

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

RENATA NOGUEIRA

VULNERABILIDADE SOCIAL E RISCO SOCIOAMBIENTAL NO TERRITÓRIO: UMA
ANÁLISE A PARTIR DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
EM PONTA GROSSA/PR

PONTA GROSSA
2021

RENATA NOGUEIRA

VULNERABILIDADE SOCIAL E RISCO SOCIOAMBIENTAL NO TERRITÓRIO: UMA
ANÁLISE A PARTIR DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
EM PONTA GROSSA/PR

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Ciências
Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de
Ponta Grossa como requisito para obtenção do
título de mestre em Ciências Sociais Aplicadas.
Área de Concentração: Cidadania e Políticas
Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Sandra Maria Scheffer

PONTA GROSSA
2021

N778 Nogueira, Renata
Vulnerabilidade social e risco socioambiental no território: uma análise a partir dos Centros de Referência de Assistência Social em Ponta Grossa/PR / Renata Nogueira. Ponta Grossa, 2021.
178 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Profa. Dra. Sandra Maria Scheffer.

1. Vulnerabilidade social. 2. Risco socioambiental. 3. Território. 4. Política de assistência social. I. Scheffer, Sandra Maria. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. III.T.

CDD: 362.7

TERMO DE APROVAÇÃO

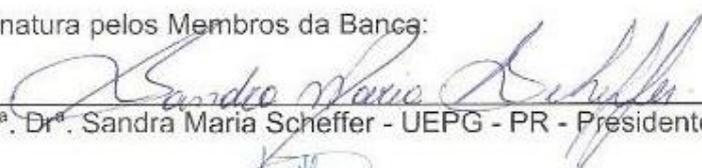
RENATA NOGUEIRA

"Vulnerabilidade social e risco socioambiental no território: uma análise a partir dos centros de referência de Assistência Social em Ponta Grossa/PR"

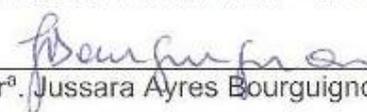
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa, 03 de agosto de 2021.

Assinatura pelos Membros da Banca:


Prof^a. Dr^a. Sandra Maria Scheffer - UEPG - PR - Presidente


Prof. Dr. Ederson Nascimento – UFFS – SC – Membro Externo


Prof^a. Dr^a. Jussara Ayres Bourguignon – UEPG – PR – Membro Interno

Prof. Dr. Ricardo Alberto Scherma – UFFS – SC – Suplente Externo

Prof^a. Dr^a. Édina Schimanski – UEPG – PR – Suplente Interno

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, pelo dom da vida, pela proteção, por ter me guiado até aqui, contribuindo para a superação dos desafios no decorrer do caminho. Por ter me apresentado pessoas maravilhosas que contribuíram nessa trajetória.

Aos meus pais, Ana e Josnei, por tudo que fizeram e fazem por mim, por serem minha base e por vibrarem comigo em todas as conquistas. Ainda, ao meu irmão Gustavo, pela parceria de sempre e pelo carinho. Sem vocês nada seria possível. Amo vocês!

Ao meu companheiro, Ricardo, pelo incentivo, pelo colo, pela parceria. Obrigada por estar ao meu lado e me dedicar tanto amor. O caminho é mais leve por ter você. Te amo!

Aos demais familiares, principalmente a vó Elzi e o tio Marcelo, que sempre se fizeram tão presentes em minha caminhada, vocês são exemplos de amor, união e alegria. Obrigada por estarem comigo.

Às amigadas e parcerias que construí desde a graduação até aqui, por compartilharmos alegrias e tristezas, foi fundamental ter vocês comigo! Em especial: Isabella, Dani (e Carol), Manu, Wilena, Marjory. Sem esquecer das meninas do trabalho e da carona. Obrigada!

Agradeço à minha orientadora, professora Sandra, por acreditar no meu tema, pela troca de conhecimentos, por se alegrar comigo nas pequenas conquistas da pesquisa, pela paciência, pelo carinho que demonstrou em todo o processo, me incentivando. Obrigada!

À professora Jussara e ao professor Ederson, que aceitaram prontamente compor minha banca e trouxeram grandes contribuições desde o processo de qualificação. Foi fundamental para o amadurecimento da temática. Obrigada!

Aos demais professores e colegas do Programa de Ciências Sociais Aplicadas, em especial, as professoras de Serviço Social, que contribuem com minha formação desde a graduação, pelas quais tenho grande admiração!

Agradeço à FASPG e as profissionais que compõem os CRAS e acreditam em uma política pública de qualidade. E a todos que contribuíram diretamente para a coleta de dados. Obrigada.

Por fim, agradeço a todos que contribuíram, de forma direta e indireta, com a minha trajetória pessoal, profissional e acadêmica, para que eu pudesse concluir este trabalho. Foi fundamental. Obrigada.

RESUMO

Ao longo dos anos, a relação entre os seres humanos e o meio ambiente tornou-se cada vez mais complexa, pois ambos interferem e sofrem interferência mútua. Na sociedade capitalista, na qual estamos inseridos, tal relação torna-se mais evidente com a modernização da sociedade, uma vez que a exploração do meio ambiente cresce e os impactos disso são diversos, sentidos por toda a população, em maior ou menor grau, como é o caso de enchentes, desmoronamentos, temporais, entre outros. O que ocorre é que, de um lado, encontram-se os sujeitos que possuem recursos para superação de possíveis situações de emergência que possam vir a ocorrer, e, de outro, aqueles que, por vezes, já se encontram em situação de vulnerabilidade social e/ou risco ambiental, tornando mais difícil a superação de determinadas questões. Além disso, as consequências desses impactos podem agravar a condição vivenciada. Dentre as situações de vulnerabilidade e risco presentes, encontram-se as moradias próximas aos arroios ou encostas íngremes, a questão do lixo descartado de forma incorreta, a falta de saneamento básico, a dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, entre outras questões vivenciadas no território pela população. Nessa perspectiva, uma estratégia de minimização dessa condição é a política pública. Assim, este trabalho tem por objetivo compreender a vulnerabilidade social e o risco socioambiental no território sob a ótica da Proteção Social Básica da Política de Assistência Social no município de Ponta Grossa - PR. Para tanto, foi utilizada uma pesquisa exploratória, de natureza mista. Os métodos de pesquisa foram bibliográfica e documental, entrevista semiestruturada aplicada a profissionais que compõem a Política de Assistência Social municipal, mapas temáticos elaborados a partir dos dados coletados e a análise de conteúdo. A pesquisa divide-se em três capítulos, sendo o primeiro focado na relação entre os seres humanos e o meio ambiente, bem como a questão da vulnerabilidade e risco; o segundo, nas políticas públicas e sociais, em especial na Política de Assistência Social; e o terceiro, com foco em uma aproximação com a realidade concreta do município de Ponta Grossa e como a Proteção Social Básica está organizada, englobando situações de vulnerabilidade e risco em sua execução. A partir das análises realizadas, pode-se identificar como a vulnerabilidade social e o risco socioambiental estão dispostos no território e como a Política de Assistência Social abrange essas demandas na execução de suas ações, identificando, com isso, as potencialidades e dificuldades na oferta de atendimento da população e a necessidade de uma decisão de gestão, em todas as suas esferas, no investimento e proposição de intervenções que atendam as demandas do território para além de ações pontuais.

Palavras-chave: Vulnerabilidade Social; Risco Socioambiental; Território; Política de Assistência Social.

ABSTRACT

Over the years, the relationship between human beings and the environment has become increasingly complex, since both of them interfere and suffer mutual interference. In the capitalist society, which we are inserted, such a relationship becomes more evident with the modernization of society, since the environment's exploitation grows and its impacts are diverse, felt by the entire population, to a greater or lesser degree, as in the case of floods, landslides, storms, among others. What happens is that, for one way, there are the subjects who have resources to overcome possible emergency situations that may occur, and, for the other, those who, sometimes, are already in a situation of social vulnerability and/or environmental risk, making it more difficult to overcome certain issues. Furthermore, the consequences of these impacts can aggravate the condition experienced. Among the situations of vulnerability and risk present, there are houses close to streams or steep slopes, the incorrectly disposed of garbage, the lack of basic sanitation, the difficulty of accessing the labor market, among other issues experienced in the territory by the population. From this perspective, a strategy for minimizing this condition is public policy. This way, this work aims to understand the social vulnerability and socio-environmental risk in the territory from the perspective of the Basic Social Protection of the Social Assistance Policy in the city of Ponta Grossa - PR. For that, a mixed nature exploratory research was used. The research methods were bibliographic and documentary, semi-structured interviews applied to professionals who make up the municipal Social Assistance Policy, thematic maps elaborated from the collected data and content analysis. The research is divided into three chapters, the first being focused on the relationship between human beings and the environment, such as the issue of vulnerability and risk; the second, in public and social policies, especially in the Social Assistance Policy; and the third, focused on an approximation with the concrete reality of the city of Ponta Grossa and how Basic Social Protection is organized, encompassing situations of vulnerability and the risk in its execution. From the executed analysis, it is possible to identify how social vulnerability and social environmental risk are arranged in the territory and how the Social Assistance Policy covers these demands in the execution of its actions, identifying, with it, the provision of service's potentials and difficulties to the population attendance, and the need for a management decision, in all its spheres, in the investment and proposing interventions which attends the demands of the territory for over the specific actions.

Keywords: Social Vulnerability; Social Environmental Risk; Territory; Basic Social Protection; Social Assistance Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Escala de vulnerabilidade social	59
Figura 2 - Mapa de IVS municípios do Paraná no ano de 2000 por cores	62
Figura 3 - Mapa de IVS municípios do Paraná, no ano de 2010, por cores ...	62
Figura 4 - Mapa da localização do município de Ponta Grossa – PR	99
Figura 5 - Mapa dos territórios de ação dos CRAS em Ponta Grossa (2020).	111
Figura 6 - Mapa da organização espacial dos casos atendimentos pelo PAIF distribuídos nos CRAS em Ponta Grossa – PR	123
Figura 7 - Mapa da distribuição dos casos atendimentos pelo serviço de atenção integral às famílias em Ponta Grossa – PR	126
Figura 8 - Mapa do grau de prioridade para realocação e regularização fundiária	137
Figura 9 - Mapa da relação entre ocupações irregulares e famílias PAIF nos territórios dos CRAS	143

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Equipe mínima dos CRAS por porte do município	94
Quadro 2 - Divisão dos territórios por CRAS	108
Quadro 3 - Composição das equipes do CRAS de Ponta Grossa – PR	113
Quadro 4 - Vulnerabilidade social: sistematização das entrevistas de acordo com o tipo de demanda atendida pelos CRAS	129
Quadro 5 - Risco socioambiental? Sistematização das entrevistas a partir do entendimento das situações de risco que mais impactam na atuação das ações do CRAS	140
Quadro 6 - Vulnerabilidade social e risco socioambiental: sistematização das informações sobre o enfrentamento das demandas pelas equipes do CRAS	155

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Evolução do IVS no Brasil nos anos 2000, 2010, 2011 e 2015	60
Tabela 2 -	Distribuição dos municípios brasileiros nas faixas de vulnerabilidade social nos anos de 2000 e 2010	60
Tabela 3 -	Evolução do IVS no Paraná nos anos 2000, 2010, 2011 e 2015..	61
Tabela 4 -	Evolução do IVS em Ponta Grossa, nos anos 2000 e 2010	63
Tabela 5 -	Quantidade de habitantes e famílias por porte de município	93
Tabela 6 -	Quantidade de CRAS e famílias por porte de município	94
Tabela 7 -	Número de famílias PAIF por CRAS em Ponta Grossa – PR	124
Tabela 8 -	Distribuição quantitativa dos casos atendidos pelos CRAS por demanda apresentada	127
Tabela 9 -	Domicílios em pontos de aglomerados subnormais por CRAS em Ponta Grossa – PR	134
Tabela 10 -	Caracterização dos aglomerados subnormais e risco ambiental..	145

LISTA DE SIGLAS

APP	Área de Preservação Permanente
CadSUAS	Sistema de Cadastro Nacional do SUAS
CAP	Caixa de Aposentadoria Previdenciária
CF/88	Constituição Federal de 1988
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
FASPG	Fundação de Ação Social de Ponta Grossa
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPLAN	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Ponta Grossa
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MOPS	Mapas Estratégicos para Políticas de Cidadania
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do SUAS
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PEHIS	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social de Ponta Grossa
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
RAA	Relatório de Avaliação Ambiental
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SISPEHIS	Sistema de Informação sobre Necessidades Habitacionais do Paraná
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 - MEIO AMBIENTE, POBREZA E SUA RELAÇÃO COM A VULNERABILIDADE SOCIAL E RISCO SOCIOAMBIENTAL	29
1.1 UMA APROXIMAÇÃO COM CONCEITOS GERAIS DE NATUREZA, AMBIENTE E MEIO AMBIENTE	29
1.2 QUESTÃO SOCIAL E AMBIENTAL ENQUANTO CONSEQUÊNCIA DA RELAÇÃO DOS SERES HUMANOS COM O MEIO AMBIENTE ...	35
1.3 RISCO E VULNERABILIDADE	42
1.3.1 Risco socioambiental	43
1.3.2 Vulnerabilidade social	53
1.4 A VULNERABILIDADE SOCIAL E O RISCO SOCIOAMBIENTAL NO BRASIL: UMA INTERFACE COM O ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL – IVS	59
CAPÍTULO 2 - POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS INTERFACES NO TERRITÓRIO	66
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIAIS	66
2.2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS NO BRASIL	71
2.3 APONTAMENTOS SOBRE A CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	79
2.4 NÍVEIS DE COMPLEXIDADE DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS	86
2.4.1 Proteção Social Básica	88
CAPÍTULO 3 - VULNERABILIDADE SOCIAL E RISCO NO CONTEXTO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA EM PONTA GROSSA/PR	99
3.1 PONTA GROSSA - PARANÁ: ASPECTOS SOBRE A REALIDADE DO MUNICÍPIO	99
3.2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA – PR: PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA EM FOCO	107
3.2.1 A Proteção Social Básica no município de Ponta Grossa – PR	108
3.3 AS EXPRESSÕES DA VULNERABILIDADE SOCIAL ENQUANTO DEMANDA PARA OS CRAS	118
3.3.1 A configuração das demandas que revelam o risco socioambiental junto aos CRAS	132
3.3.2 O enfrentamento das demandas em torno da vulnerabilidade social e risco socioambiental pelas equipes dos CRAS	153
CONSIDERAÇÕES FINAIS	159

REFERÊNCIAS	164
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA DIRECIONADA AOS COORDENADORES DOS CRAS DE PONTA GROSSA E À GESTÃO	173
ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP	174
ANEXO B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	178

INTRODUÇÃO

No processo de busca da compreensão das desigualdades econômicas, sociais e ambientais existentes na sociedade, em especial na sociedade capitalista, surge o questionamento de como o meio ambiente compõe as relações sociais e impacta no agravamento dessas desigualdades, além de como este pode propiciar a ocorrência de disputas na busca de uma sociedade menos desigual, com mais equidade e justiça social. Isso porque o meio ambiente faz parte da vida de todos os seres humanos interferindo e sofrendo interferência destes.

Ainda, é preciso considerar que tais desigualdades se desenvolvem em um meio onde as interações entre os sujeitos e o meio ambiente se desenrolam. Este meio, tratado aqui como território, é composto por mediações tanto sociais, quanto econômicas e políticas, e, para pensá-lo numa perspectiva crítica, torna-se necessário localizá-lo sócio historicamente (ABREU, 2016).

O território, segundo Santos (2004), é “resultado da ação de um povo, do trabalho de um povo, resultado do trabalho realizado segundo as regras fundamentadas do modo de produção adotado e que o poder soberano torna em seguida coercitivas” (SANTOS, 2004, p. 233) é chamado de espaço. Nessa linha, Santos (2016) refere que o território está contido no espaço, sendo parte delimitada, ou seja, um espaço pode ser composto por vários territórios. Já para Souza (2021) o território vai da ideia de território nacional, pois sua definição e delimitação se dá a partir de relações de poder, ou seja, se constitui a partir de quem domina ou tem influência sobre determinado espaço.

Vale destacar que a opção pelo conceito de território ocorreu devido a Política de Assistência Social, definida como pano de fundo desta pesquisa, utilizar-se deste termo em suas normativas.

É no território que tudo se desenvolve, a vida se produz e reproduz, as relações sociais se constroem e se desconstroem, a comunidade se organiza, etc. Contudo, é nesse mesmo local que os impactos da desigualdade se desdobram, como as moradias precárias e em área de risco, a questão do lixo descartado de forma incorreta, a falta de saneamento básico, a dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, a violência, o uso de substâncias psicoativas, entre outras demandas. Assim, questões econômicas, sociais e ambientais compõem a vida dos seres humanos, podendo interferir positiva ou negativamente.

Nessa perspectiva, entender a construção do território, a partir da relação ser humano e meio ambiente e os impactos das desigualdades sociais na condição de vida da população, é fundamental para se traçar estratégias novas ou aprimorar as já existentes, na busca de minimizar e até superar vulnerabilidades e riscos vivenciados pela população que se encontra nessas condições. Dentre as estratégias, encontram-se as diferentes políticas públicas, como a Política de Assistência Social.

É importante destacar que as políticas públicas de forma isolada não conseguem dar conta das demandas sociais que são complexas e estão em constante transformação. Dessa forma, o trabalho articulado, respeitando os diferentes saberes e formas de atuação, bem como as possibilidades e limitações do processo, são essenciais para a garantia de um atendimento integral aos cidadãos. A intersectorialidade, nesse processo, é peça fundamental para promoção e execução de ações que considerem a totalidade da realidade, que cada política pública tem seus limites e possibilidades e que as demandas vivenciadas não são fragmentadas.

Diante disso, é preciso compreender qual a relação entre o território e a Política de Assistência Social, e, então, analisar de que maneira estão organizadas as demandas dentro de um território específico. Para tal, busca-se aqui essa compreensão, a partir de uma questão que compõe ambos: as vulnerabilidades sociais e os riscos, com foco aqui nos socioambientais. Sendo assim, o objeto desta pesquisa é a interface entre vulnerabilidade social e risco socioambiental enquanto demanda da Proteção Social Básica, em Ponta Grossa, Paraná.

O interesse pela temática da pesquisa provém da trajetória acadêmica da pesquisadora, visto que, em todo o processo de formação, o desejo por uma maior aproximação com a área socioambiental se fez presente, desde disciplina na graduação em Serviço Social, chamada Tópicos Especiais em Serviço Social I - Meio Ambiente, até o processo de elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso – TCC, o qual resultou no trabalho denominado *Serviço Social – UEPG e sua relação com o meio ambiente: uma análise sobre a percepção pedagógica do curso em relação à formação profissional* (2016).

Ainda, foi realizada uma especialização em Gestão Pública com ênfase em Assistência Social, cuja pesquisa de conclusão de curso teve como título: *A Assistência Social frente à situação de emergência e calamidade pública: uma interface com documentos normativos federais e estaduais* (2019). Neste trabalho reafirmaram-se questões sobre os impactos da interação sujeito e meio ambiente que,

por vezes, impactam em desastres ambientais, afetando inúmeras pessoas, as quais, mesmo por tempo determinado, podem passar a compor o público alvo da Política de Assistência Social.

Em suma, a trajetória acadêmica da pesquisadora propiciou um olhar sobre como estes profissionais estão se capacitando diante da demanda ambiental e, posteriormente, pode-se aproximar de como a Política de Assistência Social se desdobra para atender as demandas do território, no que tange à situações de emergência e calamidade pública.

Com as pesquisas anteriormente realizadas, foi possível identificar que a demanda tem sido apropriada por profissionais e gestores dessa política de forma gradativa, não evidenciando o que diz respeito a cada política pública, em especial à Assistência Social, para um trabalho intersetorial, diante das vulnerabilidades e riscos socioambientais resultantes da interação dos seres humanos com o meio ambiente.

Desse modo, esta pesquisa justifica-se pela tentativa de contribuir com a produção referente à temática, ampliando os conhecimentos na área e propiciando reflexões sobre as possibilidades de desenvolvimento do território de maneira mais sustentável, socialmente justa e equânime, diminuindo as situações de vulnerabilidade e risco existentes.

Apesar dessa interação, entre os seres humanos e o meio ambiente, impactar na vida de todos, é na parcela populacional que não possui condições de superação de tais impactos que isso se torna mais evidente, ou seja, é para a parcela populacional mais pauperizada, e que por vezes já se encontra em alguma situação de vulnerabilidade e/ou risco, que essa situação se agrava.

Dentro da sociedade capitalista, na qual estamos inseridos, uma pequena parte da população, detentora do capital, explora desenfreadamente os recursos naturais. Os impactos disso resultam em consequências para a maior parte da população, gerando, assim, proveitos para poucos e rejeitos para muitos. (SCHONS, 2012).

A partir dessa percepção, pode-se identificar que a pobreza é um elemento fundamental para o entendimento da relação de exploração capitalista, na qual muitos têm pouco e poucos têm muito. Considerando que a Política de Assistência Social é para quem dela necessitar e a vulnerabilidade e o risco são demandas desta política, formula-se a relação entre todos esses aspectos.

A vulnerabilidade e os riscos socioambientais são assim considerados por unirem diferentes dimensões, como a social, a política, a econômica e a ambiental.

Apesar de serem conceitos que muitas vezes estão relacionados entre si, possuem suas particularidades e demandam ações diferentes para cada política pública e para seus níveis de organização. Mais especificamente, para fins deste trabalho, utilizou-se a vulnerabilidade social, demanda atendida pela Política de Assistência Social, e o risco socioambiental, na busca da compreensão de como este se desdobra em demanda para essa política.

Destaca-se que, a partir da descentralização e territorialização da rede de Assistência Social que, entre outros, compõe os princípios e diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tem-se a aproximação com o território, principalmente a partir dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Os CRAS integram a Proteção Social Básica (PSB) dentro do SUAS e desenvolvem suas ações em uma perspectiva de prevenção, trabalhando as vulnerabilidades e fortalecendo vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2009a).

Considerando que é nesse mesmo território que as relações sociais acontecem e nele, como dito anteriormente, estão presentes as contradições da relação entre seres humanos e meio ambiente, bem como os impactos dessas contradições na vida da população, alguns questionamentos são apontados.

Dito isso, a problemática geral da pesquisa se define: De que maneira é possível compreender a vulnerabilidade e o risco socioambiental no território sob a ótica da Política de Assistência Social? Afunilando-se com os seguintes problemas de pesquisa: Como a Política de Assistência Social, mais especificamente a Proteção Social Básica, se organiza no território? De que maneira a vulnerabilidade e o risco socioambiental se desdobram em demanda para os Centros de Referência de Assistência Social de Ponta Grossa, Paraná?

Com base nas problemáticas levantadas, delimita-se a seguinte hipótese: a gestão da Política de Assistência Social não possibilita o enfrentamento das demandas provenientes da interface de vulnerabilidade social e risco socioambiental em sua totalidade, mas, sim, de forma pontual.

Na busca de respostas aos questionamentos, o universo delimitado para execução da pesquisa é a Proteção Social Básica na Política de Assistência Social do município de Ponta Grossa, Paraná. Em relação ao município, o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná (PEHIS) (PARANÁ, 2011) aponta que, a partir da década de 1970, verificou-se um significativo incremento populacional na

mesorregião Centro Oriental¹ do Paraná, com maior concentração em Ponta Grossa. Mais recente a isso, houve uma diminuição na população rural e, em contrapartida, a região teve um aumento expressivo da população urbana. Esse processo reforça o caráter urbano da mesorregião.

O PEHIS (PARANÁ, 2011) aponta que, na década de 2000, o déficit habitacional em relação ao total de domicílios da região estava acima da média do Paraná. Segundo o Plano, no Paraná, os domicílios em setores subnormais correspondem a 2,92% do total de domicílios e aqueles de setores precários correspondem a 3,85% do país. Considerando que os domicílios subnormais estão concentrados em alguns poucos e mais populosos municípios da região metropolitana de Curitiba e, ainda, em municípios como Foz do Iguaçu e Ponta Grossa, enquanto os domicílios precários estão distribuídos em todas as regiões, sendo, em números, maior que os primeiros.

A topografia de Ponta Grossa condicionou a estruturação da cidade. Sendo que identifica-se a existência vales profundos e a exposição do lençol freático. Segundo o Plano Diretor do município (2006), existem 12 bacias hidrográficas na área urbana.

Outrossim, o município apresenta formações geológicas, nas quais o solo é pouco desenvolvido, com ação de processos erosivos, apresentando-se frágil, arenoso e raso, deixando-o inadequado para uso com fins habitacionais. Evidencia-se, com isso, que a aproximação da população com o meio ambiente se mostra bastante presente, desde a questão da formação geográfica municipal (PONTA GROSSA, 2006).

Durante o processo de ocupação do território de Ponta Grossa, boa parte dos ecossistemas originais foi degradado devido à ação humana, como a derrubada da mata ciliar, ocupação dos campos e crescimento dos centros urbanos. Mas, ainda assim, Ponta Grossa conta com muitas áreas de preservação ambiental. Além disso, no decorrer dos anos, houve o fortalecimento de atividades econômicas, como indústria e comércio (PONTA GROSSA, 2006).

O Plano Local de Habitação de Interesse Social de Ponta Grossa (PLHIS), de 2011, traz que existem 150 quilômetros de arroios na área urbana do município e que

¹ “A mesorregião Centro Oriental é composta de 14 municípios: Arapoti, Carambeí, Castro, Imbaú, Jaguariaíva, Ortigueira, Palmeira, Pirai do Sul, Ponta Grossa, Reserva, Sengés, Telêmaco Borba, Tibagi, Ventania” (PEHIS, 2011, p. 115).

muitas famílias residem em ocupações irregulares próximo a eles (PONTA GROSSA, 2011).

No que se refere ao quantitativo de localidades e domicílios em áreas subnormais², há uma diferenciação de dados entre o PLHIS, o PEHIS e o Plano Diretor de 2018³, que foi elaborado e está em fase de discussão para posterior aprovação na câmara municipal. No PLHIS (PONTA GROSSA, 2011), o município possui 8.769 moradias que se encontram em áreas subnormais e, destas, 6.631 estão em áreas de preservação permanente (APP). No plano, a estimativa era de que o número de moradias em áreas subnormais teria um aumento no decorrer dos anos, subindo para 9.274 em 2013, 9.971 em 2017 e 10.808 em 2021. No PEHIS (PARANÁ, 2019) refere que são 7.704 domicílios nessas condições em Ponta Grossa, distribuídos entre 160 localidades. E o Plano Diretor (2018) aponta que são 6.245 moradias distribuídas em 146 localidades no município.

A diferença quantitativa, principalmente do PEHIS e do Plano Diretor, que são datadas de anos mais próximos, explica-se pela metodologia utilizada para organizar os dados. O quantitativo de domicílios e localidades informados pelo PEHIS são maiores, pois o Sistema de Informações sobre as Necessidades Habitacionais do Paraná (SISPEHIS), do qual foram retirados os dados estaduais, divide localidades que a nível municipal são consideradas apenas uma, por exemplo: enquanto o município considera a localidade Ana Rita enquanto uma área, o sistema estadual divide essa localidade em Ana Rita A e Ana Rita B. Por isso, para esta pesquisa, foram utilizados os dados do Plano Diretor (2018) para o mapeamento das localidades, por ser o documento que demonstrou os dados coletados em órgãos técnicos do município, enquanto as informações do PEHIS foram utilizadas para elaboração dos quadros, considerando que os dados são disponibilizados de maneira mais detalhada para realização das análises.

Segundo Scheffer (2017, p. 137), a maior parte das unidades que estão em áreas de risco encontra-se “ao lado de linhas de trem, embaixo de fio de alta tensão e nos fundos de vale junto aos arroios, áreas sem condições de edificação e de

² Áreas subnormais ou aglomerados subnormais referem-se à “conjunto de habitações (casas, barracos, etc.) ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, em sua maioria carentes de serviços públicos essenciais” (IBGE *apud* PARANÁ, 2011).

³ O Plano Diretor (2018) ainda está em fase de discussão na Câmara dos Vereadores para futura publicação. Assim a informação foi extraída da fase de diagnóstico realizado para a construção do plano que ocorreu no segundo semestre de 2018 e primeiro semestre de 2019.

saneamento”. Para o PEHIS (2011), as áreas de risco são as porções de terra junto às encostas, que estão sujeitas a situações como desmoronamento, inundações e/ou contaminação. Diante dessas conceituações, é com as moradias em áreas de risco que este trabalho se ateuve.

Considerando que o município de Ponta Grossa é rico em sua hidrografia, inclusive, dentro do perímetro urbano, o Relatório de Avaliação Ambiental (RAA) de 2007 coloca que, a partir de 2005, as prescrições do Código Florestal Brasileiro (Lei Federal nº 12.651/12) e da Resolução CONAMA nº 303/02 foram adotadas, determinando que as faixas mínimas para cada lado dos cursos de água com até 10 metros de largura – que é o caso da maioria dos arroios e rios na área urbana – deve ser de trinta metros, chamadas de Área de Preservação Permanente - APP.

Nesse sentido, segundo o Plano Diretor (2006), as APPs de arroios em Ponta Grossa devem ser protegidas. Contudo, essas áreas, em alguns casos, não foram respeitadas, pois houve aprovação de novos loteamentos nessas localidades, além de existirem moradias que ainda se encontram nas APPs de forma irregular. Tal situação impacta no aumento das áreas de risco, sendo que os domicílios construídos nessas faixas são considerados como ocupações irregulares (PONTA GROSSA, 2006).

Não se pretende, aqui, minimizar as situações de risco apenas à população que reside em aglomerados subnormais, já que os riscos existentes englobam diferentes dimensões da vida; e, no que tange à questão da moradia, não é só nas ocupações irregulares que os riscos são sentidos. Existem áreas onde os habitantes estão em situação de risco socioambiental que não se encontram irregulares, isso porque o critério para que uma área seja considerada irregular, em grande medida, passa pelo caráter formal da propriedade da terra. Dessa forma, o município possui áreas que são formais – regularizadas pelo poder público – mas que apresentam situações de alagamento e deslizamento de terra, por exemplo.

Nessa lógica, o risco, inclusive o socioambiental, está atrelado aos danos materiais e físicos causados para as pessoas, não só à condição de regularidade formal ou não da moradia. O que também não significa que o fato de terem sido regularizadas pelo poder público tenha retirado as pessoas de uma situação de risco ambiental. À vista disso, enquanto recorte desta pesquisa, foram utilizadas as situações de risco vivenciadas pelos sujeitos que se encontram nas situações dos chamados aglomerados subnormais.

É importante ressaltar que os riscos apresentados têm mão dupla, pois impactam tanto no meio ambiente, quanto na vida das pessoas que ali vivem. Isso porque a população que instala sua moradia em uma APP causa desmatamento da mata ciliar, poluição, entre outros impactos, ao mesmo tempo que no local pode ter deslizamentos, enchentes e outras situações que podem ampliar as vulnerabilidades e o risco de quem mora nessas localidades, ao buscar suprir uma necessidade habitacional dentro do território onde estão inseridas. Ainda, vale destacar que estas áreas também compõem o território que a Política de Assistência Social atua.

Segundo os dados elaborados para revisão do Plano Diretor Municipal de Ponta Grossa, em 2018, o município conta com 6.245 domicílios em pontos de aglomerados subnormais. Dito isso, a definição do município como *locus de pesquisa* ampara-se pelo grande número de áreas subnormais existentes, sendo que estão distribuídas por todo o perímetro urbano e, em sua maioria, localizam-se próximas aos arroios.

Vale destacar que a Lei nº 9.865/2009 define que o município de Ponta Grossa tem sua divisão territorial definida por bairros, possuindo um total de 16 bairros no perímetro urbano, sendo eles: Uvaranas, Neves, Jardim Carvalho, Boa Vista, Periquitos, Chapada, Contorno, Dona Luiza, Cará-Cará, Nova Rússia, Órfãs, Ronda, Estrela, Olarias, Oficinas e Centro. Estes, por sua vez, são subdivididos em locais que congregam vilas, loteamentos ou conjuntos habitacionais.

Dentro da divisão municipal, os equipamentos públicos de saúde, educação, lazer, assistência social, entre outros, são distribuídos pelos bairros visando o atendimento da população. Para fins desta pesquisa, tratou-se dos que envolvem a Política de Assistência Social, mais especificamente os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

O CRAS é uma unidade que deve estar localizado mais próximo do território e das demandas nele contidas, ou seja, das áreas de maior vulnerabilidade, além de ser considerado a porta de entrada para essa política pública, de acordo com seus documentos normativos. Dentre os equipamentos que compõem a organização do SUAS, o CRAS oferta ações de caráter preventivo.

Segundo informações retiradas do *site* da Fundação de Ação Social de Ponta Grossa (FASPG) existem 278 localidades divididas entre os territórios dos 10 CRAS que o município possui, que estão localizados no perímetro urbano. Além disso, Ponta

Grossa conta com duas unidades móveis do CRAS para atendimento dos locais de difícil acesso e em áreas rurais.

Até julho de 2020, segundo dados disponibilizados pela FASPG, existiam 46.496 famílias referenciadas nos 10 CRAS que atendem o perímetro urbano, sendo 817 famílias em acompanhamento pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Este serviço está entre as ações do CRAS e tem por objetivo fortalecer vínculos familiares e comunitários, promover acesso a direitos e contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população.

Enquanto porta de entrada da Política de Assistência Social, o CRAS deve estar próximo aos territórios de maior vulnerabilidade, buscando proporcionar meios, junto a outras políticas públicas, de superação das vulnerabilidades identificadas, prevenindo situações de risco e, quando estas acontecem, articulando com os demais serviços para responder às demandas apresentadas pela população.

Tendo em vista o exposto, esta pesquisa tem como objetivo geral: analisar como a vulnerabilidade social e o risco socioambiental se desdobram no território e refletem em demanda para os Centros de Referência de Assistência Social no município de Ponta Grossa – PR. Como objetivos específicos: compreender as interfaces entre as categorias vulnerabilidade social, risco socioambiental e território, enquanto constituintes das demandas da Proteção Social Básica; evidenciar a área de abrangência territorial de cada CRAS do município de Ponta Grossa – PR, bem como as áreas de risco; demonstrar a vulnerabilidade social e o risco socioambiental no território de cada CRAS; identificar as vulnerabilidades sociais, os riscos socioambientais e os territórios adstritos aos CRAS em Ponta Grossa - PR; verificar como as demandas de vulnerabilidade social e risco socioambiental são percebidas pela equipe técnica da Política de Assistência Social no município de Ponta Grossa – PR; analisar as demandas socioambientais e o território enquanto espaço de intervenção dentro da Política de Assistência Social.

Visando alcançar os objetivos propostos, a pesquisa se define como de caráter exploratório e de natureza quali-quantitativa. Para Gil (2008) a pesquisa exploratória visa propiciar uma maior familiaridade com o tema proposto, objetivando torná-lo mais claro, contribuindo para a construção de proposições.

Segundo o autor o caráter exploratório tem por objetivo principal aprimorar ideias e, na maioria dos casos, envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com

peças que já tiveram alguma experiência com a questão pesquisada e análises de exemplos que circundam a situação.

Diante disso, para esta dissertação, é de fundamental importância a utilização da pesquisa exploratória para ampliação e aprimoramento dos conhecimentos referentes à temática, visando, com isso, verificar as potencialidades e dificuldades para a articulação da política de assistência social com as vulnerabilidades sociais e riscos socioambientais, bem como com as expressões disso no território.

A natureza qualitativa se preocupa, nas Ciências Sociais, com uma realidade que não pode ser quantificada, pois, segundo Minayo (2001, p. 22-23), “trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes” de determinadas relações, processos e fenômenos que vão além de operacionalizar variáveis. Ainda, de acordo com a autora, o aspecto quantitativo se atém às variáveis, aos dados objetivos, que são mais palpáveis.

Apesar de suas diferenças, a pesquisa qualitativa e as técnicas quantitativas não se opõem, elas se complementam e, quando flexibilizadas, permitem a constituição de uma outra unidade: a pesquisa mista. Desta forma, optou-se pela pesquisa mista, por constituir-se pela articulação entre dados qualitativos e dados quantitativos, mesmo que um seja mais enfatizado que o outro. A articulação entre qualitativo e quantitativo pode propiciar também uma maior aproximação com a realidade a ser estudada (PRATES, 2012).

Esta abordagem foi definida devido à necessidade de utilização de dados estatísticos e índices, bem como o trato das informações subjetivas e até implícitas a eles, visando uma maior compreensão da realidade concreta.

É válido ressaltar que o universo da pesquisa foi delimitado a partir de aproximações preliminares com o tema proposto, identificando que o recorte para abordagem da questão do meio ambiente e da política de assistência social está intimamente ligado às demandas de vulnerabilidade e risco vivenciados pelos cidadãos no território. Demandas estas que giram em torno da questão de moradia precária em áreas de risco, da falta de acesso ao saneamento básico e à renda, entre outras. Nesse sentido, definiu-se que o universo de pesquisa é a Proteção Social Básica no município de Ponta Grossa, representada aqui pelos CRAS.

Dentro das possibilidades de abordagem e ciente de que as demandas devem ser tratadas de modo articulado entre as políticas setoriais existentes, os CRAS foram

definidos por serem os equipamentos que se encontram mais próximos do território e, por consequência, das demandas nele apresentadas.

A escolha dos sujeitos de pesquisa teve como critério a representatividade, sendo definidos, de um lado, as coordenações dos CRAS, pois são os coordenadores que fazem a articulação entre gestão municipal e equipe técnica, além da organização das demandas de atendimento; de outro lado, profissionais da gestão municipal, tendo em vista que estão em cargos de chefia para gerir os setores por eles representados.

Os sujeitos de pesquisa, portanto, são profissionais que estão na coordenação dos 10 CRAS de Ponta Grossa, porque, enquanto coordenadores, são responsáveis pela gestão do trabalho e, de acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), devem fomentar a articulação entre os profissionais, visando a troca e, também, a produção de novos conhecimentos e aprimoramento do serviço.

Além disso, foram entrevistados profissionais do órgão gestor da Política de Assistência Social do município: um gestor da Proteção Social Básica, função que responde por todos os CRAS existentes; e um gestor da Vigilância Socioassistencial, responsável pelo setor que tem por objetivo produzir, sistematizar, analisar e disseminar informações territorializadas, referentes às situações de vulnerabilidade e ao “tipo, volume e padrões de qualidade” (BRASIL, 2013, p. 9) dos serviços ofertados pela rede socioassistencial.

Os métodos de pesquisa utilizados foram a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, a entrevista semiestruturada, o mapeamento e a análise de conteúdo.

Para a pesquisa bibliográfica, foram utilizados materiais já elaborados. A principal vantagem desse método é a possibilidade de alcançar conhecimentos que uma pesquisa direta não poderia dar conta, pois permite uma amplitude de conhecimentos (GIL, 2008). Nessa perspectiva, além da relação já estabelecida entre a natureza exploratória e a pesquisa bibliográfica, optou-se por este procedimento metodológico para buscar um conhecimento mais amplo e consolidado sobre a temática. Para fins desta pesquisa, foram utilizados livros, artigos, dissertações e teses vinculados ao tema e que adotem uma vertente crítica.

A pesquisa documental diferencia-se da bibliográfica pela natureza das fontes utilizadas. Enquanto a primeira se refere ao uso de materiais já trabalhados de alguma forma, a segunda se atém a materiais que não receberam tratamento analítico (GIL, 2008). Segundo Gil (2008), os documentos podem ser de primeira mão, que são os

que não receberam nenhum tipo de tratamento, como é o caso de documentos oficiais, contratos, cartas, gravações, etc.; ou de segunda mão, que são os que já receberam algum tipo de análise, como relatórios e tabelas estatísticas. Nesse momento, foram utilizados documentos normativos oficiais do município, estado e união, indicadores, entre outros.

O objetivo com a pesquisa documental foi levantar informações em documentos e normativas sobre como a Proteção Social Básica, dentro da Política de Assistência Social, se organiza no território e como as demandas de vulnerabilidade e risco socioambiental estão dispostas nesse mesmo território, visando, com isso, articular as informações e obter uma compreensão mais integral do objeto de estudo.

Além disso, foram utilizados dados obtidos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Ponta Grossa (IPLAN), Sistema de Cadastro Nacional do SUAS (CadSUAS), Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), *site* Bolsa Família e Cadastro Único no seu município, Sistema de informação sobre necessidades habitacionais do Paraná (SISPEHIS), entre outros que se fizerem pertinentes no decorrer da pesquisa.

Também foi realizada a solicitação de informações referentes à organização da Política de Assistência Social para a FASPG, buscando verificar como a política está organizada à nível de gestão. A gestão municipal autorizou a realização da pesquisa nos CRAS e, em conjunto, forneceram documentos com dados sobre as famílias, que subsidiaram a sistematização das informações em quadros e figuras.

Ainda, foi utilizada a entrevista que, segundo Gil (2008) é um momento de interação entre pesquisado e pesquisador, visando a obtenção de dados que interessam à investigação. Para fins desta pesquisa, optou-se pela entrevista semiestruturada, composta por perguntas abertas e fechadas, na qual o entrevistado tem a possibilidade de abordar de forma mais ampla sobre o tema proposto. Nesse sentido, o papel do entrevistador é de estabelecer previamente as perguntas e a conversa se dá em um ambiente mais informal. Por isso, uma atenção é necessária, no sentido de guia-lo ao tema, sempre que possível. Nesse momento, as perguntas pré-formuladas contribuem para nortear a fala do entrevistado. Esse tipo de entrevista também tem por objetivo delimitar a quantidade de informações e dar um direcionamento maior ao tema proposto (BONI; QUARESMA, 2005).

Dentro da presente pesquisa, esse método de entrevista contribuiu para complementar as informações coletadas na pesquisa documental e proporcionar maior aproximação com a realidade a ser pesquisada. Buscou-se propor o mínimo de estruturação em relação às questões levantadas, a fim de atingir o objetivo proposto na pesquisa. Diante do exposto, destaca-se que foram selecionados 12 sujeitos, conforme já mencionado, para realização das entrevistas semiestruturadas. Em um primeiro momento, todas as profissionais selecionadas aceitaram participar da entrevista, contudo, não se obteve retorno de uma das profissionais, totalizando 11 entrevistas realizadas.

As entrevistas foram feitas a partir de janeiro de 2020, sendo agendadas de acordo com a disponibilidade dos profissionais entrevistados e da pesquisadora. Porém, devido à pandemia da Covid-19 e as medidas restritivas, foram necessárias algumas adequações na forma de realizar as entrevistas.

Deste modo, algumas delas foram realizadas *in loco*, junto às profissionais, outras foram realizadas por meio do aplicativo *WhatsApp*. Vale destacar que para todas as profissionais foi utilizada a mesma estrutura de perguntas e, à medida que houve necessidade, a pesquisadora guiou ao tema proposto. Após a realização de todas as entrevistas, a pesquisadora transcreveu as falas, produzindo a sistematização das informações obtidas.

A partir de uma maior estruturação das informações coletadas no processo de pesquisa, utilizou-se o mapeamento de vulnerabilidades e risco socioambiental no território. Foram elaborados mapas temáticos, no intuito de espacializar as informações coletadas, os quais são instrumentos de transmissão de conhecimento, desde o mais amplo e variado, até o mais restrito e objetivo. Nesse sentido, Loch (2006) considera que cada mapa tem um autor, uma questão e um tema específico, independente de seu modelo.

Para Koga (2011), os mapas simbolizam o terreno e suas características, tanto por sua utilidade de orientação quanto de exploração do território. Eles são um instrumento de linguagem eficientes na “[...] representação do espaço e sua relação com as condições de vida dos seus habitantes” (KOGA, 2011, p. 219). Ainda, segundo a autora, são “mais do que simples representação do ‘topos’ – o lugar cartografado, ou seja, dos acidentes geográficos existentes –, eles representam a dimensão da apropriação do espaço [...]” (KOGA, 2011, p. 219).

Portanto, para este trabalho, os mapas não pretendem apenas espacializar os dados, mas contribuir para maior compreensão mais qualitativa do território, entendendo que “[...] o espaço urbano vai tecendo diferentes malhas sobre seu território, indo desde a configuração topográfica até as intervenções urbanísticas e as diferentes apropriações realizadas pelos seus moradores” (KOGA, 2011, p. 224). Assim, é a partir das vivências dos sujeitos no território que os indicadores emergem e são passíveis de serem mapeados.

Archela e Théry (2008) destacam que o processo de elaboração de um mapa temático é a coleta de dados, a análise e interpretação de tais dados e a representação das informações obtidas sobre um mapa base. Os autores colocam que esse tipo de mapa visa proporcionar uma maior visualização e comunicação de informações, que podem ser de natureza física, abstrata, humana ou de outra característica.

Por isso, optou-se pelo mapa temático por ser uma ferramenta que irá contribuir para uma melhor visualização das informações identificadas, como a distribuição territorial por CRAS, as localidades com maior incidência de pessoas em acompanhamento familiar, bem como os motivos que levam a esse acompanhamento pela Proteção Social Básica no município de Ponta Grossa.

Os mapas foram definidos a partir das informações coletadas em consonância com o objetivo proposto para esta pesquisa, sendo definidas três áreas específicas (território do CRAS, vulnerabilidade e risco), que se desdobram em cinco mapas inter-relacionados entre si. O primeiro mapa contém informações sobre a divisão territorial dos CRAS de Ponta Grossa/PR (Figura 5). O segundo e o terceiro mapas tratam das vulnerabilidades sociais do município e sua disposição espacial, considerando as vulnerabilidades a partir das demandas dos usuários acompanhados pelo PAIF no município (Figura 6 e 7). O quarto contém informações sobre as áreas de risco socioambiental do município, sendo que o risco foi definido a partir das famílias que encontram-se morando em áreas subnormais (Figura 8). Ao final, o quinto e último é resultado da sobreposição das Figuras 5, 6 e 8, no intuito de identificar se as demandas de vulnerabilidade e risco estão sendo abrangidas pela política de Assistência Social no município.

Visando um aprimoramento das informações utilizadas na elaboração do mapa, foi utilizado o geoprocessamento através do Programa QGIS, que é um sistema de informação geográfica, e do portal Mapas Estratégicos para Políticas de Cidadania

(MOPS), que “reúne e organiza informações sobre a disponibilidade de serviços, equipamentos públicos e programas sociais identificados em municípios, microrregiões e estados no país” (BRASIL, s/a). O geoprocessamento, para Koga (2011), apresenta possibilidades de representações do espaço tornando mais fácil a leitura deste.

Após todo o percurso metodológico exposto até aqui, definiu-se a análise de conteúdo como método de análise desta pesquisa. Bardin (1977) aponta que a análise de conteúdo é composta por um conjunto de técnicas para analisar as comunicações, que tem por objetivo obter as condições de descrição do conteúdo das mensagens por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos, podendo ser ou não quantitativos.

O objetivo do uso de tal recurso é de desmembrar em unidades significativas – categorias – a ocorrência de temas através da pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados, inferência e interpretação (BARDIN, 1977). Neste momento, relacionou-se toda a construção teórica e a pesquisa de campo para realizar a análise, com as categorias: as expressões da vulnerabilidade social sob a ótica dos CRAS; a configuração das demandas que revelam o risco socioambiental junto aos CRAS; e o enfrentamento das demandas em torno da vulnerabilidade social e risco socioambiental pelas equipes dos CRAS.

Destaca-se que a pesquisa passou pelo Comitê de Ética em Pesquisa, encaminhado via Plataforma Brasil, com parecer número 3.799.127 favorável à realização.

Insta ressaltar que esta dissertação está dividida em três capítulos:

O primeiro capítulo, denominado *Meio ambiente, pobreza e sua relação com vulnerabilidade social e risco socioambiental* busca uma aproximação conceitual com a relação entre os seres humanos e o meio ambiente e como os reflexos de tal relação impactam na sociedade atualmente. Dentre os impactos sentidos, estão a vulnerabilidade social e o risco socioambiental, categorias também conceituadas neste capítulo.

O segundo capítulo, intitulado *Política de Assistência Social e suas interfaces no território*, tem por objeto uma aproximação com as políticas públicas e sociais, em especial a Política de Assistência Social, sua configuração e sua relação com as categorias abordadas no capítulo anterior. Ainda, aborda-se conceitualmente o território a partir da Política de Assistência Social, compreendendo que é nele que a

vida se produz e reproduz, incluindo, nesse contexto, situações de vulnerabilidade e risco.

O terceiro capítulo, nomeado *Vulnerabilidade social e risco no contexto da Proteção Social Básica em Ponta Grossa/PR*, aponta para uma aproximação com a realidade no município de Ponta Grossa, compreendendo como se desdobram as questões de vulnerabilidade social e risco socioambiental no município, sob a ótica do CRAS, tendo por base a análise das informações obtidas através dos dados coletados e entrevistas realizadas.

CAPÍTULO 1

MEIO AMBIENTE, POBREZA E SUA RELAÇÃO COM A VULNERABILIDADE SOCIAL E RISCO SOCIOAMBIENTAL

A sociedade se transforma de acordo com as relações sociais que se constroem, em determinado tempo e lugar, e estão, conseqüentemente, em constante transformação. Essas relações se referem à construção do ser humano, do seu convívio com os demais sujeitos e com a natureza, das formas de subsistência, e assim por diante. Todos os seres vivos estão em contínua adaptação às modificações sociais.

É através de uma aproximação com a construção social que se pode compreender a realidade concreta. Diante disso, a sociedade e suas transformações são objeto de estudo de diferentes ciências.

Neste capítulo busca-se discutir a relação entre o meio ambiente e os seres humanos, considerando as contradições existentes no processo, as quais impactaram em uma sociedade desigual para a população que nela vive. As desigualdades presentes tornam alguns sujeitos mais socialmente vulneráveis e proporciona situação de risco para muitos deles, como veremos a seguir.

1.1 UMA APROXIMAÇÃO COM CONCEITOS GERAIS DE NATUREZA, AMBIENTE E MEIO AMBIENTE

A natureza e a sociedade são categorias que perpassam diferentes áreas do conhecimento, entre elas, a ciência biológica e o materialismo histórico. Leff (2007) refere que, para a biologia, considera-se que os processos evolutivos acontecem quando os seres – populações biológicas – respondem aos estímulos do meio ambiente, sendo uma relação de ação e reação. Para a história, a natureza aparece como parte integrante no modo de produção capitalista, mas, também, de outros processos produtivos de formação social, como consequência do processo de reprodução e transformação social.

O autor destaca que, “desde que a natureza se transforme em objeto de processo de trabalho, o natural absorve-se no objeto do materialismo histórico” (LEFF, 2007, p. 51). Para ele, isso não isenta que as leis biológicas continuem agindo no processo, inclusive na relação com os seres humanos e sua força de trabalho, o que significa que o natural e o social não funcionam de forma isolada, mas interferem e

sofrem interferência mútua, devido ao processo de produção e reprodução de determinada estrutura social.

Com isso, evidencia-se que não se pode conceber as diferentes ciências separadamente, mas dentro de suas especialidades, que se articulam para dar conta de uma maior aproximação com a realidade e suas interfaces.

Na busca da compreensão da relação entre o meio ambiente e os sujeitos, é importante delimitar sobre qual meio ambiente se fala. Muitas vezes, utiliza-se este termo como sinônimo de ambiente e natureza e, apesar de serem termos correlacionados, existem diferenciações entre eles.

Durley (2004), Ribeiro e Cavassan (2013) trazem, em suas obras, alguns apontamentos entre os termos natureza, ambiente e meio ambiente, que se complementam entre si. Os autores concordam que tais termos, muitas vezes, são utilizados como sinônimos, mesmo tendo suas diferenciações.

Para Durley (2004), a natureza é o mais amplo, pois sua existência independe da existência da espécie humana. O autor refere que ela engloba não só o que o ser humano conhece, mas, também, o que não conhece. A natureza está vinculada ao que é natural e, através do conhecimento acumulado sobre sua própria espécie e suas interações, denomina-se meio ambiente, sendo que cada espécie possui o seu. Ao conjunto de meios ambientes o autor denomina de ambiente. De acordo com o autor, a natureza integralmente natural seria um ideal, visto que o sujeito sempre a modifica para sua sobrevivência. Além disso, destaca que a natureza e o ambiente seriam “duas faces da mesma moeda”, sendo que o segundo tem um sentido mais prático ou de mais utilidade para todas as espécies.

Sobre o meio ambiente, Durley (2004) refere que o mais comum dos sujeitos é a cidade. Esta seria a natureza modificada, afastando-se do seu conceito original e assumindo um papel de meio ambiente específico ou construído. Nesse sentido, a natureza é dinâmica, porque está em constante transformação para o meio ambiente, devido ao aumento de conhecimento dos seres humanos sobre ela, isto porque o ser humano, segundo o pesquisador, tem por objeto conhecer e modificar a natureza, afastando-a gradualmente do natural.

Com relação a isso, Durley (2004, p. 21) coloca que:

Embora o conhecimento do ambiente tenha como limite a própria natureza, a modificação do ambiente (e, portanto, da natureza), num sentido destrutivo, tem também um limite, após o qual o próprio meio ambiente humano pode desaparecer, assim como o próprio ambiente (uma vez que este só é pensado

pelo homem), ainda que a natureza em si não possa acabar em decorrência da ação humana.

Diante do fato de que a natureza conhecida é modificada, de acordo com os interesses do seu sistema social produtivo, e nestes sistemas existem interesses tanto econômicos quanto sociais contraditórios, firmam-se ações que abarcam características de preservação ou de destruição/depredação do ambiente. Isto porque a intervenção do ser humano na natureza adquire um valor de uso e um valor de troca, sendo que, para quem possui mais recursos, apropria-se e explora desenfreadamente os recursos naturais, deixando territórios sem valor para quem não possui meios de adquirir territórios de maior valor. Nesse contexto, as desigualdades passam a ficar em maior evidência. Não que o ser humano possa destruir a natureza e o ambiente, a partir do uso abusivo dos recursos disponíveis, mas pode tornar seu meio ambiente impróprio para sua sobrevivência (DURLEY, 2004; NASCIMENTO, 2012).

Ainda sobre a natureza, Caseti (1994) refere que, do poder que o ser humano exerce sobre a natureza, fundamenta o que ele chama de “externalização” da natureza que se constitui, dentro do sistema de produção capitalista, na intenção de legitimação da apropriação privada dessa natureza, bem como na busca de alienação para reforçar as desigualdades entre classes sociais e os impactos ambientais, resultantes do progresso. Nessa lógica, o ambiente é “produto do conhecimento que o sistema social produtivo tem sobre a natureza e o meio ambiente” (DURLEY, 2004, p. 22) e, a partir do momento em que resulta do pensamento/conhecimento e do trabalho sobre a natureza, é chamado de natureza trabalhada.

Em consonância com o exposto, Ribeiro e Cavassan (2013) referem que os diferentes conceitos sobre a natureza partem do princípio de que o termo é algo abstrato e o contexto sócio-histórico influencia no que se pensa sobre ela. Para os autores, o que distingue os conceitos é como a natureza é representada, ou seja, como é pensada “a sua composição, a sua origem ou a sua finalidade” (RIBEIRO; CAVASSAN, 2013, p. 65). Os autores também consideram a existência da natureza independente do que é conhecido sobre ela, por exemplo, a natureza no planeta Terra existiria por si mesma, mesmo sem a presença de seres humanos. Para eles, a partir do momento em que se pensa sobre a natureza, que existe um raciocínio sobre ela, está se falando em ambiente, que é a natureza representada.

A natureza existe independentemente da existência dos seres humanos e, por isso, não se conhece todos os elementos e espécies; é natural que exista

diferenciação nas necessidades de cada ser. A expressão ambiente, portanto, não consegue abarcar as diferentes necessidades que cada espécie possui para sobreviver, isto é, cada ser vivo possui uma especificidade dentro do ambiente, o que se chama meio ambiente (RIBEIRO; CAVASSAN, 2013). Nessa lógica, o meio ambiente é um conceito atribuído a um organismo e/ou indivíduo em particular, correspondendo, assim, a “relação específica que os seres constroem e mantêm com o mundo” (RIBEIRO; CAVASSAN, 2013, p. 68).

A partir do exposto, identifica-se que os autores concordam com as diferenciações conceituais existentes entre meio ambiente, natureza e ambiente. Ainda, a interferência humana impacta diretamente na natureza e, a partir do momento em que os sujeitos se constroem e reconstroem, relacionam-se e pensam sobre si e sobre o mundo, estão imersos em seu meio ambiente, isto é, no que conhecem, no que constroem, onde vivem, em como se utilizam da natureza, etc.

Também é consenso entre eles que a natureza é ampla e ela existe mesmo sem a interferência do homem. Assim como Leff (2007) aponta, o natural – ou as leis biológicas – vão sempre continuar agindo, mesmo com o social – (os sujeitos – interferindo nele. Considerando que se busca, com este trabalho, maior aproximação com a relação entre os seres humanos e o meio ambiente, destaca-se o meio ambiente humano.

Corroborando com os autores mencionados, Reigota (1995) explana que não há consenso dentro da comunidade científica sobre o que é meio ambiente e supõe que externamente também não, considerando que a noção de meio ambiente é uma representação social⁴.

Na busca de uma aproximação com o meio ambiente humano, utiliza-se a definição proposta por Reigota (1995, p. 14), na qual propõe que o meio ambiente é o lugar “determinado ou percebido”, onde elementos naturais e sociais apresentam relações dinâmicas e que interagem entre si, sendo que tais relações impactam em “processos de criação cultural e tecnológica e processos históricos e sociais de transformação do meio natural e construído” (REIGOTA, 1995, p. 14).

⁴ Para Reigota (1995, p. 12) “as representações sociais estão basicamente relacionadas com as pessoas que atuam fora da comunidade científica, embora possam também aí estar presentes”. O autor ainda coloca que “nas representações sociais podemos encontrar os conceitos científicos da forma que foram apreendidos e internalizados pelas pessoas”.

Quando o autor coloca que o meio ambiente é um lugar determinado, diz respeito à determinação no tempo, ou seja, na busca da delimitação de fronteiras e momentos específicos que possam permitir um conhecimento mais aprofundado. Ainda, ao referir-se a um meio ambiente percebido, busca evidenciar a individualidade das pessoas na delimitação de “suas representações, conhecimento específico e experiências cotidianas nesse mesmo tempo e espaço” (REIGOTA, 1995, p. 14).

Além disso, quando se fala das relações dinâmicas, que interagem entre si, relata sobre as mutações constantes, que são resultado das relações dialéticas entre grupos sociais e o meio natural e construído. Para o autor, isso implica em um constante processo de criação, que “estabelece e caracteriza culturas em tempo e espaço específicos” (REIGOTA, 1995, p. 15).

Isto posto, entende-se o meio ambiente como um lugar onde os seres humanos se inventam e reinventam, relacionam-se, modificam-se e são modificados. No decorrer do tempo, a relação entre os sujeitos e o meio ambiente foi se estreitando e as interferências entre ambos se tornando cada vez mais complexas. Para Santos (2004), essa relação se dá através da técnica, que para ele “as técnicas são um conjunto de meios instrumentais e sociais, com os quais o homem realiza sua vida, produz e, ao mesmo tempo, cria espaço” (SANTOS, 2004, p. 16).

O autor refere que, no decorrer da história, o território se configura através da criação de estradas, casas, cidades, plantações, entre outros, que ele denomina “obras do homem”, e isso transforma a lógica territorial, transformando a natureza natural pela “natureza inteiramente humanizada”. A transformação da natureza, nessa lógica, foi se tornando vital aos seres humanos. Nessa perspectiva, Reigota (1995, p. 15) coloca que:

em transformando o espaço, os meios natural e social, o homem também é transformado por eles. Assim o processo criativo é externo e interno (no sentido subjetivo). As transformações interna e externa caracterizam a história social e a história individual onde se visualizam e manifestam as necessidades, a distribuição, a exploração e o acesso aos recursos naturais, culturais e sociais de um povo.

As transformações mútuas entre o espaço em que se vive, bem como os meios naturais e sociais e os sujeitos, dizem respeito à dinâmica que engloba onde a vida acontece; as relações sociais, ambientais, culturais se constroem e desconstroem e estreitam-se. A questão principal aqui é que o meio ambiente humano diz respeito, também, à apropriação dos sujeitos às terras no processo de construção das cidades.

A partir da intervenção do ser humano na natureza para sua subsistência, torna os elementos naturais, como o solo, os rios, as árvores e a própria paisagem, mercadorias, que adquirem valor à medida que servem à estrutura existente em dado momento histórico. Portanto, o uso da natureza é reflexo das relações sociais, sendo desiguais em sociedades com maior nível de desigualdade e mais justas em sociedades com maior índice de equidade social.

Cassetti (1994) expõe que, na atualidade, as formas de apropriação – pelos detentores dos meios de produção – e dominação da natureza, como o relevo, renovam-se com as tecnologias e estudos avançados, na busca de retirar apenas o necessário para manter a lógica do capital.

Para Nascimento (2012, p. 26), “o modo de apropriação do solo urbano pelos distintos segmentos sociais é expresso através do uso da terra”. Esse uso só é consolidado quando considerado que a terra é uma mercadoria que serve às necessidades humanas, por meio da propriedade privada. A partir do momento em que a terra pode ser transformada com o trabalho, e com isso tem um preço, é adquirida por quem possui bens de troca, deixando a parcela que não possui condições sem o direito à propriedade privada.

Os atributos físicos do terreno e sua localização são dois fatores, segundo Nascimento (2012), determinantes para o preço de uma porção do solo urbano. Nesse sentido, existem características na topografia que “[...] podem impor restrições à expansão do tecido urbano ao dificultar e/ou encarecer os processos de loteamento e de construção de edificações”, como é o caso do “[...] grau de inclinação das vertentes e o nível de umidade do terreno [...]” (NASCIMENTO, 2012, p. 78).

Nesse contexto, o relevo torna-se um diferencial para a ocupação, porque ele pode gerar renda, riqueza e pode ser apropriado simbolicamente, ou seja, um terreno pode ser mais valorizado em uma região mais distante do centro, próximo de uma represa, por exemplo, pela sua beleza e o status que propicia, do que uma moradia ao lado de um arroio da região central pelas condições do solo/terreno. Isso revela que a produção social do espaço valoriza esses elementos, que em si são naturais, como um elemento que agrega valor, por uma série de fatores.

Além disso, Nascimento (2012) destaca que alguns elementos, frutos do trabalho humano, também influenciam no preço, sendo eles:

[...] o acesso facilitado aos locais de trabalho, a disponibilidade de serviços e equipamentos urbanos (escolas, centros de saúde, locais de lazer,

shoppings, etc.), a infraestrutura disponível (saneamento básica, pavimentação e condições gerais do sistema viário, disponibilidade de transporte) [...] o potencial de construtibilidade concedido por legislações urbanas, bem como fatores ligados à “imagem” do local (padrão de edificações no entorno e a presença ou não de aspectos negativos como barulho, criminalidade, prostituição, entre outros) (NASCIMENTO, 2012, p. 77).

O que se evidencia com isso é que a relação entre os sujeitos com a natureza é bastante complexa, visto que dentro da lógica capitalista, fundamentada pela lógica de mercado, que transforma em mercadoria o solo, a água e outros elementos que compõem a natureza, o acesso aos bens de subsistência também se torna negociável. Diante dessa situação, as possibilidades de aquisição de tais bens podem ser mais ou menos desiguais, conforme a lógica societária existente. Vale destacar que os reflexos dessas desigualdades fazem parte da questão social e ambiental.

1.2 QUESTÃO SOCIAL E AMBIENTAL ENQUANTO CONSEQUÊNCIA DA RELAÇÃO DOS SERES HUMANOS COM O MEIO AMBIENTE

Desde a sua origem, a sociedade se construiu a partir da transformação da natureza pela ação humana para sua subsistência, que foi sendo vista como uma forma de geração de riqueza, pois essa transformação é feita, segundo Marx (2011), pelo trabalho.

Marx (2011) coloca que a riqueza das sociedades está diretamente ligada à acumulação de mercadoria que, por sua vez, tem seu valor de uso e seu valor de troca. O primeiro diz respeito à qualidade de algo, envolve a ciência e arte comerciais, sendo ligado ao uso e consumo. Já o segundo trata da quantidade, variando com o tempo e lugar. Para o autor, o valor de uso só tem valor quando materializado no trabalho e só é, de fato, mercadoria quando tem valor de uso social e é trocado, não tendo somente o valor de uso particular.

Abreu (2016) aponta que a circulação de mercadorias depende da ampliação dos mercados e a produção acarreta concentração de dinheiro, de meios de produção e de força de trabalho, sendo esses os elementos necessários para a existência da mercadoria.

Nessa linha, Marx (2011) destaca a divisão social do trabalho, que ocorre a partir de diferentes qualidades do trabalho, denominado pelo autor de trabalho útil, que se diferenciam de acordo com seu gênero, espécie e variedade. O trabalho, então, é parte da existência humana e adapta as matérias naturais às necessidades

humanas, sendo mediador entre natureza e vida humana. O sociólogo também destaca que, ao produzir, os sujeitos modificam a natureza, assim como também são modificados por ela.

Souza (2017) coloca que, em uma perspectiva ontológica, o sujeito se relaciona com a natureza e o que a rodeia de uma forma diferente da sociedade capitalista, na qual estamos inseridos. Segundo a autora, o central nessa perspectiva é a capacidade criadora dos sujeitos, sendo capaz de transformar de forma radical o mundo, de acordo com uma finalidade que fora estabelecida em sua consciência. Essa perspectiva perde o sentido no modo de produção capitalista, já que o trabalho se sujeita ao capital, produzindo apenas o que é comercializável, isto é, o que tem valor de troca.

A questão aqui é que o trabalho, sendo fundamentalmente ligado ao desenvolvimento dos seres humanos, é um processo de objetivação e transformação (MARX, 2011). Contudo, dentro de uma sociedade, o resultado de tal transformação traz impactos diferentes para cada sujeito, conforme seu espaço na sociedade. Resultados estes que, em um modelo societário desigual, atingem os sujeitos também de forma desigual.

Como dito anteriormente, com o desenvolvimento da sociedade, houve uma exploração maior da natureza, visando o benefício dos detentores do modo de produção, principalmente com foco na sociedade capitalista. No modo de produção capitalista, a utilização do meio ambiente, sem considerar que seus recursos são finitos, é fortemente evidenciada à medida que há a necessidade da classe que detém o capital em aumentar seu lucro.

Então, de um lado, temos os donos do capital e, de outro, os que produzem os bens para gerar o lucro através da venda da mão de obra, ou seja, do trabalho. Quando são incorporadas fontes originais de riqueza – a força de trabalho e a terra – o capital adquire uma força de expansão que lhe possibilita ampliar os elementos de acumulação para além de seus próprios limites (MARX, 2011).

Segundo Iamamoto (2001), essa lógica acontece na sociedade capitalista madura, visto que nela “[...] a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (IAMAMOTO, 2001, p. 27).

Por consequência, a exploração dos recursos naturais gera impactos sentidos por toda a população, muitas vezes, de forma desigual e injusta. Pacheco (2008)

aponta que, além das injustiças sociais e ambientais terem origens comuns, também se alimentam mutuamente. Para a autora, é essa lógica que:

[...] de um lado, forja condições de degradação crescente para uns; de outros propicia lucro abusivo para outros. É a submissão a um modelo de desenvolvimento cada vez mais excludente que faz com que as autoridades optem pela convivência ou, pelo menos, pela omissão, ignorando o desrespeito às leis trabalhistas e ambientais; subsidiando ou diminuindo impostos para atrair empresas, ainda que nocivas ao meio ambiente e aos próprios trabalhadores; e realizando o que poderíamos chamar de verdadeiros leilões de recursos humanos e naturais (PACHECO, 2008, s/p).

Os reflexos dessas injustiças têm se firmado, cada vez mais como parte da questão social e da questão ambiental. A questão social é compreendida aqui como um conjunto de expressões das desigualdades existentes, advindas da relação capital-trabalho (IAMAMOTO, 2001).

Ainda de acordo com a autora, com a produção e o mercado globalizados é possível acessar produtos de várias partes do mundo, que foram fabricados com componentes de diferentes países, evidenciando que a produção é cada vez mais coletiva e contrasta com a distribuição desigual da riqueza entre os grupos e as classes sociais existentes ao redor do mundo (IAMAMOTO, 2001).

É nesse contexto que se evidencia uma das principais contradições da sociedade capitalista, na qual o trabalho é coletivo, mas a apropriação da atividade, das condições e dos frutos do trabalho é privada (IAMAMOTO, 2001).

Essa contradição origina o fato de que tal sociedade se desenvolve de um lado em uma grande possibilidade do sujeito “[...] ter acesso à natureza, à cultura, à ciência, enfim, desenvolver as forças produtivas do trabalho social [...]”, mas, em contraposição, aumenta a “[...] distância entre concentração/acumulação de capital e a produção crescente da miséria, da pauperização que atinge a maioria da população nos vários países, inclusive naqueles considerados “primeiro mundo” (IAMAMOTO, 2001, p. 27-28).

Para se apreender a questão social, segundo Iamamoto (2001), é necessário captar as diversas formas de pressão social, bem como de construção e reconstrução cotidiana da vida. A questão social engloba diferentes situações da sociedade e não está descolada de outros aspectos, como economia, cultura e, com destaque aqui, para o meio ambiente.

A partir disso, o meio ambiente também é permeado de contradições, pois compreende-se a “relação dialética entre o gênero humano e a natureza, a qual tem

como referência central as questões ambientais e seus determinantes sócio históricos na produção e reprodução das condições de pobreza existentes na sociedade” (SCHIMANSKI *et al.*, 2014, p. 71-72).

O meio ambiente e suas contradições, vistos em sua totalidade, ultrapassam a compreensão de serem apenas problemas ambientais. A relação entre os seres humanos e o meio ambiente envolve elementos como a produção e o consumo, as contradições de classe e as lutas sociais, a pobreza e a riqueza, o centro e a periferia, além de envolver a sociedade em sua forma concreta e “enquanto um processo a ser percebido naquilo que se configura como questão social e crise ambiental” (SCHIMANSKI, *et al.*, 2014, p. 72).

No que se refere à crise ambiental, Leff (2007, p. 191) coloca que é “[...] a crise do nosso tempo”. Para o autor, esta crise se apresenta como limitações na realidade, que trazem novo significado e nova orientação para o curso da história. Dentre os limites tratados por ele, estão o “[...] limite do crescimento econômico e populacional; limite dos desequilíbrios ecológicos e das capacidades de sustentação da vida; limite da pobreza e da desigualdade social” (LEFF, 2007, p. 191).

Nessa lógica, conforme se observa o meio ambiente, é possível identificar que existe uma questão ambiental produzida da mesma forma que a questão social na sociedade capitalista, pois “[...] a problemática ambiental se inscreve em uma situação de exploração e expropriação para além dos perímetros suportáveis do planeta, resultante da cupidez do sistema – portanto, não há limites” (SCHIMANSKI *et al.*, 2014, p. 73).

Diante do exposto, é possível identificar que na questão social, bem como na questão ambiental, tem como base o sistema capitalista, que torna negociável tanto o ser quanto a terra, produzindo desigualdade e pobreza, além de gerar devastação e segregação social e ambiental (SCHIMANSKI *et al.*, 2014).

Segundo Acselrad (2010) e Schons (2012), a questão ambiental e a questão social estão intimamente ligadas, considerando que, como dito anteriormente, possuem a mesma origem societária. A partir disso, nota-se a emergência das expressões da questão ambiental e social e uma busca para minimizar os danos gerados à população, nesse contexto.

Os embates citados pelos autores conectam-se ao que Leff (2012) aborda, sobre os conflitos ambientais, visto que estes não se limitam à prevenção de impactos ecológicos e ao estabelecimento de leis/direitos que compensam os danos

ocasionados pela exploração de recursos naturais, mas englobam as possíveis alternativas de uso de tais recursos.

É válido ressaltar que todos os reflexos dessa questão ambiental são sentidos pela população de maneira geral e são agravadas ou minimizadas, a partir do território em que vivem. Quando a sociedade é marcada por desigualdade social, ambiental, econômica, etc., as relações sociais expressas no território tendem a demonstrar-se desiguais, na mesma medida. Tais desigualdades podem se expressar de diversas formas e são agravadas quando os sujeitos socialmente desiguais se encontram em situação de risco e vulnerabilidade.

Segundo Marx (2011), dentro da lógica do capital, é inerente à existência do crescimento a exploração da natureza, bem como do trabalhador. Além disso, não existe aumento do capital sem que a pobreza e a vulnerabilidade social também cresçam. Historicamente, “a natureza fornece os meios de produção, mas o produto não pertence ao trabalhador e sim à propriedade privada, resultado do trabalho exteriorizado da relação externa do trabalhador com a natureza” (FARIAS, 2010, p. 67).

Assim, a questão social e ambiental reflete as demandas vinculadas à condição de pobreza. Conforme pontuado anteriormente, o ser humano intervém na natureza de modo a se apropriar de seus recursos, como o solo, a água, as florestas, etc., transformando-a em mercadoria, visando a garantia do lucro. Neste aspecto, a condição de pobreza pode vir a reforçar a dificuldade de acesso aos bens da natureza para a parcela populacional que não detém os meios de produção.

Schimanski *et al.* (2014, p. 72) apontam que a pobreza e a sua relação com o meio ambiente, principalmente nas áreas urbanas, expressam contradições que colocam como “fenômenos decorantes da rede emaranhada das relações sociais” a desigualdade social, bem como a segregação socioespacial e a injustiça socioambiental. Nessa perspectiva, a condição de pobreza é colocada como elemento central nas relações sociais, por isso não se pode pensar em meio ambiente e pobreza de forma isolada no processo.

Em consonância com isso, a Organização das Nações Unidas (ONU) (1992), por meio do documento resultante da Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente (Agenda 21), define que “a pobreza é um problema complexo e multidimensional, com origem ao mesmo tempo na área nacional e na área internacional”. Por esse lado, existe consenso sobre a existência da pobreza na

sociedade e que ela é composta por múltiplos determinantes, contudo, é importante destacar que não é algo recente.

A Idade Média, por exemplo, tinha sua base no cristianismo e os acontecimentos eram vistos como vontade divina, inclusive a pobreza. Esta era naturalizada e mesmo com uma grande parcela da população vivendo nessa condição, não tinha relevância social, pois, para eles, era da vontade divina que existissem os pobres para que os ricos pudessem se libertar de seus pecados com a caridade (CASTEL, 1998).

Com a idade moderna se iniciando, a pobreza passou a ser vista como problema, como indigência e como algo sobre a qual a sociedade deveria se envergonhar e, devido a isso, buscava ocultá-la (SCHIMANSKI *et al.*, 2014). Segundo Willians (2007), a assistência aos pobres que, a partir do olhar da Igreja, era vista como dever dos ricos, na busca de sua salvação, passou a ser absorvida por poderes locais.

O trabalho, nesta perspectiva, era uma forma de subsistência para os pobres, até que com a crescente substituição da mão de obra por máquinas, em consequência da Revolução Industrial, mesmo os trabalhadores, que antes não pareciam ser considerados problemas sociais, foram atingidos pela ideia de que a pobreza era uma condição social que podia afetar grande parte da população, inclusive os trabalhadores da indústria. Nesse período da história, o pensamento liberal estava emergindo, o que contribuiu para um aumento de ações filantrópicas (WILLIANS, 2007).

Com o pensamento liberal em expansão, a contemporaneidade continua culpabilizando os sujeitos pela condição de pobreza, descolado da estrutura societária na qual estão inseridos. Contudo, o Estado passa a ser pressionado por organizações sociais exigindo intervenção na questão da pobreza e do trabalho.

Dessa maneira, definir o termo pobreza é complexo, considerando que este é permeado por inúmeros fatores sociais, econômicos, históricos e culturais, dentro de raízes estruturais, que se refletem nas diferentes expressões da questão social.

É importante considerar que a pobreza existe por múltiplos determinantes e, muitas vezes, é vinculada apenas à falta de renda, inclusive para proposição de políticas, programas e projetos governamentais. O Banco Mundial (2001, p. 1), dentro do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial Combate à Pobreza, aponta que

os pobres vivem sem a liberdade fundamental de ação e escolha que os que estão em melhor situação dão por certo. Muitas vezes não dispõem de condições adequadas de alimentação, abrigo, educação e saúde; essas privações os impedem de levar o tipo de vida que todos valorizam. Além disso, são extremamente vulneráveis a doenças, crises econômicas e catástrofes naturais. Frequentemente não são bem tratados por instituições do Estado e da sociedade e não podem influenciar as decisões que afetam sua vida. Essas são as diversas dimensões da pobreza.

É evidente, portanto, o caráter multidimensional da pobreza e essa perspectiva, a partir de várias dimensões, tem por objetivo, segundo Camargo (2018, p. 78) “[...] detectar as vulnerabilidades de um território para que sejam elaboradas ações voltadas à redução das manifestações mais drásticas da pobreza, ou ainda: pobreza absoluta”. Para a autora, a pobreza absoluta está vinculada à “[...] privações dos mínimos necessários para a sobrevivência e dignidade humanas; ou seja, ausência de acesso à renda e seguridade social como um todo” (CAMARGO, 2018, p. 78).

Desta forma, para fins desta pesquisa, a pobreza será entendida a partir de seu caráter complexo e multidimensional, que vai além da falta de renda, mas que é composta por diferentes fatores, como as condições de acesso a bens e serviços para a subsistência e à proteção social como um todo, compondo a questão social. Assim como as demandas são complexas, a forma de intervenção também não é simples. Monnerat e Souza (2014) referem que as possibilidades de intervenção a problemas complexos estão bastante vinculadas à noção de território e, com o agravamento da questão social, no decorrer dos anos, torna-se necessário uma maior integração das políticas públicas e sociais, impondo desafios aos que atuam na área social.

Ainda, os reflexos da questão social, sejam eles situações de risco, vulnerabilidade social, etc., desenvolvem-se em um território que é produzido socialmente, enquanto um fenômeno social, e, a partir do momento que os espaços são menos naturais e com maior infraestrutura, as demandas sociais se ampliam. Referente a isso, Koga (2011, p. 27-28) aponta que:

a partir de expressões das profundas desigualdades vividas pelas populações de cidades brasileiras é que se agudiza o processo de exclusão/inclusão social que devem ser construídas propostas que se apoiam em metodologias que examinam características sociais e territoriais, e traduzem em índices objetivos as desigualdades intraurbanas.

Evidencia-se, com isso, que, enquanto fenômeno social, a utilização da natureza como mercadoria reforça desigualdades presentes no modo de produção capitalista, pois à medida que os sujeitos se apropriam do lugar em que vivem, estando em constante transformação, algumas situações causam violações ao acesso

a direitos básicos como a questão da moradia, renda, saneamento básico, entre outros, bem como podem reforçar a condição de pobreza.

Diante disso, percebe-se que a renda é um fator fundamental, quando se pensa em pobreza. Mas, garanti-la à população que vivencia essa situação parece não ser suficiente, quando se pensa no acesso a bens e serviços. Ainda, por estarem à margem da sociedade, muitas vezes, encontram-se sem poder de escolha. Enfim, pode-se considerar que, dentre os impactos da questão social e ambiental, a vulnerabilidade e o risco são por si só demandas complexas e que não se resumem somente ao acesso à renda.

1.3 RISCO E VULNERABILIDADE

A vida em sociedade é dinâmica e esta, ao longo dos anos, passou por uma série de transformações, principalmente no que tange à forma como os seres humanos se relacionam entre si e com a natureza.

A apropriação e exploração da natureza pela ação humana demonstra que há a necessidade desse uso para sua subsistência. Mais que isso, dentro da sociedade capitalista, para os detentores do capital, há a necessidade do uso abusivo para manutenção da lógica existente. A natureza, enquanto mercadoria, é submetida a negociação do solo, da água e dos seus elementos constituintes, pelos que tem poder aquisitivo maior, enquanto os que não possuem os mesmos recursos ficam, geralmente, com os lugares sem grande valor para o capital. Isso, confirma que os problemas sociais e ambientais são reflexo das relações sociais, econômicas e ambientais existentes.

Dessa forma, não se pode negar que o modo como as relações se constroem impactam diretamente na vida dos sujeitos e que as relações que se adaptam ao modo de produção vigente reforçam, muitas vezes, algumas desigualdades, como dito anteriormente, a condição de pobreza. Diante disso:

a produção da desigualdade é inerente ao sistema capitalista, ao (re)produzi-la produz e reproduz vulnerabilidades e riscos sociais. Essas vulnerabilidades e riscos devem ser enfrentados como produtos dessa desigualdade, e, portanto, requerem uma intervenção para além do campo das políticas sociais. Não se resolve desigualdade com desenvolvimento de potencialidades individuais ou familiares. [...] Trata-se de reconhecer essa desigualdade, de identificar que há um campo de atuação importante que atende a necessidades sociais da população e que trabalhá-las como direitos de cidadania rompe com a lógica de responsabilizar o sujeito pelas

vicissitudes e mazelas que o capitalismo produz (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2013, p. 71-72).

A questão aqui é que a vulnerabilidade e o risco social estão vinculados à desigualdade existente na sociedade capitalista e os sujeitos, que estão submetidos à tais situações, são reflexo dessa lógica. Além do mais, a pobreza é complexa e multidimensional e também é um aspecto que compõe outras questões sociais, como é o caso do risco e da vulnerabilidade social. Sposati (2009, p. 28) coloca que “a pobreza agrava as vulnerabilidades, os riscos e as fragilidades, mas não significa que todas as vulnerabilidades, riscos e fragilidades existam por causa da pobreza”. Diante disso se faz necessário considerar que tanto as vulnerabilidades quanto os riscos também têm diferentes determinantes.

Em linhas gerais, quando se pensa em vulnerabilidade e risco, associa-se uma instabilidade da condição de algo ou alguém. Mas, acima disso, compreende-se que são termos amplos e que podem abranger diferentes concepções, de acordo com seu uso.

Nessa perspectiva, Janczura (2012) refere que as definições de risco e vulnerabilidade devem ser entendidas como um processo que está associado a contextos históricos e sociais e que estão vinculados a diferentes áreas do conhecimento, por isso a variação em suas definições.

Não é objetivo aqui tratar das diferentes compreensões sobre os termos, mas trazer uma aproximação com os conceitos que compõem o objetivo da pesquisa. Para tanto, quando se fala em risco, destaca-se os conceitos propostos por Sposati (2009), Beck (1998) e Giddens (1991), sendo que os dois últimos foram escolhidos por conseguirem abarcar aspectos ambientais dentro de seus conceitos. Em relação à vulnerabilidade social, destaca-se os conceitos de Sposati (2009), Pizarro (2001) e Jatobá (2011), relacionando-os com o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS).

1.3.1 Risco socioambiental

A compreensão de que toda dinâmica societária que conhecemos está embasada, de algum modo, nas relações sociais, econômicas e culturais existentes, é primordial para que se possa entender em que medida os desdobramentos dessa dinâmica impactam em situações para a vida dos sujeitos. Como é o caso das situações de risco social e, em especial aqui, de risco socioambiental, ou seja, os que envolvem aspectos tanto sociais quanto ambientais.

Quando se pensa em risco, Sposati (2009, p. 28) aponta que “a aproximação entre capitalismo e risco é genética”. Para a autora, entre as diferentes concepções de risco está o risco econômico financeiro, no qual se corre mais ou menos riscos à medida que é possível prevê-los para minimizá-los. Além disso, Sposati (2009) também pontua que o risco envolve questões ambientais e a capacidade de compreender a natureza, buscando reduzir danos à vida humana provocados por catástrofes naturais, como é o caso de terremotos, enchentes, etc.

Corroborando com isso, Caseti (1994, p. 112) aponta que, quando o ser humano se compreende como um ser social, ele consegue entender que a natureza a ele pertence, não apenas enquanto “matéria-prima”, mas também enquanto um recurso necessário para sua subsistência. Para o autor, a partir dessa compreensão, os seres humanos passam a contestar formas de alienação “[...] do homem em relação à natureza, da força de trabalho em relação aos bens de produção e, por último, de si mesmo [...]” (CASSETI, 1994, p. 112) impactando em uma nova discussão sobre a detenção dos meios de produção, dos antagonismos entre classes e da essência ambiental. Para Sposati (2009), existe o risco que trata da segurança no ambiente de trabalho, buscando formas de prevenir acidentes e agressões.

Outra concepção de risco é o que envolve a segurança urbana, na qual se aproxima a segurança pública, as medidas de policiamento e de redução de crime e violência, bem como inclui riscos de confrontos internacionais, interculturais, inter-religiosos, etc. (SPOSATI, 2009).

Segundo Sposati (2009, p. 29):

Nesta última perspectiva nos aproximamos do campo dos riscos sociais como a natureza das questões com que se lida. Está-se tratando do convívio conflituoso de formas de pensar diversas bem como das ofensas, da presença de desigualdade, do desrespeito à equidade e das violações das integridades física e psíquica. São os riscos que surgem das relações e que levam, como já indicado, à apartação, ao isolamento, ao abandono, à exclusão. Ainda podem ser incluídos os riscos relacionados à violência física e sexual nas formas de convívio.

É possível identificar, a partir disso, que o risco pode significar diferentes situações, dependendo da ótica sob a qual é aplicada, bem como sobre o lugar de fala do sujeito que está vivenciando. Segundo Sposati (2009), a noção de risco pode ter um conteúdo substantivo, que trata de forma explícita o que é risco; outro temporal, que diz respeito ao antes – causas do risco – e ao depois – danos, sequelas e perdas provocadas pelo risco –; e, um adjetivo, que seria a graduação do risco.

Vivenciar uma situação de risco pode ocasionar consequências com maior ou menor intensidade, de acordo com a vulnerabilidade ou resistência da população que passa por tal situação. Dessa forma, tratar de situações de risco envolve “[...] conhecer as incidências, as causalidades, as dimensões dos danos para estimar a possibilidade de reparação e superação, o grau de agressão do risco, o grau de vulnerabilidade/resistência ao risco” (SPOSATI, 2009, p. 29).

Os riscos, conforme Sposati (2009, p. 30), podem gerar “padecimentos, perdas, como privações e danos, como ofensas à integridade e à dignidade pessoal e familiar”. Diante disso, a autora propõe que se torna essencial a quem trabalha com proteção social⁵ conhecer onde os riscos sociais se inserem e como emergem na vida social, dentro de um território.

A autora também destaca que análises marxistas sobre essa temática confirmaram que o sistema capitalista possui um caráter predatório, que tem sua base a exploração, tanto do homem quanto da natureza, propiciando o acúmulo de capital. Contestadores do marxismo podem dizer que tal análise está ligada ao capitalismo selvagem e que o efeito nocivo de tal expropriação pode ser minimizado com a responsabilidade social de empresas, o que, segundo ela, ocorre poucas vezes (SPOSATI, 2009).

Para Sposati (2009, p. 30) “as manifestações dos riscos vão ocorrer no cotidiano das pessoas, nos territórios onde vivem, e podem sujeitá-las a maior, ou menor, exposição ao risco social”. Diante disso, ela define alguns campos de risco, como é o caso da segregação espacial, que se refere à vida em territórios tanto urbanos, quanto rurais, tendo acesso e infraestrutura precárias. Ou ainda, a convivência comunitária, familiar e social; os fenômenos de “isolamento, desagregação, desfiliação, ausência de pertencimento, discriminação, apartação, exclusão” que podem gerar sequela e danos ou privações e fragilidades; ainda, as situações naturais, como enchentes e desabamentos; a etnia, o gênero, a religião e a orientação sexual; e, a desigualdade socioeconômica.

Dentre todos os campos de risco apontados pela autora, é importante destacar que os riscos sociais estão diretamente ligados com a vida e o modo de viver das pessoas que, por sua vez, podem ser determinados inclusive por sua condição social,

⁵ Sposati (2009, p. 30) coloca que “proteção significa prevenção, o que supõe a redução de fragilidade aos riscos, que podem ser permanentes ou temporários”. A proteção social será tratada no tópico sobre políticas públicas.

pois nenhum cidadão escolhe estar em uma situação de risco. O que ocorre é que, quanto mais desigual uma estrutura societária se apresenta, mais desiguais serão as condições de vida da população.

Quando se pensa nas diversas variações que o risco pode ter, conforme sua aplicação e a forma com que é utilizado, alguns autores associam o risco com as análises sobre a sociedade a qual se referem. Dentre estes autores, Beck e Giddens trazem definições sobre risco, as quais Guivant (apud ALVARENGA, 2012) aponta que foi na década de 1980, a partir do estudo desses autores, sobre a transição da sociedade industrial para a sociedade de risco, que a sociedade estava passando, o termo risco foi colocado no centro da teoria social.

Importante ressaltar que os autores são considerados estudiosos da modernidade, justamente por seus estudos estarem voltados à sociedade pós-industrial. Suas principais obras, quando se busca entender risco, são *La sociedad de riesgo: Hacia una nueva modernidad*⁶ (1998), de Ulrich Beck, e *As consequências da modernidade* (1991), de Anthony Giddens.

Para Beck (1998), o conceito de risco não é uma invenção da era moderna. Segundo o autor, quem decidiu buscar novos países e continentes, como Cristóvão Colombo, aceitou os riscos que poderia enfrentar. Contudo, tais riscos eram pessoais, não globais, como pode se ver na modernidade. Riscos estes que englobam toda a humanidade, como é o caso da fissão nuclear e do armazenamento de lixo atômico. Na época, a palavra risco envolvia coragem e aventura, e não uma possível autodestruição da vida na terra (BECK, 1998).

O século XX, para Beck (1998), foi rico em catástrofes históricas, desde guerras mundiais até desastres atômicos, e isso influenciou na existência de alguns perigos da sociedade que não se pode mais fugir. O autor também entende que, diante da iminência dos perigos, não cabe mais perguntar o que poderia ser mudado no comportamento humano para superar tal situação, considerando que já existe uma contaminação grande e perigosa no ar, nas águas, etc.

O que causa uma catástrofe não é um erro, mas, sim, sistemas que transformam a sociedade de erro em forças destrutivas incomparáveis. Nessa lógica, o autor destaca a relação entre natureza e sociedade, sendo que, a partir da industrialização, tal relação teve uma contraposição, pois a natureza era tão dominada

⁶ “A sociedade de risco: Rumo a uma nova modernidade” (BECK, 1998, tradução nossa).

quanto ignorada. Ou seja, de um lado explorada, visando maior produção, e de outro abandonada, sem ter preocupação com os impactos de tal exploração (BECK, 1998).

Nessa lógica, o autor coloca que a produção social da riqueza é acompanhada da produção social do risco. Em linhas gerais, os riscos tratados por ele são os riscos da modernização. Tais riscos são “*um producto global de la maquinaria del progreso industrial y son agudizados sistemáticamente com su desarrollo ulterior*”⁷ (BECK, 1998, p. 28).

Em sua obra, Beck (1998) coloca que as consequências e danos dos riscos não têm um lugar definido no presente, mas são um componente do futuro. Existem riscos que já são sentidos, como águas contaminadas e novas doenças, por exemplo; e outros riscos ainda não foram sentidos, mas é necessária certa prevenção para o futuro, pois, depois que ocorre uma destruição, é praticamente impossível reverter.

Segundo Beck (1998, p. 40), em uma sociedade de risco “*el pasado pierde la fuerza de determinación para el presente*”⁸ e, por isso, é necessária uma atuação pessoal e política para determinar e organizar a ação no presente.

O autor ainda coloca que há uma diferenciação sistemática entre os tipos, modelos e meios de distribuição dos riscos e da riqueza. Para ele, isso não exclui o fato de que muitos riscos são distribuídos, de uma maneira específica, por camadas ou classes sociais. Assim, a sociedade de classes e a sociedade de riscos têm zonas sobrepostas. Ainda, refere que a história da distribuição dos riscos mostra que ela se aproxima da distribuição de riquezas, só que no sentido inverso, pois as riquezas se acumulam acima, os riscos abaixo. Diante disso, os riscos fortalecem e não suprimem a sociedade de classes (BECK, 1998).

Em sua obra, Beck (1998) também reforça sobre desigualdades existentes, nas quais os detentores do capital têm mais chances de superar algumas situações do que a população mais pauperizada, pois com mais dinheiro, pode-se optar por um melhor lugar de moradia, uma melhor alimentação, uma melhor educação, ao passo que com menores condições, a tendência de sujeição ao que lhe é imposto é maior.

O autor destaca algumas dimensões centrais dos riscos, sendo elas: o risco do desemprego, que é maior para quem não tem qualificação profissional, do que para

⁷ “Um produto global das máquinas do progresso industrial e são aumentadas sistematicamente com seu desenvolvimento subsequente” (BECK, 1998, p. 28, tradução nossa).

⁸ “O passado perde a força de determinação para o presente” (BECK, 1998, p. 40, tradução nossa).

quem teve oportunidade de estudo; o risco de dano, irradiação e contaminação, vinculados às indústrias de insalubres, que são distribuídos de maneira desigual entre as profissões (BECK, 1998).

As áreas de moradia mais barata, na qual se encontram os sujeitos com salários mais baixos, encontram-se perto de grandes centros urbanos, que utilizam substâncias nocivas tanto para o ar, quanto para a água e para o solo. Estes sujeitos, ainda, vivem com a ameaça de perda de seus salários, gerando, assim, maior tolerância à situação vivenciada (BECK 1998). Essa ideia vai ao encontro do proposto por Casetti (1994) e Nascimento (2012), como visto anteriormente, que a valorização ou desvalorização das áreas para moradia faz referência à “qualidade” do solo para o uso e da localização.

Contudo, mesmo a distribuição de riscos e riquezas tendo suas particularidades, algumas situações não escolhem os alvos. Isso porque uma água que pode estar contaminada pode chegar às torneiras tanto de quem é rico, quanto de quem é pobre, por exemplo. Em larga escala, Beck (1998) aponta que, à medida que a sociedade se moderniza, os riscos vão se tornando globais, independente se países são mais desenvolvidos ou menos, pois:

El contenido en ácidos del aire no ataca sólo a las esculturas y a los tesoros artísticos, sino que há disuelto ya desde hace tempo lãs barreras aduaneras modernas. También en Canadá los lagos tienen mucho ácido, también em lãs cumbres de Escandinavia se mueren los bosques⁹ (BECK, 1998, p. 41).

Com isso, o autor busca evidenciar os efeitos da globalização, que atravessam fronteiras e espalham, inclusive, os riscos para a sociedade em geral. Beck (1998) destaca que, nesse momento de globalização, até os próprios “atores da modernização”, ou seja, os detentores dos meios de produção, vivem com a iminência de perigo que eles próprios geram e dos quais se beneficiam. Com relação a isso:

[...] todo lo que amenaza a la vida em esta Tierra amenaza también a los intereses de propiedad y comercialización de quienes viven de que la vida y los medios de vida se conviertan em mercancía. De esta manera surge una auténtica contradicción, que se agudiza sistemáticamente, entre los intereses de ganancia y de propiedad que impulsan el proceso de industrialización y sus numerosas consecuencias amenazadoras, que ponen em peligro y

⁹ “O conteúdo ácido do ar não ataca somente as esculturas e tesouros artísticos, mas há muito dissolveu as barreiras alfandegárias modernas. Também no Canadá, os lagos tem muito ácido, também nos cumes da Escandinávia as florestas morrem” (BECK, 1998, p. 41, tradução nossa).

*expropian La propiedad y las ganancias (por no hablar de la propiedad y de la ganancia de la vida)*¹⁰ (BECK, 1998, p. 45).

A diferenciação da sociedade de classes e da sociedade de risco – mesmo o autor considerando que uma tem influência sobre a outra – é que a primeira se refere a situações visíveis, como a desigualdade, por exemplo, enquanto a segunda diz respeito a situações invisíveis, que impactam a vida de todos os sujeitos, independente do seu local na sociedade, como a contaminação da água.

Em linhas gerais, de acordo com Spineli e Souza Neto (2019, p. 387), os riscos podem ser classificados, a partir da obra de Beck (1998) e Machado (2005), de três formas: a primeira são os riscos das armas de alta destruição, que se referem ao poder bélico, bem como aos perigos aos quais a sociedade está exposta e não são imaginados; a segunda são os riscos originados de perigos globais, os quais abarcam a destruição ambiental ocasionada pela atividade industrial, manipulação de bens genéticos e energia nuclear e química; por fim, a terceira são os riscos provenientes da situação de pobreza, que abrange diversos grupos sociais, englobando principalmente os riscos referentes à destruição ecológica, por exemplo.

Já para Giddens (1991), a modernidade tem dois lados, sendo que o primeiro apresenta as oportunidades e o segundo apresenta um caráter sombrio. O lado bom, com o “desenvolvimento das instituições sociais modernas e sua difusão em escala mundial criaram oportunidades bem maiores para os seres humanos gozarem de uma existência segura e gratificante que qualquer tipo de sistema pré-moderno” (GIDDENS, 1991, p. 13).

Giddens (1991) explica que o lado positivo da modernidade foi enfatizado pelos fundadores da sociologia, como Karl Marx e Émile Durkheim, que viam a modernidade como uma era turbulenta. Contudo, acreditavam que os possíveis benefícios poderiam superar as características negativas inerentes a tal era. Já Max Weber via a modernidade de forma mais pessimista, no qual o progresso material “era obtido apenas à custa de uma expansão da burocracia que esmagava a criatividade e a autonomia individuais” (GIDDENS, 1991, p. 13).

¹⁰ Tudo que ameaça a vida da Terra também ameaça a propriedade e os interesses comerciais de quem vive, para que a vida e o sustento se tornem mercadorias. Surge assim, uma verdadeira contradição, sistematicamente aguçada, entre os interesses do lucro e da propriedade que impulsionam o processo de industrialização e suas múltiplas consequências ameaçadoras, que põem em perigo e expropriadem bens e lucros (para não falar da propriedade e o ganho de vida) (BECK, 1998, p. 45, tradução nossa).

Tanto Marx quanto Durkheim e Weber identificaram, à sua maneira, potencialidades e fragilidades no processo de modernização. Contudo, entre suas análises, a preocupação ecológica nunca teve tanto espaço. É importante frisar que os sociólogos estudaram a sociedade de sua época e, por isso, algumas limitações são identificadas, quando incorporamos as teorias sociais na atualidade (GIDDENS, 1991).

Na outra ponta está o que o autor chama de “lado sombrio”, que engloba, por exemplo, o alto potencial destrutivo, denominado de meio ambiente material. É nesse contexto de modernidade que Giddens (1991) define risco. Para ele, o risco não envolve somente ação individual, pois existem também ambientes de risco que afetam os sujeitos coletivamente. Nesse sentido, ele aponta a globalização com um fator importante do processo da modernidade.

Em sua obra, Giddens (1991) pontua algumas questões que devem ser consideradas para traçar o perfil de risco na modernidade, podendo ser classificado de sete formas, divididas entre as formas que alteram a distribuição objetiva dos riscos, sendo elas:

1. Globalização do risco no sentido de intensidade: por exemplo, a guerra nuclear pode ameaçar a sobrevivência da humanidade.
2. Globalização do risco no sentido da expansão da quantidade de eventos contingentes que afetam todos ou ao menos grande quantidade de pessoas no planeta: por exemplo, mudanças na divisão global do trabalho.
3. Risco derivado do meio ambiente criado, ou natureza socializada: a infusão de conhecimento humano no meio ambiente material.
4. O desenvolvimento de riscos ambientais institucionalizados afetando as possibilidades de vida de milhões: por exemplo, mercados de investimentos (GIDDENS, 1991, p. 111-112).

Ainda, as formas que modificam a vivência dos riscos ou como os riscos são percebidos, como segue:

5. Consciência do risco como risco: as "lacunas de conhecimento" nos riscos não podem ser convertidas em "certezas" pelo conhecimento religioso ou mágico.
6. A consciência bem distribuída do risco: muitos dos perigos que enfrentamos coletivamente são conhecidos pelo grande público.
7. Consciência das limitações da perícia: nenhum sistema perito pode ser inteiramente perito em termos das consequências da adoção de princípios peritos (GIDDENS, 1991, p. 111-112).

Giddens (1991) relata que a intensidade do risco diz respeito ao que ele denomina de “aspecto ameaçador” das situações vivenciadas. Para o autor, as

catástrofes globais, como guerra nuclear, calamidade ecológica, etc., oferecem perigos à toda a população, não apenas a uma parcela populacional específica.

O autor concorda com Beck (1998), quando trata dos riscos como algo para além de qualquer divisão de classes, mesmo tendo consciência que a distribuição dos riscos é diferente entre os “privilegiados e os despossuídos”. Giddens (1991) aponta que entre todos os perigos globais que podem existir, a guerra nuclear é o mais catastrófico e imediato.

Quando Giddens (1991) refere-se à extensão planetária dos ambientes de risco que superam a intensificação dos mesmos, quer dizer que a globalização faz com que haja a expansão dos riscos seja maior do que o aumento da intensidade deste. Diante disso, novos riscos surgem: “[...] recursos ou serviços já não estão mais sob controle local e não podem, portanto, ser localmente reordenados no sentido de irem ao encontro de contingências inesperadas [...]”, além disso, “[...] há o risco de que o mecanismo como um todo possa emperrar, afetando assim a todos que comumente fazem uso dele” (GIDDENS, 1991, p. 113).

Giddens (1991) destaca, ainda, o conceito de natureza socializada utilizado por Beck (1998), o qual diz respeito à alteração da relação entre os seres humanos e o ambiente físico. Para Giddens (1991), os perigos ecológicos consequentes dessa natureza socializada são reflexo da transformação da natureza através de sistemas de conhecimento humano. Isso reflete em inúmeros riscos, como é o caso da radiação, poluição química nos mares, efeito estufa, destruição de florestas, etc.

Diante dos apontamentos sobre risco, na obra de Giddens (1991), Spineli e Souza Neto (2019) destacam que a abordagem do autor se forma no sentido de afirmar que o risco socialmente construído existe, e que isso dá margem à sociedade para discutir novos valores da modernidade, em detrimento da industrialização primária. Giddens (1991) também deixa evidente uma crítica que a sociedade contemporânea, no que tange à organização das sociedades industriais, baseia-se em valores materiais (SPINELI; SOUZA NETO, 2019).

Ainda, há um ponto de convergência entre Giddens (1991) e Beck (1998), no que se refere à concordância de ambos de que “[...] a produção de riquezas é impossibilitada se não vier acompanhada de riscos individuais, sociais e ambientais intrínsecos às atividades produtivas: a garantia do bem-estar social se esvaeceu na modernidade e deu lugar aos riscos” (SPINELI; SOUZA NETO, 2019).

Portanto, percebe-se que tanto Beck (1998) quanto Giddens (1991) discorrem suas teorias com foco na modernidade, considerando os reflexos da industrialização, principalmente dentro da sociedade capitalista.

Desse modo, compreendendo os riscos da sociedade, principalmente após o contexto de industrialização, incluindo-se também a urbanização, é possível a aproximação destes com a questão socioambiental. Isso porque à medida que ela se desenvolve junto com a transformação societária, reflete na vida dos sujeitos, tendo seu lado social e político, assim como o risco, já mencionado anteriormente.

A partir do exposto, o risco compreende várias dimensões e, para fins deste trabalho, compreende-se que tais dimensões envolvem a vida dos seres humanos em suas relações dinâmicas e contraditórias. Concorda-se que o risco dentro da sociedade capitalista está vinculado com a maneira que se constrói o meio ambiente humano/criado, ou a chamada natureza socializada. Diante disso, a dimensão social e ambiental é marcante entre os autores mencionados. Então, o foco aqui é o risco socioambiental como recorte, entendendo que o risco não é individualizado, pois pode afetar os sujeitos coletivamente. Porém, a distribuição dos riscos para a população acontece de forma diferente, a depender do grau de vulnerabilidade ou resistência existente, das situações cotidianas e da presença do Estado em determinado território.

A relação entre os seres humanos e o meio ambiente traz como consequências os perigos ecológicos, como o efeito estufa, a destruição de florestas, a contaminação das águas, os terremotos, as enchentes, entre outras situações. Além disso, questões como o trabalho, a violência, questão econômica, habitacional também proporcionam situações de risco.

Logo, não se pode desconsiderar que as dimensões do risco estão intimamente ligadas e interferindo na vida dos sujeitos. Entretanto, quando se pensa aqui em risco socioambiental, são consideradas as situações potenciais que resultam da relação do ser humano com a natureza em maior ou menor grau, como é o caso da questão da moradia que compõe uma necessidade e um direito humano, mas nem sempre é garantida aos sujeitos. Por esse fator, a partir do entendimento que propriedade e o direito à terra na sociedade capitalista é mercantilizado e o que sobra para os cidadãos que se encontram à margem da sociedade são lugares que, por vezes, oferecem situações de risco, podendo inclusive estar localizadas em áreas de preservação

ambiental, fazendo com que os sujeitos interfiram na natureza e haja consequências para ambos os lados.

1.3.2 Vulnerabilidade social

Assim como os riscos, a vulnerabilidade pode ter diferentes concepções de acordo com o uso. Contudo, em linhas gerais, o que se evidencia é que, muitas vezes, a vulnerabilidade está associada à condição de pobreza.

Pizarro (2001) coloca que o conceito de pobreza, quando usado para expressar uma condição de necessidade, devido à insuficiência de renda, é um conceito limitado para compreender as variáveis que envolvem os sujeitos que estão nessa condição. Para o autor, em vez disso, pensar a vulnerabilidade enquanto situações de instabilidade, provocadas por eventos socioeconômicos extremos, abrange uma visão mais integral sobre a condição de vida da população mais pauperizada, ao mesmo tempo que considera os recursos e as estratégias disponíveis entre as famílias para enfrentar as situações que as afetam.

Focar na questão da pobreza apenas descreve atributos de pessoas e famílias, sem dar conta dos processos que dão origem a essa situação. Sendo assim, a vulnerabilidade é mais ampla, pois “[...] *hace referencia al carácter de lãs estructuras e instituciones económico sociales y al impacto que éstas provocanen comunidades, familias y personas en distintas dimensiones de la vida social*”¹¹ (PIZARRO, 2001, p. 12).

A diferença conceitual entre pobreza e vulnerabilidade tem importância para a compreensão dos conceitos, mas deveria também ter importância para as políticas públicas, a fim de que elas trouxessem intervenções para superar a pobreza e a vulnerabilidade de forma integral (PIZARRO, 2001). Apesar da compreensão de que a condição de pobreza está associada à vulnerabilidade, não se pode minimizar ambas as situações, que são multidimensionais e complexas.

Jatobá (2011, p. 146) aponta que:

O que diferencia o enfoque da pobreza do enfoque da vulnerabilidade é que este permite trabalhar não somente com as carências materiais dos

¹¹ “Faz referência à natureza das estruturas e instituições econômicas e sociais e ao impacto que elas têm nas comunidades, famílias e indivíduos em diferentes dimensões da vida social” (PIZARRO, 2001, p. 12, tradução nossa).

indivíduos, das famílias ou dos grupos sociais, mas também com os recursos e os ativos que estes dispõem para enfrentar situações de risco.

Assim, a questão da pobreza trata da situação vivida por uma parcela populacional, enquanto a vulnerabilidade engloba também as possibilidades existentes no território para superação da condição.

A concepção de vulnerabilidade demonstra que sua gênese foi multideterminada, indo além da ausência ou dificuldade de acesso à renda, estando ligada, também, às fragilidades de vínculos sociais e afetivos e ao acesso a bens e serviços de forma desigual (CARMO; GUIZARDI, 2018). O conceito de vulnerabilidade, segundo Jatobá (2011, p. 143), tem ganhado relevância por dois motivos: primeiro, porque “[...] o sentimento de “estar ou sentir-se vulnerável” se intensifica diante de uma “sociedade de riscos” crescentes [...]”; segundo, porque “[...] a sua multidimensionalidade permite a sua utilização por diversas áreas científicas, muitas vezes com sentidos não coincidentes”.

Para Sposati (2009), dentre as interpretações que a vulnerabilidade pode ter está a de “estigma”, quando se rotula alguém como vulnerável, da mesma forma que se usa o conceito de pobre, carente ou excluído. Essa interpretação utiliza os termos para designar alguém e, dessa forma, “[...] esse alguém abre mão de ser sujeito para ser sujeitado, perdendo a categoria de cidadão” (SPOSATI, 2009, p. 33). A autora refere que o designativo é usado como um meio de redução social e até culpabilização do indivíduo, devido à sua fragilidade.

Na busca de encontrar outra interpretação de vulnerabilidade, é necessário construir um novo sentido do termo, relacionando-o a um risco social. Nessa lógica, compreende-se no sentido de ser vulnerável a algo, estando mais sujeito à determinada ocorrência, devido a vivências e capacidades já existentes (SPOSATI, 2009).

Em uma perspectiva biológica, estar vulnerável envolve maior predisposição a que ocorra algo, sendo necessário substituir vulnerabilidade por força/resistência e eliminar possíveis fatores de risco. Segundo Sposati (2009, p. 34), “a ideia de vulnerabilidade social indica uma predisposição à precarização, vitimização, agressão”.

Dentro de uma sociedade complexa, é importante considerar que a vulnerabilidade não é só econômica, mesmo que quanto menor a renda, mais

vulneráveis podem ser os sujeitos, devido à dificuldade de condições para enfrentar os riscos e agressões sociais (SPOSATI, 2009).

De um lado, como visto, existe o entendimento de que a vulnerabilidade pode ser uma categoria estigmatizadora, de outro lado, existe uma corrente que utiliza a vulnerabilidade como fortalecedora de capacidades, considerando as habilidades humanas, visto que ninguém é vulnerável em todas as dimensões. Logo, é possível desenvolver as capacidades humanas como meio para confrontar as vulnerabilidades (SPOSATI, 2009).

Entre as conceituações possíveis, a vulnerabilidade social deve ser analisada a partir de sua relação com algo, como é o caso de se agravar na forma da ocorrência de um risco social. Nessa lógica, discutir vulnerabilidade social pode abarcar a prevenção como uma forma de monitorar as possíveis agravantes (SPOSATI, 2009).

Em referência a isso, Jatobá (2011) aponta que, a partir de um levantamento de autores sobre a vulnerabilidade, existem três fatores que estão presentes nas definições existentes, sendo eles: “[...] i) a exposição a risco, que está relacionado a pessoas ou a grupos sociais e não a lugares; ii) a estrutura de oportunidades que as pessoas ou os grupos sociais dispõem para enfrentar estes riscos; e iii) a capacidade de resposta aos riscos” (JATOBÁ, 2011, p. 143).

Com relação à exposição ao risco, o autor destaca que a ocorrência pode se dar por condições ambientais e sociais. Situações estas que podem ser pela exposição ao risco devido à fatores ambientais, que possibilitam a ocorrência de “eventos perigosos pela ocupação humana” (JATOBÁ, 2011, p. 144) de áreas sujeitas, questões como desabamentos, inundações, poluição, contaminação e desastres naturais, por exemplo, terremotos, furacões, etc. Podendo ainda ser agravadas por “carência de infraestrutura que dê condições básicas de habitabilidade nestas áreas” (JATOBÁ, 2011, p. 144) em conjunto com condições de habitação precárias. Esses fatores associados a pobreza, desemprego, carência de serviços públicos de proteção social, tornam ainda maiores a exposição de determinado grupo a situações de risco.

Além disso, “pessoas ou grupos sociais expostos a riscos ambientais, na maior parte dos casos, também são vulneráveis do ponto de vista social” (JATOBÁ, 2011, p. 144). Isto demonstra que apesar de terem conceituações diferentes da noção de vulnerabilidade social e de risco, elas estão intimamente ligadas.

No que tange às estruturas de oportunidades, destaca-se que são compostas por bens, serviços e atividades “[...] propiciadas pelo Estado, pelo mercado e pela

comunidade que permitem aos indivíduos, às famílias e aos grupos sociais acumular e renovar os ativos necessários para participar plenamente na sociedade” (JATOBÁ, 2001, p. 144). A capacidade de resposta, segundo o autor, diz respeito ao maior ou menor grau de acesso às oportunidades e ativos para responder a situações de risco e vulnerabilidade vivenciadas.

Analisar a vulnerabilidade social se refere à “[...] densidade e à intensidade de condições que portam pessoas e famílias para reagir e enfrentar um risco, ou, mesmo, de sofrer menos danos em face de um risco. Seria até a vivência de situações de quase-risco” (SPOSATI, 2009, p. 35).

Segundo Sposati (2009), é possível dimensionar a vulnerabilidade, ao considerar os mais ou menos propensos a um risco, ou seja, mais vulneráveis ou mais afetados quando expostos a eles. Assim, identifica-se, segundo a autora, o plano das fragilidades e o plano da incapacidade em gerenciar potencialidades. As fragilidades e incapacidades existentes não devem ser colocadas como culpa do indivíduo, mas, sim, de uma estrutura societária que não propicia a capacitação dos sujeitos.

Pizarro (2001), assim como Sposati (2009), considera que a vulnerabilidade pode ser compreendida a partir de dois lados: primeiro, pela insegurança e desamparo que algumas comunidades, famílias e indivíduos vivem por consequência de evento econômico ou social traumático; segundo, pela forma que essas comunidades, famílias e indivíduos utilizam dos recursos e estratégias para superar tal evento, ou eventos.

Para Pizarro (2001), a vulnerabilidade se manifesta em diferentes dimensões da vida social, sendo elas: o trabalho, o capital humano, o capital físico do setor informal e as relações sociais. O trabalho é considerado o mais importante recurso que os sujeitos com salários médios e baixos podem contar. Os trabalhadores/assalariados se encontram expostos aos maiores riscos no trabalho, enfrentando maior instabilidade e precariedade no emprego, aumentando, com isso a informalidade. Ainda, há um enfraquecimento e diminuição da capacidade de negociação de organizações sindicais (PIZARRO, 2001).

Com as políticas de flexibilização do trabalho, há menor geração de empregos, baixa produtividade e precariedade nas relações trabalhistas, além da falta de seguro desemprego, que provoca uma maior condição de vulnerabilidade no trabalho.

Diante disso, é possível verificar um estreito vínculo entre trabalho e vulnerabilidade social, que não existia no padrão de desenvolvimento próprio da

industrialização. Nesse contexto, há um aumento de atividades informais, bem como de trabalho infantil, sendo que estas crianças e adolescentes, por vezes, evadem do sistema educacional (PIZARRO, 2001).

O capital humano, de acordo com Pizarro (2001) é outra dimensão na qual é possível observar um maior desamparo das pessoas. Essa dimensão envolve situações de desenvolvimento dos sujeitos e das suas oportunidades de progresso.

O autor destaca que o padrão de desenvolvimento proposto favorece instituições privadas em detrimento de instituições públicas, fazendo com que os cidadãos que só conseguem acessar o público fiquem mais vulneráveis. É o caso da educação, que quando não recebe investimentos suficientes e necessários torna-se precária, colocando quem depende dela em uma situação desigual, em relação a quem pode ingressar no ensino particular, que recebe mais investimentos, por exemplo (PIZARRO, 2001). Tal situação impacta inclusive no acesso ao mercado de trabalho.

Com o acesso à saúde não é diferente, pois pouco investimento em saúde pública impacta em uma garantia de acesso, diversa de quem consegue se utilizar no sistema privado de saúde, tornando, assim, vulneráveis os sujeitos que não conseguem acessar um sistema de saúde de qualidade (PIZARRO, 2001).

É no capital físico do setor informal que se encontra outra dimensão da vulnerabilidade. Pizarro (2001) destaca que a abertura externa e a vigência de um novo padrão de desenvolvimento provocaram um crescimento no setor informal. Contudo, os maiores investimentos, via de regra, são para desenvolvimento da ordem macroeconômica, limitando políticas estatais de proteção e subsídios ao microeconômico.

Nessa lógica, as adversidades fazem com que a parcela populacional mais pauperizada precise se reinventar e, diante disso, “[...] *La utilización de la tenencia de una vivienda o de pequeñas maquinarias, herramientas y vehículo slas áreas urbanas pueden ser importantes para enfrentar los impactos provocados por el nuevo entorno económico*¹²” (PIZARRO, 2001, p. 15).

A última dimensão da vulnerabilidade destacada é a das relações sociais. Para o autor, os vínculos e redes que as pessoas e as famílias possuem são determinantes

¹² “A utilização da posse de uma casa ou de pequenas máquinas, ferramentas e veículos em áreas urbanas pode ser importante para enfrentar os impactos causados pelo novo ambiente econômico” (PIZARRO, 2001, p. 15, tradução nossa).

para que haja acesso às oportunidades de trabalho, informações, etc. O padrão de desenvolvimento vigente tem afetado as formas de organização e participação social, bem como de representação política através de sindicatos, partidos políticos e movimentos sociais (PIZARRO, 2001). Destaca-se a importância desta dimensão quando se pensa a vulnerabilidade, principalmente enquanto demanda das políticas públicas e sociais, visto que os vínculos comunitários e familiares fortalecidos contribuem fortemente para a superação de situações vivenciadas.

A dinâmica societária tem deixado os sujeitos isolados da sociedade. Além disso, é possível observar que os grupos de classe baixa e média têm criado novas formas de organização para enfrentar as vulnerabilidades, como organização de consumidores, de defesa no meio ambiente, de proteção aos direitos humanos, etc. (PIZARRO, 2001).

Vale ressaltar que a obra de Pizarro (2001) se refere às análises sobre a América Latina. Por isso, quando se pensa no padrão de desenvolvimento, refere-se ao dos países considerados subdesenvolvidos. Para o autor, esse padrão de desenvolvimento instaurado nos países latino-americanos que, com suas especificidades regionais e nacionais, se generalizaram para o mundo, tem produzido impactos que remetem à vulnerabilidade social.

Para fins desta pesquisa, compreende-se que a vulnerabilidade, assim como o risco, faz parte de diferentes dimensões da vida. Em linhas gerais, a vulnerabilidade engloba situações de instabilidade, nas quais há maior predisposição de que algo aconteça à determinada pessoa ou família, com um caráter socioeconômico, que envolve inclusive as possibilidades de superação e enfrentamento das situações. Concorda-se com Pizarro (2001) e Sposati (2009), portanto, que a vulnerabilidade, de um lado, é composta por inseguranças e desamparos e, de outro, pelos recursos e estratégias para superar a situação. É esta definição que norteia a pesquisa.

Além disso, é importante considerar que a vulnerabilidade, quando se agrava, pode transformar-se em uma situação de risco e pode-se dimensioná-la, ao considerar os mais ou menos propensos à determinado risco. Dentre as dimensões da vida que a vulnerabilidade pode se manifestar, optou-se por tratar da dimensão social, que envolve o trabalho, o acesso às políticas públicas, os vínculos e redes criados pelos indivíduos e suas famílias, entre outros.

Na busca de maior aproximação com a realidade concreta, buscou-se também tomar como base as definições do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), conforme segue.

1.4 A VULNERABILIDADE SOCIAL E O RISCO SOCIOAMBIENTAL NO BRASIL: UMA INTERFACE COM O ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL - IVS

Além dos aspectos mais teóricos, pode-se também considerar que os institutos de pesquisa são fundamentais no processo de conhecimento da realidade concreta, para que se possa conhecê-la, pensá-la e agir sobre ela. Nessa perspectiva, o IPEA traz o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS).

O conceito de vulnerabilidade, utilizado pelo IVS, reconhece os sujeitos que dependem de condições, denominadas de ativos, para que possam garantir o seu bem-estar, como renda, moradia adequada, acesso a água limpa, saneamento básico e a serviços de saúde, educação, transporte público, entre outros. Além disso, a noção de vulnerabilidade entende que os riscos a que os sujeitos estão expostos, sejam eles de qualquer natureza, são distribuídos desigualmente dentro da sociedade de mercado, tornando os que possuem a menor quantidade de ativos – condições – os mais vulneráveis (IPEA, 2018).

Nessa lógica, o conceito adotado pelo IVS vai ao encontro do proposto por Sposati (2009) e Pizarro (2001), visto que reconhece que as vulnerabilidades sociais não são situações individuais, mas estão sob processos sociais mais amplos, uma vez que o indivíduo por seus meios não consegue superar sem suporte do Estado, por meio de políticas públicas.

É na ausência ou insuficiência de ativos que a definição de vulnerabilidade do IVS se baseia, considerando que a deficiência do Estado em promovê-los pode se constituir em uma ferramenta de identificação das falhas na oferta dos bens e serviços públicos, em todo o território nacional (IPEA, 2018).

Diante disso, o IVS:

[...] foi pensado para dialogar com o desenho da política social brasileira, uma vez que atesta a ausência ou insuficiência de “ativos” que, pela própria Constituição Federal de 1988, deveriam ser providos aos cidadãos pelo Estado, nas suas diversas instâncias administrativas (IPEA, 2015).

O IVS foi organizado em três dimensões da vulnerabilidade social: a Infraestrutura Urbana, o Capital Humano e a Renda e Trabalho. A dimensão de

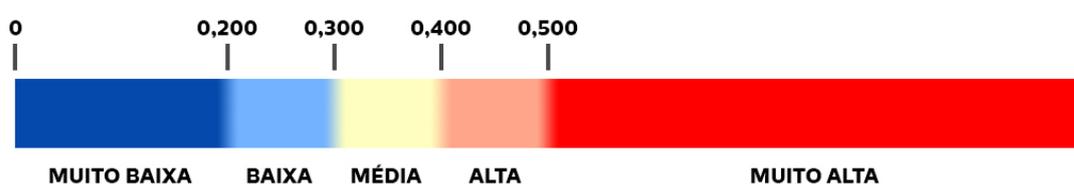
Infraestrutura Urbana busca fornecer elementos para reflexão sobre as condições de acesso a serviços de saneamento básico e mobilidade urbana, compreendendo que são dois aspectos que se relacionam com a localização do domicílio das pessoas, o que impacta na qualidade de vida. A dimensão de Capital Humano refere-se às condições de acesso à saúde e à educação. A dimensão de Renda e Trabalho diz respeito à insuficiência de renda, desemprego, ocupação de adultos com baixa escolaridade, dependência familiar da renda de pessoas idosas e presença de trabalho infantil. Destaca-se que cada dimensão é composta por subíndices.

É evidente que o IVS busca trazer elementos referentes à vulnerabilidade social. Entretanto, se considerar que em localidades de maior vulnerabilidade, a população que ali vive fica mais suscetível a ter sua condição agravada, quando submetidas a uma situação de risco, a compreensão da articulação entre os conceitos torna-se mais fácil. Além disso, as dimensões da vulnerabilidade social delimitadas no IVS podem perpassar situações de risco, como a questão das condições de moradia, de acesso a direitos, da renda, entre outros.

Dito isso, o IVS pode variar de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de um, maior é a vulnerabilidade social de determinado município. Conforme a escala a seguir.

Figura 1 - Escala de vulnerabilidade social.

FAIXAS DE VULNERABILIDADE SOCIAL:



Fonte: Ipea (2018).

Nota: Elaborado pela autora.

Entre os resultados obtidos com a utilização do IVS, o IPEA (2015) aponta que, se comparado o ano de 2000 com o ano de 2010, no Brasil, houve uma redução do índice de 0,446 para 0,326, ou seja, o país passou da faixa de alta vulnerabilidade social para a faixa de média vulnerabilidade social. Em relação às dimensões, a que teve a maior evolução foi a de Renda e Trabalho, seguido da dimensão de Capital Humano e por último Infraestrutura Urbana, conforme a Tabela 1:

Tabela 1 - Evolução do IVS no Brasil nos anos 2000, 2010, 2011 e 2015.

BRASIL	2000	2010	2011	2015
Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)	0,446	0,326	0,266	0,248
IVS Infraestrutura Urbana	0,351	0,295	0,235	0,214
IVS Capital Humano	0,503	0,362	0,288	0,263
IVS Renda e Trabalho	0,485	0,320	0,275	0,266

Fonte: IPEA (2015, 2018).

Nota: Elaborado pela autora.

A diminuição do IVS entre 2000 e 2010 demonstra um aumento geral nas condições de trabalho, acesso à serviços, como saúde e educação e infraestrutura, e, apesar de continuar diminuindo até 2015, percebe-se que entre 2011 e 2015 a evolução do índice desacelerou, mas mesmo assim o país conseguiu reduzir o índice de média para baixa vulnerabilidade social. Outro dado que destaca a melhora entre 2000 e 2010 é a distribuição de municípios nas faixas de vulnerabilidade social, sendo que não foi identificada a informação referente aos anos de 2011 e 2015, conforme Tabela 2.

Tabela 2 - - Distribuição dos municípios brasileiros nas faixas de vulnerabilidade social nos anos de 2000 e 2010.

Vulnerabilidade Social	2000		2010	
	nº de municípios	%	nº de municípios	%
Muito baixa	38	0,7	627	11,3
Baixa	600	10,8	1.699	30,5
Média	1.317	23,7	1.258	22,6
Alta	1.065	19,1	1.178	21,2
Muito alta	2.545	45,7	803	14,4

Fonte: IPEA (2015).

Nota: Elaborado pela autora.

Se considerar que a vulnerabilidade social não é um fenômeno isolado, mas que faz parte de um processo mais amplo, no qual, por vezes, os cidadãos que se encontram nessa situação precisam de garantias do Estado para superá-las, pode-se compreender que a melhora nos índices de vulnerabilidade social está ligados ao desenvolvimento de ações que possibilitem a superação da vulnerabilidade, e inclui-se aqui do risco. Dentre as possibilidades de ações, estão as políticas públicas.

Diante disso e considerando que apesar da melhora nos IVS no decorrer dos anos o Brasil ainda possui uma grande parcela populacional que vive em situação de alta vulnerabilidade e de risco, que envolve situações de desigualdade social, econômica, cultural e ambiental.

No que se refere ao IVS do Paraná, identifica-se que o estado seguiu a lógica do país, quanto à diminuição do índice, caindo de 0,365 – média vulnerabilidade social – no ano de 2000 para 0,190 – muito baixa vulnerabilidade social – em 2015, o que demonstra uma diminuição na vulnerabilidade social. A Tabela 3 busca demonstrar como o índice se comportou entre os anos 2000, 2010, 2011 e 2015.

Tabela 3 - Evolução do IVS no Paraná nos anos 2000, 2010, 2011 e 2015.

BRASIL	2000	2010	2011	2015
Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)	0,365	0,252	0,196	0,190
IVS Infraestrutura Urbana	0,249	0,217	0,136	0,164
IVS Capital Humano	0,401	0,298	0,243	0,217
IVS Renda e Trabalho	0,351	0,241	0,210	0,191

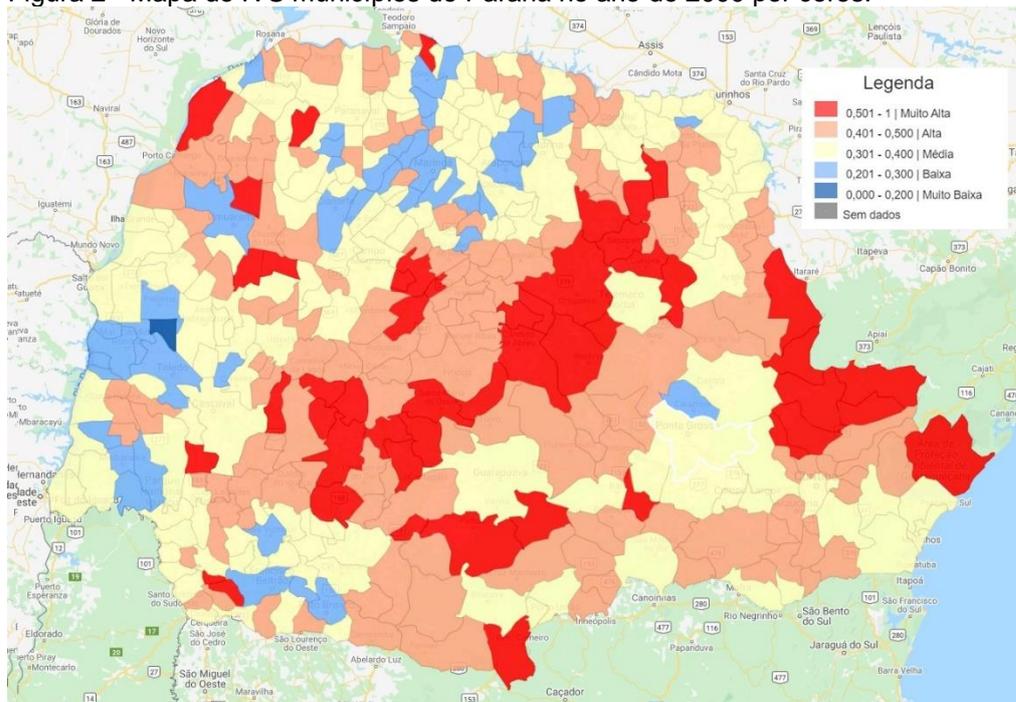
Fonte: IPEA (2015, 2018).

Nota: Elaborado pela autora.

Se comparado aos índices do país, o Paraná apresentou uma queda semelhante, apesar de se manter com a média dos índices melhores que os de nível nacional. Quando se pensa a nível municipal, o sistema IVS apresenta apenas o recorte dos anos 2000 e 2010. Conforme a escala das faixas de vulnerabilidade social percebe-se que as cores amarelo, laranja e vermelho representam média, alta e muito alta vulnerabilidade social, respectivamente. Já a cor azul claro representa baixa e azul escuro muito baixa vulnerabilidade social.

Quando utilizado os filtros Estado > Município > IVS > IVS > 2000 ou 2010, fica evidente a melhora dos índices paranaenses, de um modo geral, considerando a mudança nas cores dos mapas apresentados nas figuras 2 e 3:

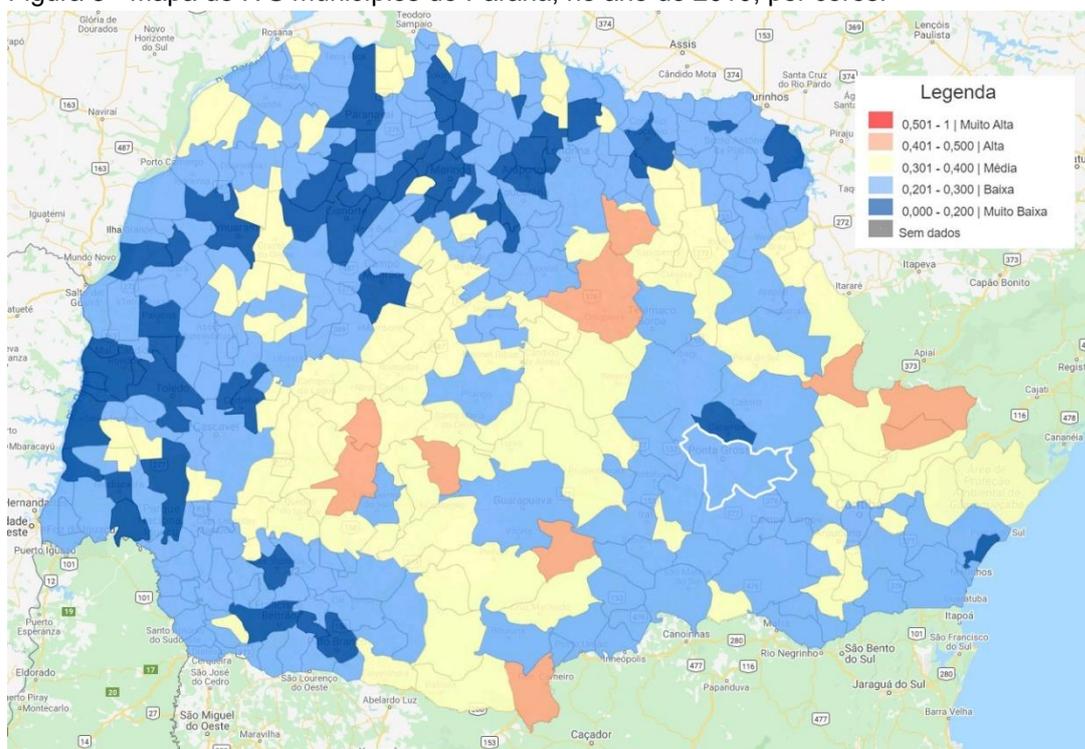
Figura 2 - Mapa de IVS municípios do Paraná no ano de 2000 por cores.



Fonte: Sistema do IVS.

Nota: Organizado pela autora, utilizando-se dos filtros disponíveis para consulta.

Figura 3 - Mapa de IVS municípios do Paraná, no ano de 2010, por cores.



Fonte: Sistema do IVS.

Nota: Organizado pela autora, utilizando-se dos filtros disponíveis para consulta.

A partir dos mapas, percebe-se que, no ano de 2000, apenas o município de Maripá se encaixava na faixa de muito baixa vulnerabilidade social, sendo que o mapa era majoritariamente composto por média, alta e muito alta vulnerabilidade. Já no ano de 2010, o número de municípios de baixa e muita baixa vulnerabilidade social aumentou e, ainda, não se tem mais nenhum dos municípios em muito alta vulnerabilidade social.

Fazendo o recorte para o município de Ponta Grossa – destacado em branco nos mapas (Figuras 2 e 3) – percebe-se que ele acompanhou a lógica nacional e estadual de melhora do índice. O município passou de média para baixa vulnerabilidade social, em números, no ano de 2000 o IVS era de 0,366 passando para 0,267 em 2010, conforme Tabela 4.

Tabela 4 - Evolução do IVS em Ponta Grossa, nos anos 2000 e 2010.

PONTA GROSSA	2000	2010
Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)	0,366	0,267
IVS Infraestrutura Urbana	0,304	0,278
IVS Capital Humano	0,416	0,303
IVS Renda e Trabalho	0,378	0,220

Fonte: Sistema do IVS.

Nota: Organizado pela autora, utilizando-se dos filtros disponíveis para consulta.

Como já citado, tanto a vulnerabilidade social quanto o risco socioambiental se desenrolam no município, a partir do uso e abuso dos recursos disponíveis na natureza. Todas essas situações envolvem a vida da população, em maior ou menor grau, dentro do território onde elas vivem. É nesse mesmo território que as políticas públicas e sociais se desdobram e, diante disso, deve-se pensar na “[...] importância da promoção de políticas públicas que considere a diversidade regional, as especificidades dos distintos grupos sociais e as históricas lutas pela igualdade de oportunidade e de respeito à vida” (IPEA, 2018, p. 28). A melhora dos índices de 2000 para 2010 pode estar associada aos investimentos em políticas públicas que aconteceram nessa década, como a valorização do salário mínimo, uma maior distribuição de renda, investimento em infraestrutura, entre outros¹³.

¹³ Vale destacar que de 2010 até hoje (2021), há uma limitação de dados para atualizar as informações, visto que não houve censo demográfico e por consequência, alguns índices que se utilizam dessa ferramenta também ficam defasados. Contudo, há evidências que nos últimos anos houve uma piora

Dentre as políticas públicas e sociais capazes de intervir nas diferentes demandas apresentadas pelos sujeitos, seja de forma direta, através de seus programas, projetos e serviços, ou de forma indireta, encaminhando para outras intervenções, está a Política de Assistência Social.

no número de desempregos e uma diminuição no investimento em políticas públicas, por exemplo. Isso reflete diretamente do desenvolvimento do país, bem como da diminuição da desigualdade social.

CAPÍTULO 2

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS INTERFACES NO TERRITÓRIO

As relações sociais, econômicas e culturais estão em permanente transformação, que se constroem e reconstroem constantemente e, muitas vezes, reforçam situações historicamente presentes na sociedade, como a desigualdade social, por exemplo.

A partir das correlações de forças existentes entre as pessoas que detêm o poder e os que se encontram à margem da sociedade, são criados alguns instrumentos para garantia do bem estar da sociedade e manutenção do modo de produção instaurado. É dessa correlação de forças que surgem as políticas públicas, utilizadas como instrumento na busca de minimizar desigualdades e propiciar um maior alcance dos sujeitos à direitos de cidadania.

Diante disso, este capítulo tem por objetivo traçar uma aproximação com a construção das políticas públicas e sociais no Brasil, em especial, à Política de Assistência Social, bem como sua organização no território, considerando que este é um espaço de vivências, onde se refletem as demandas emergentes das relações societárias.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIAIS

As políticas públicas têm sua origem nos Estados Unidos, enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, em um afastamento da tradição europeia. Esta, por sua vez, tinha a área de políticas públicas como uma forma de explicar as ações do Estado e do governo, considerado produtor de políticas públicas. Na área governamental em si, a política pública, enquanto instrumento de decisão de governo, surgiu com a Guerra Fria e com a tecnocracia que passou a ser mais valorizada, no intuito de enfrentar as consequências desta guerra (SOUZA, 2006).

Souza (2006) coloca ainda que não existe consenso na definição do que é política pública, contudo, a definição proposta por Laswell continua sendo a mais conhecida. Segundo a autora, Laswell propõe que, para as decisões e análises sobre políticas públicas, deve-se levar em consideração “[...] quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 24).

Apesar das variações entre as conceituações sobre políticas públicas, existe um ponto de convergência entre elas, que seria o governo. Para Souza (2006, p. 25),

“a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos”.

As políticas públicas tem influência em vários setores, como na economia e na sociedade e, por isso, as teorias que as envolvem devem dar conta de explicar as correlações existentes entre o Estado, a política, a economia e a sociedade (SOUZA, 2006).

Em linhas gerais, pode-se considerar que política pública é uma área de conhecimento que busca tanto propor execução de ações, quanto a análise e verificação da necessidade de alteração de tais ações no governo. Diante disso, é com a formulação das políticas públicas que os governos democráticos conseguem mostrar seus interesses e as prioridades de seus governos, por meio de programas e ações que impactarão em mudanças na realidade (SOUZA, 2006).

Conforme Di Giovanni (2009), o conceito de políticas públicas ultrapassa a ideia de ser apenas uma resposta do Estado para situações sociais consideradas problemáticas, mas compreende como resultado da interação entre Estado e sociedade de forma ampla, que envolve, também, relações sociais e econômicas, sendo, então, uma forma de exercício do poder em sociedades democráticas na contemporaneidade. Para o autor, é justamente na interação complexa entre Estado, sociedade e economia que as situações sociais consideradas problemáticas e os “[...] conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal” (DI GIOVANNI, 2009, p. 1) são definidos.

Nessa lógica, o autor refere que o conceito de políticas públicas é dinâmico, pois se transforma social e historicamente, a partir da relação entre Estado e sociedade, em consonância com as transformações da realidade.

No Brasil, o tema políticas públicas passou a fazer parte da agenda de pesquisa apenas nas últimas décadas do século XX, e o crescimento da importância do tema nos países industrializados, bem como nos países em desenvolvimento, aumentou devido alguns fatores, como a adoção de uma política restritiva de gastos, a hegemonia de novas concepções de governo e o foco no ajuste fiscal (SOUZA, 2006).

Ainda, um último fator, que se refere principalmente aos países em desenvolvimento e com democracia recente, é que tais países não conseguiram produzir políticas públicas que possibilitem “impulsionar o desenvolvimento

econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população” (SOUZA, 2006, p. 12).

Assim como nos Estados Unidos e na Europa, no Brasil a análise de políticas públicas é um campo com diferentes contribuições. Melo (1999) apresenta que tais contribuições podem ser divididas em três subconjuntos de trabalhos. O primeiro utiliza como base os elementos constitutivos do regime político, das instituições políticas ou do Estado brasileiro, para investigar uma política específica. O segundo, se refere a trabalhos sobre políticas setoriais, nos quais há uma combinação entre “análise do processo político com a análise de problemáticas internas às próprias áreas setoriais” (MELO, 1999, p. 67). Por fim, o terceiro subconjunto se detém a analisar a avaliação de políticas públicas.

Para Souza (2006, p. 36-37), apesar de diferentes correntes que tratam de políticas públicas, existem alguns pontos principais para definição das mesmas:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; [...] envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; [...] é abrangente e não se limita a leis e regras; [...] é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; [...] embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

É evidente que existem diferentes posicionamentos em relação ao que é política pública, as motivações que levam à sua criação, bem como a escolha de para quem criá-la. Contudo, é consenso que elas se tratam de ações a serem executadas e que envolvem vários atores, principalmente, o Estado, governo e sociedade.

Além disso, tais ações, após passarem por todas as fases até sua execução, produzem impacto na vida de determinados sujeitos, seja de forma mais individual ou mais coletiva, de acordo com as escolhas referentes a estas políticas.

Vale ressaltar aqui que, entre as políticas públicas existentes, encontram-se as políticas sociais. Nesse sentido, Yazbek (2008, p. 82) propõe o entendimento de política social como “[...] modalidade de intervenção do Estado no âmbito do atendimento das necessidades sociais básicas dos cidadãos, respondendo a interesses diversos [...]”. A autora destaca que a política social tem expressões resultantes da desigualdade estrutural do capitalismo que são expressas nas relações, conflitos e contradições, além de que se trata de intervenções determinadas pela dinâmica histórica da qual surgem (YAZBEK, 2008).

O Estado, do qual a autora trata, refere-se a uma arena de conflitos, “espaço” de relação de forças, que interfere na produção e reprodução social e econômica. Na sociedade capitalista, o Estado é permeado por contradições inerentes a este sistema e se concretiza através de instituições, de políticas, programas e projetos, bem como “[...] apoia e organiza a reprodução das relações sociais, assumindo o papel de regulador e fiador dessas relações” (YAZBEK, 2008, p. 82).

Ainda, para Yazbek (2008, p. 82-83):

A forma de organização desse Estado e suas características terão, pois, um papel determinante na emergência e expansão da provisão estatal face aos interesses dos membros de uma sociedade. Desse modo, as políticas sociais públicas só podem ser pensadas politicamente, sempre referidas a relações sociais concretas e como parte das respostas que o Estado oferece às expressões da questão social, situando-se no confronto de interesses de grupos e classes sociais. Ao colocar a questão social como referência para o desenvolvimento das políticas sociais, estou colocando em questão a disputa pela riqueza socialmente construída em nossa sociedade.

Evidencia-se, com isso, que o Estado tem papel primordial no processo de criação e manutenção de políticas públicas, visando manter ou reverter a lógica existente. Além disso, deve propor e executar ações a partir das demandas que emergem da realidade, visando superar algumas situações postas. No entanto, a questão é que as contradições existentes no processo, partindo do fato deste Estado ser pensado dentro da sociedade capitalista, tende a contribuir com a manutenção dos interesses do capital, dificultando o acesso da população às políticas públicas e sociais.

De qualquer maneira, é importante destacar que “[...] a Política Social Pública permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários, sob múltiplos aspectos e dimensões da vida: social, econômico, cultural, político, ambiental, entre outros” (YAZBEK, 2008, p. 85). É na perspectiva de pensar a política pública e social, promovendo direitos, suprindo necessidades e desenvolvendo potencialidades dos cidadãos de um Estado, que ela se mostra necessária à sociedade vivenciada atualmente, na busca por uma mudança estrutural mais concreta (YAZBEK, 2008).

Yazbek (2008) aponta que, na expansão da Política Social na sociedade moderna, o Estado de Bem Estar Social merece um destaque, em particular na Europa Ocidental. Em linhas gerais, a autora aponta que, nesse modelo de Estado, este é responsável por garantir minimamente o bem estar de seus cidadãos, sendo a política social uma forma de alcançar tal feito.

A autora destaca que foi a partir da crise econômica de 1929, decorrente da quebra da bolsa de valores de Nova Iorque e das ideias keynesianas de maior intervenção estatal, na regulação de relações socioeconômicas, que as políticas sociais se ampliaram. Devido aos impactos sociais da crise econômica, o Estado passou a intervir, no intuito de realizar acordo entre os interesses do capital e os interesses dos trabalhadores, o que foi denominado de consenso pós-guerra (YAZBEK, 2008).

Yazbek (2008, p. 86-87) coloca que as políticas keynesianas tinham por objetivo “[...] gerar pleno emprego, criar políticas e serviços sociais tendo em vista a criação de demanda e ampliação do mercado de consumo”. O papel regulador do Estado, proposto por Keynes, buscava, segundo a autora, modernizar a economia, propiciando condições para seu desenvolvimento e pleno emprego.

Diante disso, foi após a Segunda Guerra Mundial que o Estado de Bem Estar Social se consolidou na Europa, sendo que, na Inglaterra, o Plano Beveridge (1942) baseou o sistema de proteção social, assim como de outros países europeus (YAZBEK, 2008). A conceituação utilizada como base para esse sistema foi a Seguridade Social enquanto um “[...] conjunto de programas de proteção contra a doença, o desemprego, a morte do provedor da família, a velhice, a dependência por algum tipo de deficiência, os acidentes ou contingências sociais” (YAZBEK, 2008, p. 87). Yazbek (2008, p. 87) explica que:

De modo geral, o Estado de Bem Estar Social pode ser caracterizado pela responsabilidade do Estado pelo bem estar de seus membros. Trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, através de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado, em dinheiro ou em espécie.

O Estado, portanto, provê os mínimos necessários para subsistência dos cidadãos, reconhecendo as discrepâncias sociais e econômicas existentes e buscando, minimamente, garantir-lhes os direitos. Nessa perspectiva, evidenciam-se as correlações de força existentes no desenvolvimento societário, no qual Estado, mercado e população dividem a arena, acontecem os embates e algumas concessões são feitas.

Na década de 1970, surgem dúvidas sobre a viabilidade do Estado de Bem Estar Social, devido às mudanças societárias que aconteceram ao longo dos anos, que envolvem o mundo do trabalho, das relações sociais, da acumulação de capital, etc., principalmente devido à ascensão do neoliberalismo (YAZBEK, 2008). Para

Harvey (2001, p. 117), são muitos os sinais e marcas de severas transformações dos “[...] processos de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e geopolíticas, poderes e práticas do Estado, etc.”, sendo que no ocidente se vive em uma sociedade em que o princípio organizador basilar da vida econômica continua sendo a produção em função dos lucros.

O período pós-guerra teve uma característica mais rígida, com práticas de controle “[...] do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações de poder político-econômico que pode ser chamado de período fordista-keynesiano” (HARVEY, 2001, p. 123). Entrou em colapso a partir do ano de 1973, tornando-se mais fluído e incerto, ou seja, entre as mudanças ocorridas, houve uma ascensão flexível do capital, juntamente com uma dispersão geográfica global do capital (HARVEY, 2001).

Além dos aspectos de mudança já mencionados, neste momento, foi necessário que o Estado precisasse ressignificar seu papel. Desse modo, é natural que com as mudanças conjunturais, com a ampliação na busca do lucro e a modificação das condições de trabalho, mudem também as demandas sociais e as respostas estatais a elas.

As mudanças societárias na lógica do neoliberalismo – e da acumulação flexível – não desmontaram o Estado de Bem Estar Social, mas fizeram com que se prevaleça “[...] políticas de inserção focalizadas e seletivas para as populações mais pobres [...], em detrimento de políticas universalizadas para todos os cidadãos” (YAZBEK, 2008, p. 88). Isso aponta para o fato de que políticas públicas e sociais que atuam em pontos específicos da questão social não contribuem para uma significativa mudança estrutural na realidade, mantendo, com isso, a lógica do capital e, conseqüentemente, as desigualdades inerentes a ela.

2.2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS NO BRASIL

A partir dos apontamentos sobre a relação das políticas públicas sociais, em um contexto geral, torna-se importante a aproximação de como elas se instituíram no Brasil, para que se possa compreender como a Política de Assistência Social intervém na realidade. Destaca-se que a proposta aqui não é esgotar a discussão histórica sobre a construção das políticas públicas e sociais, mas apontar elementos para a compreensão de seu desenvolvimento.

No Brasil, o Estado Nacional surgiu a partir de um processo de dominação. Considerando a realidade diferente, a população que habitava o país até a chegada dos europeus eram os índios, que não eram “bons trabalhadores”, pois não compreendiam a lógica europeia. Visando solucionar essa questão foram trazidos os negros, para serem escravizados (KERSTENETZKY, 2012).

Nessa perspectiva, a vinda dos europeus não teve objetivo de criar uma sociedade, mas de explorá-la e, então, colonizá-la predatoriamente. Nesse Estado Nacional, o cidadão era o europeu branco, enquanto o índio, o negro e a mulher não tinham o *status* de cidadão. Havia uma hierarquia racial e de gênero, que perdura até os dias de hoje. Mais ainda, o Estado brasileiro foi fundado com base na violência e na economia extrativista (KERSTENETZKY, 2012).

Ao longo das décadas surgiram algumas correntes migratórias, sendo que, a partir da década de 1870, com a crise europeia, algumas dessas correntes migratórias começaram a chegar em regiões brasileiras, como São Paulo, Rio de Janeiro e o sul do país, impactando em uma certa modernização e urbanização. Ferrovias foram construídas e aglomerados de pessoas foram surgindo. Além disso, a história brasileira passou por marcos históricos que reforçaram as desigualdades sociais, raciais e de gênero (KERSTENETZKY, 2012).

A economia do país, com suas diferenças regionais, ia se transformando e, a partir da década de 1910, indústrias e sindicatos começaram a aparecer. Entre as situações vivenciadas pelo país, interna e externamente, pode-se considerar que foram os sindicatos que contribuíram para a formação de caixas de aposentadorias que em 1923 impactou na formulação da Lei Eloy Chaves (KERSTENETZKY, 2012).

Essa lei criou uma Caixa de Aposentadoria Previdenciária (CAP), que se caracterizava por englobar trabalhadores de uma empresa, proporcionando benefícios limitados à aposentadoria, sendo geridos por participação de empregados e empregadores. Segundo Batich (2004, p. 33), a criação das CAPs “sempre foi determinada pela capacidade de mobilização e reivindicação dos trabalhadores por melhores condições de trabalho”.

Apesar de ser considerada um avanço e um marco importante na construção dos direitos sociais no Brasil, reforçou algumas desigualdades e certa hierarquia, considerando que os trabalhadores da época eram, em sua maioria, imigrantes, ou seja, homens e brancos. Nesse momento, as mulheres eram consideradas apenas dependentes (KERSTENETZKY, 2012).

Historicamente, o Brasil é marcado por revoltas e conflitos e na construção do sistema de proteção social não foi diferente. Com a industrialização – e a urbanização – acontecendo tardiamente, em comparação aos países europeus, algumas políticas públicas foram criadas, na década de 1930, visando favorecer a indústria (KERSTENETZKY, 2012). O desenvolvimento do sistema de proteção social do Brasil foi criado a partir das particularidades da sua formação histórica e, diante disso, “o acesso a bens e serviços sociais [...] caracterizou-se por ser desigual, heterogêneo e fragmentado” (YAZBEK, 2014, p. 85).

Nas décadas que seguem, as políticas públicas criadas envolveram a classe trabalhadora, garantindo direitos em relação ao trabalho e excluindo a parcela populacional que não estava inserida no mercado de trabalho. Yazbek (2008) refere que é na primeira metade da década de 1930 que a questão social se legitima para o pensamento dominante e as classes operárias passam a ter mais visibilidade.

Nesse período foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), dentro da lógica do seguro social, além da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), da instituição do Salário Mínimo, propostas de valorização da saúde do trabalhador, entre outras medidas “[...] de cunho social, embora com caráter controlador e paternalista” (YAZBEK, 2008, p. 89).

O Estado, aos poucos, criou novos mecanismos de intervenção em diferentes áreas de proteção social, como trabalho, educação, saúde, etc. Embora não tenha alcançado, na prática, o Estado de Bem Estar Social, as ações estatais visavam manter estabilidade do Estado, diminuir desigualdades e garantir direitos sociais. (YAZBEK, 2008).

Nesse caso, a questão social torna-se o fator que impulsionou a criação de medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família, sendo que a partir dos embates de interesses, o Estado incluiu essa pauta em sua agenda, o que coloca a questão social como base das primeiras políticas sociais do Brasil (YAZBEK, 2008).

Segundo Yazbek (2008), o processo de industrialização do país trouxe demandas que tiveram respostas nas políticas sociais, principalmente a partir do Estado Novo. Junto a isso, houve também um processo de urbanização, que foi impulsionado pela industrialização e estimulou seu crescimento, interferindo principalmente na área rural, junto à modernização da agricultura e com a migração rural para a zona urbana. Com a urbanização, houve uma migração maciça da população rural para as áreas urbanas, fazendo com que o solo urbano se tornasse

uma mercadoria cada vez mais cara, dificultando o acesso à moradia. Como citado no capítulo anterior, a mercantilização no solo torna desigual o acesso a ele, visto que as melhores localidades são adquiridas para os que tem maiores recursos, enquanto as localidades mais precárias ficam para os economicamente vulneráveis.

Até aqui, é notório que as medidas de proteção social ofertadas foram voltadas para os trabalhadores e elas se configuravam como parte do pacto entre empregados e empregadores e seus dependentes. Diante disso, ao trabalhador pobre, que não tinha carteira assinada ou que estava desempregado, restava o assistencialismo, a filantropia. Essa dualidade aumentou a fragmentação das ações, ressaltando as desigualdades já existentes (YAZBEK, 2008). Essa lógica filantrópica, de benemerência, que considera a meritocracia e se caracteriza por ser insuficiente e precária, evidencia a cultura de que qualquer coisa basta para os pobres e, nesse contexto, o Estado não só incentivou a caridade, como a institucionalizou (YAZBEK, 2008).

Em 1942, o governo criou a Legião Brasileira de Assistência (LBA) que, segundo Yazbek (2008), foi a primeira instituição de Assistência Social e tinha por objetivo dar suporte aos familiares dos expedicionários brasileiros. Após o fim da guerra, a instituição passou a dar assistência à maternidade e à infância, fazendo convênios com instituições sociais, sempre na lógica da filantropia. A autora aponta, ainda, que as ações eram caracterizadas por serem paternalistas, com caráter emergencial e paliativo, visando atuar, através da mobilização da sociedade civil e do trabalho feminino, junto aos segmentos empobrecidos da sociedade.

Essa situação evidenciou relação íntima entre público e privado, sem definição clara de seus papéis. Isto, de acordo com Yazbek (2008), traz à tona que ações clientelistas e assistencialistas estão enraizadas na sociedade brasileira há muitos anos. Diante disso, observa-se que o olhar da Assistência Social pública para a pobreza foi se construindo vinculada às iniciativas filantrópicas da sociedade civil, ou seja, não se tem definido o que é direito e o que é caridade.

Ao longo do tempo, mais ações foram se desenvolvendo, em atenção aos mais pobres, e algumas foram cada vez mais institucionalizadas, dentro do setor público. As pessoas que acessavam eram as que não conseguiam ingressar no mercado de trabalho de forma fixa e pobres. Desse modo, muitas vezes o olhar a elas era como sujeitos necessitados, que não se organizavam para superar a situação e, por isso, precisavam de ajuda e se distanciavam do *status* de cidadão (YAZBEK, 2008).

Na década de 1980, a pobreza torna-se central na agenda social, devido à distribuição desigual de renda. Yazbek (2008) destaca que, nesta década, houve um aumento no número absoluto de pobres e a conjuntura econômica da época evidenciava o distanciamento entre a pequena parcela populacional, que detém o capital, e a maioria que vive em condição de pobreza, o que significa que a sociedade mantinha uma forte desigualdade.

Ainda, destaca que, na década de 1990, houve uma mudança na questão social brasileira, devido à vulnerabilização do trabalho, menor investimento no sistema público de proteção social, entre outros fatores. Nesse contexto, entre às décadas de 1980 e 1990, que foi instituído, através da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o sistema de Seguridade Social no país (YAZBEK, 2008).

Apesar da CF/88, as políticas sociais no Brasil apontaram para uma direção compensatória, voltada para situações limite e direcionadas aos mais pobres entre os pobres, que não conseguiam competir no mercado. Devido a isso, as políticas sociais eram direcionadas para compensar a falta de acesso aos direitos e à cidadania destes. Nesse processo, o Terceiro Setor ganhou espaço, retomando a prática assistencialista no trato à questão social (YAZBEK, 2008).

É importante destacar que o país não está descolado da realidade internacional, pois as transformações externas também impactam na dinâmica societária interna do país, inclusive nas relações entre o público e o privado, nas políticas econômicas adotadas, etc. Nessa perspectiva, Yazbek (2008, p. 93-94) aponta que:

[...] as transformações societárias resultantes das mudanças nas relações entre capital e trabalho, do avanço do neoliberalismo enquanto paradigma político e econômico globalizado vão trazer para o iniciante e incipiente campo da Seguridade Social brasileira profundos paradoxos. Pois, se de um lado o Estado brasileiro aponta constitucionalmente para o reconhecimento de direitos, por outro se insere num contexto de ajustamento a essa nova ordem capitalista internacional.

De qualquer maneira, não se pode desconsiderar os avanços que as legislações garantem aos sujeitos. Dentro dos espaços de decisão e da correlação de força entre os atores que fazem parte do processo, pode-se dizer que foi principalmente a partir da CF/88 que os direitos sociais tiveram força e as políticas públicas e sociais foram mais delineadas.

Além disso, é importante ressaltar que as políticas públicas e sociais estão vinculadas ao Estado e fazem parte de processos decisórios dos gestores que

assumem o governo. A participação social também foi um dos elementos essenciais para a democracia brasileira, contudo, tais políticas ficam sujeitas às decisões de governo para sua execução.

Kerstenetzky (2012) coloca que política pública é um conjunto de decisões políticas, que variam de acordo com a posição, podendo ser democrática ou autoritária. Isso reforça a ideia de que apesar de serem um elemento necessário no processo de construção de uma nova lógica societária, não é suficiente, se considerar que as políticas públicas são resultado de uma correlação de forças, em que, de um lado, luta-se por direitos e, de outro, busca-se a manutenção da lógica do capital.

Conforme exposto, no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, as políticas públicas foram melhor definidas e adquiriram *status* de direito a todos os cidadãos. Dentre elas, foi criado o sistema de seguridade social, que engloba a saúde, como direito universal de todos os cidadãos; a previdência social, que é destinada aos contribuintes; e a assistência social, destinada a todos que dela necessitarem (BRASIL, 1988). Esta última é foco desta pesquisa e será abordada com mais ênfase nos itens subsequentes.

Segundo Yazbek (2014, p. 89) a seguridade prevê que os cidadãos “tenham acesso a um conjunto de direitos e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais”. Para a autora, no Brasil, a seguridade “[...] emerge como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais que podem alcançar a população em seu ciclo de vida, sua trajetória laboral e em situações de renda insuficiente” (YAZBEK, 2014, p. 89).

A autora refere que a proteção social, no Brasil, traz inovações importantes, apesar de apresentar propostas de atendimento de situações de extrema pobreza, sendo seletivas, focalizadas e direcionadas “aos mais pobres entre os pobres” (YAZBEK, 2014, p. 95), colocando a cargo da sociedade ações humanitárias e solidárias.

O sistema de proteção social brasileiro aponta para a centralidade da responsabilidade do Estado, no que diz respeito a regular, normatizar, propor e implementar as políticas públicas, bem como a ideia de descentralização e de participação social no controle das políticas sociais. Ainda, há a necessidade de articulação e integração das políticas, visto que não dão conta da dinâmica da realidade concreta, isoladamente (YAZBEK, 2014).

A descentralização, segundo Pereira e Teixeira (2013), foi estabelecida enquanto categoria precursora da intersetorialidade, considerando que, com a transferência de poder para as demais esferas de governo, sendo elas federal, estadual e em especial municipal, “[...] a intersetorialidade aparece como uma estratégia de gestão integrada para a abordagem dos problemas sociais, respeitando a autonomia de cada ator envolvido no processo” (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013, p. 121). As autoras destacam que, diante disso, é principalmente na gestão municipal que se encontra a função de propiciar a execução de ações intersetoriais na gestão das políticas sociais.

A execução das políticas públicas e sociais, de forma articulada, propicia “mudanças substanciais na gestão dessas políticas, bem como ampliação da democracia e da cidadania social” (PEREIRA, 2014, p. 23). Esta articulação entre as políticas, ou seja, entre os “setores”, denomina-se intersetorialidade.

Pereira e Teixeira (2013) apontam que o surgimento da noção de intersetorialidade se deu vinculado ao conceito de rede, aparecendo como uma concepção de gestão, com a proposta de integrar e articular saberes, serviços ou até a formação de redes de parcerias na sociedade para o atendimento das demandas dos cidadãos, portanto, contrária à gestão setorializada e especializada. Por esse lado, Pereira (2014) refere que a intersetorialidade busca unir as áreas de atuação e os saberes, respeitando as particularidades de cada setor, na busca de uma resposta articulada e mais próxima às necessidades sociais.

Com relação à intersetorialidade, Pereira (2014, p. 23) aponta que tem sido considerada como:

[...] uma nova lógica de gestão, que transcende um único “setor” da política social; e/ou uma estratégia política de articulação entre “setores” sociais diversos e especializados. Além disso, relacionada à sua condição de estratégia, a intersetorialidade também é entendida como: instrumento de otimização de saberes; competências e relações sinérgicas, em prol de um objetivo comum; e prática social compartilhada, que requer pesquisa, planejamento e avaliação para a realização de ações conjuntas.

Dessa forma, evidencia-se que a intersetorialidade no âmbito das políticas públicas e sociais é um instrumento que favorece o atendimento mais integral de demandas complexas, pois cada política possui suas limitações de atuação e alcance. Por isso, de forma isolada cada política pública consegue uma atuação fragmentada das demandas.

Apesar do termo “setores” ser utilizado como forma de facilitar o entendimento do termo intersetorialidade, Pereira (2014, p. 37) esclarece que tais “setores” são, na verdade, “[...] políticas particulares, ou especiais, com seus movimentos concretos e contradições específicas, porém dotadas de problemática e lógica comum [...]”. Sendo que, a partir do entendimento de que cada política é composta por um “conjunto de decisões e ações, resultante de relações conflituosos entre interesses contrários, que extrapolam seus pseudo perímetros setoriais [...]”, evidencia-se que “[...] a intersetorialidade é a representação objetivada da unidade dessas decisões e ações” (PEREIRA, 2014, p. 37).

Yazbek (2008) coloca que é a partir da criação desse sistema que a proteção social no país se torna fundamentada, legítima e passível de ampliação. A autora reforça que foge do alcance das políticas sociais reverter níveis de desigualdade tão elevados, como os existentes no Brasil, apesar de que essas políticas buscam responder às necessidades e aos direitos dos usuários que as utilizam (YAZBEK, 2008).

Tendo por base os apontamentos trazidos até então, evidencia-se que nenhuma política pública e social consegue atender as demandas sociais com ações isoladas, visto que cada uma possui suas limitações, seja pelo financiamento, recursos humanos, entre outras, seja pela sua proposta de alcance. Portanto, as limitações existentes conseguem ser minimizadas quando trabalha em conjunto, desde a organização de gestão até a execução e avaliação das ações, considerando a construção e reconstrução da dinâmica social e as contradições inerentes à realidade.

Quanto a isso, Monnerat e Souza (2014, p. 41) apontam que a intersetorialidade ocupa o centro da:

[...] agenda contemporânea da política social e razão da complexidade que cerca a questão social hoje, traduzida notadamente no agravamento da pobreza e das desigualdades sociais, assim como na conhecida debilidade do nosso sistema de proteção social em responder às demandas por direitos sociais.

A complexidade da questão social na atualidade, segundo as autoras, necessita de uma intervenção bastante associada à noção de território. Para elas, um dos maiores obstáculos para o trato das demandas, de forma intersetorial, é que cada política tem determinada região geográfica de atuação, e, nesse sentido, definir um

território em comum para atuação das diferentes políticas públicas é elemento fundamento para possibilitar a intersectorialidade.

Como visto, não existem estruturas societárias até hoje sem a presença do Estado e, em contrapartida, de alguma forma de sociedade. Sendo assim, também não é possível identificar a existência de políticas públicas sem o Estado e a sociedade civil. Ambos são espaços de disputa e possuem diferentes atores e interesses. Diante disso, pensar no território para executar as políticas de forma intersectorial exige uma “arena de diálogo” capaz de propiciar uma negociação política entre os atores e setores envolvidos (DI GIOVANNI, 2009; MONNERAT; SOUZA, 2014).

A partir de uma maior aproximação com as políticas públicas e sociais, tanto de forma mais geral quanto o seu desenvolvimento no Brasil, é possível situar como o processo de criação aconteceu, além de compreender que a Política de Assistência Social foi se desenvolvendo de forma gradual, sendo legitimada apenas no final da década de 1980. Tendo como foco esta política, os tópicos que seguem buscam maior delimitação sobre a organização da Assistência Social.

2.3 APONTAMENTOS SOBRE A CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Assistência Social que compõe o tripé da Seguridade Social, instituído na Constituição Federal de 1988, juntamente com a saúde e a previdência social, estando regulamentada como política social pública, insere-se no “[...] campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal” (YAZBEK, 2008).

Em 1993, foi instituída a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que trata da organização da Assistência Social. A LOAS coloca esta política pública enquanto um direito que não depende de qualquer tipo de contribuição, integrando o econômico e o social, e apresenta um novo desenho institucional para esta política. Através dela, torna-se possível executar ações, visando atender e defender os interesses e necessidades sociais das populações mais pobres, além de se configurar “[...] como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira” (YAZBEK, 2008).

A LOAS dispõe, em seu Art. 1º, que a assistência social é uma Política de Seguridade Social não contributiva, que é direito do cidadão e dever do Estado

garanti-la, provendo os mínimos sociais, devendo ser realizada por meio da articulação de ações de iniciativa pública e privada, buscando garantir o atendimento das necessidades básicas dos sujeitos (BRASIL, 1993).

Além disso, essa lei define três objetivos da Assistência Social, sendo eles: a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos. O primeiro visa garantir a vida, reduzir danos e prevenir a incidência de riscos, principalmente:

[...] a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção e sua integração à vida comunitária; e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família (BRASIL, 1993, online).

O segundo busca analisar a capacidade protetiva e a possível ocorrência de vulnerabilidades, ameaças, vitimizações e danos das famílias no território. O terceiro tem o intuito de proporcionar a garantia de acesso aos direitos dos cidadãos, no conjunto de provisões socioassistenciais de forma plena (BRASIL, 1993).

A LOAS destaca ainda que a Assistência Social é executada de forma integrada às políticas setoriais, buscando garantir os mínimos sociais, prover condições de atendimento às contingências sociais e promover a universalização dos direitos sociais, como medida de enfrentamento à pobreza. Nessa lógica, o destinatário desta política deve ser atendido pelas demais políticas públicas e sociais, cientes de que suas demandas não são fragmentadas, mas que são variadas e heterogêneas (BRASIL, 1993; YAZBEK, 2014).

Considerando que a Política de Assistência Social atende uma demanda complexa e que não está descolada de outras situações da vida dos cidadãos, tem por desafio a intersetorialidade, tanto na articulação das iniciativas públicas quanto da sociedade, buscando a construção de uma rede protetiva (YAZBEK, 2014).

Historicamente, as políticas públicas e sociais têm sua organização de forma setorializada, desarticulada, que respondem a um modelo de gestão centralizador e hierarquizado. Tal contexto faz com que cada política pública atue de acordo com sua própria organização, refletindo no atendimento fragmentado aos usuários dos serviços, visto que, por vezes, determinado indivíduo pode estar sendo atendido por mais de uma política, sem articulação entre elas (YAZBEK, 2014).

O que se evidencia, com isso, é que a Assistência Social tem por desafio acolher as demandas de vulnerabilidade e risco, que muitas vezes estão associadas à condição de pobreza, e buscar fornecer condições aos usuários para a superação de tais demandas, bem como o acesso a direitos de cidadania, não de forma isolada, mas articulada às demais políticas públicas e sociais.

É necessário ressaltar que a política social, como é o caso da Assistência Social, não é o único instrumento de combate à pobreza, pois a pobreza é um fenômeno multidimensional, como visto anteriormente. Nesse sentido, Joccoud (2009) refere que a pobreza não é um problema individual nem se resume na garantia de uma renda mínima, mas, sim, tem suas raízes e determinações em um problema social e econômico.

Desse modo, o enfrentamento da pobreza é complexo e multidimensional, necessitando mobilização de benefícios sociais para manutenção de renda, contributiva ou não, mas, acima de tudo, de articulação com políticas sociais que propiciem oferta de serviços, oportunidades equânimes, garantindo os mínimos sociais necessários, mobilizando e ampliando a capacidade dos sujeitos. Apesar disso, “[...] é, sobretudo, face à ocupação e ao emprego que se sobrepõem os grandes desafios ao enfrentamento da pobreza” (JACCOUD, 2009, p. 71).

A LOAS dispõe, ainda, entre uma série de delineamentos da política, os princípios e diretrizes da Assistência Social. Os princípios tratam da supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de renda; a universalização dos direitos sociais; o respeito à dignidade, autonomia, ao direito de acesso a serviços e benefícios de qualidade, e à convivência familiar e comunitária; a igualdade de direitos no acesso ao atendimento; e à divulgação de benefícios, serviços, programas, projetos e recursos pelo poder público, bem como seus critérios de concessão.

As diretrizes definem a descentralização político administrativa dos entes federados e comando único das ações, em cada esfera governamental; a participação da população na formulação de políticas e controle de ações; e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social, em cada esfera de governo. Lembra-se, aqui, que historicamente o público e o privado tiveram seus espaços indefinidos e, muitas vezes, misturados. A legislação, portanto, não exclui a participação das organizações da sociedade do processo, mas responsabiliza o Estado como principal condutor da política pública.

Ainda, a LOAS institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no seu Art. 6º, estabelecendo objetivos desse sistema, que se referem à organização da gestão, financiamento, as responsabilidades de cada ente federado, etc. A proposta de organização desse sistema, garantindo as proteções necessárias aos sujeitos, tem no território sua base de organização.

Em 2004, após a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que reforça e atualiza o desenho do SUAS. O SUAS constitui-se pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios, referentes à Assistência Social, “[...] prestados diretamente – ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos – por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público” (YAZBEK, 2008, p. 97).

Em 2005, foi aprovada a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), após duas versões preliminares em 1997 e 1998, segundo Yazbek (2008). A autora refere que esta norma buscou materializar os princípios e diretrizes na LOAS, assim como o SUAS.

Ao longo dos anos, entre avanços e retrocessos na construção da Política Pública de Assistência Social, muitos documentos normativos, como portarias, decretos, deliberações, etc., foram sendo instituídos, de acordo com as necessidades que se apresentavam na dinâmica da sociedade.

Além das normativas já mencionadas, enfatiza-se a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), aprovada através da Resolução nº 269/2006, e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada por meio da Resolução nº 109/2009. Ainda, destaca-se que a NOB/SUAS de 2005 teve uma nova atualização no ano de 2012.

A Política de Assistência Social, assim como as demais, é constituída por diferentes elementos, atores, formas de financiamento e representações. Como visto anteriormente, conforme a realidade se transforma, as políticas públicas também se modificam, sendo permeadas por questões sociais, econômicas, culturais e políticas.

Como forma de pensar e construir políticas públicas, Di Giovanni (2009) propõe alguns itens para pensá-la, o que denomina de estruturas elementares. As estruturas podem ser formais, englobando teoria, prática e resultados; substantivas, que envolvem os atores, interesses e regras; materiais, que são relacionadas ao

financiamento, suportes e custos; e simbólicas, que dizem respeito aos valores, saberes e linguagens.

Na perspectiva da estrutura formal, pode-se pensar a partir da questão proposta na PNAS, sobre um novo olhar que essa política busca estabelecer. A PNAS propõe uma visão social inovadora de proteção e capaz de identificar as diferenças sociais; que os sujeitos têm dificuldades, mas, também, têm possibilidades e, por fim, uma visão capaz de prezar pelas forças, mais que pelas fragilidades da vida (BRASIL, 2004).

A Política de Assistência social deve garantir proteção social e segurança de sobrevivência – de rendimento e de autonomia; de acolhida; de convívio ou vivência familiar (BRASIL, 2004). Além disso, a PNAS tem por objetivos:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004).

Com isso, busca-se superar as situações de vulnerabilidade e/ou risco social, buscando o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e contribuindo para o desenvolvimento da autonomia dos sujeitos. Segundo Couto, Yazbek e Raichelis (2013), diante dos objetivos, existem algumas dimensões/aspectos trazidos na PNAS, que têm potencial para indicarem mudanças sociais.

A primeira dimensão é a intersetorialidade, que deve expressar articulação entre políticas públicas destinadas à proteção social e ao enfrentamento de desigualdades sociais identificadas. Em seguida, destaca-se a dimensão de ampliação dos usuários, isto é, do público alvo da política, superando uma abordagem segmentada, como é o caso de grupo de idosos, crianças e adolescentes, etc. e ampliando para cidadãos e/ou grupos que estejam em situações de vulnerabilidade e risco.

Ainda, a dimensão referente à abordagem territorial, que “[...] implica no tratamento da cidade e de seus territórios como base de organização do sistema de proteção social básica ou especial, próximo ao cidadão” (COUTO, YAZBEK e RAICHELIS, 2013, p. 63); sendo outras dimensões a organização da proteção social e a matricialidade sociofamiliar, que será abordada em tópicos subsequentes.

Com relação às seguranças definidas pela PNAS, são classificadas em: segurança de sobrevivência – de rendimento e autonomia –, que trata da garantia de condições de sobrevivência financeira para todos, independentemente de suas limitações para o trabalho, por exemplo; segurança de acolhida, que visa prover necessidades humanas para a vida em sociedade, desde a alimentação, vestuário e abrigo; e segurança de convívio ou vivência familiar, que é uma necessidade do ser humano em sociedade, para construção de sua identidade e subjetividades. Assim, na perspectiva no convívio, devem ser destacadas as dimensões “[...] multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras” (BRASIL, 2004, p. 32).

Tais seguranças devem compor todas as ações ofertadas e executadas pela Política de Assistência Social, compondo os benefícios, serviços, programas e projetos. No que se refere aos benefícios, a Assistência Social, por meio da LOAS (BRASIL, 1993), prevê o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que garante um salário mínimo à pessoa com deficiência e ao idoso a partir dos 65 anos completos que comprovem não possuir meios de garantir sua subsistência ou ter garantida por sua família. Ainda, prevê os Benefícios Eventuais que são prestados aos indivíduos e às famílias por razão de nascimento, morte, vulnerabilidade temporária e calamidade pública em caráter suplementar e provisório.

Em relação aos programas, compreende-se que estes buscam integrar e complementar ações, com “[...] objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais” (BRASIL, 1993, online), como é o caso do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

No que tange aos projetos, a LOAS (BRASIL, 1993, online) destaca os de enfrentamento à pobreza, que buscam investir econômica e socialmente em grupos populares, subsidiando iniciativas “[...] que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social”.

No que diz respeito aos serviços socioassistenciais, a Tipificação Nacional tem por objetivo apresentar os tipos de serviço existentes na política, dividindo-os por nível de complexidade e apresentando as particularidades de cada serviço.

Além das estruturas propostas por Di Giovanni (2009), tem-se, ainda, as estruturas substantivas, que se refere aos atores, como os usuários da política, os trabalhadores do SUAS, os conselhos de assistência social, a gestão da política de

assistência social, as organizações da sociedade civil, os políticos, entre outros. Cada ator tem seus interesses e compreende a política sob uma perspectiva, além disso, os interesses podem se sobrepor e causar tanto acordos como conflitos (DI GIOVANNI, 2009).

Os usuários, por exemplo, têm interesse em acessar uma política pública de qualidade; as organizações da sociedade civil, algumas vezes, têm interesse em uma contrapartida do Estado, para financiar os serviços socioassistenciais que prestam; os políticos, por vezes, têm interesse em se utilizar desta política pública em benefício próprio, no sentido de angariar votos. As regras, além das já citadas anteriormente, englobam todas as legislações e documentos normativos que “homogeneízam” o comportamento dos atores.

Quanto às estruturas materiais, que dizem respeito às questões econômicas, a PNAS prevê que para o financiamento é necessário que as três esferas de governo possuam Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social, devidamente constituídos.

O financiamento da Política de Assistência Social se dá através da participação da sociedade como um todo e pode ser de forma direta ou indireta; também se dá pela previsão no orçamento público – união, estados, municípios e distrito federal –; mediante contribuições sociais, que podem ser do empregador, da empresa e da entidade ou do trabalhador e dos demais segurados da previdência social (BRASIL, 2004).

Essa política pública não possui porcentagem de destinação de recursos fixa. Porém, um dos avanços no financiamento, trazidos pelas PNAS, referem-se ao cofinanciamento organizado em pisos de proteção social, bem como repasses fundo a fundo, que tem por base planos de ação. A existência dos fundos de Assistência Social contribui para melhor gestão do financiamento, nas três esferas de governo, e deve proporcionar as garantias previstas em lei (BRASIL, 2004; COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2013).

Por fim, pode-se considerar que as estruturas citadas aqui estão relacionadas entre si, e no que se refere às estruturas simbólicas não é diferente. Essa estrutura diz respeito, como supracitado, aos valores, saberes e linguagens particulares de determinada política pública.

Dentro da Assistência Social, assim como das demais políticas públicas, pode-se considerar que essa estrutura engloba as características que lhe dão visibilidade, à medida que trata de questões comuns entre os atores, bem como a correlação de

forças existentes, as lutas por garantir que esta política seja vista como direito, entre outras questões.

É importante frisar que uma política pública não deve ser executada de forma fragmentada; as estruturas elementares apontadas devem estar articuladas, para que seja possível desenvolvê-la, desde o processo de planejamento até sua avaliação. É um processo mutável, enquanto os atores, os interesses e as questões resultantes das relações sociais, econômicas, ambientais, culturais, etc. se constroem e reconstroem de forma dinâmica. Isto porque “os problemas sociais, por sua magnitude e complexidade, estão a requerer cada vez mais integração, cooperação e uma vasta teia de interconexões entre as políticas públicas” (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 51-52).

De qualquer maneira, para que as políticas públicas atinjam seus objetivos, é necessário que haja um nível de organização para sua execução, que dentro da Política de Assistência Social se concretiza através do Sistema Único de Assistência Social compondo um sistema de proteção social, como visto anteriormente.

A diferenciação dos níveis de complexidade é necessária, se considerado que as famílias e os indivíduos enfrentam situações de vulnerabilidade e riscos distintos, em diferentes dimensões e, por consequência, para que suas demandas sejam atendidas, necessitam de serviços, programas, projetos e ações diferenciados. Isto porque, alguns usuários apresentam situação de vulnerabilidade e necessitam orientação, apoio, fortalecimento de vínculos e de sua função protetiva, enquanto outros já se encontram em uma situação de risco, com vínculos familiares rompidos e direitos violados.

2.4 NÍVEIS DE COMPLEXIDADE DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

Cada pessoa, a partir de suas vivências, apresenta situações e demandas diferentes e necessitam de respostas diferentes, para redução e até superação das questões vivenciadas, isto é, “a desigualdade social e a pobreza, inerentes à sociedade capitalista contemporânea, engendram diferentes modalidades de desproteção social, que exigem atenção estatal diferenciada para o seu enfrentamento” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2013, p. 64). Dentro da Política de Assistência Social, enquanto forma de organização do SUAS, os serviços, benefícios,

programas e projetos foram divididos em níveis de complexidade, sendo eles: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

A Proteção Social Básica “[...] apresenta caráter preventivo e processador de inclusão social” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2013, p. 64), sendo composta pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas, serviços estes que estão vinculados a um Centro de Referência em Assistência Social (CRAS). Em linhas gerais, é na proteção básica que são desenvolvidas ações de caráter protetivo e preventivo, com a identificação e organização das demandas do território.

A Proteção Social Especial de Média Complexidade é composta pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o Serviço Especializado em Abordagem Social, o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Tais serviços são vinculados a um Centro de Referência Especializado em Assistência Social, quando o município comporta, ou a um departamento – ou similar – de Proteção Social Especial.

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade abarca o Serviço de Acolhimento Institucional, nas modalidades de: Abrigo Institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem e Residência Inclusiva, o Serviço de Acolhimento em República; o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. Estes serviços são executados em equipamentos próprios, sendo organizados conforme capacidade do município.

Via de regra, a Proteção Social Especial atende situações em que os sujeitos se encontram em condição de risco, tendo algum direito violado ou encontram-se com os vínculos familiares e comunitários rompidos. Considerando que a porta de entrada da Assistência Social encontra-se na PSB, muitas das demandas são identificadas e encaminhadas à PSE, sendo inclusive atendidas de forma articulada entre os serviços. Além disso, as demandas que chegam podem ser encaminhadas de outros equipamentos de saúde, educação, segurança pública, entre outros.

Os documentos normativos que compõem a Política de Assistência Social trazem as estruturas fundamentais de cada um dos serviços, equipamentos,

quantidade de profissionais, entre outros itens, específicos de cada serviço aqui apresentado. Entretanto, para fins deste trabalho, será abordado mais a fundo a Proteção Social Básica, por apresentar sua organização mais próxima do território, e as ações referentes a Situações de Emergência e Calamidade Pública, por considerar que é a relação mais explícita entre a política de Assistência Social e a questão ambiental, como veremos a seguir.

2.4.1 Proteção Social Básica

A Proteção Social Básica é definida na LOAS como um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social, que tem por objetivo prevenir situações de vulnerabilidade e risco social, desenvolvendo potencialidade e aquisições, atuando no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 1993).

As ações desenvolvidas destinam-se aos sujeitos que vivem em situação de vulnerabilidade social devido à condição de pobreza, as privações, como ausência de renda ou o acesso precário ou nulo aos serviços públicos, e/ou a fragilização de vínculos afetivos, por diversos motivos, como discriminação por idade, gênero, deficiência, etc. (BRASIL, 2004).

A PNAS (2004) prevê que as ações desenvolvidas na proteção básica devem compreender o contexto e intervir a partir dele, seguindo os princípios e diretrizes da Política de Assistência Social. Por conseguinte, os serviços, programas, projetos e benefícios devem estar em constante articulação com as demais políticas públicas e demais serviços intrasetoriais, visando garantir sustentabilidade das ações e protagonismo dos sujeitos e famílias atendidos, buscando, ainda, a superação das situações de vulnerabilidade e prevenção de situações que podem transformar-se em situações de risco (BRASIL, 2004).

Como supracitado, os serviços da proteção básica estão vinculados a um Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) ou outras unidades básicas e públicas de Assistência Social, sendo neles executados de forma direta. Mas, também, podem ser ofertados de forma indireta por entidade e organizações de assistência social que estão na área de abrangência – território – dos CRAS (BRASIL, 2004).

2.4.1.1 Centros Referência De Assistência Social – CRAS

Na organização do SUAS, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) está vinculado à Proteção Social Básica, tendo por objetivo a prevenção de situações de vulnerabilidades e riscos sociais, dentro do território onde estão inseridos. Sendo uma unidade descentralizada com capilaridade no território, é compreendida como a porta de entrada da Política de Assistência Social, possibilitando, com isso, o acesso de um maior número de famílias à proteção social (BRASIL, 2009a).

Para atingir seu objetivo, as ações do CRAS buscam desenvolver potencialidades e aquisições dos sujeitos, bem como fortalecer seus vínculos familiares e comunitários, ampliando o acesso a direitos de cidadania. Nessa perspectiva, o CRAS é a unidade pública de nível municipal que tem base territorial e deve estar localizado nas áreas de maior índice de vulnerabilidade e risco social.

Essa unidade deve articular os serviços socioassistenciais dentro do seu território de abrangência, além de prestar serviços, programas e projetos socioassistenciais, que compõe a proteção social básica, às famílias (BRASIL, 1993). Tais serviços ofertados, além de intervirem preventivamente, também devem possuir caráter protetivo e proativo, sendo ofertados diretamente nos CRAS ou serviços públicos e privados, obrigatoriamente referenciados ao CRAS (BRASIL, 2009a).

Para além disso, o CRAS tem como funções exclusivas a oferta do trabalho social com famílias, por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Famílias (PAIF) e a gestão territorial da rede socioassistencial no âmbito da proteção social básica. Tal gestão demanda, entre outras questões, um conhecimento adequado do território (BRASIL, 2009a).

Cada nível de organização dentro do SUAS tem atribuições específicas, que devem ser complementares e não sobrepostas. Nessa lógica, quando se fala em gestão do território e dos serviços nele contidos, as Orientações Técnicas trazem a diferenciação entre as atribuições do CRAS e do órgão gestor da Política de Assistência Social.

Em suma, o CRAS deve organizar o seu território, de modo a conhecê-lo, para atuar junto às famílias e suas demandas com ações possíveis, fornecendo informações para o órgão gestor sempre que necessário; enquanto a gestão, por sua vez, deve organizar a nível municipal o território, os serviços nele contidos, bem como

organizar e elaborar um plano municipal de Assistência Social, constituir as equipes e capacitá-las, planejar, executar, monitorar e avaliar o desenvolvimento das ações a nível municipal, etc. (BRASIL, 2009a).

Segundo o caderno de Orientações Técnicas do CRAS, este equipamento (CRAS) assume como fatores identitários dois grandes eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): “a matricialidade sociofamiliar e a territorialização” (BRASIL, 2009a, p. 11). A primeira refere-se à centralidade da família, considerando-a como um núcleo social de fundamental importância para garantir a efetividade de todas as ações e serviços ofertados. Já a segunda refere-se à centralidade no território (BRASIL, 2009a, p. 12-13).

Para Yazbek (2008), reconhecer a importância da família, enquanto uma unidade/referência na Política de Assistência Social, tem como fundamento a ideia de que é nela o primeiro espaço de proteção e socialização dos indivíduos, uma vez que, para que a família cumpra esse papel, é preciso que esta seja protegida. A autora destaca também que como família, para a Assistência Social, entende-se as relações que são estabelecidas, podendo ser por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade.

Dentro da Política de Assistência Social, considera-se, também, o caráter contraditório da família, pois pode ser marcado por situações de tensão, conflito, entre outras situações, como a violência. Nessa lógica, elencar a matricialidade sociofamiliar como eixo estruturante dessa política é compreender que a família influencia e sofre influência do meio, porque está inserida em um contexto social, cultural e econômico (BRASIL, 2009a). Sendo assim, cada família tem sua forma de organização própria, devendo-se considerar suas variações.

Compreender as diferentes formações familiares busca a superação da concepção da família tradicional, idealizada, para entender os diferentes arranjos existentes, que não são estáticos, estando em constante transformação. Além disso, a compreensão da família, nessa perspectiva, é determinada também por estruturas geracionais e de gênero presentes e pelo reconhecimento que as diferenciações na formação das famílias diferem também as demandas por elas apresentadas e, por consequência, o atendimento a tais demandas (BRASIL, 2009a).

Nesse contexto, atender as particularidades dos sujeitos de acordo com suas necessidades, sem perder o foco no fortalecimento dos vínculos sociofamiliares e a promoção dos direitos de cidadania dos sujeitos, é considerado um desafio. É por isso

que a Política de Assistência Social, organizada através do SUAS, “[...] reconhece que somente é possível tecer uma rede de proteção social ao se compreender os determinantes familiares de uma situação de vulnerabilidade social e acolher mais de um membro dessa família na busca da superação dessa situação” (BRASIL, 2009a, p. 12).

Diante da centralidade da família, tendo ela como referência, utiliza-se a medida “família referenciada” nas unidades socioassistenciais, como é o caso do CRAS (YAZBEK, 2008).

Enquanto política pública, a compreensão da relevância do papel da família, no processo de prevenção e/ou superação de situações de vulnerabilidade e risco, é colocar o poder público como elemento necessário para garantir que a família possa desempenhar sua função. Nessa perspectiva, o CRAS considera as famílias como “[...] um espaço de ressonância e sinergia dos interesses e necessidades coletivas e de mobilização à participação e ao protagonismo social, ou seja, como um vetor de mudança da realidade social” (BRASIL, 2009a, p. 13).

Pode-se compreender que a centralidade na família é materializada em todas as ações do CRAS, em especial, no PAIF. O PAIF consiste no trabalho social com famílias e tem caráter continuado, visa fortalecer a função protetiva das famílias, prevenindo a ruptura de vínculos, promovendo o acesso a direitos e contribuindo na qualidade de vida dos sujeitos. Este serviço é destinado às famílias que se encontram em vulnerabilidade social resultante da pobreza, do precário ou inexistente acesso aos serviços públicos, da fragilidade de vínculos familiares e comunitários ou demais situações de vulnerabilidade e risco social, presentes nos territórios de abrangência dos CRAS (BRASIL, 2009b).

A oferta do PAIF pretende contribuir para:

Redução da ocorrência de situações de vulnerabilidade social no território de abrangência do CRAS; Prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência no território de abrangência do CRAS; Aumento de acessos a serviços socioassistenciais e setoriais; Melhoria da qualidade de vida das famílias residentes no território de abrangência do CRAS (BRASIL, 2009b, p. 9).

Além disso, o caderno de Orientações Técnicas do PAIF (2012), sugere que sejam elaboradas oficinas junto às famílias acompanhadas, que tratem do acesso aos direitos civis, políticos, sociais, culturais, econômicos e ambientais. Assim, o PAIF torna-se um serviço que pode aproximar a política de Assistência Social do meio

ambiente, visto que sugere que as questões ambientais fazem parte da vida da população e deve ser considerado um direito de acesso de todos. Como sugestão, ainda, as Orientações Técnicas destacam que, para tratar do direito a um meio ambiente saudável, o trabalho junto às famílias pode promover reflexões sobre a importância dos recursos naturais; discussões sobre impactos ambientais e territoriais vivenciados pela comunidade, resultantes de obras governamentais; campanhas sobre reutilização e reciclagem e repasse de informações sobre sustentabilidade ambiental e desenvolvimento (BRASIL, 2012, p. 32).

A territorialização, por sua vez, é adotada a partir da descentralização da Política de Assistência Social e da busca de ofertar os serviços socioassistenciais, em lugares próximos de seus usuários, procurando aumentar a eficácia e efetividade (BRASIL, 2009a). Busca-se, com isso, criar “[...] condições favoráveis à ação de prevenção ou enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco social, bem como de identificação e estímulo das potencialidades presentes no território” (BRASIL, 2009a, p. 13).

Vale destacar que, a partir das Orientações Técnicas do CRAS, o entendimento de território vai ao encontro do conceito proposto por Koga (2011; 2013). O território, nesse sentido, vai além do espaço geográfico. Ele é um espaço habitado, marcado pelos sujeitos que ali vivem e é onde se dão as relações, tanto familiares quanto comunitárias. Nessa lógica, utilizar-se do território inclui considerar que existe uma “[...] dimensão cultural das populações, suas particularidades locais, os lugares onde vivem, os seus anseios e não somente as suas necessidades” (KOGA, 2011, p. 29).

O conceito de território para a Política de Assistência Social, e também para fins deste trabalho, envolve relações de “[...] reconhecimento, afetividade e identidade entre os indivíduos que compartilham a vida em determinada localidade” (BRASIL, 2009a, p. 13). As relações sociais predominam e determinam certa localidade, estão em constante transformação e sofrem influência do contexto social, econômico, cultural do território. O território, portanto, “[...] expressa, ao mesmo tempo, produção e reprodução das relações socioeconômicas, políticas e culturais, presentes na sociedade que ele abriga” (KOGA, 2013, p. 37).

Além disso, segundo Koga (2011), é no território que se evidenciam as desigualdades sociais entre os cidadãos, as diferenciações entre as condições de vida da população de uma determinada cidade, a existência ou não de serviços públicos, bem como a qualidade ou as falhas na prestação desses serviços.

É nesse território que as contradições da realidade se evidenciam, pois abarcam os conflitos e as desigualdades que permeiam a vida dos sujeitos, suas relações familiares e comunitárias. Contudo, não se pode desconsiderar que o mesmo território que está envolto por diferentes desigualdades também contém as possibilidades de enfrentamento das mesmas. Isso não significa que os laços familiares e comunitários não são capazes de enfrentar situações de desproteção social sozinhos, mas, sim, que com a inserção do poder público, através das políticas públicas e sociais, destacando aqui a Política de Assistência Social, pode-se potencializar as possibilidades de superação das situações vivenciadas, buscando ampliar proteção social aos cidadãos (BRASIL, 2009a).

De acordo com Yazbek (2008, p. 114-115), o território:

[...] guarda características sociais, culturais e identitárias de sua população, isto é, um conjunto de elementos que mostram e revelam a complexidade da dinâmica social e econômica das cidades que, por vezes, também representam em menor escala as desigualdades existentes nas regiões brasileiras. O território é lugar de vida e relações (YAZBEK, 2008, p. 114-115).

Em linhas gerais, o território abrange as relações sociais, econômicas e culturais; e está em constante transformação, portanto, não é estático, mas está vinculado à dinâmica societária. Em vista disso, o CRAS é a materialização do Estado no território e, ao tornar a territorialização como eixo estruturante da Política de Assistência Social, reconhece a importância desse aspecto para garantir a proteção social aos sujeitos.

É importante reiterar, nesse processo, que a Assistência Social sozinha não dá conta de atender as demandas de um determinado território e, por isso, é necessária a articulação e integração¹⁴ das demais políticas existentes (BRASIL, 2009a).

Apesar disso, não se exclui a necessidade de uma gestão territorial de qualidade por parte do CRAS, conhecendo o território, articulando com os demais pontos da rede e propondo ações junto aos usuários do serviço.

¹⁴Dentro da Política de Assistência Social é possível fazer uma ponte, a partir dos documentos normativos, entre os termos como integração, articulação, ação conjunta, cooperação e a intersetorialidade, apesar de considerar que esses termos não darem conta da totalidade da intersetorialidade. Não se pretende anular, com isso, a forma como se desenvolvem as ações na prática, mas sim evidenciar a necessidade de “[...] articulação e complementação de políticas e saberes para um tratamento integral aos problemas sociais, portanto, uma visão mais totalizante e envolvendo diferentes contribuições” (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013, p. 125).

A gestão territorial, nesse processo, tem por objetivo a promoção de ações preventivas, disponibilizando serviços próximos ao local de moradia das famílias, racionalizando as ofertas e traduzindo em ação concreta o referenciamento dos serviços do CRAS buscando, com isso, torná-lo uma unidade pública de referência para a população local e para os demais serviços setoriais (BRASIL, 2009a).

Considerando que é na lógica territorial que o SUAS se baseia, foi estabelecido o número de famílias referenciadas no território para organização dos serviços, sendo que este número depende do porte demográfico associado aos indicadores socioterritoriais, que são desenvolvidos a partir dos dados censitários do IBGE (YAZBEK, 2008). Isso quer dizer que a quantidade e a localização dos CRAS variam de acordo com o porte de cada município, sendo que o porte de cada município varia de acordo com a quantidade de habitantes, como pode ser visto na Tabela 5.

Tabela 5 - Quantidade de habitantes e famílias por porte de município.

PORTE DO MUNICÍPIO	HABITANTES	FAMÍLIAS (em média)
Pequeno Porte I	Até 20.000	Média de até 5.000 famílias
Pequeno Porte II	De 20.001 à 50.000	Cerca de 5.000 a 10.000
Médio Porte	De 50.001 à 100.000	Cerca de 10.000 a 25.000
Grande Porte	De 100.001 à 900.000	Cerca de 25.000 a 250.000
Metrópole	Mais de 900.000	Média superior a 250.000

Fonte: PNAS (BRASIL, 2004).

Nota: Organizado pela autora.

A Tabela 5 demonstra, de modo geral, a média de famílias, levando em consideração a quantidade de habitantes. Para a organização da Política de Assistência Social, essa referência é utilizada a fim de definir quantos equipamentos socioassistenciais devem ser estruturados em cada município. A partir disso, a Tabela 6 demonstra os critérios utilizados para a definição da quantidade de CRAS que cada município deve minimamente comportar.

Tabela 6 - Quantidade de CRAS e famílias por porte de município.

PORTE DO MUNICÍPIO	QTD. DE CRAS POR PORTE	Nº MÁX. DE FAMÍLIAS REFERENCIADAS
Pequeno Porte I	Mínimo 1	Até 2.500
Pequeno Porte II	Mínimo 1	Até 5.000
Médio Porte	Mínimo 2	Até 5.000
Grande Porte	Mínimo 4	Até 5.000
Metrópole	Mínimo 8	Até 5.000

Fonte: PNAS (2004).

Nota: Organizado pela autora.

Visando o atendimento das demandas, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) 2012 normatiza sobre a quantidade de profissionais que deve compor os recursos humanos do CRAS. A partir do porte e da quantidade máxima de famílias que podem ser referenciadas em cada equipamento, como visto na Tabela 6, a composição das equipes deve considerar a seguinte disposição, conforme Quadro 1.

Quadro 1 - Equipe mínima dos CRAS por porte do município.

PORTE DO MUNICÍPIO	EQUIPE MÍNIMA
Pequeno Porte I	1 coordenador com nível superior 2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo; 2 técnicos de nível médio
Pequeno Porte II	1 coordenador com nível superior 3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e outro preferencialmente psicólogo; 3 técnicos de nível médio
Médio Porte Grande Porte Metrópole	1 coordenador com nível superior 4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS*; 4 técnicos de nível médio

Fonte: PNAS (BRASIL, 2004).

Notas: Organizado pela autora.

*Pode-se ver mais sobre os profissionais que compõe o SUAS na Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011.

Vale ressaltar que tanto a divisão dos municípios por porte quanto por quantidade de CRAS e quantidade de profissionais são parâmetros para a

organização da política pública, visando cumprir com seus objetivos. Entretanto, não se pode desconsiderar que cada território se forma a partir das vivências e trocas dos sujeitos que neles vivem, tendo suas particularidades. Como já mencionado, em cada território haverá demandas diferentes e, por isso, haverá necessidade de abordagens diferentes.

Por esse ângulo, Koga (2013) refere que, se o território é formado por suas particularidades, que envolvem os diferentes atores sociais que nele vivem, sua configuração vai além dos limites formais e institucionais, estabelecidos pelas políticas sociais, que atuam de acordo com suas regras administrativas, como é o caso dos parâmetros definidos nos documentos normativos. Para a autora, essas regras delimitam “[...] o pedaço do chão que pertence a cada morador, segundo o que a política de saúde ou de educação, por exemplo, determina como “área de abrangência”, além de definir o acesso ou não aos serviços e programas existentes no território.

Koga (2013, p. 37) reforça que:

Esse modo de operar aparenta garantir o acesso dos indivíduos, comprovadamente, residentes, porém, corre-se o risco de criar uma “camisa de força”, que pode chegar ao ponto de estabelecer critérios mais excludentes do que incluídos, ao negar o direito de cidadania. Nesse sentido, pode-se citar, por exemplo, o atendimento exclusivo a moradores de determinada área de abrangência de uma unidade de saúde, mesmo com a ocorrência de ociosidade, enquanto que, em outra área da cidade, seja comum uma longa lista de espera.

Não só na saúde, mas em outras políticas públicas e sociais, como é o caso da Assistência Social, pode-se correr o risco de sobrecarregar uma unidade em detrimento de deixar outra ociosa, principalmente se não se conhece o território e as situações que ele apresenta, como as vulnerabilidades, as situações de risco ou mesmo as potencialidades de determinada localidade. Além disso, sem uma conformidade com a realidade concreta, não é possível definir se o CRAS está na localização adequada ou se conta com uma equipe suficiente para atender a demanda apresentada.

Nesse sentido, é possível identificar que o território é o ponto em comum entre todos os aspectos abordados até aqui, pois é nele que as relações sociais, econômicas, culturais e ambientais se produzem e reproduzem. É nele, também, que as demandas de vulnerabilidade social e risco socioambiental podem ser observadas, assim como é nele que a Política de Assistência Social se organiza. Contudo, a partir

de uma maior aproximação com esta política, pode-se identificar que em sua organização não evidencia a relação entre Assistência Social e a questão ambiental.

Dentro de suas normativas, o meio ambiente pode ser percebido em dois momentos: quando se trata dos projetos de enfrentamento à pobreza, como já citado, e quando se trata de situações de emergência e calamidade pública, sendo que esta pode abarcar situações de vulnerabilidade e risco existentes. Porém, enquanto tema transversal, que engloba ações junto às famílias, no território, a temática ambiental está presente na política como um todo, como é o caso do PAIF, por exemplo.

Tratar das situações de emergência e/ou calamidade pública, na Política de Assistência Social, parte de dois eixos complementares na garantia das proteções afiançadas pelo SUAS: o serviço dentro da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009b) e o benefício, previsto entre os benefícios eventuais dispostos na LOAS (BRASIL, 1993).

O serviço busca promoção de apoio e proteção à população atingida, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, de acordo com as necessidades identificadas. Ainda, visa assegurar a realização de “articulações e participação em ações conjuntas de caráter intersetorial, para minimização dos danos ocasionados e o provimento das necessidades verificadas” (BRASIL, 2009b, p. 43).

O público alvo deste serviço, de acordo com a Tipificação são famílias e sujeitos atingidos por situação de emergência e/ou calamidade pública, que tiveram perdas parciais de moradia, objetos ou utensílios pessoais e que se encontram temporária ou definitivamente desabrigados. Ainda, há famílias e sujeitos que precisaram ser removidos de áreas consideradas de risco, por prevenção ou determinação judicial. (BRASIL, 2009b)

O benefício deve ser “na forma de pecúnia, e/ou bens de consumo, em caráter provisório e suplementar” (BRASIL, 2018, p. 56). O valor do benefício deverá estar em consonância com a situação identificada em cada atendimento, objetivando assegurar direitos básicos de dignidade e a reconstrução da autonomia familiar e pessoal, por meio do trabalho intersetorial.

A relação entre este serviço e o benefício destacam, mais uma vez, que as ações desenvolvidas na Política de Assistência Social não devem ser desarticuladas, uma vez que se complementam, unindo serviços, programas, projetos e benefícios da

proteção social básica e especial, assim como de outras políticas setoriais, como saúde, habitação, educação, entre outras.

Dessa maneira, não se pode desconsiderar que o investimento na política pública é uma decisão política e, devido a isso, existe a necessidade de um trabalho conjunto e articulado entre os serviços e os órgãos gestores, tanto de nível municipal quanto estadual e federal. Isso porque executar uma política pública requer suporte técnico e, também, financeiro. Além disso, exige que sejam identificados os aspectos sociais, econômicos, culturais e ambientais do território, assim como as relações que se constroem e reconstroem na dinâmica da sociedade.

Dado isto, percebe-se que a construção societária é dinâmica e, estando em constante transformação, requer também um aprimoramento contínuo do modo de abordá-la. Não obstante, as formas de construção do convívio familiar e comunitário, dentro do território, são prerrogativas fundamentais para a execução da Política de Assistência Social dentro de todo o Brasil.

A questão é que mesmo com a instituição de um sistema único para organização da política, quando há a aproximação com determinado território, a tendência é que as trocas sejam singulares. Da mesma forma que o todo interfere em determinado território, as vivências deste território também interferem no todo. Diante disso, o próximo capítulo abordará como a Política de Assistência Social repercute no município de Ponta Grossa, Paraná, trazendo uma maior relação com a organização dos Centros de Referência de Assistência Social e como são absorvidas e atendidas as demandas apresentadas.

CAPÍTULO 3

VULNERABILIDADE SOCIAL E RISCO NO CONTEXTO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA EM PONTA GROSSA/PR

Os processos de desenvolvimento da sociedade estão intimamente ligados à forma como os seres humanos se relacionam entre si e com o meio em que estão inseridos. Os aspectos sociais, culturais e econômicos permeiam a vida dos sujeitos e refletem-se em cada momento histórico e cada lugar de formas diferentes.

Por isso, este capítulo se constrói buscando a relação com a realidade concreta do município de Ponta Grossa, Paraná, no que se refere às possíveis situações de vulnerabilidade social e o risco socioambiental no território, além de seus desdobramentos na organização da Política de Assistência Social.

Portanto, objetiva-se realizar uma aproximação com a realidade de Ponta Grossa, apontando aspectos sobre a Proteção Social Básica, mais especificamente a organização dos Centros de Referência de Assistência Social através do Serviço de Atendimento Integral às famílias (PAIF), buscando analisar de que forma os reflexos das situações de vulnerabilidade e risco se desdobram em demanda para o CRAS e, também, as dificuldades e potencialidades no atendimento.

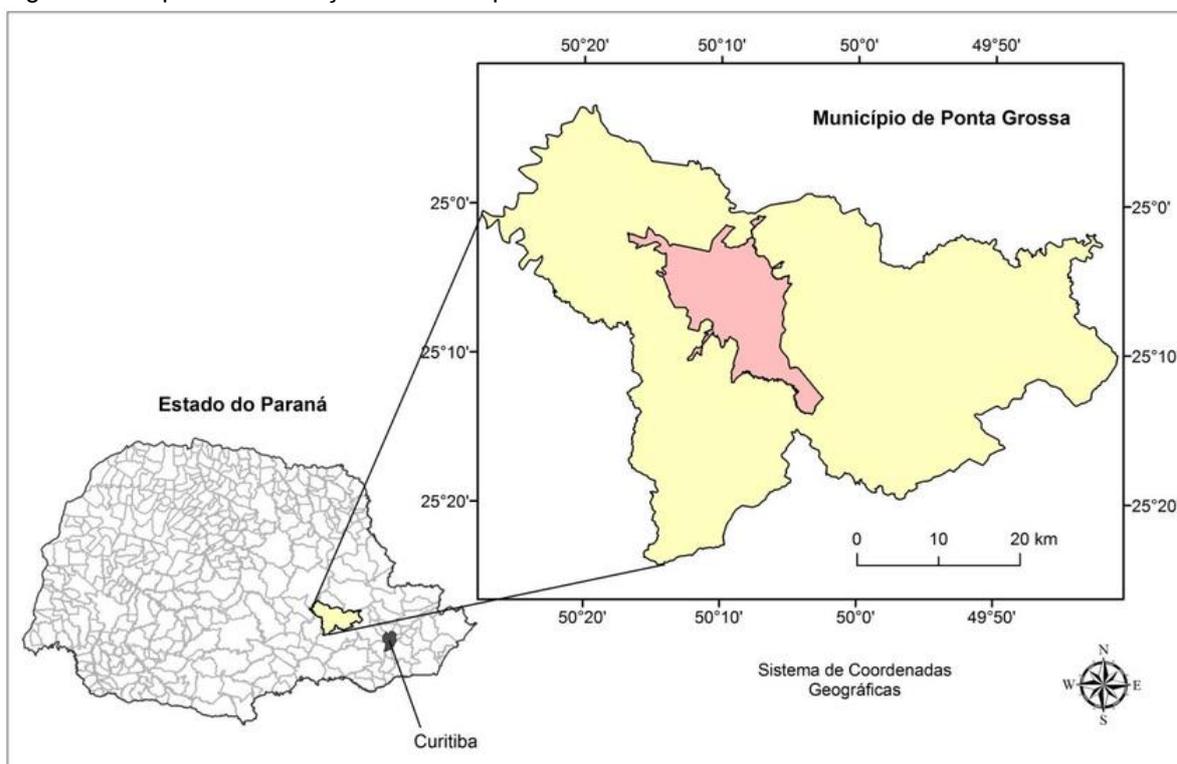
3.1 PONTA GROSSA - PARANÁ: ASPECTOS SOBRE A REALIDADE DO MUNICÍPIO

O município de Ponta Grossa, região dos Campos Gerais, situado no Estado do Paraná, está localizado mais especificamente no segundo planalto, a aproximadamente 118 km da capital Curitiba (Figura 4). De acordo com o último censo do Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística (IBGE) de 2010, o município tem uma área territorial de 2.054,732 km² e conta com uma população de 311.611 habitantes, o que o enquadra entre os municípios de Médio Porte. Desta população, 304.733 habitantes moram no perímetro urbano e 6.878 no perímetro rural. A estimativa do Instituto é que, no ano de 2020, a população aumentou para 355.336 habitantes.

Nascimento e Matias (2011) referem que a evolução de Ponta Grossa ocorreu simultaneamente em seus aspectos histórico, geográfico e econômico. Os autores apontam que a ocupação dos Campos Gerais ocorreu a partir do século XVIII,

integrando a economia ao movimento dos tropeiros¹⁵. Isto, segundo eles, foi transformando aos poucos a região em um “centro polarizador de população”, que passou a atrair tanto as pessoas que buscavam investir em propriedades quanto as que procuravam emprego.

Figura 4 - Mapa da localização do município de Ponta Grossa – PR.



Fonte: Nascimento (2008, p. 43).

Foi na segunda metade do século XIX que o perímetro urbano passou por um maior crescimento, devido ao cenário nacional, que fez com que os investimentos em agricultura passassem a ser realizados em outras atividades, como estabelecimentos comerciais e indústrias de madeira e erva-mate, demarcando a concentração populacional na área urbana. Diante disso, a população, que nos séculos anteriores estava predominantemente localizada na área rural, passou a migrar para a área urbana, junto ao processo de urbanização no município. Nessa lógica, de um lado houve o crescimento da cidade, enquanto do outro houve declínio de atividades econômicas no espaço rural (NASCIMENTO; MATIAS, 2011; NASCIMENTO, 2008).

¹⁵ Esse movimento é também conhecido como Tropeirismo. “O Tropeirismo foi um ciclo econômico importante para a formação de diversos municípios do Paraná, dentre os quais, Ponta Grossa destacou-se pela importância estratégica para o desempenho das atividades dos tropeiros, que aproveitam sua localização [...] e suas condições geográficas [...] propícias para a recuperação de animais já debilitados pelas distâncias percorridas” (GUIMARÃES; MONASTIRSKY, 2016, p. 1).

Segundo os autores, a partir da década de 1890, um dos fatores que contribuiu com o crescimento urbano foi a integração do município ao sistema ferroviário nacional, contribuindo com o aquecimento da economia e com a “[...] dinâmica de ocupação e organização do espaço urbano” (NASCIMENTO; MATIAS, 2011; NASCIMENTO, 2008, p. 46).

Segundo Santos (2010, p. 91)), a integração ao sistema ferroviário “transformou Ponta Grossa em um entroncamento de transporte e fez da cidade a passagem obrigatória de cidadãos de várias regiões”. Para a autora, isso impactou em mudanças culturais, sociais e econômicas, colocando a cidade em destaque no cenário local e regional.

No início do século XX, houve um impulsionamento da economia local, por conta das indústrias, as quais absorveram uma grande mão-de-obra e impactaram em um processo migratório do interior no Paraná para Ponta Grossa (PONTA GROSSA, 2006). Nesse período, a maior parcela populacional do município residia na cidade e estava inserida em atividades laborais, em sua maioria, urbanas (NASCIMENTO, 2008).

O crescimento econômico de Ponta Grossa teve destaque a nível estadual, nas primeiras décadas do século XX, ocupando inclusive a posição de segunda cidade com maior população do estado. O município passou de 15.000 moradores, em 1908, aumentando para 20.171, em 1920 e 38.417 em 1940 (PONTA GROSSA, s/a). Nesse período, segundo Santos (2010), aconteceu um “primeiro surto” de moradias na área urbana, devido ao fluxo de imigrantes.

Desse modo, houve um aumento gradativo da população da área urbana, com as décadas que se seguiram. A partir da metade da década de 1960, pode-se observar um aumento na atividade industrial e a concessão de incentivos fiscais pelo poder público, sendo que, no final da década, entre outras situações, destaca-se a criação do Distrito Industrial, localizado no bairro Cará-Cará (NASCIMENTO; MATIAS, 2011; NASCIMENTO, 2008).

A crescente industrialização proporcionou, também, uma melhoria da infraestrutura urbana, contribuindo, de um lado, com o investimento imobiliário e, de outro, quando somada com a modernização do setor agrícola, aumentando o número de pessoas migrando para a cidade a procura de trabalho e moradia. A questão é que com o aumento e conseqüente sobrecarga nos setores formais de trabalho, muitas pessoas precisaram recorrer à informalidade, tendo condições desiguais de acesso à

renda, por exemplo. O fluxo de correntes migratórias do campo para a cidade contribuiu, ainda, para além da informalidade no mercado de trabalho, para a criação de um cinturão de ocupações com moradias precárias (NASCIMENTO; MATIAS, 2011; NASCIMENTO, 2008; SANTOS, 2010).

Nesse processo, a dinâmica espacial urbana do município, que, segundo Löwen Sahr (2001), de início tinha maior concentração na área central, teve algumas concentrações populacionais perto de eixos importantes da cidade, já na década de 1960, como é o caso da região de Uvaranas, próximo da Avenida Carlos Cavalcanti; no Bairro Nova Rússia, próximo às Avenidas Ernesto Vilela, Dom Pedro II e Francisco Otaviano; no Bairro Oficinas, próximo à Avenida Visconde de Mauá. Ao final dessa década (1967), houve uma primeira ruptura com a lógica de concentração junto às principais vias da cidade com o núcleo 31 de março, localizado no Bairro Neves. Segundo a autora, a construção desse núcleo foi uma exceção resultante de “uma política habitacional [...] voltada para a população de menor poder aquisitivo na periferia da cidade” (LÖWEN SAHR, 2001, p. 15).

A partir da década de 1980 houve uma diminuição no crescimento industrial e econômico na cidade, com influência das crises econômicas que ocorriam em nível nacional. Apesar disso, alguns investimentos em determinados setores de infraestrutura ainda eram vistos, como é o caso do sistema viário e em rodovias que dão acesso à área urbana, bem como a “expansão da malha urbana e do crescimento da periferia da cidade”, que foi favorecida pela retirada dos trilhos de trem de áreas centrais do município e a transferência da estação ferroviária. Mais tarde, houve a pavimentação de ruas afastadas do centro da cidade e construção de terminais urbanos para melhoria do transporte coletivo, implementação de equipamentos para uso coletivo na educação, saúde e lazer (NASCIMENTO, 2008, p. 53).

Nesta década, ocorreu uma concentração em duas novas regiões de Ponta Grossa, sendo elas no Bairro Contorno, com o Núcleo Habitacional Santa Paula I e no Bairro Jardim Carvalho, com o primeiro conjunto de moradias verticalizadas da cidade, denominado Conjunto Monteiro Lobato. Na área central o processo de verticalização, isto é, construções para cima, em edifícios, continuava acontecendo. Até então, apresentava-se uma lógica da expansão do centro para a periferia. Contudo, a partir da década de 1980, identificou-se que as classes mais altas saíram do centro para áreas exclusivamente residenciais, enquanto a formação de

“favelas” se dava na área central, principalmente em áreas como fundos de vale, chamadas “*non aedificandi*” (LÖWEN SAHR, 2001).

A partir da década de 1990, houve um aumento de núcleos habitacionais e do crescimento de áreas, que Löwen Sahr (2001, p. 15-20) chama de “faveladas”. Estes núcleos se constituíram em áreas mais periféricas da cidade, como é o caso do núcleo Santa Terezinha, Santa Luzia, Rio Verde, Bortolo, Borsato, Santa Maria e Santa Paula II e III, enquanto as áreas de favelas localizam-se, principalmente, em margens de arroios e no decorrer de trilhos de trem. Nesse momento, a verticalização, segundo a autora, continua acontecendo, mas não apenas nas regiões centrais.

Quanto a isso, Löwen Sahr (2001, p. 21) refere que:

O crescimento da população urbana leva não apenas ao aumento da densidade demográfica, mas também à expansão da malha urbana. O desenho e a forma da cidade dependem, num primeiro momento, basicamente das condições do relevo. O relevo da área urbana é a base onde ocorrem as interações entre o espaço físico e as forças sociais, de tal forma que o desenvolvimento do espaço urbano passa a ser função mais dos confrontos entre diferentes grupos sociais do que das características físicas do espaço.

O Plano Diretor (2006) demonstra que houve um rápido aumento da população, em conjunto com a incapacidade, por parte do poder público, de resolução das demandas geradas pelas novas formas de ocupação urbana, ocasionando uma pressão na área central e formação de núcleos habitacionais em áreas periféricas e também isoladas. Nessa lógica, “as modificações que ocorrem no tempo podem, entretanto, serem interpretadas como consequências de processos sociais que atuam sobre o espaço” (LÖWEN SAHR, 2001, p. 20).

A dinâmica de expansão urbana de Ponta Grossa foi:

[...] regida em grande parte por interesses econômicos de proprietários fundiários e do capital financeiro-imobiliário, afetou a estrutura socioespacial da cidade ao acentuar a tendência de segregação entre as camadas sociais e contribuir para a precarização das condições de vida de parcela crescente da população urbana (NASCIMENTO; MATIAS, 2011. p. 89).

O crescimento da cidade de Ponta Grossa se caracteriza por ser “espraiado”, isto é, espalhado por várias direções do território. Isto impacta em grandes vias de tráfego de um lado e a manutenção de vazios urbanos de outro, produzindo um distanciamento entre zonas residenciais em áreas periféricas e as áreas com maior número de empregos. Além disso, esta forma de crescimento encarece a implantação

de infraestrutura pelo poder público, impactando nas condições de vida da população (NASCIMENTO; MATIAS, 2011; SCHEFFER, 2003).

Considerando que o acesso à cidade está ligado à “propriedade privada do solo”, é necessário que se tenha renda para que se consiga ocupar o espaço urbano. Diante disso, a parcela populacional que não possui condições de pagar pelo direito por uma parte do solo urbano acaba por morar em “áreas de propriedade pública, terrenos em inventário, glebas mantidas vazias com fins especulativos etc.” (LÖWEN SAHR, 2001, p. 32).

Segundo Löwen Sahr (2001), as primeiras favelas em Ponta Grossa surgiram na década de 1950, intensificando-se nas décadas que seguiram. A autora refere que, em 1991, já existiam 96 pontos de favela do município, com 6.397 moradias e 30.709 pessoas vivendo nessas condições. Para ela, o crescimento no número de localidades nessas condições tem causas complexas, podendo ser atribuídas desde o êxodo rural e o empobrecimento da população, até o crescimento urbano especulativo e a segregação espacial. Além do mais, o crescimento dessa situação dá tanto pelo surgimento de novos pontos de favela quanto pelo aumento de moradias nas localidades já existentes, tendo em vista que, devido ao lugar onde estão inseridas, seu crescimento e forma pode ser limitado.

Isso revela que o uso do território está relacionado não só com a formação do relevo, mas, também, com as correlações de força que se desenvolvem na dinâmica social. Além dos aspectos já mencionados, no processo de ocupação do território, houve degradação dos ecossistemas originais pela ação humana, como a derrubada de florestas, ocupação dos campos e crescimento dos centros urbanos. Apesar disso, Ponta Grossa ainda conta com muitas áreas de preservação ambiental (PONTA GROSSA, 2006).

Como já mencionado, a topografia de Ponta Grossa condicionou a estruturação da cidade, desta forma o município apresenta a exposição do lençol freático, o que é evidenciado pelos 150 quilômetros de arroios existentes no perímetro urbano. Apesar da necessidade de que as APPs sejam protegidas, alguns loteamentos foram aprovados sem respeitar a distância prevista, enquanto outros permanecem irregulares, devido às ocupações, fazendo com que o meio ambiente sofra com as ações dos seres humanos e que estes sofram com as consequências de situações como deslizamentos e inundações, por exemplo.

O município de Ponta Grossa tem característica urbana e a forma como se desencadeou seu desenvolvimento fez com que houvesse uma reprodução das características da formação do país, isto é, uma pequena parcela populacional detentora do capital se apropriou de grandes propriedades, enquanto uma grande parcela não possui condições de moradia, ocasionando inclusive aglomerados subnormais.

Considerando as particularidades sócio-históricas do município de Ponta Grossa, a topografia do município tem forte influência nas localidades de ocupações irregulares, sendo que estas ocorrem principalmente em áreas:

a) naquelas que, em virtude de suas características físicas, não poderiam ser utilizadas sem obras complementares de infraestrutura (terrenos com alta declividade, áreas com risco de inundação etc.); b) naquelas de proteção ambiental (margens de córregos, reservas verdes etc.); c) naquelas previstas para uso coletivo (praças, escolas etc.); e d) naquelas com alto risco para a função de moradia (margem de estradas de ferro e rodovias) (LÖWEN SAHR, 2001, p. 33).

Ainda, segundo a autora, dentre os locais mais utilizados no espaço urbano para a moradia em área irregular estão os fundos de vale. Tal situação reforça que o direito à propriedade é desigual à medida que, para o acesso ao espaço urbano para garantia de um direito básico de subsistência, que é a moradia, depende de obter condições de acessá-la. Tais condições são desiguais na mesma medida.

É importante destacar que, essa situação, muitas vezes, invisibilizada para a população em geral e para o poder público em específico, apresentam-se como um reflexo da questão social, o que impacta nas condições de vida das pessoas que estão vivendo nessas localidades. Diante disso, é necessário que haja intervenção intersetorial para minimização das situações de vulnerabilidade e risco ali presentes. Entretanto, geralmente, as ações realizadas nos aglomerados subnormais acontecem em “[...] momentos de crise, face ao surgimento de conflitos localizados, como pressões populares, construção de obras públicas, despejos judiciais e outros”, isto é, são ações com caráter emergencial para determinada área ou grupo populacional, não visando pautar políticas públicas que tratem a questão a longo prazo (LÖWEN SAHR, 2001, p. 33).

De qualquer modo, para que as ações sejam pensadas e executadas a nível de gestão, é importante se considerar características específicas sobre o perfil do município, pois qualquer política pública deve se pautar na realidade concreta existente.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) refere que, em 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M), que é medido a partir das dimensões renda, educação e longevidade, é de 0,763, o que coloca Ponta Grossa na faixa de desenvolvimento alta, que vai de 0,700 à 0,799 – quanto mais próximo de 1, melhor o índice. A nível nacional, Ponta Grossa está na posição 320^o entre os 5.565 municípios do país.

Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano (2017), se comparado o avanço do IDH-M ao longo do tempo, identifica-se que Ponta Grossa teve um aumento entre 2000 e 2010 de 12,87%, pouco menor que o avanço a nível estadual que foi de 15,23%, no mesmo período. Ainda, em relação às dimensões que compõem o IDH-M, verifica-se que a Longevidade apresentou um aumento de 4,23%, a Educação um aumento de 28,28% e a Renda um aumento de 7,70%, entre 2000 e 2020. Importante mencionar que a melhora dos indicadores que compõem os índices envolve o investimento em políticas públicas e, se considerado que o maior aumento foi na dimensão da educação, pode-se inferir que o maior investimento municipal, no decorrer da década, foi nessa política pública.

O Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) possui um índice que mede o desempenho da gestão e das ações públicas nos municípios do Paraná, a partir das dimensões renda, emprego e agropecuária, saúde e educação, chamado de Índice IparDES de Desenvolvimento Municipal (IPDM), mostrando que o índice em Ponta Grossa é de 0,7341 em 2017, o que coloca o município na faixa de médio desempenho.

Segundo o Plano Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa (PMAS) (2016-2021), apesar do município possuir bons índices de desenvolvimento, apresenta também altas taxas de concentração de renda, bem como de desigualdade social. 6.899 pessoas vivem em condição de extrema pobreza, ou seja, vivem com no máximo R\$ 89,00 per capita; já o Relatório de Informações Sociais (RI CadÚnico) mostra que esse número subiu para 8.137 em 2020 (PONTA GROSSA, 2018; IBGE, 2010, BRASIL, 2021).

O Programa Bolsa Família (PBF), que é um programa de transferência de renda voltado às famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza, inscritas no Cadastro Único, mediante acompanhamento das condicionalidades, beneficiou, em abril de 2021, 11.755 famílias, o que representa 92,6% da estimativa de famílias pobres no município. O valor médio recebido pelas famílias é de R\$ 69,80,

sendo um total de R\$ 820.489,00 no mês, transferido pelo governo federal para pagamento do benefício (BRASIL, 2021).

O Coeficiente de Gini, que é usado para medir o grau de concentração de renda de determinado grupo da população, apontando a diferença de rendimento entre os mais pobres e os mais ricos, é de 0,5437 em Ponta Grossa, pouco maior que o do Paraná, que é 0,47. Isso quer dizer que o município possui maior desigualdade, se comparado ao índice estadual. Vale destacar que os valores vão de 0 a 1, em que 0 representa situação de igualdade, todos possuem a mesma renda, e 1 representa situação de total desigualdade, a renda está concentrada na mão de apenas uma pessoa (IPEA, 2004).

Segundo informações contidas no Plano Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa (2018), entre as questões que impactam em situações de maior vulnerabilidade social está o acesso à renda. É essa desigualdade que é visualizada a partir das condições de vida da população, seja pela moradia, saneamento básico, renda, entre outros fatores, podendo, por vezes, se desdobrar em situações de vulnerabilidade e risco.

Neste contexto, as políticas públicas, destacando aqui a Política de Assistência Social, têm papel fundamental na proteção social e, conseqüentemente, na garantia de direitos e na construção da autonomia. Considerando que é no município onde as políticas públicas se materializam, o tópico que segue trata da organização da Política de Assistência Social em Ponta Grossa.

3.2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA – PR: PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA EM FOCO

Diferente da organização de porte municipal do IBGE, que enquadra Ponta Grossa como município de Médio Porte, para a Política de Assistência Social, o município é enquadrado como de Grande Porte. Diante disso, toda a organização municipal da política tem por base essa categorização. Considerando que as análises se darão a partir da Política de Assistência Social, será utilizada a divisão de porte desta. Segundo o Plano Municipal de Assistência Social (2018), o município de Ponta

Grossa está em gestão plena¹⁶ desde 2005. Enquanto áreas essenciais à gestão do SUAS, os níveis de Proteção – básica e especial –, Gestão do SUAS e Vigilância Socioassistencial estão presentes. Os equipamentos que materializam essas áreas são o órgão gestor, que por sua vez possui subdivisão para englobar a gestão dos diferentes serviços, programas e projetos; dez CRAS e duas unidades móveis, enquanto equipamentos da PSB; e dois CREAS, um Centro Pop e dois Abrigos Públicos – um para crianças e adolescentes e o outro para mulheres – enquanto equipamentos da PSE de média e alta complexidade. Além disso, o município conta com uma rede socioassistencial privada inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), que no ano de 2016 totalizavam 38 instituições (PONTA GROSSA, 2016).

Considerando que a presente pesquisa tem por objetivo tratar mais especificamente das situações de vulnerabilidade social e risco socioambiental, a partir da Proteção Social Básica, o tópico que segue pretende caracterizá-la.

3.2.1 A Proteção Social Básica no município de Ponta Grossa – PR

A Proteção Social Básica (PSB), no município de Ponta Grossa, é composta por serviços e programas que visam o trabalho social de forma preventiva junto à população. Os profissionais que trabalham nessa proteção têm por objetivo o planejamento e execução de ações que visem ampliar o acesso dos cidadãos aos seus direitos sociais, evitando que ocorram ou agravem situações de vulnerabilidade e risco social (OLIVEIRA, 2017).

Dito isso, os serviços e programas que compõe a PSB no município são:

Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF; Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV para idosos, mulheres, adolescentes e crianças, com ações que favoreçam a socialização, e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Pessoas Idosas; Programas de Inclusão Produtiva, de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho e Projetos de Enfrentamento à Pobreza; Gestão de Programas de Transferência de Renda (PONTA GROSSA, 2016).

¹⁶ “No caso da gestão municipal e do Distrito Federal, são possíveis três níveis de habilitação ao Suas: inicial, básica e plena. A gestão inicial fica por conta dos municípios que atendam a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. No nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais” (BRASIL, 2015, s/p).

De acordo com o PMAS, em sua maioria, os serviços são executados por intermédio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e, no caso de não serem executados nele, estão, ao menos, vinculados a este equipamento.

Tendo em vista que o município de Ponta Grossa é de Grande Porte, enquadra-se no critério de que precisa ter no mínimo quatro CRAS, com até 5.000 famílias referenciadas em cada (Tabela 5). Conforme já mencionado, Ponta Grossa possui dez CRAS e duas unidades móveis, estando, portanto, de acordo com a normativa, no que se refere à quantidade mínima de equipamentos. Considerando que, para este trabalho, definiu-se a área urbana para estudo, o mapeamento realizado se dá considerando o perímetro urbano.

Para melhor acesso do território, cada CRAS subdivide-se em áreas, conforme descrito no Quadro 2, que foi organizado a partir da listagem disponibilizada pela Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa (FAS/PG).

Quadro 2 - Divisão dos territórios por CRAS.

(continua)

CRAS	LOCALIDADES
31 de Março	1. Ana Rita 2. Andorinhas 3. Antônio Dal Col 4. Aroeira (31 de Março) 5. BortoloNadal 6. Claudionora 7. Costa Rica I 8. Costa Rica II 9. Costa Rica III 10. Francelina 11. Giana I e II 12. Jd. Brasil 13. Jd. Conceição 14. Jóquei Club 15. Lagoa Dourada 16. Londres 17. Mariana 18. Marina 19. Neves 20. Nossa Senhora da Luz 21. Núcleo Pitanguí 22. Panamá 23. Rebouças 24. Rio Verde 25. Santa Marilda 26. Vila Dayse 27. Vila Sadia 28. 31 Março
Cará-Cará	1. Aeroporto; 2. Amália I e II; 3. Belém; 4. Cipa; 5. Col. Santa Cruz; 6. Colônia Sutil; 7. DER; 8. Distrito Industrial; 9. Estrela do Lago; 10. Guaíra; 11. Guaragi; 12. Ibirapuera; 13. Jardim Alfredo Ribas Sobrinho; 14. Jardim Alvorada; 15. Jardim. Europa; 16. Jardim Itália; 17. Loteamento Vitoria Régia; 18. Oficinas; 19. Pina; 20. Roxo Roiz; 21. Santa Bárbara; 22. Santa Tereza; 23. Tabuleiro; 24. Taques; 25. Vila Brasília; 26. Vila Curitiba; 27. Vila Jamil; 28. Vila Mayer; 29. Vila Velha
Coronel Cláudio	1. Barreto 2. Campo Belo 3. Cel. Claudio 4. Centro 5. Clóris I e II 6. Esplendore 7. Jardim Izabela 8. Jd Veneza 9. Jd. Alto Alegre 10. Jd. Central 11. Jd. Esperança 12. Le Parque 13. Lot. São Gabriel 14. Nova Ponta Grossa 15. Olarias 16. Parque dos Pinheiros 17. Princesa 18. Rio Branco 19. Santana 20. Vida Nova I e II 21. Vila 26 de Outubro 22. Vila Bady 23. Vila Elvira 24. Vila Herculano Torres 25. Vila Juvêncio Correa 26. Vila Max 27. Vila Odete 28. Vila Regulo Beninca II 29. Vila Santa Cecília 30. Vila Tavares
Jardim Carvalho	1. Baraúna 2. Catarina Miró 3. Esmeralda 4. Jd. Aroeira 5. Jd. Carvalho 6. Jd. Ipiranga 7. Jd. Mezzomo 8. Monteiro Lobato 9. Nadal 10. Órfãs 11. Rio Pitanguí 12. San Diego 13. Santa Lúcia 14. Santa Mônica 15. São José 16. São Luiz 17. Tânia Mara 18. Vila Bühler 19. Vila Chapecó 20. Vila Hennemberg 21. Vila Liane 22. Vilela

Quadro 2 - Divisão dos territórios por CRAS.

(conclusão)

Jardim Paraíso	1. Assentamento Emiliano Zapata 2. Bom Jesus 3. Borsatinho 4. Borsato 5. Campo Alegre 6. Castanheira 7. Cinto Verde 8. Dal Col 9. David Federmann 10. Holfmann 11. Itaiacoca 12. Jardim Sâmara 13. Jd. Cachoeira 14. Jd. Centenário 15. Jd. Paraíso I e II 16. Jd. Primavera 17. Jd. Primor 18. Jd. Progresso 19. Jd. Vila Velha 20. Jd. Pontagrossense 21. La Fiore 22. Nery 23. Núcleo Pimentel 24. Padre Roque 25. Parque
Jardim Paraíso	dos Sábias 26. Pq. Tarobá 27. Quero-Quero I e II 28. Recanto Verde 29. Rubini I e II 30. San Martin 31. São Francisco 32. São Marcos 33. Teixeira Mendes 34. Tropeiros I e II 35. Vila Berta I e II 36. Vila Guarujá 37. Vila Joana Zaperlon 38. Vila Marumbi 39. Vila Regulo Beninca I 40. Vila São Vicente de Paulo 41. Vila Vicentina
Nova Rússia	1. Centro (até Av. Ernesto Vilela) 2. Conjunto Barcelona 3. Gralha Azul 4. Estrela Augusta 5. Jd. Boa Vista II* 6. Jd. Maracanã 7. Lot. Athenas 8. Lot. Buenos Ayres 9. Lot. Itapoá 10. Lot. Roma 11. Madureira (até a Av. Visconde de Sinimbu) 12. Nova Rússia (até a Rua Minas Gerais) 13. Santo Antônio 14. Vila Clock 15. Vila Cristina 16. Vila Hilgemberg 17. Vila Lina 18. Vila Moisés Lemer 19. Vila São Miguel * Ruas: - Henrique Hennemberg; - Avelino Vieira; - Jataizinho; - Felipe Justus; - Teodoro Guimarães; - Constantino Marochi; - Octaviano Ribas
Sabará	1. Bonsucesso 2. Campos Elísios 3. Ch. 31 de Março 4. Ch. Rebita 5. Colônia Moema 6. Cj. Verona 7. Dalabona 8. Dom Bosco 9. Jd. Araguaia 10. Jd. Bela Vista 11. Jd. Canaã 12. Jd. Jasen 13. Jd. Panorama 14. Jd. Planalto 15. Jd. S. Pedro do Sabará 16. Monte Belo 17. Pq. Dom Pedro II 18. Rio Tibagi 19. San Marino 20. Santa Paula e 21. Santa Paula Velha 22. Santa Terezinha 23. Shangrilá 24. Taquari dos Polacos 25. Vila Ildemira 26. Vila Raquel 27. Vila Ricc
Santa Luzia	1. Bocaina 2. Bom Retiro 3. Borato 4. Colônia Trindade 5. Conchas Velhas 6. Congonhas 7. Cristo Rei 8. Estrela do Norte 9. Jd. Boreal 10. Jd. Manacás 11. Jd. Sheiffer 12. Jd. Três Rios 13. Jd. Vitória 14. Lot. América 15. Núcleo Cristo Rei 16. Periquitos 17. Pinheirinhos 18. Portal do Norte 19. Pq. do Café 20. Santa Edwirges 21. Santa Luzia 22. Taquaruçu 23. Uvaia 24. Vila Real 25. Vila Romana
Vila Isabel	1. Beco da Filó 2. Boa Vista 3. Califórnia I e II 4. Campo do Fubá 5. Condomínio Moradas 6. Conjunto Eldorado 7. Cruzeiro do Sul 8. Esplanada 9. Flávio Guimarães 10. Jd. Atlanta 11. Jd. Eldorado 12. Jd. Jacarandá 13. Jd. Palmeiras 14. Leila Maria 15. Los Angeles I e II 16. Madureira 17. Monte Carlo 18. Palmeirinha 19. Portal Boa Vista 20. Pq. N. Sra. das Graças 21. Residencial Jd. Das Hortências 22. Terra Nova 23. Vila Isabel 24. Vila Margarida
Vila XV	1. Argentina 2. Capão do Cipó 3. Ch. Tyellen 4. Colinas Verdes 5. Jardim América 6. Jardim Araucária 7. Jardim Cerejeira 8. Núcleo Luiz Gonzaga 9. Núcleo Santa Clara 10. Núcleo Santa Maria 11. Núcleo Santa Marta 12. Parque Auto Estrada 13. Ronda (Antunes Duarte e Peixoto) 14. Vila Burrinho 15. Vila Colônia Dona Luiza 16. Vila dos Ferroviários 17. Vila Estrela 18. Vila Leomar 19. Vila Ouro verde 20. Vila Maria Otília 21. Vila Nova I e II 22. Vila Porto Seguro 23. Vila Rica 24. Vila Sabina 25. Vila São Cristóvão 26. Vila Vendrami 27. Vila X

Fonte: FAS/PG (2020).

Nota: Organizado pela autora.

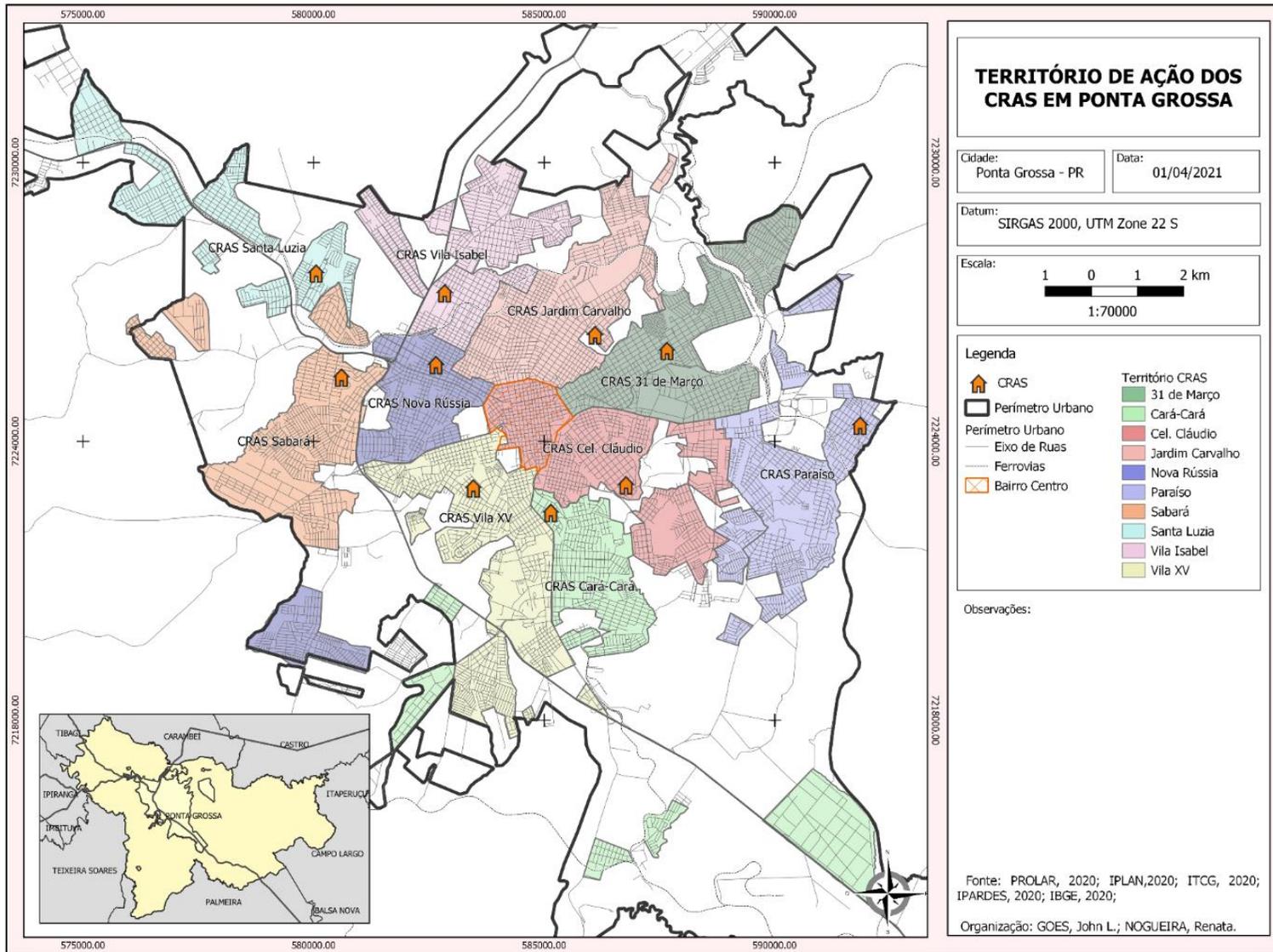
Ao todo, são 272 localidades divididas pelos CRAS e vale ressaltar que dentre essas localidades estão conjuntos habitacionais, condomínios, bairros, vilas e loteamentos distribuídos ao redor da área central, considerando que os principais

“eixos” do município vão da região central para os bairros, tendo o crescimento a partir das principais vias do município.

O território aqui, não é considerado como simples dados que o formam, ou, como coloca Koga (2011, p. 21), um “acidente de percurso”, mas, sim, um “sujeito em ação, em que a cidadania ganha vida ativa”. Desse modo, optou-se pelo uso do geoprocessamento para, assim como coloca a autora, melhor identificar e expressar “o caminho da cartografia nas cidades”, para uma maior aproximação com a realidade urbana e do papel das políticas públicas, mais especificamente, a realidade da Proteção Social Básica do município de Ponta Grossa.

Com o objetivo de melhor visualização dos territórios de cada CRAS do município, foi realizado o mapeamento das áreas, o que possibilita a identificação de como se dá a divisão territorial dos CRAS de Ponta Grossa. Insta ressaltar que o mapeamento não existia até o momento e que se compreende como uma ferramenta fundamental para a execução das ações nos equipamentos de Proteção Social Básica, mas, principalmente, para a gestão municipal que, a partir de maior conhecimento do território, pode organizá-lo e propor ações de maneira mais direcionada. Nessa lógica, a Figura 5 tem por objetivo demonstrar a divisão territorial do município de Ponta Grossa por CRAS, como segue.

Figura 5 - Mapa dos territórios de ação dos CRAS em Ponta Grossa (2020).



A partir do mapa, identifica-se, de forma geral, que os territórios são organizados de forma fragmentada, pois, o território do CRAS Cará- Cará (verde claro) está dividido pelo território do CRAS Vila XV (amarelo), por exemplo, não tendo uma sequência no mapa. O mapa também demonstra que existem áreas mais próximas de um CRAS, mas pertencem ao território de outro equipamento. Outra questão é que alguns dos equipamentos encontram-se em um dos extremos do território, tornando algumas localidades distantes do CRAS, como é o caso do CRAS Jardim Paraíso e do CRAS Santa Luzia. Além disso, fica evidente a grande extensão territorial que cada CRAS engloba para desenvolver suas ações.

Percebe-se, a partir da visualização dos territórios, que a distância entre algumas localidades do CRAS, bem como a amplitude dos territórios de cada um, pode tanto comprometer o acesso das famílias ao serviço quanto dificultar que os profissionais consigam atender todas as demandas que possam emergir desses territórios.

Quando se pensa na política pública, com base no território, considera-se o que Koga (2011, p. 26) aponta, pois exige “um exercício de revisita à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive nesse território, se o considerarmos para além do espaço físico, isto é, como toda a gama de relações estabelecidas entre seus moradores [...]”. Nessa perspectiva, aproximar-se da realidade do território requer um conhecimento amplo das construções e reconstruções sociais inerentes a ele. Além do mais, quando se pensa na execução de uma política pública, inclui uma decisão de gestão pública o modo como as demandas serão atendidas.

Em sua forma organizacional, para que as ações, programas e projetos de uma política pública sejam realizados, é necessário que haja profissionais aptos e em quantidade suficiente para atendimento das demandas. Segundo as normativas da Política de Assistência Social, é necessário que exista uma equipe mínima em cada serviço, que no caso dos CRAS é composta por um coordenador com nível superior, quatro técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõem o SUAS e quatro técnicos de nível médio.

Para uma aproximação com a realidade de Ponta Grossa, o Quadro 3 visa identificar como estão organizadas as equipes dos CRAS, tendo por parâmetro o disposto na NOB-RH/SUAS.

Quadro 3 - Composição das equipes do CRAS de Ponta Grossa – PR.

(continua)

CRAS	NÍVEL	EQUIPE
31 de Março	Superior	1 Coordenador e Assistente Social 1 Assistente Social 1 Psicólogo
	Médio	2 Orientadores Sociais 1 Educador Social 1 Agente Administrativo 2 Instrutores de Artes
	Outros	3 Serventes
Cará-Cará	Superior	1 Coordenador e Assistente Social 2 Assistentes Sociais 1 Psicólogo 1 Pedagogo
	Médio	2 Orientadores Sociais 2 Agentes Sociais 1 Instrutor de Artes
	Outros	2 Zeladores
Coronel Cláudio	Superior	1 Coordenador e Assistente Social 1 Assistente Social
	Médio	1 Orientador Social 2 Educadores Sociais 1 Agente Social 1 Agente Administrativo
	Outros	1 Zelador
Jardim Carvalho	Superior	1 Coordenador e Assistente Social 2 Assistentes Sociais
	Médio	1 Orientador Social 2 Assistentes Administrativos
	Outros	1 Servente
Jardim Paraíso	Superior	1 Coordenador e Assistente Social 1 Assistente Social 1 Psicólogo
	Médio	1 Educador Social 2 Agentes Sociais 1 Agente Administrativo
	Outros	3 Serventes (sendo um na função de médio)
Nova Rússia	Superior	1 Coordenador e Assistente Social 1 Assistente Social 1 Psicólogo 1 Pedagogo
	Médio	1 Orientador Social 1 Agente Social 1 Assistente Administrativo
	Outros	2 Serventes

Quadro 3 - Composição das equipes do CRAS de Ponta Grossa – PR.

(conclusão)

Sabará	Superior	1 Coordenador e Assistente Social 1 Assistente Social
	Médio	1 Orientador Social 1 Agente Administrativo 1 Instrutor de Artes
	Outros	1 Zelador 1 Servente
Santa Luzia	Superior	1 Coordenador e Assistente Social 2 Assistentes Sociais 1 Psicólogo
	Médio	1 Agente Social 2 Assistentes Administrativos
	Outros	1 Zeladora
Vila Isabel	Superior	1 Coordenador e Assistente Social 1 Assistente Social
	Médio	2 Orientadores Sociais 1 Assistente Administrativo
	Outros	3 Zeladores (sendo um na função de recepcionista)
Vila XV	Superior	1 Coordenador e Assistente Social 1 Assistente Social 1 Psicólogo 1 Pedagogo
	Médio	1 Orientador Social 1 Agente Administrativo
	Outros	1 Servente

Fonte: FASPG (PONTA GROSSA, 2021).

Nota: Organizado pela autora.

A partir dos dados obtidos, evidencia-se que, em outubro de 2020, quando os dados foram coletados, apenas um, dos dez CRAS existentes contava com a equipe mínima completa, sendo ele o CRAS Cará-Cará. Se considerado a extensão territorial do CRAS e as demandas que se tornam mais complexas ao longo do tempo, é possível inferir que, mesmo com a equipe mínima, há certa dificuldade no atendimento das demandas existentes. O que se percebe também com os dados obtidos é que, em todos os CRAS, o coordenador tem formação de nível superior, como previsto na norma. Porém, pelo déficit de profissionais nas equipes, esse coordenador acaba não tendo função exclusiva como tal, exercendo, inclusive, a função de técnico de nível superior no acompanhamento das famílias.

Quanto a isso, nas entrevistas realizadas¹⁷, algumas profissionais elencaram como dificuldade a falta de equipes completas para execução das ações pertinentes ao CRAS:

Eu acho que deveriam haver mais profissionais no trabalho, a gente sente a necessidade. Como eu havia comentado, a gente acaba não fazendo o acompanhamento mais de perto da família, a gente atende na medida do possível. Esse acompanhamento muitas vezes não acontece, e não deveria ser assim, mas infelizmente acaba não acontecendo por falta de profissionais para atender essa demanda (C1)¹⁸.

A equipe técnica que precisaria ser maior para estar acompanhando mais de perto todas essas famílias (C2)¹⁹.

Dificuldade é a questão da equipe, eu falo que a gente que tá com a equipe mínima, mas não dá conta né, já está dizendo mesmo que é o mínimo, teria que ter mais né, pelo menos mais uma ou duas assistentes sociais para dar conta da realidade [...] (C8)²⁰.

Equipe técnica insuficiente para a área de abrangência, não ter orientador social para trabalhar com grupo e descontinuidade do serviço na mudança de gestão (C9)²¹.

Além dos apontamentos sobre o déficit da equipe, a entrevistada C9 referiu que a descontinuidade do serviço, quando muda a gestão, é uma dificuldade existente quando se pensa no atendimento das demandas, o que demonstra que, na troca de gestão, as ações propostas podem ser interrompidas ou fragmentadas, por exemplo, de acordo com a agenda de governo e as prioridades propostas. Isso porque, algumas vezes, busca-se dar uma nova roupagem às ações para que sejam reconhecidas como produto de seu governo. Para além disso, um fator importante, sobre a questão das equipes, é que a percepção de que há defasagem na sua composição não parte apenas das equipes, mas, também, em nível de gestão, conforme demonstrado na fala da Entrevistada G1:

A fragilidade realmente vai ser na questão do déficit de RH, isso para nós hoje é imprescindível, pois estamos tentando superar a questão do equipamento, de estrutura, de funcionamento, de estrutura física principalmente, só que o RH ainda é nosso calcanhar que a gente não consegue ultrapassar. E isso que acaba nos magoando um pouco, porque as equipes ficam sobrecarregadas. A demanda da assistência só aumenta e a

¹⁷ As profissionais entrevistadas não serão identificadas para manter o sigilo, devido a isso foi definido que para as profissionais que ocupam o cargo de coordenação em algum dos CRAS será utilizado o “C” somado a uma ordem numérica (Ex: C1, C2, C3, etc.) e as profissionais que estão na gestão será utilizado o “G”, seguido do número (Ex: G1, G2). Vale destacar que até o momento das entrevistas todas os sujeitos de pesquisa entrevistados têm formação em Serviço Social.

¹⁸ Entrevista concedida à autora em 11 de março de 2020.

¹⁹ Entrevista concedida à autora em 23 de janeiro de 2020.

²⁰ Entrevista concedida à autora em 24 de janeiro de 2020.

²¹ Entrevista concedida à autora em 28 de abril de 2020.

gente não vê a reposição das equipes, então elas acabam adoecendo e isso é uma preocupação muito grande da gestão por conta disso (G1).²²

No que se refere às equipes, entre as potencialidades identificadas por algumas das entrevistadas está a qualificação e o comprometimento dos profissionais que atuam nos serviços. Apesar disso, o que se evidencia é que tanto a dimensão territorial quanto a complexidade das demandas são entendidas pelas profissionais como fatores determinantes para uma melhor execução das ações desenvolvidas nos CRAS do município. Contudo, a superação dessa dificuldade também é tarefa complexa, pois, reforçando o que aponta Souza (2006), as políticas públicas envolvem diferentes atores e níveis de decisão. Nesse processo, encontram-se os profissionais que atuam na execução da política, bem como a nível de gestão municipal, estadual e federal. Assim, há a necessidade de articulação entre os atores para a efetividade da política pública.

Reforçando essa questão, a entrevistada C7 refere:

Dificuldades eu vejo em relação com a própria efetividade das políticas públicas em si. Infelizmente ainda os órgãos não estão todos bem articulados e aí por isso a questão da dificuldade no encaminhamento de algumas demandas (C7)²³.

Para além das dificuldades existentes dentro da própria Política de Assistência Social, desde a gestão até a execução dos serviços, encontra-se também o desafio do trabalho articulado entre os setores existentes, isto é, as demais políticas públicas. É evidente que, ao longo dos anos, com o agravamento das desigualdades sociais, as situações vivenciadas pela população tendem a ficar mais complexas, visto que acompanham a dinâmica da sociedade. Dentre as demandas que emergem da construção e desconstrução das relações sociais no território, encontra-se a vulnerabilidade e o risco. Dessa forma, os tópicos que seguem buscam realizar uma análise das expressões da vulnerabilidade social enquanto demanda para os CRAS; a configuração das demandas que revelam o risco socioambiental junto ao CRAS; e, por fim, como se dá o enfrentamento das demandas em torno da vulnerabilidade social e risco socioambiental pelas equipes que compõem os CRAS.

Importante destacar que, para fins desta pesquisa, foi utilizado o recorte de análise dos CRAS, que compõem a PSB dentro da Política de Assistência Social.

²² Entrevista concedida à autora em 27 de fevereiro de 2020.

²³ Entrevista concedida à autora em 13 de abril de 2020.

Entretanto, não se pode desconsiderar que este equipamento se encontra dentro de um sistema (SUAS), composto por programas, serviços e ações, além de estar inserido em um sistema de garantia de direitos, que visa o atendimento integral às demandas. Por isso, não consegue dar conta da complexidade das demandas sozinho.

3.3 AS EXPRESSÕES DA VULNERABILIDADE SOCIAL ENQUANTO DEMANDA PARA OS CRAS

A vulnerabilidade, como visto anteriormente, é multidimensional, mas, em linhas gerais, reitera-se que ela é composta tanto por inseguranças e desamparos quanto pelos recursos e estratégias para superar tais questões. Dentro da Política de Assistência Social, a vulnerabilidade é um objeto de trabalho, no qual as ações ofertadas pelos equipamentos, principalmente vinculados à PSB, tem como papel intervir.

Para fins de análise, o recorte realizado para tratar desta categoria é feito a partir das famílias em acompanhamento pelo CRAS, com base no PAIF no município de Ponta Grossa/PR. Como já citado, o CRAS é responsável, entre outras ações, por desenvolver o PAIF no território, visando proporcionar elementos para a superação de vulnerabilidades e prevenção dos riscos.

Enquanto política pública, a Assistência Social considera que a população vulnerável é a população que tem ao menos uma das características elencadas, de acordo com a PNAS (BRASIL, 2004):

- Famílias que residem em domicílio com serviços de infraestrutura inadequados²⁴;
- Família com renda familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo;
- Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 0 a 14 anos e responsável com menos de 4 anos de estudo;
- Família na qual há uma chefe mulher, sem cônjuge, com filhos menores de 15 anos e ser analfabeta;

²⁴ “Conforme definição do IBGE, trata-se dos domicílios particulares permanentes com abastecimento de água proveniente de poço ou nascente ou outra forma, sem banheiro e sanitário ou com escoadouro ligado à fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outra forma e lixo queimado, enterrado ou jogado em terreno baldio ou logradouro, em rio, lago ou mar ou outro destino e mais de 2 moradores por dormitório” (BRASIL, 2004, p. 135).

- Família na qual há uma pessoa com 16 anos ou mais, desocupada (procurando trabalho) com 4 ou menos anos de estudo;
- Família na qual há uma pessoa com 10 a 15 anos que trabalhe;
- Família na qual há uma pessoa com 4 a 14 anos que não estude;
- Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 60 anos ou mais;
- Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com uma pessoa com deficiência.

Os dados, segundo a PNAS (BRASIL, 2004), foram retirados do IBGE (2000) e quanto maior o número de características acima mencionadas que uma família possui, maior é o que a política denomina de “Taxa de Vulnerabilidade Social”.

Porém, a partir dos dados coletados e das entrevistas realizadas, o município de Ponta Grossa não trabalha com o critério da Taxa de Vulnerabilidade Social para identificar e priorizar as demandas de vulnerabilidade social no território, mas, sim, a partir, principalmente, da demanda espontânea e dos encaminhamentos que chegam ao CRAS e são identificadas pela equipe técnica quais delas serão inseridas nas ações ofertadas pelos CRAS, como é o caso do PAIF. Observando as demandas identificadas nas entrevistas realizadas e nos dados identificados, as situações de vulnerabilidade que mais se sobressaem e foram consideradas nesta pesquisa são: a extrema pobreza, a pobreza, a fragilidade de vínculos familiares e/ou comunitários e a dificuldade de acesso às políticas públicas.

Considerando que o CRAS é a porta de entrada da Política de Assistência Social, demandas que envolvem situações de risco, como é o caso, por exemplo, dos diferentes tipos de violência, chegam ao CRAS e são atendidos e encaminhados junto a outros serviços da rede socioassistencial e intersetorial.

Foi unânime entre as entrevistadas que a questão do trabalho, e por consequência a questão econômica, é uma situação complexa, como coloca a entrevistada C2:

O desemprego, a falta de qualificação profissional, a baixa escolaridade, o que leva a aumentar o desemprego. A gente vê adolescente com 16/17 anos que já estão fora da escola, o que leva a baixa qualificação profissional gerando mais desemprego. E a idade também, pois as vezes a pessoa já está com mais de 55/60 anos, aí é muito difícil entrar no mercado de trabalho com registro em carteira. O ingresso no mercado formal é difícil (C2).

A falta de acesso ao mercado de trabalho impacta em outras demandas:

As principais vulnerabilidades atendidas são famílias desempregadas, que por não terem renda acabam passando fome, não possuem alimentos (C7)

A gente vê assim bastante falta de trabalho, das pessoas que vão à busca de trabalho, mas aí não tem qualificação. Aí essa, acredito, sendo a principal, ela vai demandar para as outras, né? Aí vem com vulnerabilidade de alimentos (C8).

Em linhas gerais, percebe-se, a partir da fala das entrevistas, que a questão da renda está intimamente ligada, em maior ou menor grau, com as demandas do CRAS. Além disso, a dificuldade de acesso a outras políticas públicas também reflete em demanda para o CRAS, conforme relatam as entrevistadas:

As principais vulnerabilidades são a questão do desemprego muito alto, o acesso aos serviços públicos, eles têm muita dificuldade de acesso à educação, saúde, por isso eles acabam buscando o CRAS, justamente para tentar facilitar esse acesso, e a questão da renda né, que é de praxe da assistência trabalhar a questão da transferência de renda, dos programas vinculados a isso. Porque, recentemente, a gente vê na atualidade a questão da dificuldade do acesso, e a renda principalmente (G1).

Muito a questão de saúde também ainda que vem pra gente. Então assim, tudo que a pessoa não sabe onde recorrer, recorre ao CRAS (C8)

A procura pelo CRAS, enquanto possibilidade de acesso às demais políticas públicas, reforça a importância deste serviço estar dentro do território e do reconhecimento que a comunidade pode ter dos serviços que são ofertados. Contudo, o questionamento que fica é se essa procura ocorre pela facilidade de acesso ao serviço ou pela ausência das demais políticas públicas no território.

Ainda, é importante destacar que, mesmo como fator fundamental na identificação de demandas para o CRAS, a renda não é única questão que faz com que a população demande dos serviços ofertados, como aponta a entrevista G2:

A maior demanda dentro do CRAS é a procura pelo Bolsa Família, CadÚnico, pois existem outras políticas que utilizam (educação, transporte, habitação) principalmente de demanda espontânea. Foi descentralizado o CadÚnico, e aumentou a demanda para o CRAS, aumentando também o problema de número de funcionários, principalmente do CadÚnico, pois nós não tínhamos entrevistadores. A educação, habitação, luz fraterna, leite das crianças, muitos programas estaduais passaram a utilizar, aí essa demanda cresceu ainda mais. A família que está em vulnerabilidade, não quer dizer que ela é economicamente vulnerável, porque nós temos várias entidades assistenciais que prestam serviço que qualquer família pode utilizar e que não vai encontrar na rede pública, como é o caso da pessoa com deficiência, tem famílias que têm uma renda alta, mas que precisam do serviço

socioassistencial e que vão precisar do NIS²⁵ ou então de um adolescente que está cumprindo medida socioeducativa, não quer dizer que ele é economicamente vulnerável, e ele vai ter que ter o NIS, então nossa demanda é muito ampla (G2).

Pode-se evidenciar com as respostas que, na prática, a vulnerabilidade, assim como a questão da pobreza, é multidimensional. Não se pode desconsiderar que Pizarro (2001), Sposati (2009) e Jatobá (2011) entendem que as situações de vulnerabilidade estão ligadas à suscetibilidade ou não de uma situação de risco acontecer. Desta forma, entender que a falta de acesso ao mercado de trabalho, a falta de qualificação profissional, a dificuldade de acesso à renda, entre outras questões elencadas pelas entrevistadas, pode colocar o sujeito em uma situação de alta vulnerabilidade social e, inclusive, risco. Para além disso, questões como violência e moradia precária estão entre as demandas que mais aparecem para os profissionais:

Vulnerabilidades são a questão da violência doméstica, psicológica e moral, ocupação irregular, próximas a arroios, áreas de invasão, pessoas envolvidas com álcool e drogas, prostituição, encaminhamento de crianças ao CAPS infantil decorrente de depressão, tentativas de suicídio, desemprego, adolescentes soropositivos (C5).

Também atendemos uma parcela de pessoas que trabalham com material reciclável, famílias chefiadas por mulheres na grande maioria, mulheres que acabaram se separando do marido porque sofreram violência doméstica. Um número também muito grande de idoso (C7).

[...] Desemprego, evasão escolar, violência doméstica, violência contra criança/ adolescente, moradia precária/ irregular, isolamento social de idosos, situações relacionadas a saúde mental (C10).²⁶

Em geral, o CRAS não consegue abarcar todas as demandas para si, por isso existe a rede socioassistencial, composta pelos demais serviços da política de Assistência Social, bem como os intersetoriais, que envolvem as demais políticas públicas.

Com relação aos critérios e formas para identificar as demandas, identificou-se nas entrevistas que, devido à grande extensão territorial e o déficit de recursos humanos existentes, há dificuldade na realização de um diagnóstico territorial para conhecimento das demandas que existem em todo o território pertencente a cada CRAS. Em linhas gerais, o que foi apontado é que as demandas chegam espontaneamente, ou por encaminhamento de outro serviço, e que as

²⁵ Número de Identificação Social.

²⁶ Entrevista concedida à autora em 23 de setembro de 2020.

vulnerabilidades vão sendo identificadas de acordo com a avaliação do profissional que atende.

A entrevistada C4 trouxe alguns dos critérios que podem ser percebidos no decorrer no acompanhamento:

Critérios são os mesmo que o antigo MDS (Ministério da Cidadania) preveem, condicionalidade de bolsa família, pobreza e extrema pobreza, que recebem bolsa família, desempregados, autônomos com reciclagem, diaristas, sem documentação básica. Pode ser que a família seja incluída no PAIF mesmo sem estar nesses critérios, por questão de moradia, por exemplo (C4).²⁷

Identifica-se, com isso, que tais critérios vão ao encontro dos propostos na Política de Assistência Social. Contudo, nenhuma das profissionais mencionou a utilização da Taxa de Vulnerabilidade Social para identificar quem, entre as famílias que chegam ao CRAS, apresenta maior vulnerabilidade para ser acompanhada, visto que a demanda é muito maior do que os profissionais conseguem atender, devido às dificuldades já mencionadas. Para além do atendimento das situações que chegam, é necessária a realização de um acompanhamento junto às famílias, desde a identificação de demais situações de vulnerabilidade e/ou risco, até a superação ou minimização das questões apresentadas. Quanto a isso, a entrevistada C9 englobou aspectos trazidos pelas demais:

Através do atendimento individual, em grupo, visita domiciliar ou por encaminhamento da rede sócio assistencial. O CadÚnico também, são realizadas perguntas mais focadas na relação familiar, no sentido de ver a questão do trabalho, da remuneração, se recebe benefícios, de onde vem a renda da casa, os gastos que tem, e as vezes nisso acaba identificando a situação de trabalho infantil, por exemplo, ou alguém acaba falando que o filho está em serviço de acolhimento e é passado pra gente tratar junto com a família. E também tem a questão do referenciamento, que tem umas perguntas “você sofre algum tipo de violência, de discriminação, tem alguém na casa que faz uso de álcool, drogas?”. Então, essas perguntas a gente faz no momento em que referência a pessoa no CRAS. Então, é uma forma de descobrir alguma coisa da família²⁸.

São diversas as intervenções do CRAS junto ao território que atende, isto porque as demandas complexas requerem respostas complexas. Desta forma, compreender que existem limitações na atuação desse serviço é fundamental para compreender o porquê deve-se desenvolver um trabalho articulado aos demais equipamentos públicos para intervenção.

²⁷ Entrevista concedida à autora em 20 de janeiro de 2020.

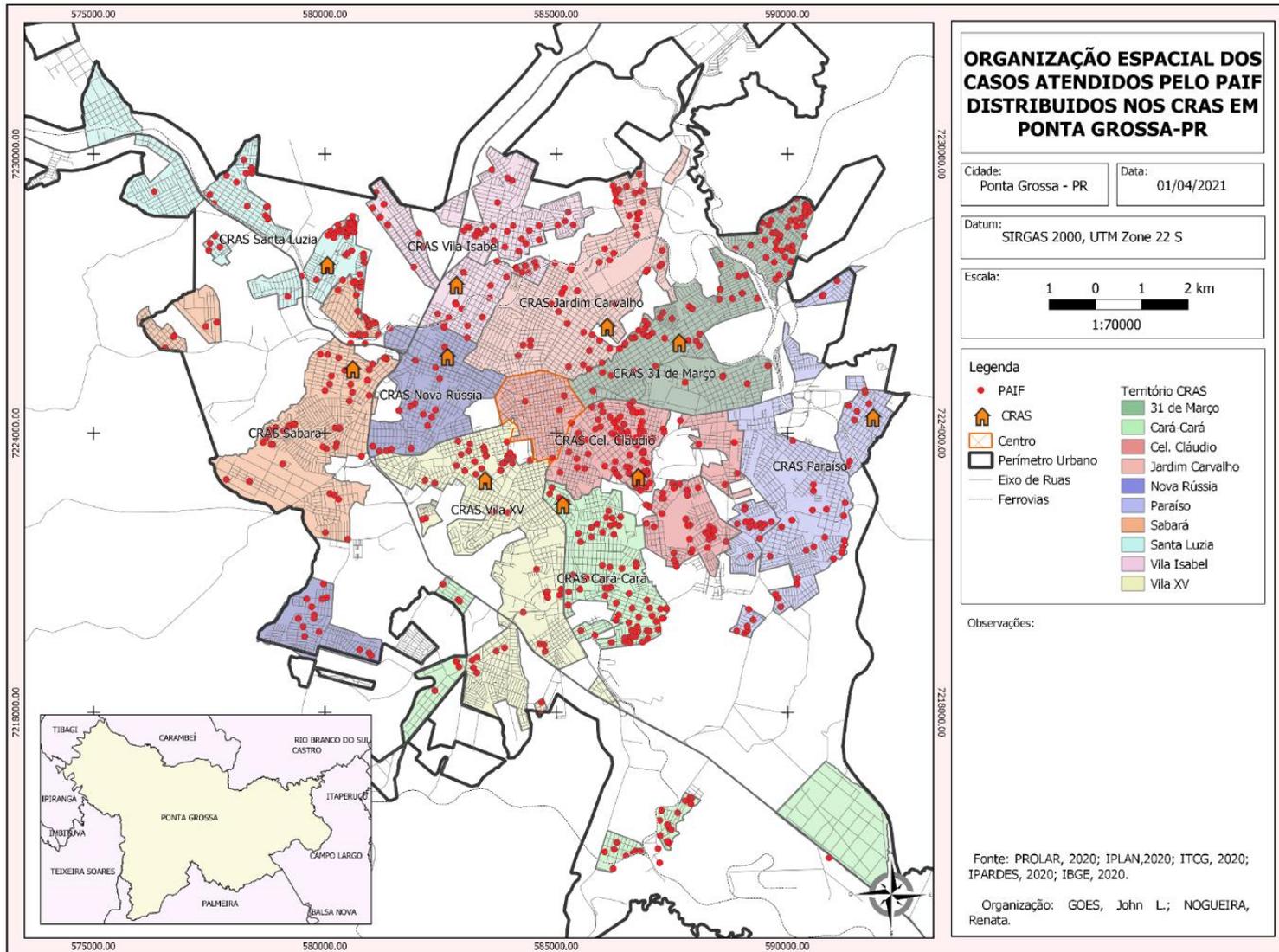
²⁸ Entrevista concedida à autora em 28 de abril de 2020.

Considerando que a principal ação a ser desenvolvida no CRAS deve ser o PAIF, foi realizado um recorte deste serviço para maior aproximação com as demandas das famílias que são acompanhadas. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), conforme a Tipificação de Serviços Socioassistenciais (2009, p. 12):

consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo.

Nesse sentido, a função do PAIF é de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, visando prevenir ou minimizar situações de risco, contribuir com o acesso dos cidadãos aos direitos, entre outras questões. No município de Ponta Grossa, todos os CRAS desenvolvem ações do PAIF. Diante disso, a Figura 6 busca demonstrar como estão dispostas as famílias nos territórios de cada CRAS no município.

Figura 6 - Mapa da organização espacial dos casos atendimentos pelo PAIF distribuídos nos CRAS em Ponta Grossa – PR.



Cada ponto do mapa refere-se a uma família que se encontra em acompanhamento familiar na data da coleta dos dados. Destaca-se que a localização de cada família no mapa foi inserida conforme o endereço disponibilizado pelos CRAS, para garantir maior proximidade com a realidade. É importante ressaltar que esse número oscila no decorrer dos meses, visto que a quantidade de famílias a serem acompanhadas variam de acordo com as novas famílias e/ou novas demandas que surgirem de famílias já acompanhadas. A Tabela 7 busca demonstrar quantitativamente as informações do mapa, trazendo um comparativo do número de localidades, o número de famílias referenciadas e o número de famílias incluídas no PAIF de cada um dos 10 CRAS dispostos em Ponta Grossa.

Tabela 7 - Número de famílias PAIF por CRAS em Ponta Grossa – PR

CRAS	ABRANGÊNCIA* (nº de localidades)	Nº DE FAMÍLIAS REFERENCIADAS**	Nº DE FAMÍLIAS NO PAIF***
31 de Março	28	4.275	116
Cará-Cará	29	2.828	113
Coronel Cláudio	30	5.070	153
Jardim Carvalho	22	4.327	51
Jardim Paraíso	41	6.577	40
Nova Rússia	19	4.244	35
Sabará	27	4.586	75
Santa Luzia	25	3.852	52
Vila Isabel	24	5.386	64
Vila XV	27	3.070	63
TOTAL	272	44.215	762

Fonte: CadSUAS; Informações FASPG; PROLAR – dados para revisão do Plano Diretor Municipal (PONTA GROSSA, 2018).

Notas: Organizado pela autora.

* Informação da listagem de abrangência dos CRAS disponibilizada no site da FASPG-2020.

** Referente a julho 2020.

*** Referente ao momento em que foram realizadas as coletas de dados (entre janeiro e junho de 2020).

A partir da visualização do mapa e da tabela, identifica-se que algumas regiões possuem maior número de famílias em acompanhamento familiar do que outras. Além

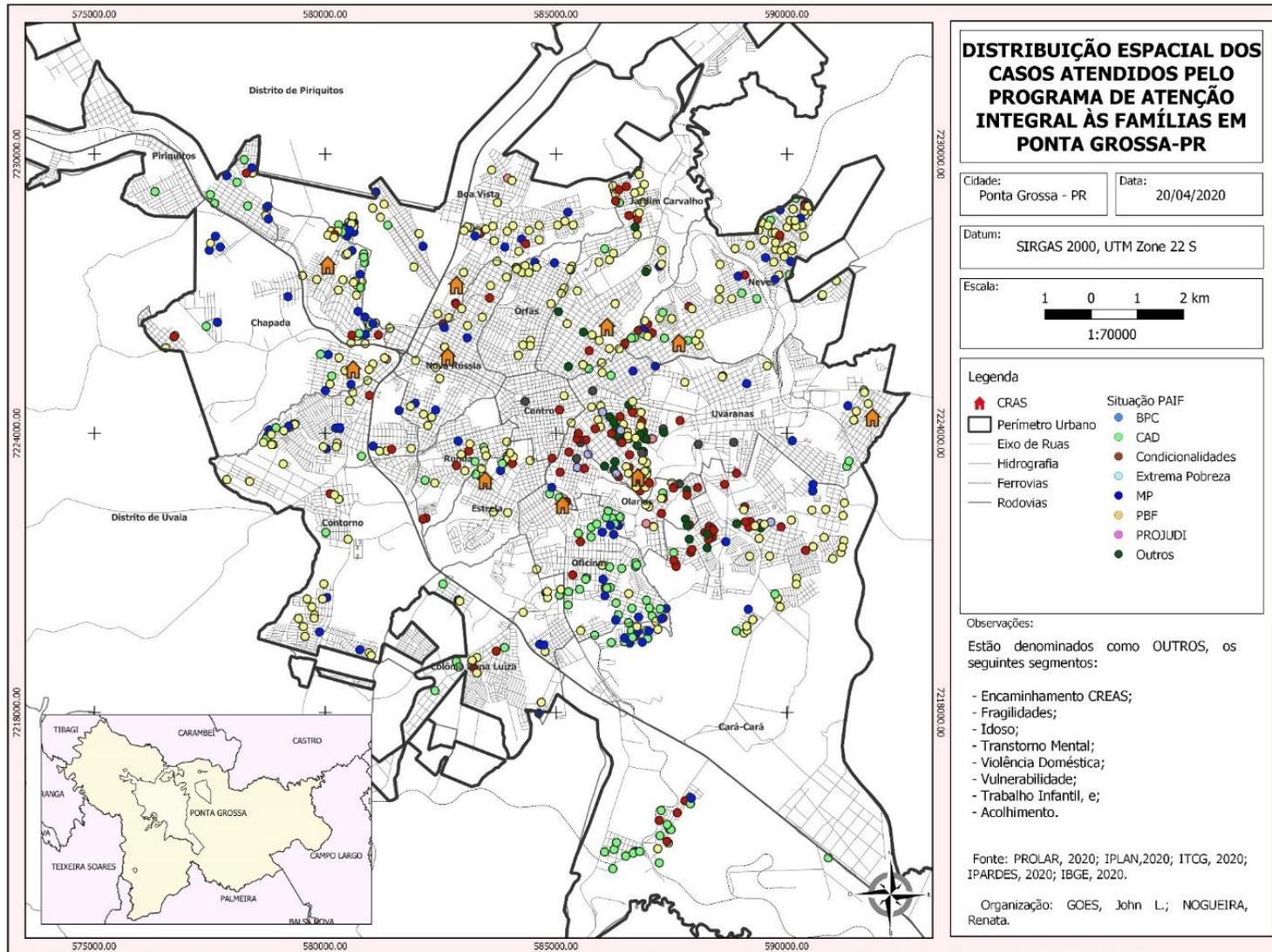
disso, de forma quantitativa, identifica-se que as 762 famílias acompanhadas pelo PAIF correspondem à 1,7% do total de famílias referenciadas (44.215). Isso pode se justificar por alguns motivos, entre eles: as áreas com maior quantidade de famílias acompanhadas são as localidades de maior vulnerabilidade social; as áreas com menor quantidade de famílias acompanhadas são as com menor número de profissionais que compõem a equipe; há outras demandas que não são associadas ao PAIF em maior quantidade nos CRAS que tem menor número de famílias acompanhadas.

Outra questão identificada é que, no momento da coleta de dados, os CRAS Coronel Cláudio, Jardim Paraíso e Vila Isabel excedem o número máximo de famílias referenciadas, de acordo com as normativas da Política de Assistência Social, que são de no máximo 5.000 famílias por CRAS. Isso demonstra que os territórios dos CRAS têm uma grande extensão e, especificamente nesses três elencados, há uma demanda maior para referenciamento das famílias.

Assim como as demais, a Figura 7 teve por base os dados disponibilizados pelos CRAS e identifica-se que este equipamento possui uma forma de organizar tais critérios. Na produção do mapa, foi identificado que algumas questões poderiam falar da mesma demanda, como é o caso de Fragilidades e Vulnerabilidades, por exemplo. Como não foi possível um segundo contato com todos os CRAS, optou-se por mapear da forma usual de cada serviço. No entanto, acredita-se que, para fins de produção de um diagnóstico socio territorial do município com maior qualidade, é necessário que seja adotado um padrão para os registros.

O que se identifica, a partir das informações observadas no mapa, é que as expressões da vulnerabilidade social no município de Ponta Grossa vão ao encontro das dimensões propostas por Pizarro (2001), que tratam do trabalho, do capital humano, do capital físico do setor informal e das relações sociais. É principalmente na garantia de direitos da população, tendo como foco o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, com base no território, que se compreende a importância do conhecimento das demandas, das construções e desconstruções da dinâmica social, nas suas facetas econômicas, sociais, culturais e ambientais que a população vivencia suas vulnerabilidades, mas, também, as potencialidades que podem ser trabalhadas de forma intersetorial.

Figura 7 - Mapa da distribuição dos casos atendimentos pelo serviço de atenção integral às famílias em Ponta Grossa – PR.



O mapa expresso pela Figura 7 demonstra os tipos de demandas apresentadas pelas famílias acompanhadas pelo PAIF em cada CRAS. A Figura 7 mostra que entre as motivações que levaram as famílias a serem inseridas no PAIF, as demandas que mais aparecem são: Benefício de Prestação Continuada, Cadastro Único, Condicionalidades do Bolsa Família, Extrema Pobreza, Programa Bolsa Família, encaminhamento do Ministério Público e do Judiciário, e Outros, que engloba encaminhamento do CREAS, transtorno mental, violência doméstica, etc.

Vale destacar que uma mesma família pode apresentar mais de uma situação que a enquadre no acompanhamento familiar; e algumas das demandas podem vincular necessariamente a presença de outra, por exemplo: se a família está em descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, automaticamente infere-se que a ela está vinculada a este programa. Além disso, para recebimento de alguns benefícios, é necessário que a família mantenha seu Cadastro Único atualizado, por isso, deve estar inscrita no CadÚnico.

Desta forma, tanto para a elaboração do mapa (figura 7) quanto para a sua descrição quantitativa (Tabela 8), foi utilizada apenas uma das demandas expressas para mapeamento, na seguinte ordem: Famílias em situação de extrema pobreza; Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; Beneficiárias do PBF em descumprimento de condicionalidades; Famílias com membros beneficiários do BPC; Famílias encaminhadas do Ministério Público; Famílias encaminhadas do judiciário; Outros e, por último, Famílias Inscritas no CadÚnico. Esse critério foi utilizado por considerar o fator que existem demandas que são inerentes a outras e, também, por entender que, dentre todas as demandas possíveis, a inscrição no CadÚnico, por exemplo, não seria fator determinante para que a família seja incluída no PAIF, que é foco desta pesquisa, mas que passe por atendimentos no CRAS.

Tabela 8 - Distribuição quantitativa dos casos atendidos pelos CRAS por demanda apresentada.

(continua)

DEMANDA	QTD. GERAL DO MUNICÍPIO
Família Inscrita no CadÚnico	125
Famílias em situação de extrema pobreza	342
Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família –PBF	116
Beneficiárias do PBF em descumprimento de condicionalidades	53
Famílias com membros beneficiários do BPC	95

Tabela 8 - Distribuição quantitativa dos casos atendidos pelos CRAS por demanda apresentada.

	(conclusão)
Encaminhadas do Ministério Público –MP	9
Encaminhadas do Judiciário – PROJUDI	16
Outros	6
TOTAL	762

Fonte: FASPG (PONTA GROSSA, 2021).

Notas: Organizado pela autora.

*As palavras foram organizadas visando uma melhor associação com a legenda da Figura 7.

Diante do exposto, percebe-se que, dentre as famílias acompanhadas pelo PAIF, a demanda que mais aparece é a de Famílias em situação de extrema pobreza. Considerando que a condição de pobreza é multidimensional e complexa, o atendimento a essa questão necessita de intervenções articuladas e conjuntas. As pessoas que vivem nessa condição acabam por terem seu direito de escolher e agir sobre uma situação cerceado, visto que, dentro da sociedade capitalista na qual vivemos, possuir dá ao sujeito um *status* de cidadão.

Dentre as dimensões que a pobreza é composta, destaca-se o apontado pelo Banco Mundial (2001), que engloba a dificuldade de acesso à alimentação, a um abrigo, à educação, à saúde e, acrescenta-se aqui, à segurança pública, à geração de renda, etc. O fato de estarem, por vezes, mais vulneráveis às doenças, crises econômicas e desastres naturais, bem como a negligência do Estado na oferta do atendimento, também compõem a condição de pobreza.

Portanto, identifica-se que a condição de pobreza e a vulnerabilidade estão intimamente ligadas, apesar de terem suas particularidades, mas a compreensão de que ambas vão além da questão de renda é um ponto importante. Não se pode negar que a associação da pobreza com a renda é, no primeiro momento, o início do entendimento sobre a questão, todavia, é necessário que a análise não pare nesse aspecto.

Visando maior conformidade com a compreensão de vulnerabilidade a partir das entrevistas realizadas, o Quadro 4 busca demonstrar quantitativamente as principais vulnerabilidade elencadas durante o processo de coleta de dados:

Quadro 4 - Vulnerabilidade social: sistematização das entrevistas de acordo com o tipo de demanda atendida pelos CRAS.

CATEGORIA	CARACTERIZAÇÃO*	QUANTIDADE**	
		SIM	NÃO
Extrema pobreza	Considerado a garantia ou falta de acesso à renda e o termo pobreza que foi utilizado conjuntamente	9	2
Mercado de trabalho	Considerado a dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, a baixa escolaridade e qualificação profissional	7	4
Habitação	Considerado a falta de acesso à moradia, moradias em áreas de risco, saneamento básico, acúmulo de lixo nas residências	5	6
Violência	Considerado à violência contra crianças e adolescentes, mulheres e idosos; uso de substâncias psicoativas e tráfico de drogas; prostituição	4	7
Segurança alimentar	Considerado a dificuldade de acesso à alimentação, famílias que passam fome, que precisam acessar programas que envolvem a questão alimentar	4	7
Saúde	Considerado a dificuldade de acesso à serviços de saúde, situações que envolvem saúde mental	4	7
Outros	Considerado a dificuldade de acesso à serviços e benefícios, programas setoriais; evasão escolar; atendimento à refugiados	5	6

Fonte: Organizado pela autora com base nas entrevistas realizadas.

Notas: * A caracterização refere-se ao contexto em que as entrevistadas tratam da categoria mencionada.

** A quantidade refere-se ao número de profissionais que mencionou a categoria e dos que não a mencionaram.

O Quadro 4 foi elaborado considerando os principais pontos levantados nas entrevistas; e vem para reforçar que, no atendimento do CRAS, a pobreza encontra-se como demanda de maior evidência, sendo inclusive a mais abordada pelas profissionais. Na sequência, vem o acesso ao mercado de trabalho, que impacta diretamente na primeira questão. Se somadas as duas categorias, todas as entrevistas apontam questões referentes a pelo menos uma das duas. Conforme Pizarro (2001) destaca, a pobreza compõe a vulnerabilidade, sendo esta mais ampla.

A vulnerabilidade, nesta lógica, está relacionada com situações de instabilidade, e trata não só das carências materiais, mas, também, das possibilidades de superação. De qualquer modo, as demais categorias trazidas pelas entrevistadas, também compõem a vulnerabilidade, sendo elas: habitação, violência, segurança alimentar, saúde, entre outras. Juntas, as respostas se complementam e conseguem aproximar-se de um entendimento mais amplo da questão.

Em sua essência, a vulnerabilidade é demanda majoritária do atendimento dos CRAS e, conforme aponta Sposati (2009), ela não é só econômica, apesar de que quanto menor a condição econômica, maior a dificuldade de enfrentamento dos “riscos e agressões sociais”. Deste modo, compreende-se que a primeira associação, quando se pensa na população que busca e é acompanhada pelo CRAS, envolve a renda, porque mesmo a vulnerabilidade sendo mais ampla, o déficit de renda agrava a situação, tornando aquela família mais vulnerável que as demais. Apesar disso, deve-se ter um cuidado para não limitar o entendimento.

Quando Pizarro (2001) destaca que a vulnerabilidade pode se manifestar em diferentes dimensões, entre elas está o trabalho, o capital humano. O capital físico do setor informal e as relações sociais, é possível traçar um ponto em comum entre estas dimensões e as categorias mais abordadas nas entrevistas.

A dimensão do trabalho, que é central da vida dos sujeitos, envolve a exposição a riscos do trabalho, na instabilidade e precariedade no emprego e aumento da informalidade. Enquanto demandas que chegam ao CRAS, a dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, seja pela falta de formação e qualificação profissional, seja pela menor geração de empregos, colocam as pessoas em situação de vulnerabilidade, aumentando a informalidade da busca de garantia mínima de renda e, até mesmo, um maior índice de trabalho infantil.

A dimensão do capital humano, que envolve as possibilidades e oportunidades de desenvolvimento e progresso dos sujeitos, engloba questões como o favorecimento do setor privado em detrimento do público. O acesso aos serviços públicos pode colocar as famílias em situação de desamparo, à medida que com a falta de investimento no setor público, seja na educação ou saúde, torna as ofertas precárias, sem deixar alternativas aos que não possuem condições de ingressar em escolas particulares ou de ter plano de saúde, por exemplo. Dentre as categorias apresentadas no Quadro 4, percebe-se que o acesso às garantias mínimas é demanda presente nos atendimentos.

A dimensão do capital físico do setor informal envolve questões estruturais da sociedade, em que a valorização e investimento no padrão de desenvolvimento proposto limita a execução de ações e políticas públicas em menor escala. Essas limitações acabam por forçar que a parcela populacional que não detém o capital precise se reinventar para conseguir se enquadrar na lógica societária e, minimamente, buscar condições de manter sua subsistência. Desta forma, precisam

se reinventar para que haja possibilidade acesso ao alimento, à moradia, entre outros aspectos apontados nas entrevistas.

A dimensão das relações sociais, por fim, envolve os vínculos familiares e comunitários, que são fundamentais para superação de possíveis vulnerabilidades as quais os sujeitos possam vir a vivenciar. Mesmo não estando entre os destaques nas categorias elaboradas a partir das entrevistas, compreende-se que a fragilidade dos vínculos, tanto familiares quanto comunitários, pode contribuir para o aumento da vulnerabilidade e, além disso, o trabalho de fortalecimento de vínculos está nas normativas da Política de Assistência Social, como parte dos objetivos do CRAS.

Em suma, é possível traçar questões comuns entre o proposto por Pizarro (2001) e a organização do atendimento dos CRAS em Ponta Grossa, visto que as dimensões da vulnerabilidade trazidas pelo autor englobam os aspectos identificados na coleta de dados.

A vulnerabilidade social, deste modo, envolve, de um lado, a insegurança e o desamparo vivido por indivíduos, famílias e comunidades, enquanto consequência de eventos econômicos e sociais traumáticos; e, de outro, a forma como estes indivíduos, famílias e comunidades utilizam das estratégias existentes para superar essas situações (PIZARRO, 2001; SPOSATI, 2009). Em outras palavras, a vulnerabilidade envolve a exposição a uma situação de risco e os recursos para superação das situações vivenciadas.

As políticas públicas e sociais no geral, e em específico a Política de Assistência Social nesse processo, devem atuar na identificação das fragilidades e suscetibilidade da vulnerabilidade e do risco no território, bem como no fornecimento de insumos para que os indivíduos, famílias e comunidades consigam superar as questões que se apresentam na dinâmica cotidiana.

3.3.1 A configuração das demandas que revelam o risco socioambiental junto aos CRAS

É através da relação entre os seres humanos e o meio ambiente que a vida acontece, como observado anteriormente. A natureza, nesse processo, torna-se mercadoria com valor de uso e valor de troca. Dentro de uma sociedade com altos índices de desigualdade social, como a que estamos inseridos, também se tornam desiguais as formas e as condições de acesso aos processos básicos para a

sobrevivência humana, como é o caso da habitação, mercado de trabalho, alimentação, educação, saúde, assim por diante.

A dificuldade ou a falta de acesso a tais condições tornam, por vezes, os sujeitos vulneráveis a determinadas situações e, em alguns casos, mais suscetíveis a uma situação risco. No processo de entrevista, buscou-se compreender, pelo ponto de vista das profissionais, quais as demandas de risco que mais impactam em demanda para o CRAS:

A situações de risco que mais impactam nas demandas são, moradia, drogadição, gravidez na adolescência, falta de renda, extrema pobreza, desemprego (C4).

As situações de risco que mais impactam, volto a frisar essa questão do desemprego e também famílias que a situação de moradia é bem precária. Moram em áreas de risco, em situação irregular. Então a maioria das famílias que a gente atende tem essa situação de moradia precária (C7).

Tem as drogas, tem a gravidez na adolescência, que aí já foi feito um projeto com a unidade de saúde, a questão da falta de vagas de CMEI, que aí as crianças já ficam mais tempo vulneráveis, tem a falta de escolaridade. a violência, tanto a violência física, quando a psicológica e a questão das drogas incluindo até o álcool são as principais e a falta de emprego. tem muito a questão dos animais também, cachorro, gato, aí eles proliferam, aí a família já não tem como se alimentar, nem alimentar os animais. eles estão com sarna [...] tem a questão da castração (C8).

A partir das falas, é possível perceber que as demandas são relacionadas. Todavia, a questão da violência, do uso de substâncias psicoativas, do desemprego e da moradia têm bastante relevância. O papel das políticas públicas, neste processo, é fundamental para superação de determinadas situações, porém há certas limitações que vão além das possibilidades de intervenção dos profissionais, mas que envolve questões mais amplas, como decisão de gestão, de investimento nas três esferas de governo. Algumas vezes, na intervenção da realidade, que é complexa, as ofertas do poder público conflitam com as reais necessidades da população, reforçando, assim, ciclos de violência, por exemplo. Com relação a isso, a entrevistada C5 aponta que:

O Estado deixou a família à mercê, não tem emprego, não tem dinheiro, aí vai lá o traficante e promete para aquela família, para aquela pessoa uma certa segurança. A família nem quer entrar nessa situação do tráfico, mas ela não tem escolha, porque daí esse traficante líder vai proteger toda aquela família, ele não vai deixar faltar alimento para aquela família. Não vai deixar aquela família sem segurança, sabe? Isso acontece muito. E é bem complicado, porque como que a gente vai julgar essa família, essa pessoa? Porque ela não consegue emprego, inclusive tem pessoas com ensino superior que vem atrás de benefício, não são só pessoas que não tem ensino médio. Então, como que a gente vai falar pra não se envolver? Eles precisam comer, eles precisam desenvolver a vida e infelizmente eles acabam vendo

oportunidade ali, porque é o único que está dando oportunidade pra ele. Claro que a gente não concorda, tenta tirar a família daquilo, faz de tudo, mas o que a gente vai fazer? Porque a gente está “preso” nessa questão da política, que não tem nenhum teto na política de assistência, não tem nem um mínimo de 5%, eles designam quanto eles acham que devem para nossa política (C5).

Das 11 profissionais que participaram da entrevista, 6 referiram que a moradia é uma das situações de risco que mais impactam nas demandas do CRAS. A entrevistada C2 aponta:

Neste momento, é a situação de moradia em área de risco, em área próxima a arroio que tem inundação, e já é uma situação que vem de muitos anos. Nesta região específica, já existiam outras famílias, algumas conseguiram casas pela PROLAR, mas a gente observou que algumas famílias saíram, mas outras voltaram, outras invadiram. Muitas vezes elas voltam pela distância da nova moradia, as vezes não tem tanta infraestrutura o local (C2).

As moradias em áreas de ocupações irregulares reforçam que o direito à propriedade não é acessível a todos. O uso da natureza, da terra, enquanto mercadoria, reforça algumas desigualdades inerentes à sociedade capitalista.

Quando se pensa no uso dos recursos naturais, por exemplo, é evidente que todo ser vivo pode acessá-los, em maior ou menor grau. Contudo, na busca pela manutenção do modo de produção capitalista, o uso desses recursos torna-se abusivo e, como Schons (2012) aponta, uma pequena parcela da população se aproveita, uma grande parcela sofre as consequências de uso abusivo. É quando as consequências dessa lógica chegam à população, e nem todos têm meios para superação, que as vulnerabilidades são agravadas e as situações de risco podem ganhar espaço.

Conforme já apontado, Beck (1998) destaca que as desigualdades existentes demonstram a sociedade em dois lados: de um lado, os detentores do capital, que possuem maiores chances de superação de algumas situações do que a população mais pauperizada, visto que com mais dinheiro há mais facilidade de acesso a melhores condições de moradia, alimentação e educação; de outro lado, a população que não detém o capital, possuindo, assim, menores condições de acesso à moradia, alimentação, precisando se sujeitar ao que lhe é imposto, isto é, ao que “sobra”.

Löwn Sahr (2001) e Nascimento (2008) referiram que, com a transformação da natureza e da terra em mercadoria, o acesso à moradia tem, por consequência, uma divisão de melhores lugares para quem tem mais dinheiro, enquanto locais de difícil aproveitamento não interessam ao mercado imobiliário. As localidades pouco valorizadas são propícias para ocupações de quem não consegue acessar o direito à propriedade, pelas regras do mercado.

Como visto, uma das características de Ponta Grossa é a quantidade de arroios, bem como a grande quantidade de pontos de ocupação irregular. A questão é que, em muitos casos, esses pontos encontram-se às margens dos arroios, com moradias precárias, falta de saneamento básico, entre outras questões que agravam as vulnerabilidades e o risco da população que ali vive.

Considerando que, para fins desta pesquisa, foi tratado do risco socioambiental e a vulnerabilidade social, reitera-se que são conceitos amplos e que mesmo entre as demandas socioambientais há uma amplitude de possibilidades. Diante disso, quando se trata dos riscos socioambientais, será abordada a questão da parcela populacional que vive em ocupações irregulares, principalmente as próximas aos arroios espalhados no perímetro urbano do município de Ponta Grossa/PR, articulando esta situação com as demais demandas apresentadas pelas pessoas que vivem nessas condições, sob a ótica das profissionais entrevistadas.

Para o recorte definido das populações que se encontram nessa situação, baseou-se nas informações contidas na fase de diagnóstico no Plano Diretor de Ponta Grossa (2018). Nas informações coletadas, observa-se que há uma divisão para verificação do grau de inadequação das condições ambientais, no qual são analisadas as ocupações sobre as Áreas de Preservação Permanente e as áreas de risco, sendo que quando mais inadequado maior o risco. O grau de inadequação é dividido por grau de prioridade, sendo que a maior prioridade é representada pela cor vermelha, prioridade média pela cor amarela e prioridade baixa pela cor verde (Figura 8).

Nesse sentido, por meio dos dados identificados, foi possível verificar que tais pontos de ocupações irregulares estão distribuídos por todo o município e, devido a isso, todos os CRAS em Ponta Grossa possuem tal situação no seu território de abrangência. A Tabela 9, similar a anterior, busca fazer um comparativo entre o número de famílias referenciadas, o número de famílias em acompanhamento familiar pelo PAIF e o número de domicílios em ocupação irregular.

Tabela 9 - Domicílios em pontos de aglomerados subnormais por CRAS em Ponta Grossa – PR.
(continua)

CRAS	Nº DE FAMÍLIAS REFERENCIADAS**	Nº DE FAMÍLIAS NO PAIF	Nº DE DOMICÍLIOS EM OCUPAÇÃO IRREGULAR
31 de Março	4.275	116	354
Cará-Cará	2.828	113	556

Tabela 9 - Domicílios em pontos de aglomerados subnormais por CRAS em Ponta Grossa – PR.
(Conclusão)

Coronel Cláudio	5.070	153	615
Jardim Carvalho	4.327	51	529
Jardim Paraíso	6.577	40	349
Nova Rússia	4.244	35	932
Sabará	4.586	75	621
Santa Luzia	3.852	52	295
Vila Isabel	5.386	64	1.294
Vila XV	3.070	63	700
TOTAL	44.215	762	6.242

Fonte: CadSUAS; Informações FASPG; PROLAR – dados para revisão do Plano Diretor Municipal (PONTA GROSSA, 2018).

Notas: Organizado pela autora.

* Informação da listagem de abrangência dos CRAS disponibilizada no site da FASPG–2020.

** Referente a julho 2020.

O que se identifica com isso é que cada CRAS possui um número expressivo de ocupações irregulares em seu território e que as famílias em acompanhamento familiar acabam se tornando um número pequeno, se comparado a eles. Devido ao grande número de famílias referenciadas ao CRAS, não foi possível, neste trabalho, identificar se todas as famílias que se encontram em ocupações irregulares estão, ao menos, referenciadas ao CRAS. Se considerar que inúmeros programas e benefícios sociais estão vinculados ao CRAS, inclusive os programas habitacionais, a tendência é que se possa fazer essa afirmação.

Entretanto, é perceptível, através dos números, que nem todas as famílias em ocupações irregulares estão em acompanhamento familiar pelo PAIF, seja porque já superaram determinada vulnerabilidade e foram desligadas, seja porque não apresentaram nenhuma demanda de maior vulnerabilidade que precisassem ser incluídas, ou, ainda, porque para que o CRAS consiga dar conta do território com a fragilidade de recursos humanos, precise propor critérios para atender os mais vulneráveis entre os vulneráveis.

Com relação às ocupações irregulares, a Figura 8 demonstra onde estão localizadas e qual o grau de prioridade de realocação e regularização fundiária dessas ocupações.

A regularização fundiária urbana engloba “[...] medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2017, Art. 9º). Portanto, ao realizá-la, devem ser considerados aspectos urbanísticos, para que o espaço a ser regularizado se integre à cidade, que leva em conta questões como: “o desenho das vias de circulação, a observância do tamanho dos lotes, a alocação de casas precárias ou situadas em situação de risco”. Ainda, é necessária a regularização jurídica das áreas para garantir segurança aos moradores, sem esquecer de considerar aspectos ambientais e sociais que envolvem a população (DEMARI, 2011, p. 21).

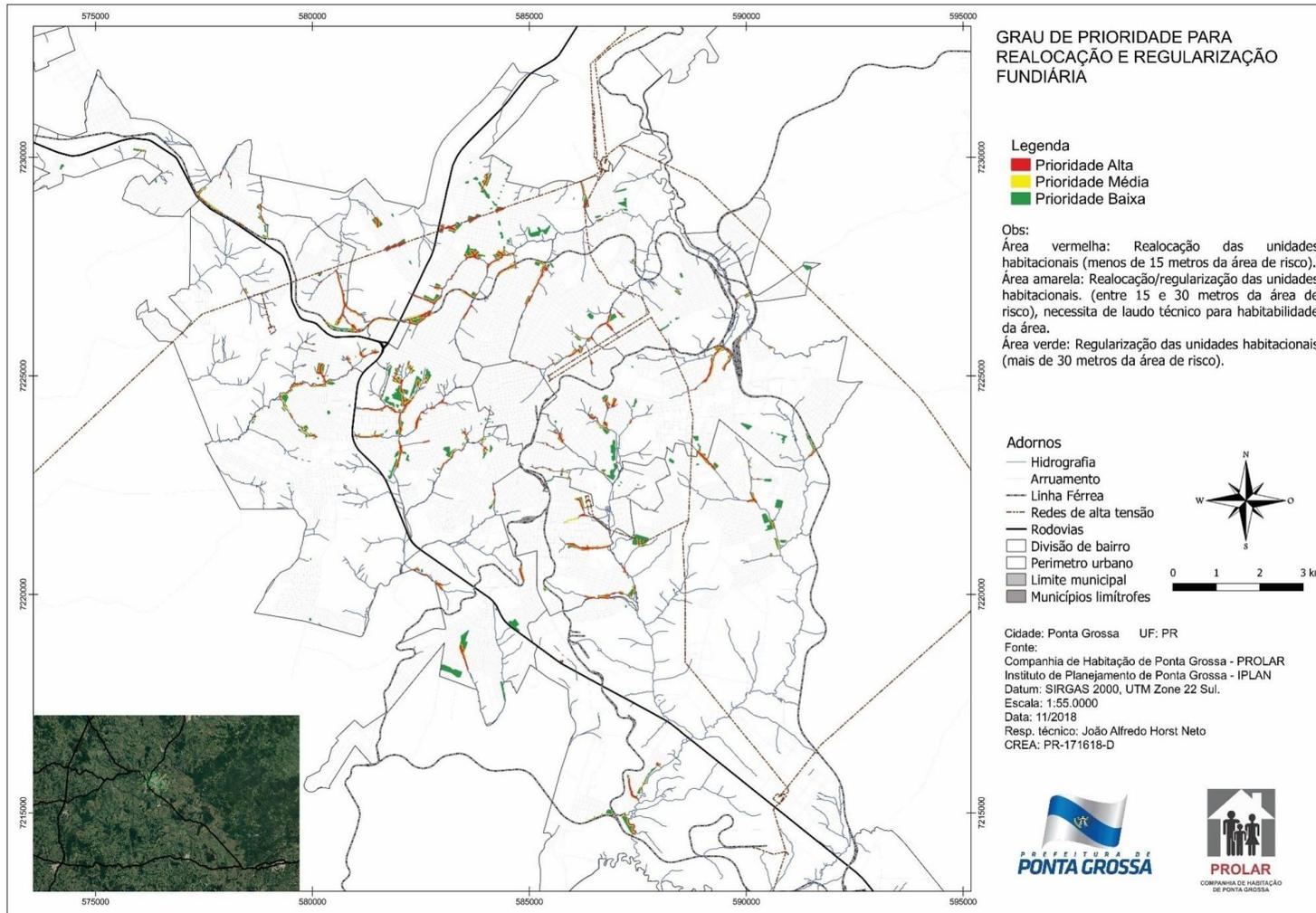
Quando se pensa na relocação – ou remanejamento – dos moradores, refere-se à:

construção de nova unidade habitacional, ou a reconstrução da unidade habitacional no mesmo perímetro da favela ou assentamento precário que está sendo urbanizado. A população é mantida no local após a substituição das moradias e tecido urbano. É o caso, por exemplo, de áreas que necessitam de troca de solo ou aterro. Na maioria das vezes, a solução é a remoção temporária das famílias para execução de obras de infraestrutura e construção de novas moradias. A intervenção, nesse caso, também, envolve a abertura de sistema viário, implantação de infraestrutura completa, parcelamento do solo, construção de equipamentos (quando necessária) e regularização fundiária (MC) (PARANÁ, 2012, p. 15).

Compreendida a diferenciação entre realocação e regularização, destaca-se que a prioridade das necessidades habitacionais foi determinada levando em consideração a área de risco mais próxima de cada aglomerado. Nessa lógica, o mapa (Figura 8) demonstra o grau de prioridade a partir das cores vermelha, amarela e verde.

A cor vermelha representa Prioridade Alta e as moradias que se encontram nessa faixa estão a menos de 15 metros da área de risco e devem ser realocadas, conforme a legislação aponta. A cor amarela refere-se à média prioridade e engloba as moradias que estão localizadas entre 15 e 30 metros da área de risco, e podem ser realocadas ou ter sua área regularizada, a depender das condições que se encontram a residência e a localidade, sendo emitido laudo técnico para avaliação da condição de habitabilidade da área é realizada. E, por fim, a cor verde representa baixa prioridade, sendo as moradias localizadas a mais de 30 metros da área de risco e havendo necessidade de regularização das unidades habitacionais.

Figura 8 - Mapa do grau de prioridade para realocação e regularização fundiária.



Quando se pensa na produção social do espaço, compreende-se que os aglomerados subnormais, que estão em ocupações em área de risco, estão entre as localidades que Nascimento (2012) aponta não apresentarem valor imobiliário, devido às condições do relevo, de não serem apropriadas para receberem infraestrutura que possua valor de uso e troca no mercado. Sendo assim, são a estas localidades que a população que se encontra em situação de maior vulnerabilidade, que não conseguem acesso ao direito à propriedade pelas regras do mercado, apropriam-se.

Na sociedade capitalista, na qual os bens essenciais à subsistência tornam-se negociáveis, como é o caso do acesso ao solo e à água, quem detém recursos consegue “comprar o direito” à propriedade, por exemplo. Isto, por sua vez, reforça as desigualdades já existentes.

Além da questão da moradia em si, demais fatores interferem na vida dos sujeitos, que se expressam na forma de vulnerabilidades. Apesar de serem moradias que se encontram com estrutura precária, com riscos eminentes, a depender da sua localização, o município de Ponta Grossa conta com 146 áreas nessas condições dentro do perímetro urbano do município, muitas vezes, em locais centrais, que não tem valor de troca para o mercado imobiliário, por se encontrarem em áreas desvalorizadas por serem íngremes ou mesmo muito próximas à arroios.

Os programas habitacionais, nesse caso, buscam retirar a população que reside nessas áreas para transferi-las para novos conjuntos habitacionais. A questão é que, devido à forma como o município se expandiu, alguns conjuntos habitacionais estão mais distanciados da área central e não contam com infraestrutura adequada. Diante disso, existem casos nos quais as famílias são retiradas da situação de irregularidade em que estão inseridas, mas, por estarem distantes, acabam optando por voltar para a moradia precária, por conta da sua localização. Ou, ainda, a família permanece no novo conjunto habitacional para o qual foi realocada, mas algum familiar ou conhecido acaba por ocupar a moradia. Em relação a isso, as entrevistadas relataram que:

Aqui nós temos essa situação do arroio, que é bem comprometido. Tem a questão da moradia, que sabemos que a questão da habitação está demorada pra conseguir dar entrada, alguns já conseguiram e venderam e agora não tem mais o direito. Temos a questão de drogas e álcool, muito presente nessa área, sem falar do risco mesmo do local que eles moram que é bem precário. Então já são famílias acompanhadas pelo PAIF. C1

A questão habitacional, pois eles têm muito a questão do vínculo, quando eles estão em área de risco, e a gente trabalha muito com a PROLAR para

tentar realocar essas famílias. A PROLAR já fez um trabalho bem extensivo em 2016-2017 na realocação dessas famílias em área de risco, mas elas apresentam muita resistência em sair desse local, por conta do vínculo. Elas acabam sendo realocadas, mas voltam por conta do vínculo. Então, essa é a maior dificuldade que a gente tem em trabalhar com essas famílias. Mesmo que seja área de risco, de preservação ambiental, de ocupação irregular e etc. Tem também a questão de que se elas forem para outro lugar, elas não terão a estrutura que tinham ali, por exemplo com a escola próxima que ela já tem um vínculo, a unidade de saúde que ela já tem um vínculo com a ACS, que se ela for para outro lugar ela vai acabar perdendo esse vínculo. Então isso que motiva eles a voltarem, é a nossa grande dificuldade essa questão do trabalho com a habitação mesmo. (G1)

Como visto na Figura 8, existe uma forma de organização para a realocação ou regularização fundiária, e foi utilizado, para tanto, a distância da situação de risco mais próxima de cada localidade. Porém, isso não significa que a realocação ou regularização fundiária irá seguir a ordem de prioridade, pois existem mais informações que precisam ser analisadas (PONTA GROSSA, 2018). Antes de qualquer regularização, há a necessidade de realização de um diagnóstico, que deve levar em conta questões físicas, topográficas e socioeconômicas, pois cada localidade evoluiu de acordo com as vivências comunitárias individuais, apresentando, muitas vezes, demandas diferentes entre uma e outra.

No que diz respeito às situações apresentadas pelos sujeitos que vivem em moradias em áreas irregulares, a entrevistada C7 aponta que:

[...] por eles morarem nessas áreas irregulares, as casas são extremamente pequenas, precárias, não tem saneamento básico, muitas vezes as casas não tem nem banheiro, eles usam uma privada, uma latrina nos fundos do quintal, muitas vezes também não tem água encanada, não tem luz elétrica, estão próximo a arroios, o esgoto também a céu aberto. Desemprego, fome, uso de substâncias psicoativas, muitas vezes também acabam tendo problemas psiquiátricos e psicológicos (C7).

Conforme o relato, as demandas apresentadas englobam vários setores, como saúde, educação, habitação, renda, etc. Como já mencionado, a complexidade das demandas está vinculada à noção de território, e, além disso, o agravamento da questão social faz com que haja necessidade de maior integração das políticas públicas e sociais (MONNERAT; SOUZA, 2014). Quando associadas, portanto, as demandas se colocam como um desafio aos que atuam na área social.

Buscando melhor visualização das demandas que envolvem situação de risco, a partir das entrevistas realizadas, o Quadro 5 faz uma sistematização com base nas categorias mais presentes nas respostas.

Quadro 5 - Risco socioambiental? Sistematização das entrevistas a partir do entendimento das situações de risco que mais impactam na atuação das ações do CRAS.

CATEGORIA	CARACTERIZAÇÃO*	QUANTIDADE**	
		SIM	NÃO
NEGLIGÊNCIA	Considera a dificuldade da família em exercer sua função protetiva junto à crianças e adolescentes e do Estado em realizar as ofertas necessárias (ex: falta de vaga em na educação infantil)	4	7
VIOLÊNCIA	Considera violência contra criança e adolescente, mulheres, idosos, tráfico de drogas,	6	5
HABITAÇÃO	Considera as moradias em área de risco, em situação precária; sem saneamento básico e coleta de lixo adequada	6	5
RENDA	Considera situações de extrema pobreza; desemprego	9	2
OUTROS	Considera gravidez na adolescência, saúde mental; deficiência física; segurança alimentar; trabalho infantil	5	6

Fonte: Organizado pela autora, com base nas entrevistas realizadas.

Notas: * A caracterização refere-se ao contexto em que as entrevistadas tratam da categoria mencionada.

** A quantidade refere-se ao número de profissionais que mencionaram a categoria e dos que não a mencionaram.

Percebe-se, com o Quadro 5, que muitas das demandas elencadas pelas entrevistadas se assemelham às categorias de vulnerabilidade. Isto pode ter ocorrido por conta da vulnerabilidade e do risco estarem associados, apesar de terem conceitos diferentes, conforme discutido no Capítulo 1.

Assim como a vulnerabilidade, o risco não é associado a uma parcela populacional específica. Mas, para os que possuem menos condições de superação, os riscos podem ser sentidos de forma mais potente. Conforme destaca Beck (1998), há uma diferenciação entre tipos, modelos e meios de distribuição de riscos e riquezas e que, historicamente, enquanto as riquezas se acumulam acima, os riscos se acumulam abaixo. Isto é, apesar dos riscos poderem atingir a todos, os detentores do capital têm uma estrutura que facilita a superação de algumas questões, enquanto os que não possuem os meios para tal acabam por se sujeitarem a viver em uma situação de risco, por falta de opção.

O autor destaca algumas dimensões do risco, que vão ao encontro das categorias destacadas nas entrevistas, sendo elas: risco do desemprego, que envolve a questão do acesso à renda; e o risco de dano, irradiação e contaminação, que se

vinculam à condição de trabalho e acabam sendo distribuídos desigualmente entre as categorias profissionais, por exemplo e, insere-se também aqui as condições de moradia.

Segundo Beck (1998), a população com menor renda, encontra-se também em localidades de moradia mais barata, que estão próximas de centros urbanos. Em Ponta Grossa, entre essas áreas estão os aglomerados subnormais, localizados em áreas de risco dentro do perímetro urbano, nos quais a população que ali reside, muitas vezes, sujeita-se a se manter nessa condição, por falta de opção, se considerado que não possui meios para se inserir nas regras do mercado imobiliário, por exemplo. A questão da habitação foi uma categoria bastante frisada nas entrevistas, visto ser um bem fundamental, que impacta em várias outras questões de garantia de direitos à população.

Apesar disso, é importante destacar que o entendimento de risco para o autor, assim como para Giddens (1991), é algo amplo, que envolve a vida de toda a população, pois em uma sociedade de risco, na qual todas estão suscetíveis problemas ambientais, o risco é eminente e global.

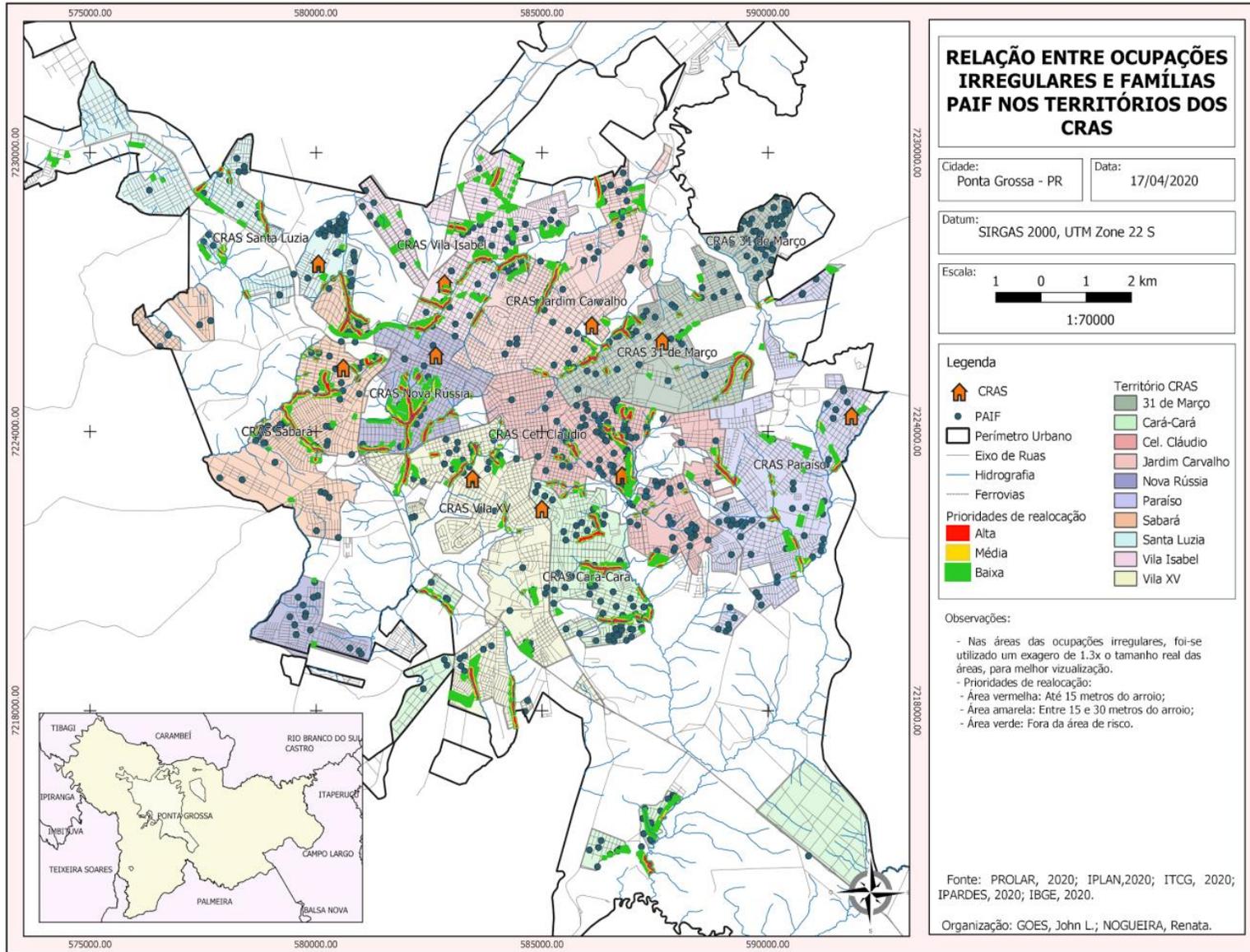
Vale salientar que, em relação ao risco, as dimensões social e ambiental são determinantes para sua presença ou ausência. Diante disso, o risco socioambiental parte do entendimento de que seus impactos não são individuais, mas coletivos, e que em maior ou menor grau eles são sentidos por toda a população. O que ocorre é que o grau de vulnerabilidade ou resistência de determinado indivíduo, família ou comunidade presente influencia em como o risco é, de fato, “distribuído” e sentido pela população.

Além disso, o risco socioambiental está intimamente ligado com a relação ente o ser humano e a natureza, o que os autores colocam como meio ambiente humano/criado ou natureza socializada. Uma questão de destaque é que, nesse processo, os recursos naturais tornam-se produtos dentro da sociedade capitalista, inclusive o acesso ao solo e, conseqüentemente, à propriedade. Como já mencionado, reflexo disso no município de Ponta Grossa é a quantidade de moradias em áreas de risco presentes, distribuídas entre as 146 localidades de aglomerados subnormais.

As famílias que ali residem encontram-se em situação de risco pela condição de moradia e, muitas vezes, soma-se a isso outras situações de risco e/ou vulnerabilidade, agravando o quadro apresentado. Considerando que é no território em que as situações estão dispostas, e que é nesse mesmo território que as políticas

públicas e sociais atuam, a Figura 9 demonstra a relação entre os itens apontados até aqui. Buscou-se sobrepor as seguintes informações: território do CRAS, famílias acompanhadas pelo PAIF e ocupações irregulares, para que se possa visualizar em que medida estes aspectos estão dispostos no território. Com o intuito de compreender quantitativamente as informações do mapa, o Tabela 10 (na sequência do mapa) traz as informações organizadas em números.

Figura 9 - Mapa da relação entre ocupações irregulares e famílias PAIF nos territórios dos CRAS.



A partir do mapa pode-se perceber que, quando sobrepostas as informações referentes às áreas de risco e as famílias em acompanhamento familiar no PAIF, muitas das áreas encontram-se sem famílias acompanhadas. Para visualização desta informação de maneira quantitativa, a Tabela 10 buscou demonstrar, a partir do cruzamento das informações coletadas pelo SISPEHIS e das famílias PAIF, quantas residem em áreas subnormais e estão em acompanhamento.

Deste modo, a tabela é organizada da seguinte forma: a primeira coluna diz respeito a qual CRAS os demais dados pertencem; a segunda coluna refere-se à quantidade de localidades de aglomerados subnormais que compõem a área de abrangência do CRAS; a terceira coluna mostra a quantidade de domicílios dispostos nas localidades da coluna anterior; a quarta coluna é resultante do cruzamento entre o endereço dos aglomerados subnormais, disponibilizados no SISPEHIS, e o endereço das famílias acompanhadas pelo PAIF; a quinta coluna diz respeito à caracterização geral da área subnormal (favela), desta forma, todas as características listadas apresentam a condição de, ao menos, uma das localidades presentes na área de abrangência de cada CRAS; e, por fim, as demais colunas referem-se à existência e suscetibilidade de que um risco ambiental aconteça, podendo se enquadrar em alto, médio baixo e nenhum risco. Destaca-se que o quantitativo, presente no último item do quadro, faz referência à quantidade de aglomerados (favelas) por CRAS (segunda coluna), isto é, se determinado CRAS possui dez áreas, a intensidade do risco demonstra quantas dessas áreas apresentam alto risco, médio, baixo ou nenhum de inundação, por exemplo, e assim sucessivamente.

Tabela 10 - Caracterização dos aglomerados subnormais e risco ambiental.

CRAS	QTD DE AGLOMERADOS (FAVELAS)*	TOTAL DE DOMICÍLIOS POR AGLOMERADO (FAVELAS) - ESTIMATIVA	Nº DE FAMILIAS PAIF QUE RESIDEM EM AGLOMERADOS SUBNORMAIS (FAVELAS)	CARACTERIZAÇÃO GERAL DA FAVELA**	EXISTÊNCIA E SUSCETIBILIDADE DE RISCO AMBIENTAL	QUANTIDADE DE OCUPAÇÕES POR INTENSIDADE DO RISCO***			
						ALTO	MÉDIO	BAIXO	NENHUM RISCO
31 de março	10	383	12	* Sobre Área de Preservação Ambiental (legalmente definidas) * Sobre ou margeando (com distância inadequada) leito de curso de água * Sobre ou próximo a faixas de domínio de sistema ferroviário ou rodoviário	Inundação	-	1	4	5
					Deslizamento ou desmoronamento	-	-	-	10
					Doenças respiratórias	-	-	-	10
					Doenças Infecciosas	-	-	9	1
					Animais selvagens ou peçonhentos	-	-	8	2
					Acidente de tráfego	-	-	-	10
					Eletrocussão	-	-	-	10
					Afogamento	-	-	-	10
					Químico	-	-	-	10
					Cará-Cará	19	711	22	* Sobre Área de Preservação Ambiental (legalmente definidas) * Sobre ou margeando (com distância inadequada) leito de curso de água * Sobre ou próximo a faixas de domínio de sistema ferroviário ou rodoviário
Deslizamento ou desmoronamento	-	-	2	17					
Doenças respiratórias	-	-	1	18					
Doenças Infecciosas	-	-	17	2					
Animais selvagens ou peçonhentos	-	-	17	2					
Acidente de tráfego	-	1	-	18					
Eletrocussão	-	-	-	19					
Afogamento	-	-	1	18					
Químico	-	-	-	19					

(continua)

Tabela 10 - Caracterização dos aglomerados subnormais e risco ambiental.

CRAS	QTD DE AGLOMERADOS (FAVELAS)*	TOTAL DE DOMICÍLIOS POR AGLOMERADO (FAVELAS) – ESTIMATIVA)	Nº DE FAMILIAS PAIF	CARACTERIZAÇÃO GERAL DA FAVELA**	EXISTENCIA E SUSCETIBILIDADE DE RISCO AMBIENTAL	QUANTIDADE DE OCUPAÇÕES POR INTENSIDADE DO RISCO***			
						ALTO	MÉDIO	BAIXO	NENHUM RISCO
Coronel Cláudio	9	542	31	* Sobre Área de Preservação Ambiental (legalmente definidas) * Sobre ou margeando (com distância inadequada) leito de curso de água * Sobre ou próximo a faixas de domínio de sistema ferroviário* Sobre encosta íngreme * Embaixo de rede de alta tensão	Inundação	-	-	3	6
					Deslizamento ou desmoronamento	1	1	3	4
					Doenças respiratórias	-	-	1	8
					Doenças Infecciosas	-	-	-	9
					Animais selvagens ou peçonhentos	-	-	8	1
					Acidente de tráfego	-	-	1	8
					Eletrocussão	-	-	1	8
					Afogamento	-	-	1	8
					Químico	-	-	1	8
Jardim Carvalho	14	558	6	* Sobre Área de Preservação Ambiental (legalmente definidas) * Sobre ou margeando (com distância inadequada) leito de curso de água * Sobre ou próximo a faixas de domínio de sistema ferroviário ou rodoviário * Sobre encosta íngreme * Embaixo de rede de alta tensão * Em áreas de cavas, pântanos ou sistemas de lagos	Inundação	1	2	6	1
					Deslizamento ou desmoronamento	2	-	2	10
					Doenças respiratórias	-	-	-	14
					Doenças Infecciosas	-	-	13	1
					Animais selvagens ou peçonhentos	-	1	11	2
					Acidente de tráfego	-	2	-	12
					Eletrocussão	-	-	1	12
					Afogamento	-	-	2	12
					Químico	-	-	-	14

Tabela 10 – Caracterização dos aglomerados subnormais e risco ambiental.

CRAS	QTD DE AGLOMERADOS (FAVELAS)*	TOTAL DE DOMICÍLIOS POR AGLOMERADO (FAVELAS) - ESTIMATIVA	Nº DE FAMÍLIAS PAIF QUE RESIDEM EM AGLOMERADOS SUBNORMAIS (FAVELAS)	CARACTERIZAÇÃO GERAL DA FAVELA**	EXISTÊNCIA E SUSCETIBILIDADE DE RISCO AMBIENTAL	QUANTIDADE DE OCUPAÇÕES POR INTENSIDADE DO RISCO***			
						ALTO	MÉDIO	BAIXO	NENHUM RISCO
Nova Rússia	25	1.443	14	* Sobre Área de Preservação Ambiental (legalmente definidas) * Sobre ou margeando (com distância inadequada) leito de curso de água * Sobre ou próximo a faixas de domínio de sistema ferroviário ou rodoviário * Sobre encosta íngreme	Inundação	1	3	7	12
					Deslizamento ou desmoronamento	-	4	9	10
					Doenças respiratórias	-	-	1	23
					Doenças Infecciosas	-	2	20	1
					Animais selvagens ou peçonhentos	-	2	17	4
					Acidente de tráfego	-	4	1	18
					Eletrocussão	-	-	-	23
					Afogamento	-	1	2	20
					Químico	-	-	-	23
Jardim Paraíso	13	516	5	* Sobre Área de Preservação Ambiental (legalmente definidas) * Sobre ou margeando (com distância inadequada) leito de curso de água * Sobre ou próximo a faixas de domínio de sistema ferroviário ou rodoviário * Em áreas de cavas, pântanos ou sistemas de lagos	Inundação	-	-	2	11
					Deslizamento ou desmoronamento	-	-	-	13
					Doenças respiratórias	-	-	1	12
					Doenças Infecciosas	-	1	11	1
					Animais selvagens ou peçonhentos	-	1	9	3
					Acidente de tráfego	-	2	-	11
					Eletrocussão	-	-	-	13
					Afogamento	-	-	-	13
Químico	-	-	-	13					

Tabela 10 - Caracterização dos aglomerados subnormais e risco ambiental.

CRAS	QTD DE AGLOMERADOS (FAVELAS)*	TOTAL DE DOMICÍLIOS DA FAVELA (ESTIMATIVA)	Nº DE FAMILIAS PAIF	CARACTERIZAÇÃO GERAL DA FAVELA**	EXISTENCIA E SUSCETIBILIDADE DE RISCO AMBIENTAL	(continuação) QUANTIDADE DE OCUPAÇÕES POR INTENSIDADE DO RISCO***			
						ALTO	MÉDIO	BAIXO	NENHUM RISCO
Sabará	17	899	18	* Sobre Área de Preservação Ambiental (legalmente definidas) * Sobre ou margeando (com distância inadequada) leito de curso de água * Sobre ou próximo a faixas de domínio de sistema ferroviário ou rodoviário * Sobre encosta íngreme * Em áreas de cavas, pântanos ou sistemas de lagos	Inundação	-	3	9	5
					Deslizamento ou desmoronamento	-	-	5	12
					Doenças respiratórias	-	-	1	16
					Doenças Infecciosas	-	-	16	1
					Animais selvagens ou peçonhentos	-	-	14	3
					Acidente de trânsito	-	1	1	15
					Eletrocussão	-	-	-	17
					Afogamento	-	-	-	17
					Químico	-	-	-	17
Santa Luzia	7	248	4	* Sobre Área de Preservação Ambiental (legalmente definidas) * Sobre ou margeando (com distância inadequada) leito de curso de água * Sobre ou próximo a faixas de domínio de sistema ferroviário ou rodoviário	Inundação	-	-	1	6
					Deslizamento ou desmoronamento	-	-	-	7
					Doenças respiratórias	-	-	1	6
					Doenças Infecciosas	-	-	7	-
					Animais selvagens ou peçonhentos	-	-	6	1
					Acidente de trânsito	-	2	-	5
					Eletrocussão	-	-	-	7
					Afogamento	-	-	-	7
Químico	-	-	-	7					
Vila Isabel	22	1.424	11	* Sobre Área de Preservação Ambiental (legalmente definidas)	Inundação	-	-	5	17
					Deslizamento ou desmoronamento	-	-	6	16
					Doenças respiratórias	-	-	-	22

Tabela 10 – Caracterização dos aglomerados subnormais e risco ambiental.

CRAS	QTD DE AGLOMERADOS (FAVELAS)*	TOTAL DE DOMICÍLIOS DA FAVELA (ESTIMATIVA)	Nº DE FAMÍLIAS PAIF	CARACTERIZAÇÃO GERAL DA FAVELA**	EXISTÊNCIA E SUSCETIBILIDADE DE RISCO AMBIENTAL	(conclusão)			
						QUANTIDADE DE OCUPAÇÕES POR INTENSIDADE DO RISCO***			
						ALTO	MÉDIO	BAIXO	NENHUM RISCO
Vila Isabel	22	1424	11	* Sobre ou margeando (com distância inadequada) leito de curso de água * Sobre ou próximo a faixas de domínio de sistema ferroviário ou rodoviário * Sobre encosta íngreme * Embaixo de rede de alta tensão	Doenças Infecciosas	-	-	21	1
					Animais selvagens ou peçonhentos	-	-	15	7
					Acidente de trânsito	-	2	2	18
					Eletrocussão	-	3	2	17
					Afogamento	-	-	-	22
					Químico	-	-	-	22
Vila XV	24	680	13	* Sobre Área de Preservação Ambiental (legalmente definidas) * Sobre ou margeando (com distância inadequada) leito de curso de água * Sobre ou próximo a faixas de domínio de sistema ferroviário ou rodoviário * Sobre encosta íngreme	Inundação	-	2	6	16
					Deslizamento ou desmoronamento	-	3	3	18
					Doenças respiratórias	-	-	-	24
					Doenças Infecciosas	-	-	23	1
					Animais selvagens ou peçonhentos	-	-	22	2
					Acidente de trânsito	-	-	2	22
					Eletrocussão	-	-	-	24
					Afogamento	-	-	-	24
					Químico	-	-	1	23
10	160	7.403	136						

Fonte: SISPEHIS (PARANÁ, 2021).

Notas: Organizado pela autora.

* O termo favela está sendo utilizado por ser a nomenclatura utilizada no SISPEHIS.

** A caracterização geral da favela baseia-se nos itens elencados no SISPEHIS, foram destacados em cada CRAS todas as características que pertencem a pelo menos uma das ocupações/favelas.

*** O quantitativo da intensidade do risco refere-se à quantidade de ocupações existentes no território de cada CRAS (primeira coluna).

Como já dito, todos os CRAS do município possuem, em seu território, áreas com moradias irregulares, sendo aqueles com maior número de área o CRAS Nova Rússia, seguido do Vila Isabel e depois do Sabará. No entanto, em relação ao número de famílias acompanhadas nas ruas que cortam as ocupações irregulares, estão o CRAS Coronel Cláudio, seguido do Cará-Cará e em terceiro o Sabará. Existe um grande número de famílias em acompanhamento familiar por CRAS, mas apenas 1,8% dessas famílias residem em aglomerados subnormais.

Vale ressaltar que, a partir do questionamento sobre as demandas apresentadas pelas famílias que residem nas áreas de risco, as respostas vão ao encontro das categorias já apontadas no Quadro 5, como é o caso da habitação, saneamento básico, negligência, renda, violência, uso de substâncias psicoativas. Tais demandas compõem o objeto de intervenção, tanto da Política de Assistência Social quanto das demais políticas setoriais.

Desta forma, algumas questões podem ser levantadas. O baixo número de famílias que residem em áreas de risco e são acompanhadas pelo CRAS se dá pela grande extensão territorial dos CRAS? Pelo déficit de recursos humanos e físicos para o atendimento, impossibilitando a realização do diagnóstico socioterritorial? Pela grande procura da população de forma direcionada o CRAS, dificultando a realização de busca ativa? Pela superação das situações de vulnerabilidade e/ou risco apresentadas pelas famílias que residem na localidade? Pela necessidade de atendimento e resposta de outra política pública? Ou pelo conjunto destes fatores?

Insta destacar que algumas questões esbarram em limitações existentes no CRAS, seja pelo déficit de investimento nos serviços, enquanto decisão de gestão nas três esferas de governo, seja pelas limitações formais de alcance das ações e necessidade de articulação com demais políticas setoriais.

Os aspectos pontuados até aqui compõem as dimensões apontadas por Couto, Yazbek e Raichelis (2013) em relação à PNAS, que tratam da intersetorialidade, visto que uma única política pública não consegue dar conta da complexidade das demandas existentes no território; da ampliação dos usuários, que supera um atendimento fragmentado de grupos isolados (idosos, mulheres, etc.); para um atendimento ampliado aos cidadãos que estejam em situação de vulnerabilidade e risco; da abordagem territorial, que compreende que é do território que a vida acontece e o sistema de proteção social deve estar, por se aproximar do cidadão; da organização da proteção social, visando o atendimento integral das demandas; e da

matricialidade sociofamiliar, que compreende que a família possui uma função protetiva e o fortalecimento de seus vínculos entre si, e junto à comunidade, podem contribuir para o aprimoramento do atendimento.

A partir do levantamento de dados realizados, pode-se identificar que existe o entendimento da necessidade da incorporação de todas as dimensões do cotidiano da atuação. Entretanto, existem muitos desafios à prática profissional, que por vezes, dificultam a execução das ações pautadas integralmente em como o SUAS deve ser materializado.

Identifica-se, ainda, a partir dos dados, que em todos os CRAS existem áreas que se encontram “sobre Área de Preservação Ambiental (legalmente definidas)” e “sobre ou margeando (com distância inadequada) leito de curso de água”. Quando se trata da existência e suscetibilidade do risco, entre as principais situações presentes nos territórios estão a inundação, o deslizamento ou desmoronamento, as doenças infecciosas, os animais selvagens ou peçonhentos e o acidente de trânsito. Salienta-se que a intensidade do risco varia de acordo com a localidade e as condições presentes em determinada área.

Para Giddens (1991), a intensidade do risco está relacionada ao chamado “aspecto ameaçador” das situações vivenciadas, pois considerada que algumas questões, como é o caso das catástrofes globais, a guerra nuclear e a calamidade ecológica, colocam em risco a população como um todo, e não apenas uma parcela populacional, apesar da “distribuição” dos riscos ser diferente entre o que ele chama de privilegiados e despossuídos.

Essas situações de risco revelam algumas possíveis características das áreas de aglomerados subnormais, seja por estarem próximas a arroios, por apresentarem falta de saneamento básico, pelo descarte incorreto ou falta de coleta do lixo, por estarem próximas a alta tensão, trilhos de trem e rodovias, entre outros.

As condições de vulnerabilidade e risco reforçam o que Beck (1998), Casseti (1994) e Nascimento (2012) apontam: algumas áreas de moradia mais barata, como é o caso das ocupações irregulares, localizam-se próximas a centros urbanos que se utilizam de substâncias nocivas para o ar, para a água, para o solo, impactando na vida da população que não tem acesso à propriedade, pelos meios formais do mercado, e acaba se submetendo às condições postas pela falta de opção.

Reforça-se, novamente, a complexidade das demandas que envolvem as situações de vulnerabilidade e risco presentes do território. Apesar disso, constata-se

que, dentro da Política de Assistência Social, pouco se relaciona a questão ambiental, inclusive quando se trata do risco, vincula-se diretamente com sua dimensão social. Isso não quer dizer que a dimensão ambiental não exista, mas que ela é pouco abordada, não só da atuação e identificação das profissionais entrevistadas, mas também a nível de inclusão nas normativas e documentos legais que instituem a organização do SUAS.

É evidente que, se pensado historicamente, a Assistência Social é uma política relativamente nova, principalmente quando se trata na sua materialização e, por isso, tem muito a avançar e absorver os novos reflexos da questão social e ambiental. Ainda assim, é na articulação do Estado com a sociedade civil, desde o planejamento até a execução de políticas públicas através de programas, serviços e projetos intersetoriais, que se pode propiciar a minimização e até superação de algumas situações vivenciadas pela população.

3.3.2 O enfrentamento das demandas em torno da vulnerabilidade social e risco socioambiental pelas equipes dos CRAS

A vulnerabilidade social e o risco socioambiental estão presentes no território, enquanto reflexo da dinâmica societária, que historicamente tem se consolidado de forma desigual. Nessa perspectiva, se considerado que as políticas públicas atuam nas demandas presentes nesse território, articula-se a relação entre todos esses aspectos.

Tanto a vulnerabilidade quanto o risco são demandas complexas e, como tais, precisam de respostas complexas na mesma medida. O que se percebe é que as políticas públicas foram instituídas para responder a problemas sociais já existentes e não visando prevenir as situações que tornam a população mais fragilizada e suscetível a eles. Deste modo, antes de pensar em como ocorre o enfrentamento das demandas que envolvem a vulnerabilidade social e o risco socioambiental, é importante evidenciar que a gestão pública, em todas as suas esferas, tem papel fundamental para ações de qualidade. As políticas públicas, nesse contexto, sofrem impacto direto de decisões de gestores, desde o seu planejamento até sua execução e avaliação. O financiamento também é um fator de extrema relevância para o processo.

No que se refere à identificação e a resposta às demandas existentes no território, destaca-se que todas as políticas públicas e sociais partem da realidade do

contexto em que se inserem e, individualmente, conseguem dar conta de uma parte do “problema”. Isso porque só a articulação entre elas, ou seja, o trabalho intersetorial pode dar conta de questões que exigem respostas múltiplas, de áreas diversas.

Bourguignon (2007) entende que as políticas públicas, como é o caso da saúde, educação, assistência social, habitação, etc., são tradicionalmente setoriais e desarticuladas, impactando em práticas de gestão que não geram promoção humana e têm características centralizadoras e hierarquizadas, sendo que, muitas vezes, cada política possui uma rede própria, tornando as ações fragmentadas. Enquanto possibilidade de superação dessa questão, pode-se pensar no que a autora trata de gestão social.

A gestão social engloba ações de caráter público e baseia-se em princípios como “a descentralização, a participação social e a intersetorialidade” (BOURGUIGNON, 2007, p. 247). A intersetorialidade, enquanto articulação entre políticas públicas, com objetivo de proteção, promoção e inclusão das famílias que se encontram em situação de exclusão social, torna-se um princípio para criação de redes municipais (BOURGUIGNON, 2007).

No momento das entrevistas, nenhuma das profissionais mencionou a intersetorialidade em suas respostas sobre a identificação e atendimento das demandas que chegam ao CRAS, mas elencaram que a articulação da rede é fundamental para a intervenção junto às famílias no território, conforme aponta a Entrevistada C10:

O trabalho da rede tanto socioassistencial, quanto setorial, é essencial para garantir os direitos dos usuários que se encontram em áreas de risco, ou seja, ações que envolvam a política de habitação, meio ambiente, assistência social, saúde, dentre outros, podem diminuir estas situações de risco (C10).

Para Bourguignon (2007, p. 248), rede “[...] sugere a ideia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais ente parceiros, interdependência de serviços”, na busca de garantir atendimento integral às pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade e/ou risco pessoal e social.

Percebe-se, portanto, que o papel da rede, a partir da resposta das entrevistadas, sugere o compartilhamento de responsabilidade em relação a determinada demanda, entendendo que a Política de Assistência Social, na qual estão inseridas, apresenta limitações no atendimento e, por isso, necessidade das demais para atendimento conjunto e articulado, conforme destaca a entrevistada C10:

O trabalho da rede tanto socioassistencial quanto setorial, é essencial para garantir os direitos dos usuários que se encontram em áreas de risco, ou seja, ações que envolvam a política de habitação, meio ambiente, assistência social, saúde, dentre outros, podem diminuir estas situações de risco (C10).

O trabalho em rede, de forma intersetorial, “é uma nova maneira de trabalhar, de governar e de construir políticas públicas, que possibilita a superação da fragmentação dos conhecimentos e das estruturas sociais” buscando ofertar respostas mais efetivas aos problemas sociais que são complexos (BRASIL, 2009a, p. 26).

Sobre a materialização da intersetorialidade, a entrevistada G2 refere:

Ah, tudo faz parte do CRAS, seja pelo serviço de convivência, seja pelo que for. Um dos objetivos dele é justamente isso né, fazer com que ele esteja na comunidade, com que ele participe da comunidade, que ele identifique os problemas que aquela comunidade tem, para poder ajudar, para poder evitar, seja da forma que for. Então, é através do CRAS essa mobilização da população, o que é um problema né, pois eles precisam de tempo para fazer isso, eles precisariam ter condições para chamar essa comunidade. Quando eu falo comunidade, eu não falo só as pessoas individuais, eu falo da rede socioassistencial e de outras políticas, mobilizar todos esses equipamentos para que existe realmente uma articulação, se não isso não vai acontecer (G2).

O CRAS, enquanto equipamento que está no território, acaba sendo referência para a população, que encontra nele um instrumento para acesso tanto às ações que são inerentes ao próprio serviço quanto para o acesso a outras políticas públicas. Apesar da importância do papel do CRAS enquanto parte da proposta de atuação intersetorial, a articulação necessita de investimento da gestão municipal em promovê-la em âmbito local e da capacidade de estabelecer e coordenar fluxos e informações entre os envolvidos. Sendo assim, não é papel da Política de Assistência Social dar conta de toda a articulação sozinha.

Em consonância com o trabalho em rede, as demais ações realizadas pelas equipes do CRAS, para o enfrentamento das demandas em torno da vulnerabilidade social e risco socioambiental, também englobam a necessidade de articulação, pois o indivíduo se apresenta em sua totalidade, não de forma fragmentada.

Desta forma, o Quadro 6 é resultado da sistematização dos principais pontos levantados nas entrevistas, no que diz respeito à resposta para as demandas que chegam ao CRAS.

Quadro 6 - Vulnerabilidade social e risco socioambiental: sistematização das informações sobre o enfrentamento das demandas pelas equipes do CRAS.

CATEGORIA	CARACTERIZAÇÃO*	QUANTIDADE**	
		SIM	NÃO
PAIF/SCFV	Considera a inclusão das demandas que chegam ao CRAS nos serviços disponibilizados	11	0
QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL	Considera o encaminhamento das questões relativas à jovem aprendiz e cursos de capacitação para ingresso no mercado de trabalho	5	6
BENEFÍCIO/RENDA	Considera a inclusão das famílias para acesso à benefícios como o eventual e o BPC, bem como programas de transferência de renda – PBF	2	9
ARTICULAÇÃO DA REDE	Considera encaminhamentos para todos os setores, como é o caso da saúde, educação, conselho tutelar, judiciário, etc	11	0

Notas: * A caracterização refere-se ao contexto em que as entrevistadas tratam da categoria mencionada.

** A quantidade refere-se ao número de profissionais que mencionaram a categoria e dos que não a mencionaram.

Identifica-se que há, basicamente, duas categorias relevantes: a inserção nos programas, serviços e projetos que o CRAS oferta, bem como a articulação com a rede de atendimento na defesa dos direitos da população. Outro aspecto tratado é a necessidade de qualificação profissional, visto que, conforme destacado anteriormente, a questão do acesso ao mercado de trabalho impacta diretamente nas condições de vida do sujeito e acaba, por vezes, gerando outras demandas.

Enquanto principal oferta dos CRAS, a inserção das famílias no PAIF é um ponto em comum entre todas as equipes no trato de situações de vulnerabilidade e risco nos quais as famílias podem estar vivenciando. Entre as ações, o PAIF tem prioridade, pois além de ser um serviço essencial à existência do CRAS, a grande demanda existente e as dificuldades já destacadas fazem com que algumas ações sejam priorizadas, em detrimento de outras, conforme Entrevistada G2 relata:

Devido à grande demanda, teve que priorizar os serviços e foi escolhido o PAIF, que é o essencial aí os demais serviços são ofertados por entidades, aí [...] criou a divisão de assessoria às entidades, que passou a orientar, acompanhar, reuniões periódicas, capacitações com essas entidades.

Conforme destacado pelas Orientações Técnicas do PAIF (2012), na operacionalização do PAIF, as equipes de referência devem:

[...] fugir das práticas do senso comum, que sem nenhum tipo de contestação ou indagação, tornam-se crenças imutáveis, que reproduzem ideias carregadas de preconceitos, culpabilizam as famílias por sua situação social e mantêm o *status quo*, impossibilitando movimentos de transformação da realidade.

Desta forma, as ações desenvolvidas pelo PAIF englobam a acolhida, as oficinas com famílias, as ações comunitárias, as ações particularizadas e os encaminhamentos.

A acolhida, que não é ação exclusiva do PAIF, engloba, muitas vezes, “o processo de contato inicial de um indivíduo ou família com o PAIF - não raras vezes é o primeiro contato ‘qualificado’ da família com o SUAS” (BRASIL, 2012, p. 17).

As oficinas com as famílias são encontros com organização prévia que têm “objetivos de curto prazo a serem atingidos com um conjunto de famílias, por meio de seus responsáveis ou outros representantes, sob a condução de técnicos de nível superior do CRAS” (BRASIL, 2012, p. 23). Dentre as temáticas abordadas nas oficinas, a Entrevistada C10 refere que englobam:

Incentivo ao protagonismo da mulher, Combate à violência Doméstica, Divulgação dos canais de denúncia (Disque 100), Divulgação dos programas sociais para idosos, Aplicação do Círculo Restaurativo (conflito familiar), Encaminhamentos para mundo trabalho para adolescentes e jovens Ações do PAIF com ênfase no território, Ações comunitárias levando os serviços até o bairro, Campanhas Dia dos Idosos, Dia das Crianças, Preservação Meio Ambiente, etc (C10).

Portanto, por meio do PAIF é possível realizar abordagens considerando não só os aspectos sociais, econômicos, mas, também, os culturais e ambientais, por exemplo.

As ações comunitárias possuem caráter coletivo e são voltadas para “a dinamização das relações no território. Possuem escopo maior que as oficinas com famílias, por mobilizar um número maior de participantes, e devem agregar diferentes grupos do território a partir do estabelecimento de um objetivo comum” (BRASIL, 2012, p. 37).

As ações particularizadas dizem respeito ao “atendimento prestado pela equipe técnica do CRAS à família – algum(ns) membro(s) ou todo o grupo familiar, após a acolhida, de modo individualizado” (BRASIL, 2012, p. 41).

Os encaminhamentos “são os processos de orientação e direcionamento das famílias, ou algum de seus membros, para serviços e/ou benefícios socioassistenciais ou de outros setores” (BRASIL, 2012, p. 44).

Identifica-se, com isto, que todas as ações realizadas no enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco destacadas pelas entrevistadas compõem a execução do PAIF. Reforçando isso, a Entrevistada C9 destaca que o CRAS executa:

Acompanhamento familiar pelo PAIF, encaminhamento para a rede, ações descentralizadas na área de abrangência do CRAS (C9).

Mesmo as ações do CRAS sendo direcionadas majoritariamente ao trabalho com as famílias através do PAIF, evidencia-se que existe um modelo de execução ideal e um possível. Porque se existem várias dificuldades para intervenção, como é o caso do próprio investimento na Política de Assistência Social, nos recursos humanos e físicos, na amplitude do território, etc., isto, muitas vezes, impacta na necessidade de uma resposta pontual às demandas, ao invés de ações de prevenção e promoção, considerando a totalidade das relações sociais.

Esta questão reflete na forma como são enfrentadas as demandas referentes à vulnerabilidade social e o risco, incluindo o socioambiental, pois, conforme destaca a Entrevistada C8:

[...] todas as famílias são PAIF e todas deveriam ter um acompanhamento mais próximo, mas por conta da equipe e da demanda que se apresenta, a gente não tem como realmente dizer, não adianta, porque é uma utopia, né, a gente fala “não vou dar conta”. Então, quando elas apresentam essas demandas, a gente vai pontualmente, né, família por família, ver o que que é, se precisa conversar com a rede, a gente aciona a rede. Se precisa de alguma coisa da unidade de saúde, a gente aciona lá, vai fazer visita, a gente tem um bom relacionamento aqui com o território. E a gente procura atender, assim, pontualmente e também os grupos (C8).

Apesar das profissionais terem destacado, entre as potencialidades do atendimento, o compromisso da equipe com a respostas às demandas, evidencia-se que as dificuldades apresentadas tornam a busca pela superação das situações de vulnerabilidade e risco cada vez mais desafiadoras. Ficou claro que os reflexos da questão social e ambiental estão se agravando e as situações vivenciadas pelos sujeitos estão se complexificando. Deste modo, quando se pensa na atuação das políticas públicas, em especial a Política de Assistência Social, nessa questão, observa-se a necessidade de um maior investimento em recursos humanos, recursos físicos e materiais e que os gestores em todos os níveis de gestão decidam por ofertar melhorias para atendimento das demandas da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, a presente pesquisa teve por objetivo trazer elementos para uma análise de como a vulnerabilidade social e o risco socioambiental estão presentes no território, além de como se refletem em demanda para os Centros de Referência de Assistência Social, no município de Ponta Grossa – PR.

No que se refere aos aspectos teóricos, pode-se observar que a relação entre os seres humanos e o meio ambiente é historicamente permeada por conflitos e contradições. Tal relação, muitas vezes de exploração, impacta em uma degradação do meio ambiente humano e, em contrapartida, coloca as pessoas em situações de vulnerabilidade e até risco, comprometendo, inclusive, sua qualidade de vida.

Entre as ações possíveis para minimizar as consequências dessa relação estão as políticas públicas, como a Política de Assistência Social. Esta, por sua vez, busca garantir proteção social aos que dela necessitam, por meio de ações desenvolvidas e organizadas a partir de um território. Neste território é que a vida acontece e as relações sociais se constroem e reconstroem cotidianamente. Ainda, é nesse território que se refletem os impactos da questão socioambiental, que envolvem moradia, saneamento básico, acesso a serviços de assistência social, saúde, educação, entre outros.

A partir disso, buscou-se um aprofundamento teórico das questões referentes à vulnerabilidade social, do risco socioambiental, das políticas públicas, em especial a de Assistência Social, e do território. Identifica-se, portanto que, desde sua origem o ser humano está diretamente ligado com a natureza, seja como forma de sobrevivência, seja como forma de exploração para produção de riqueza. Por vezes, no decorrer da história, esta relação se tornou abusiva, sem considerar que alguns recursos naturais são finitos. A consequência disso pode ser sentida por toda a população, contudo, quanto menores as condições para superação de tais consequências, maiores podem ser os impactos sentidos e vice-versa.

Deste modo, é fato que todos os sujeitos se apropriam de algum modo dos recursos disponíveis, principalmente através do trabalho. A questão aqui é que alguns vendem sua força de trabalho e outros a “compram” para manutenção do capital, sendo o acesso a esses recursos diferente entre as classes. É inegável, com isso, que as formas de apropriação da natureza são diferentes, assim como o impacto sentido

por cada pessoa das consequências desse processo também, tornando uns mais vulneráveis a determinadas situações que outros.

É a partir desse contexto que a questão social, e também a ambiental, manifesta-se. Os reflexos dessa questão se apresentam de diferentes formas na sociedade, como é o caso da condição de pobreza, um fenômeno complexo e multidimensional, da vulnerabilidade social, do risco social e ambiental. Além disso, tudo acontece em um território, que é produzido socialmente e modificado constantemente, sendo que quanto maior a infraestrutura, em detrimento de seus aspectos naturais, maiores as demandas sociais nele contidas.

O risco e a vulnerabilidade, nessa lógica, podem ser sentidos por todos de alguma forma, mas a condição de superação das situações é diferente, de acordo com os recursos disponíveis para cada um. Em sociedades com maior índice de desigualdade social, as condições de superação e resposta tornam-se desiguais na mesma proporção.

Considerando que as relações sociais existentes nas sociedades, com destaque aqui a sociedade capitalista, são dinâmicas e estão em constante transformação, pode-se identificar que estão permeadas por correlações de força, principalmente por conta de interesses diferentes entre os indivíduos e as classes. As políticas públicas, nesse processo, são resultantes dessas correlações de força e contribuem para o acesso aos direitos de cidadania e para a minimização da desigualdade.

Assim, foi realizada uma aproximação com as políticas públicas e sociais no Brasil, principalmente a Política de Assistência Social. Esta política, que se organiza principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, trouxe garantias e proteção aos cidadãos que se encontram em situações de vulnerabilidade e/ou risco, com base no território, na família e na comunidade.

Com a aproximação da organização dessa política pública, foi possível pontuar quais são os serviços, benefícios, programas e projetos ofertados, bem como demonstrar que, apesar de toda a política ter por base a lógica territorial, é através dos Centros de Referência de Assistência Social que a política tem maior proximidade com o território, sendo este equipamento a porta de entrada para as demais ações.

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), ganha destaque na lógica do CRAS, visto que é essencial para a intervenção nas demandas que chegam ao equipamento, enquanto forma de acompanhamento familiar.

Ressalta-se que as demandas identificadas no território são complexas e desafiadoras e, por maior alcance que o CRAS e a Política de Assistência Social como um todo possam ter, apresentam limitações tanto organizacionais, por decisões de gestores das três esferas de governo, quanto de atuação, visto que cada política pública tem suas especificidades. Todavia, estando em um mesmo território, devem trabalhar de forma articulada, intersetorialmente, para atendimento integral das situações.

Por fim, buscando uma aproximação com a realidade concreta, foram apontados aspectos sobre o município de Ponta Grossa – PR, escolhido devido às características de sua formação geológica – grande quantidade de arroios existentes no perímetro urbano – e o tipo de ocupação que se deu de forma desigual, ocasionando a formação de ocupações irregulares.

Mais especificamente, foi possível identificar como estas questões se desdobraram em situações de vulnerabilidade e risco no território, principalmente a partir dos CRAS do município. Mesmo compreendendo que política pública alguma dá conta de questões tão complexas sozinha, a Política de Assistência Social foi definida nesta pesquisa como ponto de partida das análises no município.

Identificou-se que o município de Ponta Grossa – PR apresenta uma grande extensão territorial, sendo que dentro da Política de Assistência Social é necessária uma divisão do território para maior alcance da política. Diante disso, os dez CRAS dispostos para atendimento possuem seus territórios bastante amplos, com organização fragmentada, o que pode dificultar o acesso da população ao equipamento.

Além disso, identificou-se que a extensão do território de cada CRAS dificulta a execução de ações e organização para atendimento das demandas, visto que todos os CRAS possuem áreas de vulnerabilidade e risco, além de déficit de recursos humanos e físicos, bem como de recursos materiais. Essas situações envolvem uma questão mais ampla, que é a gestão da política pública, não só na esfera municipal, mas, também, na estadual e federal.

Constatou-se que entre as famílias em vulnerabilidade e risco atendidas pelos CRAS, as que se encontram em algum grau de inadequação e conseqüente risco socioambiental estão em vulnerabilidade social. No entanto, nem todas as famílias que se encontram residindo em áreas de risco estão em acompanhamento familiar pelo CRAS. O que pode ter relação com vários fatores, como é o caso do tipo de demanda apresentada pela pessoa/família que ali reside, que não compete somente

a esta política e a dificuldade de organização dos atendimentos no território, visto a amplitude das áreas de abrangência de cada CRAS, bem como o déficit de recursos humanos.

Ficou evidente que, por conta destas condições, o acompanhamento familiar é realizado entre as famílias de maior vulnerabilidade e, nas demais, são atendidas demandas pontuais, ou mesmo são realizados encaminhamentos para outros serviços, entre outros fatores, para que os profissionais consigam dar conta das demandas do território. Isso reforça uma questão histórica de que no país, muitas vezes, as intervenções às questões apresentadas são realizadas de modo a resolver problemas já existentes, e não evitar que eles aconteçam.

Isso, contudo, foge da responsabilidade dos profissionais que atuam na execução da política em si, mas são decisões de gestão que reforçam uma lógica historicamente existente. Com isso, identifica-se que os resultados obtidos nesta pesquisa vão além da hipótese apresentada inicialmente, que propôs que “a gestão da Política de Assistência Social não possibilita o enfrentamento das demandas provenientes da interface de vulnerabilidade social e risco socioambiental em sua totalidade, mas sim de forma pontual”.

O que evidencia-se é a necessidade de ampliação dessa hipótese, pois não é a gestão de uma única política pública que dará conta das demandas complexas do território, mas sim a gestão municipal, estadual e principalmente federal como um todo, que deve ter um olhar mais atento à necessidade de manutenção e ampliação do alcance das políticas públicas de forma intersetorial, como apontam Couto, Yazbek e Raichelis (2013), quando tratam da complexidade das demandas do território, como é o caso ampliação dos usuários, da abordagem territorial, da organização da proteção social, entre outros.

Compreende-se, portanto, que a Política de Assistência Social, assim como as demais políticas públicas e sociais, precisam de gestores interessados em executá-las, a partir da compreensão de que estas são direitos adquiridos da população que, por sua vez, tem o direito e o dever de participar de processos decisórios no âmbito dessas políticas.

Além disso, entende-se que não basta apenas que sejam colocados recursos humanos e físicos mínimos, de acordo com orientações e normativas técnicas, pois ao longo dos anos houve o agravamento de desigualdades sociais, econômicas, ambientais, e o mínimo pode não dar conta de atendê-las. Não se pode desconsiderar,

também, que é fundamental para execução dos serviços, programas e projetos que ao menos o disposto pelas normativas seja implementado.

Conclui-se, portanto, que a vida em sociedade aponta para diversos desafios e as desigualdades existentes exigem intervenções, que vão além de ações pontuais ou apenas de resposta a problemas já existentes. A valorização das políticas públicas é necessária, cientes de que, na forma de organização societária que vivemos, elas são uma ponta para a garantia de direitos à população, bem como instrumentos para minimização das vulnerabilidades sociais, dos riscos socioambientais e, sobretudo, das desigualdades sociais existentes.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. H. E. **Território, política social e serviço social: caminhos e armadilhas no contexto do social-liberalismo**. Campinas: Papel Social, 2016.
- ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100010&lng=pt&nrm=iso&tIng=pt. Acesso em: 10 set. 2019.
- ALMEIDA, C. M. de. *et al.* Principais situações de vulnerabilidade social das famílias da microrregião de Ubá. **Revista Brasileira de Economia Doméstica**, Viçosa, Oikos, v. 27, n.1, p. 31-58, 2016. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/20234/artigo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 set. 2019.
- ALVARENGA, M. S. **Risco e vulnerabilidade: razões e implicações para o uso na Política Nacional de Assistência Social**. 2012. 133f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2012.
- ARCHELA, R. S.; THÉRY, H. Orientação metodológica para construção e leitura de mapas temáticos. **Confins** [online], n. 3, jun. 2008. Disponível em: http://www.uel.br/cce/geo/didatico/omar/pesquisa_geografia_fisica/Construcao_LeituraMapas.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001: luta contra a pobreza**. 2001. Disponível em <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/927161468164645652/relatorio-sobre-o-desenvolvimento-mundial-2000-2001-luta-contra-a-pobreza>. Acesso em: 15 maio 2020.
- BARDIN. L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BECK, U. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós, 1998.
- BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese - Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Florianópolis, v. 2, n. 1 (3), p. 68-80, jan./ jul. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976>. Acesso em: 5 jul. 2021.
- BOURGUIGNON, J. A. Concepção de rede intersetorial de atendimento à criança e adolescente. *In*: LAVORATTI, C. (org.). **Programa de capacitação permanente na área da infância e adolescência: o germinar de uma experiência coletiva**. Ponta Grossa: UEPG, 2007, p. 245-252.
- BOURGUIGNON, J. A. Processo da pesquisa e suas implicações teórico-metodológicas e sociais. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 6, n. 1, 2006. Disponível

em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/71>. Acesso em: 5 jul. 2021

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009a. http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf. Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Texto da Resolução nº 109, nov. 2009. 2009b. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002**. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 68, 2002. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/539038/pg-68-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-13-05-2002>. Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Índice de Gini da renda domiciliar per capita - Paraná**. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginipr.def>. Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF**. 1. ed. Brasília, 2012.

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

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos

procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109. Acesso em: 12 mai. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em: 10 out de 2019.

CAMARGO, L. **As representações sociais dos Conselheiros Municipais de Assistência Social do Município de Ponta Grossa – PR sobre os beneficiários do Programa Bolsa Família**. 2018. 222f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2018.

CARMO, M. E.; GUIZARDI, F. L. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Caderno de Saúde Pública**, n. 34, v. 3, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v34n3/1678-4464-csp-34-03-e00101417>. Acesso em: 25 fev. 2021.

CASSETI, V. **Ambiente e apropriação do relevo**. São Paulo: Contexto, 1994.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. *In*: COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; SILVA, M. O. da S. e; RAICHELIS, R. (org.) **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 453-460.

DAVID, M. L. Sobre os conceitos de risco em Luhmann e Giddens. **Em Tese - Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Florianópolis, v. 8, n. 1, jan./jul. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/1806-5023.2011v8n1p30/20264>. Acesso em: 10 out. 2019.

DEMARI, L. Regularização fundiária: conceitos básicos. *In*: Ministério Público do Rio Grande do Sul. **Regularização Fundiária - como implementar**. Porto Alegre: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - CEAFF, 2011. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRScartilha_regularizacao_fundiria.pdf. Acesso em: 5 jul. 2021.

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa**, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/NEPP, Campinas, SP, n. 82, 2009. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/9/CadPesqNepp82>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

DULLEY, R. D. Noção de natureza, ambiente, meio ambiente, recursos ambientais e recursos naturais. **Revista de Economia agrícola**, São Paulo, v. 51, n. 2, p. 15-26,

jul./dez. 2004. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/out/publicacoes/pdf/asp-2-04-2.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2021.

FARIAS, T. F. A. **O conceito de trabalho nos manuscritos econômico-filosóficos de Karl Marx**. 2010. 119f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2010.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1990

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas da Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIMARÃES, S. K.; MONASTIRSKY, L. B. O patrimônio cultural do tropeirismo no espaço urbano de Ponta Grossa (PR). *In: CONGRESSO DE PATRIMÔNIO CULTURAL*, 1., Ponta Grossa. **Anais [...]**. Ponta grossa, 2016.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 10. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 4. ed. Cortez: São Paulo, 2001.

IPEA. **A nova plataforma da vulnerabilidade social: primeiros resultados do índice de vulnerabilidade social para a série histórica da PNAD (2011-2015) e desagregações por sexo, cor e situação de domicílios - Relatório institucional**. Rio de Janeiro, IPEA, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180515_relatorio_institucional_a_nova_plataforma_da_vulnerabilidade_social.pdf. Acesso em: 15 ago. 2020.

IPEA. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/lvs/publicacao_atlas_ivs.pdf. Acesso em: 15 ago. 2020.

JANCZURA, R. Risco ou vulnerabilidade social?. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, 2012. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/12173>. Acesso em: 5 jul. 2021.

JATOBÁ, S. U. S. Urbanização, meio ambiente e vulnerabilidade social. **Boletim regional, urbano e ambiental**, Brasília, n. 5, jun. 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5567/1/BRU_n05_urbanizacao.pdf. Acesso em: 5 jul. 2021.

JOCCOUND, L. Proteção social no Brasil: debates e desafios. *In: Conceção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KOGA, D. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 16, n. 1, 2013. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/17972>. Acesso em: 5 jul. 2021.

KOGA, D. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LEFF, E. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Cortez, 2007.

LEFF, E. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Petrópolis: Vozes, 2012.

LOCH, R. E. N. **Cartografia: representação, comunicação e visualização de dados espaciais**. Florianópolis: UFSC, 2006.

LÖWEN SAHR, C. L. Estrutura interna e dinâmica social na cidade de Ponta Grossa. *In*: DITZEL, C. de H. M.; LÖWEN SAHR. (org.). **Espaço e Cultura: Ponta Grossa e os Campos Gerais**. Ponta Grossa: UEPG, 2001, p. 13-36.

MACHADO, M. R. de A. **Sociedade do risco e direito penal: uma avaliação de novas tendências político-criminais**. São Paulo: IBCCRIM, 2005

MARX, K. **O capital**. v. 1. 2. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. *In*: MICELI, S. (org.) **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo: Ed. Sumaré, 1999, p. 59-99

MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MONASTIRSKI, L. B. A mitificação da ferrovia em Ponta Grossa. *In*: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T.; SOUZA, R. G. **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014.

NASCIMENTO, E. do. **Espaço e desigualdades: mapeamento e análise da dinâmica de exclusão/inclusão social na cidade de Ponta Grossa (PR)**. 2008. 175 f. Dissertação (Mestrado em Gestão do Território: Sociedade e Natureza) - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA, Ponta Grossa, 2008.

NASCIMENTO, E. Produção de uma topografia social urbana. **Mercator - Revista de Geografia da UFC**, v. 11, n. 26, Fortaleza, Universidade Federal do Ceará, 2012.

NASCIMENTO, E.; MATIAS, L. F. Expansão urbana e desigualdade socioespacial: uma análise da cidade de Ponta Grossa (PR). **RA'EGA**, Curitiba, v. 23, p. 65-97, 2011.

NOGUEIRA, R. A **Assistência Social frente à situação de emergência e calamidade pública: uma interface com documentos normativos federais e**

estaduais. 2019. 22fls. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública com Ênfase em Assistência Social) - Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2019.

NOGUEIRA, R. **Serviço Social – UEPG e sua relação com o meio ambiente:** uma análise sobre a percepção pedagógica do curso em relação à formação profissional. 2016. 83 fls. Monografia (Graduação em Serviço Social) - Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2016.

ONU. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento** - Agenda 21. Rio de Janeiro, 1992.

PACHECO, T. Desigualdade, injustiça ambiental e racismo: uma luta que transcende a cor. **Development in Practice**, v. 18, n. 6, 2008.

PARANÁ. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná - PEHIS-PR**. Curitiba, 2011.

PARANÁ. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná - PEHIS-PR**. Curitiba, 2011.

PARANÁ. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná - PEHIS-PR**. Curitiba, 2012.

PARANÁ. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná - PEHIS-PR / Sistema de Informações sobre necessidades habitacionais do Paraná**. Curitiba, 2019. Disponível em: <
<https://www.sistemas.cohapar.pr.gov.br/PEHISPUBLICO/listaFormMunicipio.php>>. Acesso em mar. 2021

PEREIRA, P. A. P. A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. *In*: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T. de; SOUZA, R. G. de. (org.) **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014, p. 21-40.

PEREIRA, K. Y. L; TEIXEIRA, S. M. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. **Textos & Contextos**, n. 1, v. 12, p. 114-127, jan./jun. 2013.

PIZARRO, R. **La vulnerabilidad social y sus desafíos:** una mirada desde América Latina. División de Estadística y Proyecciones Económicas. Santiago, 2001. Disponível em:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116_es.pdf. Acesso em: 14 set. 2019.

PONTA GROSSA. Câmara Municipal de Ponta Grossa. **Lei nº 10.559, de 13/05/20011**. Aprova o plano local de habitação de interesse social do município de Ponta Grossa – PLHIS. Ponta Grossa, 2011. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2011/1056/10559/lei->

ordinaria-n-10559-2011-aprova-o-plano-local-de-habitacao-de-interesse-social-do-municipio-de-ponta-grossa-plhis-pg. Acesso em: 5 jul. 2021.

PONTA GROSSA. Fundação de Assistência Social. **CRAS – Centros de Referência de Assistência Social**. 2021. Disponível em: <https://faspg.pontagrossa.pr.gov.br/cras/>. Acesso em: 12 abr. 2021.

PONTA GROSSA. Fundação de Assistência Social. **Proteção Social Básica**. 2020. Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/catalogo-da-rede/psb/>. Acesso em: 22 jul. 2020.

PONTA GROSSA. **Lei nº 9865, de 13/03/2009**. Dispõe sobre a divisão territorial dos bairros do município de Ponta Grossa. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2009/987/9865/lei-ordinaria-n-9865-2009-dispoe-sobre-a-divisao-territorial-dos-bairros-do-municipio-de-ponta-grossa-2015-07-07-versao-compilada>. Acesso em: 12 mai. 2020.

PONTA GROSSA. Prefeitura de Ponta Grossa. **História da Cidade**. Disponível em: <https://www.pontagrossa.pr.gov.br/historia>. Acesso em: mai. 2021.

PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Ponta Grossa**. Ponta Grossa, 2006.

PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Ponta Grossa**. Ponta Grossa, 2018.

PRATES, J. C. O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária. **Textos & Contextos**, n.1 v. 11, p. 116-128, jan./jul. 2012.

REIGOTA, M. **Meio ambiente e representação social**. São Paulo: Cortez, 1995.

RIBEIRO, J. A. G.; CAVASSAN, O. Os conceitos de ambiente, meio ambiente e natureza no contexto da temática ambiental: definindo significados. **Góndola**, v. 8, n. 2, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/GDLA/article/view/5149>. Acesso em: 5 jul. 2021.

SANTOS, L. M. R. dos. **A cidade de Ponta Grossa (PR) enquanto expressão de arte**: um olhar sobre a arquitetura pontagrossense. 2010. Tese (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

SANTOS, M. C. M. dos. Espaço e território: breves considerações. **Boletim Dataluta**, NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária. n. 108, dez. 2016. Disponível em: www.fct.unesp.br/nera. Acesso em: 15 ago. 2020.

SANTOS, M. **Por uma geografia nova**: da crítica da geografia a uma geografia crítica. 6 ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.

SCHEFFER, S. M. **A construção do espaço local por políticas nacionais de habitação**: o Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa – PR. 2017. Tese. (Doutorado em Gestão Urbana) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2017.

SCHEFFER, S. M. **Espaço urbano e política habitacional**: uma análise sobre o programa de lotes urbanizados da PROLAR -Ponta Grossa, PR. 2003,122f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2003.

SCHIMANSKI, E. *et. al.* Questão socioambiental e pobreza: o elemento humano como eixo de resistência – algumas reflexões a partir do núcleo interdisciplinar. *In*: SCHIMANSKI, E.; CAVALCANTE, F. G. (Orgs.). **Pesquisa e extensão**: experiências e perspectivas interdisciplinares. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

SCHONS, S. M. A questão ambiental e a condição de pobreza. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 15, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802012000100007>. Acesso em: 5 jul. 2021.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. *In*: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Orgs). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SOUZA, C. G. de. **Limites e possibilidades dos processos pedagógicos contribuir para o protagonismo cidadão no contexto dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS dos Campos Gerais**. 2017. 312 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Estadual De Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 25 mai. 2020.

SOUZA, M. L. de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**.ed 6. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021.

SPINELI, A. L. P.; SOUZA NETO, C. C. A concepção do risco nas teorias sociológicas de Ulrich Beck e Anthony Giddens. **Publicatio**, Ponta Grossa, ano 27, n. 3, 2019.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In*: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

WILLIAMS, A. R. **O caráter multifacetado da pobreza: a relação entre concepção e intervenção**. 2007. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2007.

YAZBEK, M. C. Sistemas de proteção social, Intersetorialidade e Integração de Políticas Sociais. *In*: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T. de; SOUZA, R. G. de. (org.) **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014, p. 77-104.

YAZBEK, M. C. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. *In*: BRASIL. CapacitaSuas. v. 1. **SUAS**: Configurando os Eixos de Mudança. Brasília: MDS, 2008. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SUAS_Vol1_%20Mudanca.pdf. Acesso em: 5 jul. 2021.

**APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA
DIRECIONADA AOS COORDENADORES DOS CRAS DE PONTA GROSSA E À
GESTÃO**

1. IDENTIFICAÇÃO PESSOAL

- a) Nome completo:
- b) Idade:
- c) Nível de escolaridade:

2. IDENTIFICAÇÃO PROFISSIONAL

- a) Nome do equipamento em que atua:
- b) Função:
- c) Carga Horária de Trabalho:

3. DADOS SOBRE O EQUIPAMENTO

- a) Quantidade de famílias referenciadas (no CRAS: para coordenadores, no município: para gestão)
- b) Quantidade de famílias em acompanhamento familiar (no CRAS: para coordenadores, no município: para gestão)
- c) Quais profissionais compõe a equipe?
- d) Quais as principais vulnerabilidades atendidas? Quais os critérios usados para identificá-las?
- e) Existe alguma forma de registro das vulnerabilidades identificadas para compor o que a PNAS coloca como Taxa de Vulnerabilidade Social? Se sim, qual e como é feita?
- f) Quais ações o CRAS realiza em relação a essas demandas?
- g) Quais as situações de risco que mais impactam em demanda para o CRAS?
- h) O CRAS atende comunidades que vivem em área de risco? Quais as situações de risco identificadas?
- i) Quais são as demandas apresentadas pelos sujeitos que vivem em área de risco?
- j) Quais principais potencialidade e dificuldades do serviço para atendimento das demandas desses sujeitos?
- k) Considera que questões ambientais compõem a demanda do CRAS? Justifique.

ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
PONTA GROSSA - UEPG



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: VULNERABILIDADE SOCIAL E RISCO SOCIOAMBIENTAL NO TERRITÓRIO: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PONTA GROSSA/PR

Pesquisador: RENATA NOGUEIRA

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 25795119.1.0000.0105

Instituição Proponente: Universidade Estadual de Ponta Grossa

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.799.127

Apresentação do Projeto:

Projeto de Pesquisa:

VULNERABILIDADE SOCIAL E RISCO SOCIOAMBIENTAL NO TERRITÓRIO: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PONTA GROSSA/PR

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Analisar como a vulnerabilidade social e o risco socioambiental se desdobram no território sob a ótica da Proteção Social Básica da Política de Assistência Social no município de Ponta Grossa – PR.

Objetivo Secundário:

- Revisar bibliografias para aprofundamento das discussões que acrescentem as discussões do tema proposto;
- Compreender os conceitos de vulnerabilidade social, risco socioambiental e território;
- Mapear os territórios que cada CRAS do município de Ponta Grossa – PR abrangem, bem como as áreas de risco;
- Identificar e mapear a vulnerabilidade social e o risco socioambiental nos territórios de cada

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvaranas, Bloco M, Sala 116-B
Bairro: Uvaranas **CEP:** 84.030-900
UF: PR **Município:** PONTA GROSSA
Telefone: (42)3220-3108 **E-mail:** coep@uepg.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
PONTA GROSSA - UEPG



Continuação do Parecer: 3.799.127

CRAS;

- Relacionar as vulnerabilidades sociais, os riscos socioambientais e os territórios através de mapeamento;
- Verificar como as demandas de vulnerabilidade social e risco socioambiental são percebidas por profissionais vinculados à Proteção Social Básica da Política de Assistência Social no município de Ponta Grossa – PR

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

A pesquisa não oferta riscos aos participantes por se tratar de uma pesquisa que busca compreensão das demandas de vulnerabilidade social e risco socioambiental através de informações coletadas através de pesquisa documental, sendo que os participantes entrevistados serão questionados sobre gestão das demandas e das ações ofertadas no serviço.

Benefícios:

A pesquisa proporcionará uma discussão sobre a vulnerabilidade social e o risco socioambiental no território tanto no meio acadêmico, quanto no município de Ponta Grossa, por envolver profissionais envolvidos com a Política de Assistência Social.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Com a evolução da sociedade a relação entre sujeito e meio ambiente tornou-se conturbada, pois ambos interferem e sofrem interferência mutuamente. Na sociedade capitalista, na qual estamos inseridos, tal relação torna-se mais evidente com a modernização da sociedade, pois a exploração do meio ambiente cresce e os impactos disso são diversos para toda a população, contudo, agrava as condições de vida da população que já encontra-se com vulnerabilidade e/ou em situação de risco. Exemplos disso são a questão do lixo, do saneamento básico, das moradias próximas a arroios, entre outras questões sentidas no território em que os sujeitos vivem. Nessa perspectiva, uma estratégia de minimização dessa condição são as políticas públicas. Sendo assim, este trabalho tem por objetivo compreender a vulnerabilidade social e o risco socioambiental do território sob a ótica da Política de Assistência Social no município de Ponta Grossa - PR. Para atingir o objetivo proposto, será utilizada uma

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvaranas, Bloco M, Sala 116-B
Bairro: Uvaranas **CEP:** 84.030-900
UF: PR **Município:** PONTA GROSSA
Telefone: (42)3220-3108 **E-mail:** coep@uepg.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
PONTA GROSSA - UEPG 

Continuação do Parecer: 3.799.127

pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, com aporte de técnicas quantitativa. Ainda, os métodos de coleta de dados serão pesquisa bibliográfica e documental, entrevista semi estruturada, mapas temáticos e análise de conteúdo. Como resultados, espera-se identificar como a vulnerabilidade social e o risco socioambiental estão dispostos no território e como a Política de Assistência Social abrange essas demandas na execução de suas ações.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Em anexo e de acordo com as normas 466/2012

Recomendações:

Enviar o relatório final após termino de projeto por Notificação via Plataforma Brasil para evitar pendências

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Aprovado

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1457875.pdf	28/12/2019 10:01:09		Aceito
Outros	TermodeAutorizacaoopesquisaRenata.pdf	28/12/2019 10:00:28	RENATA NOGUEIRA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLEUEPGRenata.pdf	28/12/2019 09:57:26	RENATA NOGUEIRA	Aceito
Folha de Rosto	FOLHADEROSTOPESQUISA.pdf	11/11/2019 18:13:30	RENATA NOGUEIRA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	ProjetodePesquisa.pdf	04/11/2019 09:43:32	RENATA NOGUEIRA	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvaranas, Bloco M, Sala 116-B
 Bairro: Uvaranas CEP: 84.030-900
 UF: PR Município: PONTA GROSSA
 Telefone: (42)3220-3108 E-mail: coep@uepg.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
PONTA GROSSA - UEPG 

Continuação do Parecer: 3.799.127

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

PONTA GROSSA, 13 de Janeiro de 2020

Assinado por:
ULISSES COELHO
(Coordenador(a))

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvaranas, Bloco M, Sala 116-B
Bairro: Uvaranas **CEP:** 84.030-900
UF: PR **Município:** PONTA GROSSA
Telefone: (42)3220-3108 **E-mail:** coep@uepg.br

ANEXO B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA – CEP/UEPG

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (T.C.L.E) PESQUISAS COM SERES HUMANOS

A - Nome do projeto: Vulnerabilidade social e risco socioambiental no território: uma análise a partir dos Centros de Referência de Assistência Social em Ponta Grossa/PR

B - Nome do pesquisador responsável: Renata Nogueira, sob orientação da Doutora Sandra Maria Scheffer.

C - Nome completo do profissional entrevistado: _____,
idade: _____, RG: _____, endereço: _____, local de
trabalho: _____

D - A pesquisa tem por objetivo analisar como a vulnerabilidade social e o risco socioambiental se desdobram no território sob a ótica da Política de Assistência Social através de mapeamento territorial e entrevista com profissionais ligados aos Centros de Referência de Assistência Social no município de Ponta Grossa - PR. A pesquisa se justifica por tratar de uma temática pouco abordada e de relevância tanto pessoal, para a pesquisadora, quanto social, visto que aborda aspectos necessários para o bom desenvolvimento da Política de Assistência Social no município.

E - Para atingir o objetivo proposto, optou-se pela utilização de métodos de pesquisas teóricas, mas também de contato com sujeitos fundamentais no desenvolvimento da Política de Assistência Social, sendo assim, foi escolhida a entrevista semi estruturada como método de abordagem com os profissionais selecionados, visando, com isso, enriquecer a pesquisa;

F - Os transtornos e riscos da pesquisa dizem respeito aos resultados positivos ou negativos da pesquisa que somente serão obtidos após a sua realização. Assim, apesar de o tema ser vinculado à questão de identificação de demandas e gestão das mesmas dentro da política de Assistência Social, pode-se ter como resultados das análises algumas críticas em relação ao dados e informações coletadas.

G - Os benefícios esperados, dizem respeito à contribuição para discussão do tema proposto, bem como na gestão das demandas referentes à vulnerabilidade social e risco socioambiental no território de abrangência dos CRAS de Ponta Grossa..

H - As entrevistas serão realizadas de acordo com a disponibilidade de horários dos sujeitos da pesquisa, com aviso prévio e autorização do gestor responsável.

I - O pesquisado tem a garantia de receber resposta a qualquer pergunta e esclarecimento a qualquer dúvida acerca de assuntos relacionados com a pesquisa.

J - Será mantido o sigilo e o caráter confidencial das informações, zelando pela privacidade do pesquisado e sua identificação não será exposta nas conclusões ou publicações.

K - Será mantido o compromisso de proporcionar devolutiva da pesquisa, visando divulgação dos resultados encontrados.

L - Os pesquisadores envolvidos com o referido projeto são Renata Nogueira (pesquisadora) e Sandra Maria Scheffer (orientadora), ambas vinculados ao Programa de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, situado no Bloco de Pesquisa e Pós-Graduação CIPP e com elas poderei manter contato pelo telefone (42) 9 9948 - 6346.

M - O telefone da secretaria do Comitê de Ética em Pesquisa para recurso ou reclamações em relação à pesquisa é: (42) 3220-3108.

Ponta Grossa, _____ de _____ de 20_____.

Assinatura do pesquisado

Assinatura do pesquisador