

Territorialidade da Política de Assistência Social no Paraná

André Alves Timbó, Mestrando em Geografia (UFPR), manancial4@hotmail.com

Olga Lúcia C. de Freitas Firkowski, Doutora e Prof.^a do Depto. de Geografia da
UFPR, olgafirk@ufpr.br

Resumo

A territorialidade da Política de Assistência Social se efetiva pelos Sistemas Descentralizado e Participativo (SDPAS) e Único da Assistência Social (SUAS). O primeiro tem caráter regional no Paraná através dos Fóruns Regionais de Assistência Social que são espaços abertos para o debate e a participação da sociedade civil e existe desde 1994. O SUAS é recente, iniciou em 2005, trouxe duas classificações destinadas aos municípios que servem como critério de financiamento e partilha de recursos de programas federais da área, a primeira classificação de acordo com o tamanho da população dividido em cinco classes, do pequeno porte a metrópole e a outra classificação habilita os municípios em três níveis de gestão (inicial, intermediária e plena) de acordo com o índice SUAS. A maior inovação do SUAS, em termos territoriais, é o Centro de Referência de Assistência Social na escala municipal. Ambos os Sistemas trabalham com categorias geográficas: território, região e escala, aqui será feita primeira correlação destas com a Assistência Social, tendo como chão concreto o Paraná.

Palavras-chaves: Território; Região; Assistência Social

Resumen

Territorialidad de la Asistencia Social en el Parana

La territorialidad de la Política de Asistencia Social se efectiva en los Sistemas Descentralizado y Participativo (SDPAS) y Único de la Asistencia Social (SUAS). El primero tiene carácter regional en lo Parana através de los Foros Regionales de la Asistencia Social que son espacios abiertos para el debati y la participación de la sociedad civil y ha desde 1994. El SUAS es nuevo, comezaba en 2005, trae dos clasificación destinadas al municipios a las cuales sirven como criterio de financiación y partición de recursos, la primera clasificación embaña en el tamaño de la población de los municipios dividiendo en cinco clases y la segunda divide los municipios en tres niveles de gestión (Inicial, Intermediaria y Plena) de acuerdo con el índice SUAS. La mayor innovación del SUAS, en condiciones territoriales, es lo Centro de Referencia de Asistencia Social en la escala municipal. Los dos sistemas trabajam con categorías geograficas: territorio, región y escala, que son correlacionadas con Asistencia Social, teniendo como suelo firme el Parana.

Palabras-clave: Territorio; Región; Asistencia Social.

A Assistência Social é uma política pública recente, ela instituiu como tal a partir da Constituição Federal de 1988 quando no artigo 194, ela aparece compondo o tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social e sua consolidação ocorreu na década de 1990, quando foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS - Lei 8.742/1993) e vem sendo implementada desde então.

A LOAS e a Política Nacional de Assistência Social (2004) pautam-se em muitas categorias geográficas (território, região, escala) e no “novo paradigma para a gestão pública que conecta descentralização e intersectorialidade” (MENICUCCI, 2002, p.12). Desta forma, criaram uma nova matriz para Assistência Social principalmente a construção de novos mecanismos de gestão e a constituição de novos espaços de representação social na organização, deliberação, gestão e controle da política materializado, respectivamente, nos Sistemas “Único de Assistência Social” (SUAS) e “Descentralizado e Participativo da Assistência Social” (SDPAS).

O SDPAS foi proposto na Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742/1993), desde 1994, ele vem funcionando. Tal sistema se articula em diversas escalas (federal, estadual, regional e municipal) e “compõem-se de diversas instâncias que, funcionando articuladamente, promovem condições de atendimento aos direitos dos cidadãos” (CIPPEC, 2002, p. 26). Sendo as instâncias:

I – Instâncias Coordenadoras e Executoras são aquelas instâncias que competem a organização, coordenação, operacionalização e fiscalização da política, enquanto gestores representados pelos órgãos públicos pode ser “estruturado em forma de setor, divisão, departamento, secretaria ou ministério, separadamente ou unificado com outra área (saúde, trabalho, educação, etc.)” (idem) em relação a rede prestadora de serviços assistenciais, ela é formada por instituições governamentais e não-governamentais que necessitam de funcionamento, caso atuem mais de um município é necessário se inscrever no CEAS, seguir os padrões de qualidade e as orientações prestadas pelos conselhos e gestores para a prestação de atendimento.

II – Instâncias Deliberativas são os Conselhos de Assistência Social cuja função é estabelecer uma interlocução e negociação com atores diversos, em especial gestores, trabalhadores, prestadores e usuários. Tem por objetivo deliberar mediante a aprovação em sessões plenárias que são normatizadas conforme as resoluções e fiscalizar a implementação de toda política e a vigência da legislação

da área. Os conselhos são compostos por igual número de representantes governamentais e não-governamentais.

III – Instâncias de Pactuação e Negociação são as Comissões Intergestora Tripartite e Bipartite que se configuram espaços de negociação e pactuação entre os gestores, cuja função é habilitar e desabilitar, respectivamente, os estados para a gestão estadual, formados por representantes do governo federal, estadual e municipal, e os municípios para a gestão municipal, formados por representantes do governo estadual e municipal.

IV – Instância Políticas de Articulação são os fóruns que se constituem espaços de debates na elaboração de propostas, políticas, ações e serviços a partir das demandas dos movimentos sociais, instâncias políticas de articulação e pressão nas negociações com os Poderes Executivo e Legislativo, nesses espaços que surgem as lideranças e da avaliação da prática e compromisso dos conselheiros.

V – Instâncias Avaliativas e Propositivas de Diretrizes são as Conferências “têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado” (idem).

VI – Instrumentos de Gestão Técnica são os diagnósticos, planos de ação e relatórios de gestão.

Um organograma foi elaborado para mostrar a estrutura do SDPAS (Figura 1), enfatizando a estrutura desse sistema no Estado do Paraná, já que este se destaca:

no cenário brasileiro no que se refere ao alto grau de descentralização e pela estruturação de instâncias regionalizadas de participação social, os Fóruns Regionais de Assistência Social. A formatação dos fóruns desenha as posições no Conselho Estadual de Assistência Social, considerando a previsão legal de representantes dos respectivos fóruns. (BATTINI, 1998, p. 42)

O SUAS deu os primeiros passos com a aprovação da Norma Operacional Básica de 2005 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a qual regulamenta a sua implantação e sua operacionalização. O novo sistema promove a descentralização na gestão, no monitoramento e no financiamento de programas da assistência social, procurará reorganizar as ações e os serviços em todo o território nacional. Ele conta com o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), também chamado de Casa das Famílias, como unidade pública estatal localizada nos municípios que apresentam áreas de maior vulnerabilidade social e cujos

objetivos são: (i) executar serviços de proteção básica, (ii) organizar e coordenar a rede de serviços sócio-assistenciais locais da política de assistência social e (iii) atuar com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário (BRASIL, 2004). Para a concretização desse sistema, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome vem desenvolvendo um conjunto de ferramentas tecnológicas que possam garantir a eficiência, agilidade e transparência do mesmo, denominada Rede SUAS. Essas ferramentas possibilitam fazer um diagnóstico social e territorial da situação brasileira.

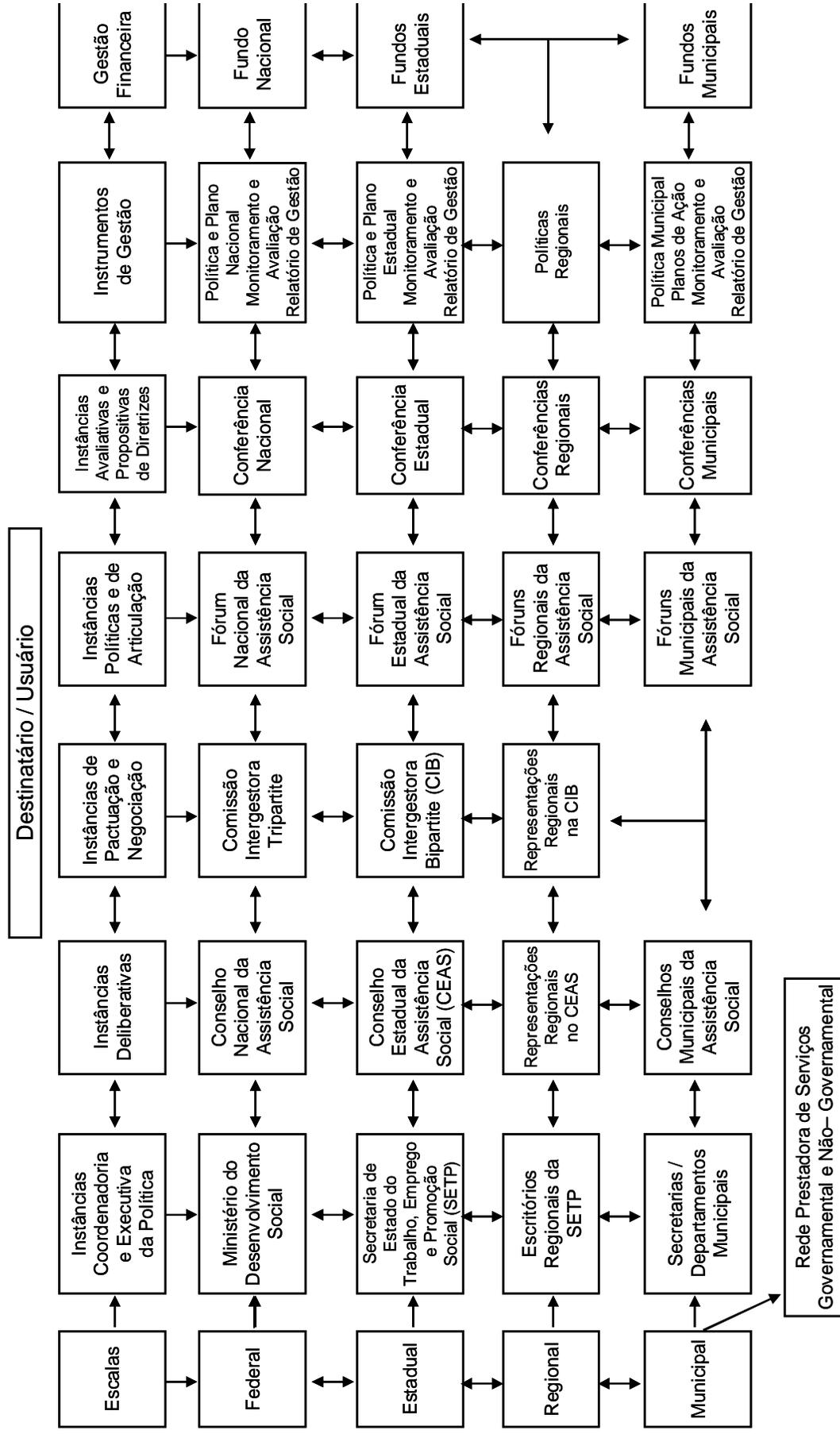
Vale ressaltar que na Política Nacional de Assistência Social os municípios foram organizados em grandes grupos que servem como critério de financiamento e partilha de recursos dos programas da área, a saber,

Municípios de Pequeno Porte I: com até 20.000 habitantes
Municípios de Pequeno Porte II: entre 20.001 e 50.000 habitantes
Municípios de Médio Porte: entre 50.001 e 100.000 habitantes
Municípios de Grande Porte: entre 100.001 a 900.000 habitantes
Metrópoles: superior a 900.000 habitantes (BRASIL, 2004, p. 12)

Com o SUAS, outra classificação dos municípios entra em cena, repartindo-os em três níveis de gestão (Inicial, Intermediária e Plena). Esta classificação avalia a capacidade de gestão que cada município tem de executar e co-financiar os serviços da assistência social. Aqueles municípios que não estão habilitados em uma das três gestões são de responsabilidade do governo estadual. Para essa classificação criou-se o índice SUAS,

com o objetivo de fazer a partilha, priorização e o escalonamento da distribuição de recursos para o co-financiamento da Proteção Social Básica, por meio de um critério técnico, de forma a priorizar aqueles municípios com maior proporção de população vulnerável (indicado pela taxa de pobreza), menor capacidade de investimento (receita corrente líquida municipal per capita) e menor investimento do Governo Federal na Proteção Social Básica (recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS para a Proteção Social Básica per capita). O Índice SUAS será calculado todo ano pelo MDS e será seguido rigorosamente quando houver expansão dos recursos para a Proteção Social Básica, daí a importância de torná-lo público. (BRASIL, 2005)

Figura 1: ESTRUTURA DO SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PARANÁ



FONTE: Adaptado de BATTINI & SILVEIRA (2003, p. 42)

Desta forma, esses sistemas estão de acordo com a proposta de Duque Brasil (2004, p. 48) para se trabalhar com a territorialização ou os níveis territoriais de ação pública deve se observar, necessariamente, os limites e as competências administrativas das diversas escalas de poder e a capacidade de intervenção do Estado por meio de suas redes de serviços.

Assim, a Política de Assistência Social (PAS) “tem expressão em cada nível da Federação na condição de comando único” (BRASIL, 2004, p. 37), “com competências específicas - nos níveis de normatização, execução regional e local - num processo integrado, que garanta a unidade e continuidade das ações desenvolvidas na área” (BATTINI, 2005, p. 06).

Dessa maneira, a PAS se configura na perspectiva sócio-territorial,

tendo os mais de 5.500 municípios brasileiros como suas referências privilegiadas de análise, pois se trata de uma política pública, cujas intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios. Essa característica peculiar da política tem exigido cada vez mais um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações.

Por sua vez, ao agir nas capilaridades dos territórios e se confrontar com a dinâmica do real, no campo das informações, essa política inaugura uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas - população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência (BRASIL, 2004, p.12).

A PAS assume a vertente territorial e nela busca garantir a qualidade de vida da população, como defende Koga (2003, p. 25) ao afirmar que

os direcionamentos das políticas públicas estão intrinsecamente vinculados à própria qualidade de vida dos cidadãos. É no embate relacional da política pública entre governo e sociedade que se dará a ratificação ou o combate ao processo de exclusão social em curso. Pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território (...). A perspectiva de totalidade, de integração entre os setores para uma efetiva ação pública... vontade política de fazer valer a diversidade e a inter-relação das políticas locais.

Neste sentido, Haesbaert (2004) oferece um instrumento teórico interessante para analisar a territorialidade da política de Assistência Social ao discutir algumas vertentes básicas das noções de território a partir de uma perspectiva parcial, integradora, relacional e multiterritorial. Na *perspectiva parcial* é a que percebe a

territorialidade sendo exercida a partir de um ponto de vista apenas, podendo ser: **político** (referente às relações espaço-poder em geral) ou **jurídico-político** (referente às relações espaço-poder institucionalizadas); **cultural** ou **simbólico-cultural** (o território é visto como produto da apropriação, da valorização simbólica de um grupo em relação ao espaço vivido); **econômico** (o território é concebido enquanto dimensão espacial nas relações econômicas); ou **naturalista** (relações entre a sociedade e a natureza, seja ela entre o homem e o ambiente físico ou da relação comparativa do comportamento do homem e dos animais para exercerem a territorialidade). A configuração espacial resultante desta perspectiva parcial é formada por um conjunto de territórios isolados, como se em cada localidade fosse exercido apenas um tipo de territorialidade. Porém há necessidade de considerar outras perspectivas para aproximar-se do que ocorre na realidade vivida.

Na *perspectiva integradora* observa-se o território como revelador de parte ou de todas as dimensões sociais apresentadas anteriormente (política, cultural, econômica, naturalista). Busca-se entender esse território como surgido de forma articulada, conectada, integrada com outros territórios. Na *perspectiva relacional* é considerado que as relações social-históricas ocorrem no espaço em um determinado tempo, sendo o território fruto de uma relação complexa entre os processos sociais e o espaço material. Essa perspectiva nos possibilita entender o território como movimento, fluidez, interconexão, dando origem a processos como TDR (territorialização, desterritorialização e reterritorialização).

Por fim, a *perspectiva da multiterritorialidade* que em linhas gerais pode ser concebida como um processo de reterritorialização constante seja de uma área (território-zona) ou de uma série de áreas (território-rede) que o ser humano e as sociedades vivenciam contínua e simultaneamente.

Outra categoria geográfica que merece atenção é a escala. A construção da escala é, essencialmente, “um processo social, isto é, a escala é produzida por estruturas geográficas de interação social” (SMITH, 200, p. 140). Portanto, a escala é um meio de contestação sócio-política, um meio de resistência onde atuam os movimentos sociais, enfim, uma arena de disputas. Nesses termos, a escala seria “uma resolução geográfica de processos sociais contraditórios de competição e cooperação” (SMITH, 2000, p. 142) entre diferentes atores.

Para entender a interação social e os processos escalares, Smith (2000) define um conceito bem ilustrativo que abarca essas questões: ‘saltar escalas’. Este

conceito se refere às estratégias dos atores ou grupos sociais utilizam para resistir e superar o controle autocentrado a uma escala particular. Em outro termo, um esforço por parte desses atores terem suas reivindicações ouvidas e atendidas bem como o reconhecimento de sua vida cotidiana e de seus valores perante a um modelo civilizatório, nos casos dos movimentos étnicos (comunidades tradicionais, como os indígenas).

Brenner¹ (2001 citado por GONZÁLEZ, 2005, p. 11) traz uma importante contribuição para a concepção da política pública: a distinção entre 'política de escala' e política de escalas' em que a primeira expressão se refere a produção e a reconfiguração de algum aspecto da organização sócio-espacial dentro de uma escala geográfica relativamente delimitada e a segunda, estes mesmos processos inseridos entre escalas. A esse respeito González (2005, p. 14) argumenta que a política de escalas pode ser entendida como um processo que ocorre por meio das redes. Estas, por sua vez, participam de processos de (re) estruturação escalar.

Diante do exposto, a política de assistência social procura trabalhar com essas questões materializadas em seus sistemas de ação. Por exemplo, o SDPAS oferece canais de participação que possibilitam que as reivindicações e demandas chegam até as escalas mais amplas, permitindo o salto de escalas proposto por Smith (2000). Esse sistema também se estrutura em redes. De modo que a assistência social pode ser entendida como uma política de escalas.

Aliás, o SDPAS e o SUAS são a materialização efetiva da territorialização da assistência social e essa política procura desenvolver as perspectivas relacional e multiterritorial de Haesbaert (2004) na medida em que implantou mecanismos que permitem a participação da sociedade para proposição de ações políticas. Para exemplificar a manifestação dessa territorialidade o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) propôs para a V Conferência Nacional da Assistência Social cujo tema: "SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social", que se realizou no período de 5 a 8 de dezembro de 2005. Esta Conferência construiu o Plano Decenal com propostas de curto, médio e longo prazo para a implantação e consolidação do SUAS. Para isso, o CNAS contou com o compromisso coletivo de todos os militantes da assistência social (usuários dos serviços, benefícios, programas e projetos da assistência social,

¹ BRENNER, Neil. *The limits to scale? Methodological reflection on scalar structuration. Progress in Human Geography*, 2001,, v. 25, n. 4, p. 591-614.

representantes da sociedade civil, conselheiros, gestores, trabalhadores e prestadores de serviços) situados nas diferentes escalas (municipal, estadual, do distrito federal e nacional) e estipulou a seguinte agenda para o ano de 2005 em

- Abril, organização da Comissão Organizadora da V Conferência Nacional da Assistência Social;

- Maio, convocação de 27 representantes da sociedade civil organizada, 27 representantes governamentais e 27 representantes de usuários para formar os agentes multiplicadores que foram capacitados pelo próprio CNAS com o intuito de apoiar o processo das Conferências Municipais, Estaduais e do DF;

- Junho a Agosto, realização das Conferências Municipais para deliberação de 10 estratégias, 10 metas e 10 desafios de curto, médio e longo prazo em relação a implantação do SUAS no município, eleger os delegados municipais que levarão as deliberações dos municípios, titular e suplente, para a Conferência Estadual e a construção do “Álbum de Fotografia do Município: Quem Somos, Onde Estamos e Como Estamos” que se trata de um diagnóstico do município enquanto a gestão da assistência social. Os municípios tinham até o dia 15 de setembro de 2005 para entregarem, por meio digital, ao CNAS os relatórios com as deliberações propostas nas conferências e a “fotografia” do município.

- Setembro a Outubro, realização das Conferências Estaduais para deliberação de 10 estratégias, 10 metas e 10 desafios de curto, médio e longo prazo em relação a implantação do SUAS no estado a partir das contribuições feitas pelos municípios, eleger os delegados estaduais que levarão as deliberações do estado, titular e suplente, para a Conferência Nacional e a construção do “Álbum de Fotografia do Estado”. Os estados tiveram até o dia 31 de outubro de 2005 para entregarem, por meio digital, ao CNAS os relatórios com as deliberações propostas nas conferências, a “fotografia” do estado e a lista dos delegados, com as suas respectivas fichas de inscrição, e o coordenador e suplente da comitiva estadual;

- Novembro, análise dos relatórios estaduais pela Comissão Organizadora da V Conferência Nacional;

- Dezembro, realização da V Conferência Nacional.

Tal procedimento está sendo utilizado para a organização da VI Conferência Nacional cujo tema é “Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)” a ser realizada em dezembro de 2007.

Como o SUAS está se implementando desde 2004, nossa atenção estará voltada para o SDPAS que foi implementado em 1995, portanto apresenta maiores desdobramentos territoriais no Paraná.

Este sistema é composto por várias instâncias em diferentes escalas, destas ressalta-se a instância de política e de articulação peculiar no Estado que são os Fóruns Regionais de Assistência Social (FRAS). Essa instância insere-se como escala intermediária entre o Município e o Estado, e na sua gênese, em 1994, configurava-se como uma possibilidade de regionalização concomitante há regionalização administrativa da Secretaria de Estado responsável pelo setor e apresentava doze regiões, ao longo de seu desenvolvimento fora alterado para quinze regiões, em 1995, sendo esta divisão compatível com a da Secretaria do setor e, em 2003, houve outra alteração ampliando para dezoito – mantendo a mesma configuração da Secretaria (Figura 2).

Quando se compara os três momentos desta regionalização, percebe-se uma dinâmica interna entre as regiões, ou seja, um mesmo município que pertencia à determinada região no primeiro momento, que na seguinte já se encontra em outra região e no terceiro está em uma nova região. Com isso, percebe-se a existência de três espacialidades distintas classificadas em Dinâmicas Regionais, segundo Timbó (2005):

- *Estacionária (ou Inércia Regional)* identifica os municípios que continuaram agrupados em uma única região nos diferentes momentos da regionalização da assistência social,

- *Migratória* identifica aqueles municípios que transitaram de uma região para outra nas diferentes regionalizações da assistência social e

- *Desagrupadora* identifica aqueles municípios que foram desmembrados de uma dada região para compor uma nova região. (Figura 3)

Para continuidade da pesquisa buscará as respostas para as seguintes questões a respeito das alterações mencionadas: Qual a explicação para este quadro, seria apenas de caráter político ou componente espacial? Qual a lógica que aproxima ou distancia municípios de uma “região”? Para oferecer subsídios, ou melhor, alguns apontamentos teóricos se fazem necessários sobre região/regionalização.

A concepção do conceito de região é complexa, desafiadora e interessa a vários ramos do conhecimento científico como a Geografia, História, Política,

Antropologia e Sociologia, no caso da História, “a região será definida pelas relações sociais que nelas se estabelecem” (VISCARDI, 2001, p. 88), mas é “no âmbito da geografia que se constrói e se discute o que seria região e a Geografia Regional” (LENCIONI, 1999, p. 22). Há importantes trabalhos de geógrafos e não-geógrafos que contribuíram para a discussão do tema, constituindo-se num pluralismo teórico.

Os trabalhos de Gomes (1995), Corrêa (1997) e Lencioni (1999) fazem uma reconstituição histórica do conceito de região perpassando pelas correntes epistemológicas que influenciaram a ciência geográfica. Assim, ora a região aparece como categoria-chave de análise espacial ora como técnica, na segunda possibilidade Gomes (1995, p. 63) defende que “o estabelecimento de regiões passa a ser uma técnica da geografia, um meio para demonstração de uma hipótese e não mais um produto final de pesquisa (...) a região passa a ser um meio e não mais um produto”.

Corrêa (1997) considera o ano de 1970 como o momento da ruptura de duas trindade conceituais de região. Desde a Geografia ter se institucionalizado como Ciência (séc. XIX) até a década de 1970, três importantes acepções de região foram estabelecidas pelos geógrafos: a *região natural*, concebida “como uma porção da superfície terrestre identificada por um específica combinação de elementos da natureza como, sobretudo, o clima, a vegetação e o relevo, combinação que vai se traduzir em uma específica paisagem natural” (CORRÊA, 1997, p. 184), sendo de interesse dos geógrafos físicos. Na segunda acepção *região-paisagem* baseada no historicismo neokantiano, a região passa a ser vista como área de ocorrência de uma mesma paisagem cultural. Enquanto a terceira acepção considera a *região como uma construção intelectual*, criada a partir de propósitos específicos.

A partir da década de 1970, a discussão sobre região incorpora os novos paradigmas da geografia tendo como consequência novos conceitos. A região aparece na geografia crítica como organização espacial dos processos sociais ao modo de produção capitalista, na humanística a região é o espaço vivido e cultural como meio para interações sociais.

Lencioni (1999) faz um resgate histórico mais profundo da questão regional desde o conhecimento geográfico da antiguidade até a atualidade e conclui que

no desenvolvimento do pensamento geográfico há dois grandes marcos de interpretação acerca do objeto da geografia. O primeiro,

que entende que a Geografia estuda a relação entre o homem e o meio e, o segundo, que a concebe como um campo de conhecimento particular voltado para o estudo das diferenciações das áreas. Essas duas orientações gerais implicam em concepções diferentes de região. Na primeira perspectiva, a região existe em si mesma; ou seja, ela é auto-evidente e cabe ao pesquisador reconhecer a região por meio de análises. A região, portanto, coloca-se como objeto de estudo *a priori*. No segundo caso, a região não existe em si mesma, ela não é objeto de estudo no significado restrito do termo, pois ela se conforma no final do processo de investigação, processo esse que com a elaboração de critérios definidos no processo de investigação constrói o recorte espacial (1999, p. 200-201)

Neste sentido, no primeiro caso, “os recortes espaciais são também auto-evidentes e a pesquisa é que as deve revelar. Nesse caso, o espaço é concebido como um mosaico de regiões determinadas”. No segundo caso, “as regionalizações são produtos de inter-relações de fenômenos que o pesquisador seleciona, fazendo com que a região se constitua no final do processo de investigação” (*idem*).

A autora ao analisar de outro ângulo a questão de regionalização, “independente da questão da região se colocar como auto-evidente ou como produto final de investigação” percebe que “o processo de regionalizar teve referências variadas” e “as regionalizações se identificaram com a administração territorial e política” (*ibidem*, p. 202). Lencioni ressalta que todas as perspectivas acerca da noção da região não são nem falsas e nem verdadeiras.

Na perspectiva de Vainer (1995, p. 456), a região é entendida como “resultado de um complexo processo histórico de construção social em que intervêm, sincrônica e diacronicamente, relações econômicas, políticas e simbólicas”.

A região “tem um sentido bastante conhecido como unidade administrativa, e neste caso, a divisão regional é o meio pelo qual se exerce freqüentemente a hierarquia e o controle na administração dos Estados” (GOMES, 1995, p. 53). A regionalização como

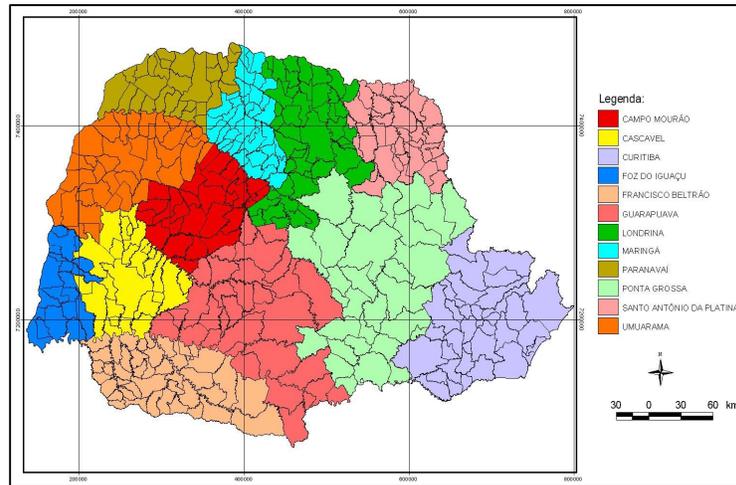
divisão do território de um espaço territorial é um instrumento ou estratégia de ação para complementação de uma política de desenvolvimento regional e urbano, assim como para o planejamento setorial, a descentralização administrativa ou qualquer outro tipo de

intervenção em um espaço territorial. (BERNARDES², *apud* BEZZI, 1996, p. 289)

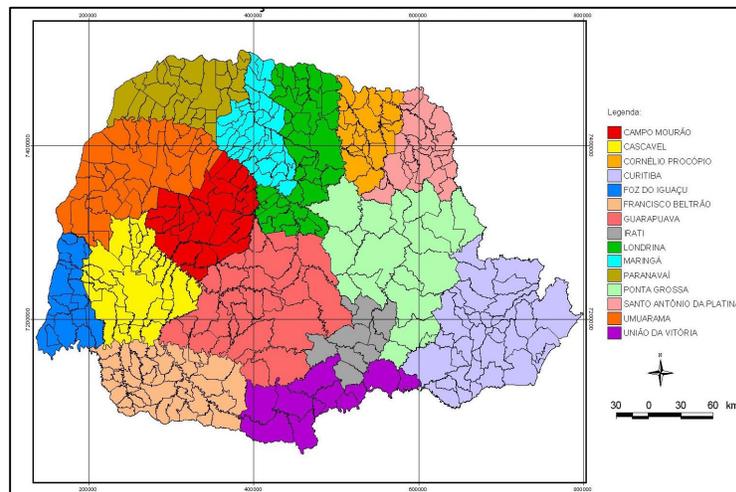
² BERNARDES, L. Regionalização para o planejamento de Estado do Rio de Janeiro. **Organização Regional do Brasil**, Brasília, s.d., p. 39.

FIGURA 2 – Diferentes Momentos das Regionalizações da Assistência Social

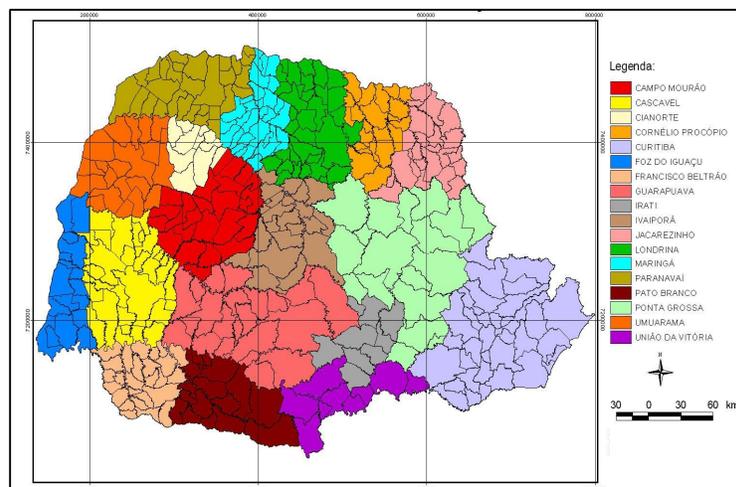
(a) Fóruns Regionais da Assistência Social - 1994



(b) Secretaria Estadual da Criança e Assunto da Família - 1995



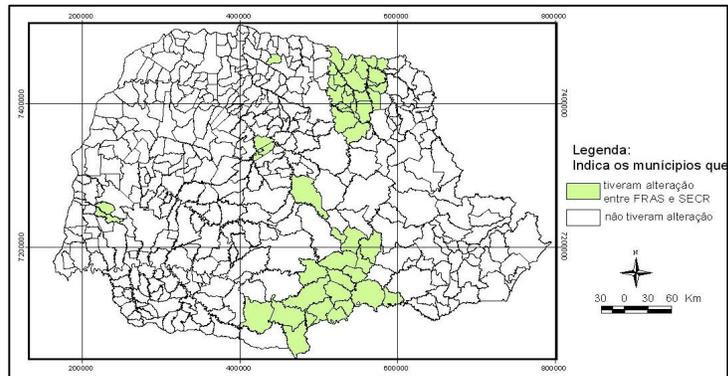
(c) Secretaria Estadual do Trabalho, Emprego e Promoção Social - 2003



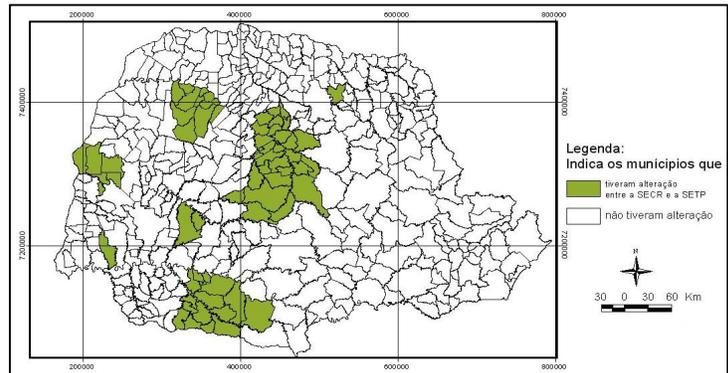
FONTE: TIMBÓ (2005)

FIGURA 3 – Dinâmicas Regionais da Assistência Social

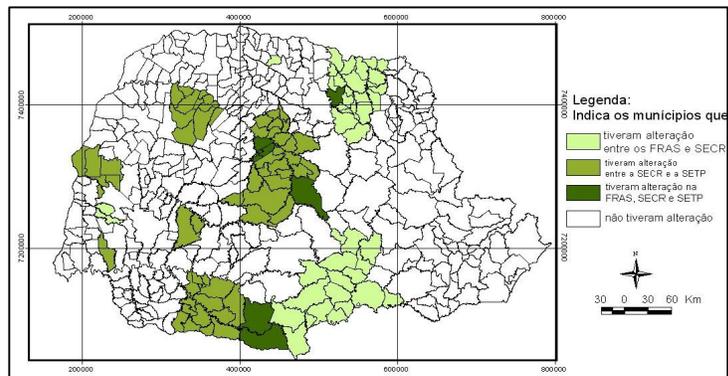
(I) Análise entre 1994 e 1995



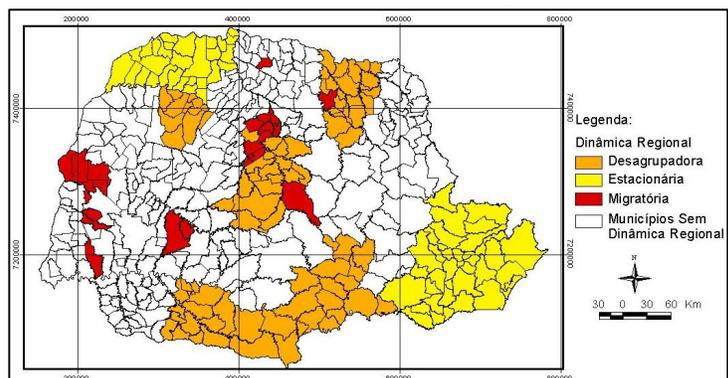
(II) Análise entre 1995 e 2003



(III) Análise entre 1994, 1995 e 2003



(IV) Classificação das Dinâmicas Regionais



FONTE: TIMBÓ (2005)

A regionalização, segundo Grigg³, citado por GOMES (1995, p. 63), seria “regionalizar passa a ser a tarefa de dividir o espaço segundo diferentes critérios que são devidamente explicitados e que variam segundo as intenções explicitadas de cada trabalho”. Estas divisões “não são definitivas, nem pretendem inscrever a totalidade da diversidade espacial, elas devem simplesmente contribuir para um certo entendimento de um problema, colaborar em uma dada explicação” (GOMES, 1995, p. 63).

Sobre o processo de regionalização, Nygaard (1990, p. 184) baseado em estudo sobre a experiência regional do Estado do Rio Grande do Sul, identifica duas tendências para esses processos no planejamento estadual, o primeiro tem

origem nas características de setores e constituirão a base territorial para descentralizar ações e investimentos dos mesmos, orientados por critérios de eficácia em termos de recursos técnicos, humanos e financeiros, buscando equacionar as respectivas dificuldades e demandas.

O outro processo de regionalização visa o Estado como um todo e “as regiões demandariam um processo de planejamento e de programação, visando reverter um quadro de problemas e de estrangulamentos inibidores ao desenvolvimento de cada uma, resultando em reflexos negativos para todo o Estado” (*idem*).

Na regionalização do Estado do Paraná consta “a existência dos dois processos de regionalização ora mencionados” (TIMBÓ; FIRKOWSKI, 2004b, p.341) e “inúmeras divisões do Território, de interesse Federal, Estadual e Municipal, objetivando os fins mais diversos e utilizando uma grande variedade de critérios tanto para sua concepção quanto para sua instalação” (SILVA, 1995, p.1). Desse modo, percebe-se que no Paraná, “a região ganha uma forte conotação nas políticas públicas seja para o planejamento estatal ou para a promoção do desenvolvimento” (TIMBÓ; FIRKOWSKI, 2004a), portanto, a região se configura como “um instrumento de ação política” (BECKER, 1986, p. 45), bem como as regionalizações “são instrumentais das políticas públicas” (SOUZA, 1992, p. 397).

³ GRIGG, David. **Regions, Models and Classes, Models in Geography**. Londres: Ed. Chorley and Hagget, 1967. p. 461-510.

Com o setor da assistência social não foi diferente, apesar dele contar com a particularidade da implantação do SDPAS, cuja expressão regional são os Fóruns Regionais de Assistência Social e a regionalização da Secretaria do setor, que atualmente é a Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, a regionalização foi considerado um meio para promover a descentralização, sendo entendida como “processo efetivo, forjado na própria ação dos indivíduos e comunidades que, conjugando múltiplos interesses, econômicos e políticos, e produzindo identificações sócio-culturais diversificadas, redesenham constantemente seus espaços.” Assim, “se a regionalização é vista de uma forma dinâmica e complexa, conjugando diversas territorialidades e conexões (em rede), além da interação de densidades sociais e econômicas” quando se configura uma divisão o resultado atende a objetivos de planejamento, “devendo ser interpretado como “imagem” momentânea de uma realidade em constante movimento e, por isso, permanentemente aberta à transformação” (BRASIL, 2005, p. 21).

Na prática de seu trabalho, os atores da assistência social consideram a região como uma estratégia para instigar o conflito de interesses entre os atores envolvidos nesta política (usuários da assistência, prestadores de serviço, gestores, sociedade civil, conselheiros, entidades sociais, servidores públicos).

Conclui-se que a questão regional no Estado do Paraná torna-se problemática na medida em que existem várias regionalizações das políticas setoriais que acabam impedindo o Estado em promover ações integradas pelo território. Neste sentido, o governo do Paraná desenvolveu o Programa “Leite das Crianças” a fim de diminuir a desnutrição infantil no estado com base na intersetorialidade, envolvendo as Secretarias de Estado do Abastecimento e da Agricultura (SEAB), da Saúde (SESA), da Educação (SEED), do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP), do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL), cada qual opera com uma regionalização própria, trazendo um problema operacional para o programa e a solução encontrada foi a elaboração das Unidades Regionais do Programa (URPs). Dessa maneira, acredita-se que através de vivência de programas intersetoriais como este, o Governo poderá vencer a fragmentação territorial existente no Paraná, pois a articulação das Secretarias Estadual fará com que no cotidiano desses programas acabam adotando uma regionalização única para o Estado.

Nesta seara, a Geografia tem uma importante contribuição tanto no campo da ciência, ao “refinar metodologias e instrumentais das ciências e das técnicas” para

construção de novas práticas espaciais “que possam avançar em direção ao incremento da cidadania e da democratização de acessos às decisões políticas” (PAVIANI, 1992, p. 372) quanto no campo educacional, na formação do cidadão ao trazer para a sala de aula a discussão sobre direitos e esclarecer o papel das instituições políticas, seus respectivos mecanismos e instrumentos de ação.

REFERÊNCIAS

BATTINI, O. **Trajetos e Traçados no Exercício de Direitos: redes sociais e a construção do sistema único da assistência social no Paraná**. Curitiba: PUC, 2005. 12p. (Projeto de Pesquisa)

BECKER, B. K. A Crise do Estado e a Região: a estratégia da descentralização em questão. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 01, p. 43-62, jan./mar. 1986.

BEZZI, M. L. **Região: Uma (Re)visão Historiográfica – da Gênese aos Novos Paradigmas**. Santa Maria: Ed. Da UFSM, 2004. 292 p.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004. 60p.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza. **Norma Operacional Básica do SUAS. Construindo as bases para implantação do Sistema Único da Assistência Social**. Brasília: MDS, 2005. 54p.

CORRÊA, R. L. **Trajetórias Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. 304p.

DUQUE BRASIL, F. de P. Território e Territorialidades nas Políticas Sociais. In: CARNEIRO, C. B. L. & COSTA, B. L. D. (orgs.). **Gestão Social: o que há de novo?** Belo horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004, p.45-65, V.1.

GOMES, P. C. C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. *et al.* **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 49-76, 1995.

GONZÁLEZ, S. **La geografía escalar del capitalismo actual**. 2005. (Mimeogr.)

HAESBAERT, R. **O Mito da Desterritorialização: do ‘Fim dos Territórios’ à Multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

KOGA, D. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Ed. Cortez, 2003. 256p.

LENCIONI, S. **Região e Geografia**. São Paulo: EDUSP, 1999. 214p.

MENICUCCI, T. M. G. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. **Revista Pensar BH – Política Social**, Belo Horizonte: Edição Temática, nº03, p.10-13, Maio/Julho2002.

NYGAARD, P. D. As regionalizações e o planejamento estadual – uma discussão sobre as dificuldades e possibilidades de um ajustamento. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, 1990, v. 11, n. 1, p. 184-197.

PAVIANI, A. Dinâmica Regional e os Desafios para a Regionalização. **Boletim de Geografia Teorética**, Rio Claro, v. 22, n.43/44, p. 368-374, 1992.

SILVA, S. M. M. da. **Regionalização do Paraná: síntese histórica do processo de regionalização no Paraná**. Curitiba : IPARDES : ILPES, 1995.

SMITH, N. Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e a produção de escala geográfica. In: ARANTES, Antonio A. (org.) **O espaço da diferença**. Campinas: Papirus, 2000a. p. 132-159.

SOUZA, M. A. A. de. A explosão do Território: Falência da Região? **Boletim de Geografia Teorética**, Rio Claro, v. 22, n.43/44, p. 393-398, 1992.

TIMBÓ, A. A. **A Política Social de Assistência Social: Análise de sua Regionalização**. Curitiba: UFPR, 2005. (Monografia de Conclusão de Curso de Geografia)

TIMBÓ, A. A.; FIRKOWSKI, O. L. Análise e Comparação das Regionalizações do Estado do Paraná In: **XII Jornadas de Jovens Pesquisadores da AUGM**. Curitiba: AUGM/UFPR, 2004a. (CD-ROM)

TIMBÓ, A. A.; FIRKOWSKI, O. L. Análise e Comparação das Regionalizações do Estado do Paraná In: **Livro de Resumos do XII EVINCI – Encontro de Iniciação Científica**, Curitiba: UFPR, V. Único, p. 344, 2004b.

VAINER, C. B. A Configuração de novos Espaços Regionais e a Emergência de novos Atores Políticos. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, 1995, v. 16, n 2, p. 455-471

VISCARDI, C. M. R. História, Região e poder: A busca de interfaces metodológicas. **LOCUS**, Juiz de Fora, v. 3, n. 1, p. 84-97, 2001.