condições de acumulação relacionam-se, necessariamente, aos ajustes espaciais para o enfrentamento dos conflitos causados pelos excedentes produzidos.

Sabendo que o território é uma construção da dinâmica capitalista para manter a acumulação, bem como de luta e transformação do espaço através da supressão do tempo, podemos entender agora a segregação. Já que é de suma importância relacionar as questões urbanas com as considerações sobre a implantação da política Nacional de Assistência Social, porque as cidades sofrem intervenções das relações capitalistas de produção e, nestes termos, entender qual o papel da política de Assistência Social, é primordial.

Nesse aspecto os espaços dos territórios das cidades não são tratados pela Política Nacional de Assistência Social como segregados, mas como territórios desiguais que facilitam a implementação da política a partir daquelas áreas com a população mais explorada no sistema capitalista de produção. Por isso consideramos importante discutir tal desigualdade territorial a partir do conceito de segregação.

### **3 I SEGREGAÇÃO EM ANÁLISE**

A construção de reflexões que possam articular a Segregação e Assistência Social é importante para entendermos a intersecção entre as políticas de Assistência e Urbanas, em que perpassam relações de poder, interesses, correlação de forças além das relações territoriais na garantia da produção de espaço para acumulação do capital e, conseqüentemente, uma sobrevalorização do trabalho àqueles que são vítimas deste processo.

Ramos (2002) aponta que para entender o significado da segregação é necessário ter a perspectiva do estudo das relações de produção e da estrutura das classes sociais na sociedade capitalista que estabelece acesso desigual aos equipamentos, bens e serviços e outros. Ela expõe que tal situação se apresenta por colocar uma

hierarquia a distribuição dos grupos sociais nos espaços da cidade causado pelo grau de capacidade acessar as áreas mais nobres colocando em oposição os proprietários dos meios de produção e de outro os trabalhadores que não geram e nem são proprietários do meio de produção.

Tal divisão, de acordo com Ramos (2002), leva a segregação que atinge desempregados e trabalhadores com menor poder aquisitivo, bem como baixa qualificação para os quais, em grande número de casos, são dirigidos ou se dirigem para as áreas menos nobres, enquanto os trabalhadores com maiores recursos e qualificação se estabelecem em áreas mais enobrecidas, caracterizando a divisão espacial de trabalho e residência.

A questão da segregação pode ser identificada em Engels (1985), a partir da experiência inglesa. Ele menciona que as grandes cidades eram habitadas principalmente por operários e a sociedade individualizada não se preocupava com eles, atribuindo-lhes o encargo de prover às suas necessidades e da família e estando submetidos a privações das mais diversas: do alimento a habitação.

Se a análise de Engels (1985) que data do século XVIII, período da Revolução Industrial, passados dois séculos ainda vivenciamos nas cidades do século XXI algumas das situações de precariedade da população “sem condições de vender a sua força de trabalho” nos grandes centros urbanos. Assim, como pensar Política Nacional de Assistência Social em condições de afiançar direitos a uma população urbana descartada pelo mercado, estabelecendo relação aos usos da cidade pelos detentores do capital, onde o espaço de reprodução das condições materiais tem como primado a “valorização do valor”?

Essas reflexões sobre a cidade, desigualdade territorial e segregação socioespacial estão articuladas ao debate sobre o acesso da população alvo da política de Assistência Social à terra urbana e às possibilidades de estabelecer convívio e relações comunitárias, familiares e sociais em um determinado espaço na cidade. De acordo com Abramo (2002, p.103) há três formas da população em vulnerabilidade e risco social acessar a terra urbana: 1) a lógica do Estado que assume a responsabilidade de definir a forma, onde, como e quando a população desprovida de recursos poderá usufruir da terra urbana; 2) a lógica do mercado, que influencia no valor da terra transformando em mercadoria em que se estabelece relação entre o comprador, vendedor e intermediário. Esta lógica pode assumir caráter institucional a partir da relação que tem com as normas e regras jurídicas urbanísticas de cada cidade, neste aspecto vamos ter “mercados formais” e “mercados informais da terra urbana”; 3) a lógica da necessidade, que abarca a ausência de condições de suprir as necessidades, a ausência de instituições estatais o que leva ao desenvolvimento de ação coletivas conhecidas por ocupação urbana de terrenos e/ou imóveis.

Martins (2010) expõe que a burguesia através da propriedade privada passou a comprar e a vender terra através de um novo monopólio, pesando sobre a sociedade tal apropriação. Neste sentido a terra foi subordinada ao mercado, transformou-se em

um “bem” comercializável, dependente do valor de troca e da especulação. Há em consequência uma grande valorização dos terrenos urbanos ou próximos às cidades e seus proprietários se enriquecem através da especulação imobiliária. Tal situação é possível por conta do regime jurídico e político vigente que garante a propriedade privada.

Conforme as ponderações de Martins (2010), tal propriedade da terra paralisa o desenvolvimento da sociedade, leva a explosão da favelização, fragmenta e esmigalha o espaço urbano e, por fim, ao invés de ter a superação campo-cidade existe a explosão das cidades em periferias e decomposição das vilas rurais.

Ribeiro (2005) menciona que especialistas têm apontado a produção da diferenciação e segmentação do mercado de trabalho centrada na dualidade do trabalho qualificado e não qualificado. A diferenciação é realizada através do aumento da precariedade do emprego, a maior instabilidade ocupacional, a ausência do papel central do trabalho como referência para a formação de identidades e com base na cidadania, e ao mesmo tempo na diferença entre aqueles que estão no trabalho qualificado e no trabalho não qualificado. Esta situação vem ocorrendo nas metrópoles e seus efeitos atingem os segmentos menos qualificados.

De acordo com Ribeiro (2005), há tendência mostrando que existe uma superposição da segmentação do mercado de trabalho e a segregação residencial que pode dificultar a situação dos pobres na sociedade. Nesta perspectiva, ainda têm processos de efeitos negativos do processo educacional deficitário com a segregação residencial em relação a segregação educacional. Por outro lado, há ainda apontamentos que dizem respeito a família de jovens e sua inserção no mercado de trabalho e a segregação residencial.

Por outro lado, em pesquisa realizada na Zona Sul do Rio de Janeiro (Ribeiro, Cruz e Maberla (s/d), precisamente no Leblon-Cruzada, houve a constatação que a aproximação territorial não significa interação social entre classes sociais diferentes em decorrência do exercício do poder social e simbólico das elites econômicas e intelectuais, o que lhes confere a capacidade direcionar e definir o estilo das relações prevalentes não ocorrendo efeitos que favorecessem aqueles caracterizados com os com ausência de condições socioeconômicas para estar naquele lugar. Neste sentido, a violência simbólica pode ser o recurso utilizado pelas classes dominantes para controlar e proteger seus capitais reificados no território de possíveis ameaças de desvalorização decorrentes da proximidade espacial com outros grupos, mas também aprofunda a dominação, uma vez que retira dos dominados o acesso às condições e recursos necessários às lutas de resistência à dominação.

Em síntese a segregação também pode se conformar em duas perspectivas de acordo com Lago (2000, p. 38): a primeira que atribui a segregação residencial à conjugação dos efeitos do mercado fundiários e da intervenção do Estado e a segunda que busca entender a dinâmica metropolitana a partir da lógica de sua organização, ou seja, a periferização. A segregação residencial é debatida pela autora através de

## análises referentes ao tema onde aponta que

a segregação residencial seria decorrente de um mecanismo de causação circular que tenderia aumentar sempre as rendas monetária e real dos estratos superiores da sociedade e, contrariamente, a diminuir as dos inferiores. A desigual distribuição espacial dos investimentos públicos em infraestrutura e equipamentos coletivos, consequência da maior capacidade política das camadas superiores, é considerada o fundamento desse mecanismo. [...] autores avaliaram o papel das políticas urbanas na segregação dos pobres, tomando o longo período do início do século ao final dos anos 70, e consolidaram a noção de padrão periférico ao apresentarem uma explicação do processo de segregação residencial para além dos efeitos da conjuntura político-econômica dos anos 70. (Idem, p. 38)

### Já na segunda perspectiva, que é a segregação periférica, existe a caracterização como a centralidade

na organização da lógica do espaço periférico a partir da análise dos processos de loteamentos populares, na qual se procurava demonstrar a existência da espoliação dos compradores e a informalidade das operações econômicas. A relação entre os agentes envolvidos na produção dos loteamentos era o objeto central das análises, com ênfase nas estratégias especulativas dos loteadores/proprietários da terra e na omissão do poder público quanto ao controle do uso do solo e à política de investimentos (Santos, 1983). A periferia era compreendida como o espaço dos loteamentos e da autoconstrução da moradia em contraposição ao espaço da produção habitacional empresarial alocada no núcleo, o que reafirmava o modelo analítico dual núcleo-periferia. [...] (Idem, p. 38)

Nesta perspectiva Sposati e Teixeira (1995) propõe que a particularização, que tradicionalmente incide no campo da assistência social, seja remetida a outra concepção, a de diferenciação espacial e social das necessidades e das formas de atendê-las.

Isto coloca em questão a discussão do exercício dos direitos igualitários e universais de acesso a bens e serviços por parte dos pobres nas cidades. Colocando também para a política Nacional de Assistência Social esta população que se agiganta diante da realidade dura da sociedade brasileira, mas também demonstra o desafio de transpor a discussão do território desiguais colocado pelas normativas legais e aliar ao debate segregação que abarca alguns significados não aprofundados e que dizem respeito a população caracterizada de vulnerável.

Na perspectiva de Telles (2006) a relação entre o social, o urbano e a economia são partes da realidade que são focalizadas sem as devidas mediações. Nos termos deste artigo, entendemos que existe uma intrínseca relação de interatividade que precisa ser compreendida entre o social, o urbano e a economia para a construção de uma cidade que possa ser posta no mercado de forma a produzir lucro para os investidores dos diversos capitais envolvidos no processo. Assim o social, precisa ser resgatado com um olhar de intersecção neste processo de produção da cidade.

## 4 | ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGREGAÇÃO

O debate dos direitos sociais, básicos de cidadania, ainda é fruto de correlações de forças entre o Estado e a sociedade. O Estado, ainda no século XXI, busca reduzi-los com o discurso de ajuste fiscal. Neste caso, colocando os direitos e as respectivas políticas sociais sob cunho da política econômica acirrando, ainda mais na contemporaneidade, o debate sobre direitos sociais e cidadania.

Nestes termos, Sposati et al (1998) nos auxilia a entender o social como mecanismo presente nas políticas sociais por meio da exclusão-inclusão aos bens e serviços prestados direta ou indiretamente pelo Estado. Outro efeito consiste em permitir a justificativa de um rebaixamento na qualidade dos serviços, já que são dirigidos a pessoas de poucas exigências, ignorantes e os programas sociais podem ser reduzidos a soluções precárias. Desta forma, tal autora expõe que com a expansão do capital e a precarização da força de trabalho, a Assistência irá sendo apropriada pelo Estado sob duas formas: uma que se insinua como privilegiada para enfrentar politicamente a questão social; outra para dar conta de condições agudizadas de pauperização da força de trabalho. Para ela o Estado, historicamente, se apropria não só da prática assistencial como expressão de benemerência como também catalisa e direciona os esforços de solidariedade social da sociedade civil.

Por outro lado, Mota (2010) tem como eixo central a conformação contraditória das políticas de seguridade, ou seja, a existência da privatização e mercantilização das políticas de saúde e previdência levando a restrição do acesso, por outro lado, a Assistência Social se amplia na condição de política não contributiva, transformando no que ela denomina de novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, já que esta se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil. Ainda mais quando o grande capital utiliza do social como campo de ampliação de seu espaço de acumulação.

Mota (2010) coloca a existência de um mito, em que a Assistência Social está substituindo o trabalho como papel integrador, já que o trabalho assalariado figurou como principal meio de integração e por outro lado possibilitou o surgimento das concentrações de trabalhadores e sua organização político-sindical. Nesta perspectiva, há a o apagamento da referência de trabalho em prol da renda como meio de acesso ao consumo.

Dessa forma Marx (2011) em Grundrisse nos concebe uma análise sobre o trabalho que pode elucidar em parte o mito com as indicações de Mota, sobre o apagamento da referência do trabalho dando nos apontamentos para o fim do trabalho. Assim ele expõe:

O grande histórico do capital é o de criar esse trabalho excedente, trabalho supérfluo do ponto de vista do simples valor de uso, da mera subsistência, e seu destino histórico está consumado tão logo, por um lado, as necessidades são desenvolvidas a tal ponto que o próprio trabalho excedente acima do necessário é necessidade universal derivada das próprias necessidades individuais; por outro, a

laboriosidade universal mediante a estrita disciplina do capital, pela qual passaram sucessivas gerações, é desenvolvida como propriedade universal da nova geração tão logo, finalmente, o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho que o capital incita continuamente em sua ilimitada mania de enriquecimento e nas condições em que exclusivamente ele pode realizá-lo, avançou a tal ponto que a posse e a conservação da riqueza universal, por um lado, só requer um tempo de trabalho mínimo de toda a sociedade e, por outro lado, a sociedade que trabalha se comporta cientificamente com o processo de sua reprodução progressiva, com sua reprodução em uma abundância constantemente maior; que deixou de existir, por conseguinte, o trabalho no qual o ser humano faz o que pode deixar as coisas fazerem por ele.” (Marx, 2011, p.255)

Assim pensar a Política Pública de Assistência Social, nos dias atuais, é tomarmos como referência a população que a ela é referida nas políticas e nas quais se propõe afiançar direitos em detrimento das condições reais de criação de postos de trabalho, para levá-los ao que vem sendo debatido no âmbito da política de porta de saída.

As nossas reflexões acerca do processo de acumulação e/ou valorização do capital pela política pública de Assistência Social busca trazer à tona o seu papel no enfrentamento da questão social na cidade, ou seja, ao mesmo tempo que ela contribui para que os trabalhadores fora da relação capital-trabalho mantenham a própria subsistência; pode ocorrer uma valorização da valorização pois os recursos que compõe o fundo público são em grande parte extração da mais valia do trabalhador ativo. Já que o Estado atua no campo do capital fictício, creditício, isto é, na órbita do juro, lucro e renda.

Assim, os recursos destinados a Assistência Social é parte desta mais valia extraída do trabalhador, que é destinada àqueles que não estão na relação trabalho-capital, mas que pode contribuir na valorização dessa mais valia no sentido da ênfase na transferência de renda, nos projetos que incentivam cursos de qualificação, empreendedorismo dentre outros.

De outra forma, quando analisamos o processo de acumulação do capital podemos verificar o crescimento exponencial de uma população relativa de sobrantes, que não estão no processo de trabalho para a valorização do capital, mas funcionam como conjunto de alternativas para o próprio capital funcionar em momentos de prosperidade, já que nas crises esta população tende a aumentar. Pensar o processo de acumulação é tomar como referência o investimento na parte de capital constante, ou seja, nas máquinas em detrimento do capital variável, neste caso, nos trabalhadores.

Marx aponta que o capital tem como

tendência criar tanto trabalho quanto possível; assim como também é sua tendência reduzir o trabalho necessário ao mínimo. Consequentemente, é tendência do capital tanto aumentar a população que trabalha como pôr continuamente uma parte dela como população excedente – população que é inútil, até que o capital possa valorizá-la. (MARX, 2011, p. 323)

Assim a política pública de Assistência Social, voltada para aqueles que estão fora da relação de trabalho, contribui para a acumulação do capital, ou seja, garante

as condições mínimas de subsistência para um futuro provável retorno ao mundo do trabalho, assim como para a valorização.

E tal valorização do capital pela Política Pública de Assistência Social, via recursos do fundo público para serviços, projetos e programas desempenhados pelas organizações da sociedade civil, tendo como público alvo a população que está fora da relação capital-trabalho tradicionais, mas ainda sim é explorada, é a base de nossas reflexões por considerar que acumulação e a valorização do capital estão caminhando juntas no processo de garantir o mínimo de sobrevivência aos inúteis para o capital por meio de políticas viabilizadas pelo Estado.

Tomando as ponderações de Mota (2010) que assume os apontamentos de Maranhão (2010) que adota a lei geral da acumulação capitalista na busca de compreender as mediações que ligam as expressões do desemprego e do pauperismo, ela discorre expondo que o desdobramento no Brasil real parece indicar que o grande capital utiliza o social como pretexto para ampliar seu espaço de acumulação.

Assim, tomando como referências críticas de análise compreendemos que tanto a produção da segregação nos territórios quanto as intervenções da Política de Assistência Social possuem uma relação de favorecer a acumulação do capital e a sua valorização no processo de produção da cidade nos termos que vem sendo camuflado como desculpa para a revitalização das cidades, mas ganha investimentos dos diversos capitais envolvidos.

Com isso, a segregação é produto das intervenções das políticas veiculadas pelo Estado na produção do espaço, materializando o acesso desigual a riqueza produzida na cidade e conseqüentemente a Assistência Social passa a exercer uma ação de contenção da população segregada nos territórios desvalorizados da cidade.

Neste aspecto, a relação segregação e Assistência Social está mantida para a produção de territórios desiguais constituído de valor, por ser a extração de mais valor do trabalho do homem, mas também possibilita a acumulação e a interação de diversos capitais que buscam o lucro, juro e a renda da terra nas cidades onde, na contemporaneidade, há intervenções. De outra forma, a Assistência Social tem como alvo a população que não está apta a vender sua força de trabalho conforme exigências do capital e é esta classe trabalhadora atingida, em muitos casos, pelas políticas urbanas que tendem a produzir a segregação. Assim, a Assistência Social é objeto de ações tantos para os inaptos para o trabalho quanto para os que estão em condições de precarização das condições da vida urbana no que se refere ao saneamento, urbanização, habitação e transporte por conta das transformações capitalistas empreendidas na cidade.

## 5 | CONCLUSÕES

Muitos autores apontam que este novo momento de crise do capital favorece a

busca desenfreada de novos mercados e produtos onde ele pode ser investido e daí extrair os lucros. Mas aqui, pensar a Assistência Social como mecanismo que contribui para esta ação é nossa intenção. Já que tendemos a pensar a Assistência Social fora das relações de produção da cidade, agora é de extrema importância pois ela também contribui para a produção da valorização e da acumulação conjuntamente com as políticas urbanas. Assim, é necessário ficarmos atentos as operações produzidas pelo sistema capitalista.

A Assistência Social, como política dirigida a quem dela necessitar, tem o seu foco naqueles que não são aptos para o trabalho e, neste sentido, sendo a mesma população que vive segregada por uma lógica de produção de espaço via territórios valorizados ou não a fim de empurrar esta população para a vida precarizada e distante dos bens públicos de melhor qualidade, para a sobrevivência em tempos difíceis como os de hoje.

Tendo em vista as operações do capital no processo de produção de territórios valorizados na relação entre o espaço e o capital, torna-se imperativo acompanhar a elaboração e a implementação de políticas urbanas e sociais a fim de observar os encaminhamentos e propostas para uma população aviltada de seus direitos constitucionais e humanos.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. Uma teoria econômica da favela: quatro notas sobre o mercado imobiliário informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres. In. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XVI, n 2, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. **GRAMSCI um estudo sobre o seu pensamento político**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

ENGELS, Friedrich, 1820-1895. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo. Global, 1985.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **A Questão Social no Capitalismo**. Temporalis. Ano II, n 3, 2 ed. 2004

KOGA, Dirce, RAMOS, Frederico e NAKANO, Kazuo. **A disputa territorial redesenhando relações sociais nas cidades brasileiras**. In. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n 94, Junho, 2008.

LAGO, Luciana Corrêa do. **Desigualdades e segregação na metrópole: o Rio de Janeiro em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.

MARANHÃO, César Henrique. **Acumulação, trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social**. In.: O Mito da Assistência Social. Ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo. Cortez, 2010. Pág. 93-129.

MARTINS, Raphael Martins de. **Direito a Cidade: crise e utopia no pensamento de Henri Lefebvre**. Monografia da Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza – Ceará, 2010.

MARX, Karl. **Grundrisse**. São Paulo. Boitempo; Rio de Janeiro. UFRJ, 2011.

\_\_\_\_\_. **O Capital: crítica da economia política**. 3 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, novembro de 2004.

MOTA, Ana Elizabete. **A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000**. In. O Mito da Assistência Social. Ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo. Cortez, 2010. Pág. 133-146

OLIVEIRA, Maria Cristina Gabriel de. **O trabalho em rede no território: a região oeste do município de Maringá-PR**. Dissertação de Mestrado da Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2009.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. **Política Nacional de Assistência Social e Território: um estudo à luz de David Harvey**. Tese de doutorado Planejamento Urbano e Regional. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – (IPPUR/UFRJ), 2009.

RAMOS, Maria Helena Rauta. **Políticas Urbanas, Conselhos locais e segregação socioespacial**. In. Metamorfoses sociais e políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, CRUZ, Gisele dos Reis Cruz e MABERLA, Juliana Eleuze Carreira. **Proximidade territorial e distância social: reflexões sobre o efeito do lugar à partir de um enclave urbano. A Cruzada São Sebastião no Rio de Janeiro**. Observatório das Metrôpoles, 2013.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Coord) **Relatório de pesquisa Dimensão socioespacial da Exclusão/Integração nas metrópoles: Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles, 2008.

SANTOS, Milton. **O retorno do território**. In. Território – globalização e fragmentação. Ed. HUCITEC. São Paulo, 1994.

SPOSATI, Aldaíza de O [et al] **A Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 7 ed. São Paulo. Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_, FALÇÃO, Maria do Carmo e TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os Direitos (Dos desassistidos) Sociais**. 3 ed. São Paulo. Cortez, 1995.

TELLES, Vera da Silva. **Debates: a cidade como questão**. In. Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2006.

Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-7247-059-9

