



# Conselhos gestores e políticas públicas: notas preliminares de desafios teóricos e analíticos

Management councils and public policies: preliminary notes on theoretical and analytical challenges


*Elson Pires*<sup>a</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-7610-6990>

*Heleni de Ávila*<sup>b</sup>

 <https://orcid.org/0000-0001-7916-3686>

*Jucileide Nascimento*<sup>b</sup>

 <https://orcid.org/0000-0003-3890-6847>

**Resumo:** O presente ensaio resulta de leituras e estudos acerca das relações entre as políticas públicas, o poder local, os territórios e o Serviço Social. Trata-se de resgatar a relação entre as políticas públicas, com os conselhos gestores, e as consequências que trazem ao debate da governança territorial, que mobiliza a identidade coletiva dos sujeitos, observando a pluralidade destes na arena de disputas pelo poder local e resistências em prol de mudanças institucionais e de transformações sociais.

**Palavras-chave:** Conselhos gestores. Governança territorial. Políticas públicas. Serviço Social. Território.

**Abstract:** This essay is the result of readings and studies about the relationships between public policies, local government, territories and Social Work. It is about rescuing the relationship between public policies, with management councils and the consequences they bring to the debate on territorial governance, which mobilizes the collective identity of subjects, observing their plurality in the arena of disputes for local power and resistance in in favor of institutional changes and social transformations.

**Keywords:** Management councils. Territorial governance. Public policy. Social Work. Territory.

<sup>a</sup>Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Rio Claro/SP, Brasil.

<sup>b</sup>Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Cruz das Almas/BA, Brasil.

**Recebido:** 24/6/2024 ■ **Aprovado:** 23/7/2024

## Introdução e problemática de estudo

A fundamentação teórica da “territorialização do desenvolvimento” busca compreender o papel das especificidades locais frente à tendência de homogeneização espacial na globalização econômica neoliberal. A valorização dos territórios, ou da “especificidade do desenvolvimento”, renova os fundamentos da promoção da cooperação do desenvolvimento, impulsionado não só por meio do Estado e das políticas públicas, mas inclusive pela participação dos sujeitos da sociedade civil.<sup>1</sup> Dessa articulação, a coordenação da dimensão espacial passa pela “governança territorial”, como instrumento para transformar sujeitos locais em agentes de formulação e de implementação de políticas públicas. A aplicação da governança requer aceitar desafios e firmar compromissos. O principal deles é a ação de o Estado pautar-se no diálogo com os diferentes segmentos da sociedade civil (Dallabrida; Becker, 2003; Dallabrida, 2011; Pires *et al.*, 2010; Pires, 2022).

O resultado dessas medidas tem incrementado as relações entre a gestão pública, o setor privado e a sociedade civil. Esse diálogo<sup>2</sup> gerou a necessidade de reformular e instituir conselhos, fóruns e comitês. No governo federal, tais instâncias de interlocução com representantes da sociedade civil não só atuaram na formulação e na implementação das políticas públicas, mas também na sua avaliação, na medida em que se constituíram em lócus de governança de ações federais. Como exemplo, podem ser citados: os Conselhos Nacionais de Saúde, de Políticas sobre Drogas, da Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Comunidade, da Pessoa com Deficiência, Conselho do Idoso, dentre outros.

No plano das escalas geográficas e geopolíticas internacionais, os territórios locais desses conselhos se diferenciam no interior de cidades e

---

<sup>1</sup> Sociedade civil, neste ensaio, está sendo utilizada como instituições organizadas da sociedade, sem vinculação a autores determinados.

<sup>2</sup> Esse diálogo vem materializar o que preconiza a Constituição Federal de 1988, inaugurando a participação social nas políticas públicas brasileiras.

regiões. Portanto, falar de território local significa referir-se a uma construção social localizada que gera um sistema de representações comuns aos seus membros, que reage e cria suas próprias regras de comportamentos, fazendo emergir formas de regulações parciais relativamente autônomas, através dos dispositivos territoriais de regulação. Esses dispositivos atuam como espaços de homogeneização e de orientação dos comportamentos dos sujeitos locais, articulados à dimensão nacional e global do modo de regulação dominante de um sistema econômico (Gilly; Pecqueur, 1995).

Nos estudos mais recentes do Serviço Social (Arregui; Koga, 2021; Koga, 2021; Marques; Diniz, 2021; Pereira, 2021; Neri; Laurindo, 2018; Sposati, 2013; e Abreu, 2016), que tratam dos “territórios de vivências”, territórios como espaços dinâmicos e construídos em uma perspectiva histórica, fica perceptível a necessidade de avançar no debate acerca da categoria Território. Do nosso ponto de vista, podemos afirmar que, como veremos adiante, o território é permeado por sujeitos coletivos e correlações de forças em disputa pelo poder local.

Diante desse quadro conceitual, o presente ensaio aborda os fundamentos teóricos e metodológicos presentes na linha de pesquisa *Territórios e Políticas Sociais*, do Programa de Pós-Graduação (área 32 da Capes — Serviço Social) a que os(as) autores(as) deste trabalho estão vinculados(as). O assunto ainda é pouco investigado e suscita dúvidas por pesquisadoras e pesquisadores que procuram caminhos de investigação específicos no debate sobre territórios (Abreu, 2018). Nesse sentido, o principal objetivo deste ensaio é apresentar a utilidade analítica dos conceitos e das noções de territórios associados às políticas públicas sociais, e a execução dos serviços sociais<sup>3</sup> nas ciências humanas (Geografia e Sociologia) e sociais aplicadas (Serviço Social, Direito e Economia), a partir de um pensamento crítico.

---

<sup>3</sup> Neste ensaio, os serviços sociais estão colocados como os setores que executam as políticas sociais/públicas.

Aliadas às questões dos setores, procura-se identificar as dimensões socioespaciais e características desses territórios a partir das consequências da demanda organizada das necessidades humanas por grupos de pessoas, por serviços sociais de consumo coletivo da infraestrutura do meio físico. O território produtor de serviços imateriais (re)surge como o fio condutor da organização do espaço social do desenvolvimento e da modalidade de governança emergente. Sugere-se no percurso que a análise dos processos reflete especificidades societárias da governança territorial paritária e tripartite. Sugere-se, também, que a força socioespacial de cada território depende da capacidade de mobilização e autonomia dos sujeitos locais, associada aos interesses de outros sujeitos, em outras escalas de ações e de outras esferas do poder. Cabe ainda situar a agenda da governança do território como lastro das convergências, dos conflitos e das lutas de classes, que se exprime na governança dos serviços sociais em movimento.

Qual é a autonomia do território local (lugar) na intervenção nas expressões da questão social? Quais são os instrumentos de identificação da escala de ação e de gestão das políticas públicas nos territórios?

Essas questões nos obrigam a aprofundar o debate da construção de modalidades de governança inclusiva e paritária na coordenação das políticas públicas sociais territoriais, para definir os caminhos de uma agenda própria de pesquisa no entendimento dos espaços da luta dos direitos da cidadania. Responder a elas obriga a pesquisadora e o pesquisador a entender a dimensão da relação de oposição e proximidade institucional entre particularidade (local) e totalidade (global), muitas vezes reduzida nas conceituações abstratas e funcionalistas do território. Dessa forma, as respostas remetem a resgatar a “ordem social” na Constituição de 1988 e o seu papel no debate dos direitos civis no desenvolvimento local, além de reafirmar o papel do Estado e das instituições nas políticas públicas sociais ativas e afirmativas, que empoderem a cidadania e a liberdade dos direitos da sociedade civil.

Em todos os níveis nacionais da economia globalizada a sociedade civil é chamada para tratar de problemas imediatos, reorganizando seus

espaços do cotidiano, reconfigurando politicamente os lugares, criando novas escalas e, com isso, alterando a própria agenda política do Estado (Castro, 2010, p. 224). Na realidade, a pretensa homogeneização do processo de globalização cria o efeito contraditório de reforçar as demandas por autonomias locais e de revigorar as identidades culturais em várias partes do mundo (Castro, 2010, p. 257). Destacamos que no nível subnacional é onde a política sofre o maior impacto pela sua execução, através do processo de municipalização que o Brasil adotou pós-Constituição de 1988.

Para uma exposição dos desafios teóricos e metodológicos especificados, este ensaio está organizado em quatro seções. A primeira resgata os pressupostos teóricos das virtualidades redistributivas da governança territorial local no Brasil, diante das tentativas de democratização da sociedade na globalização neoliberal. A segunda identifica os registros específicos de intersubjetividade dos conselhos de direitos ligados às políticas públicas sociais, além das consequências para uma análise qualitativa de seus impactos na governança dessas atividades. A terceira aborda a divisão territorial na Bahia, trazendo aspectos das políticas de saúde e de assistência social. Por último, as considerações finais.

## **1. O debate da governança do desenvolvimento territorial na atualidade global**

O conceito de governança territorial pode ser entendido como uma modalidade de coordenação das formas do desenvolvimento político num espaço socioeconômico e geográfico específico, que pode envolver as populações, os agentes, as organizações e as formas institucionais (objetivas e subjetivas) na dinâmica local da acumulação capitalista nas sociedades locais. Esses contextos podem variar de uma simples aglomeração urbana (concentração de atividades econômicas heterogêneas coordenadas pelos preços dos mercados) a uma especialização produtiva (concentração de empresas em torno de uma mesma atividade ou produto e que resultam em complementaridades, externalidades e projetos

comuns). Esses fenômenos ocorrem nas metrópoles, mas também em cidades pequenas e médias do interior. Podem até mesmo chegar a uma especificação do território (existência de estruturas e formas de coordenação públicas e/ou privadas que internalizam os efeitos externos e dirigem o tecido econômico local) (Pires *et al.*, 2017, p. 113). Esse debate sobre os requisitos estruturais da aglomeração humana articula-se com a discussão sobre as modalidades redistributivas da governança territorial (Pires *et al.*, 2011).

Apoiando-se nesse quadro conceitual, definimos a governança de um território sendo o conjunto de elementos institucionais, formalizados ou não, que estabelecem a regulação das relações entre sujeitos públicos, privados e da sociedade civil (empresas, associações, sindicatos, poder público, ONGs) em torno de um planejamento ou projeto de desenvolvimento, ou mesmo na busca por resolver algum problema socioeconômico inédito, em âmbito local ou regional. Essa conceituação deve estar atenta para resolver um núcleo metodologicamente complexo nos estudos da governança, que diz respeito à participação e representação dos agentes na formação do consenso e à eficácia das modalidades de governança do desenvolvimento territorial (Pires *et al.*, 2017, p. 114). Na seção seguinte, mostramos como o conceito de governança se aplica aos significados dos Conselhos dos Direitos.

As forças e os princípios qualitativos que alteram o funcionamento da governança e, portanto, refletem a sua natureza institucional, servem de roteiro para a interpretação do papel que cumpre o comportamento dos sujeitos no desempenho da modalidade da governança estudada, ao considerar suas características organizacionais e cognitivas na percepção dos princípios fundamentais na consolidação da governança. O compartilhamento dos princípios que regem as “boas práticas” da governança territorial deve, principalmente, identificar em que medida o desenho institucional das modalidades de governança converge com os requisitos distintos que o conceito de governança implica, tais como: deliberação e decisão associada entre empresas, autoridades públicas e setores da sociedade civil, coerência, representatividade, confiança, autonomia, foco,

mecanismos de representatividade. Isso para que se possa determinar se, e em que medida, existe governança no sentido próprio do termo, e não apenas uma noção que se apresente artificialmente como um processo de “gestão social” governamental, dominado ou capturado por grupos sociais ou privados poderosos (Pires *et al.*, 2017, p. 117).

Cada uma das formas e modalidades distintas de coordenação da governança no Brasil pode conduzir a diferentes processos de desenvolvimento territorial. Nesse contexto, o território é a base material e simbólica dos processos de desenvolvimento, enquanto a governança territorial é o mecanismo imaterial de coordenação coletiva das ações dos sujeitos (Pires, 2022).

Nesse debate da governança do desenvolvimento territorial, a mudança pela participação e representação política dos sujeitos da sociedade torna-se um desafio teórico e prático imprescindível de mudanças sociais pela via institucional. Daí que os mecanismos institucionais na caminhada devem ser bem delineados entre os agentes econômicos e os sujeitos sociais, e destes com o Estado.

Nesses termos, a abordagem da governança política deve compreender as relações de forças determinadas entre Estado e sociedade civil organizada, e a possibilidade de chances de mudanças e entraves para a inclusão de segmentos da população nos circuitos de poder. Essa perspectiva permite debater as potencialidades e as limitações de se projetar uma governança paritária, por meio da valorização da inclusão da sociedade civil, permitindo ao menos tornar visíveis aqueles mecanismos de seletividade que estão subjacentes na formulação de políticas e planejamentos dos processos de desenvolvimentos territoriais desiguais, predominantemente dominados pela relação entre Estado e mercado. A crescente complexidade de relações sociais, de decisões, operações e objetivos que são mutuamente interdependentes foge, assim, da tradicional noção de “revolução”, “governo” ou “gestão”.

O conhecimento da força e da resiliência dos mecanismos de reprodução da dominação social mostra a necessidade de se resistir a mecanismos

“imunes” de cooptação através de recompensas simbólicas e materiais para aqueles que aceitam apenas “jogar o jogo” da política normalizada (Miguel, 2014, p. 160). O que está em jogo, além da participação cidadã, é a questão da correlação de forças e da hegemonia, cuja “distribuição” não é homogênea no território nacional.

Diante desse cenário, D’Andrea (2021, p. 9-10) se questiona: como estimular processos de consciência e organização contra as múltiplas opressões que nos perpassam, de classe, de raça, de gênero ou territorial? Como propor alternativas ao capitalismo, que em sua crise torna-se cada vez mais predador? Qual o papel da universidade nesse cenário? As dúvidas são muitas, mas no Serviço Social esses estudos nos dão pistas para compreensão das experiências dos territórios periféricos das cidades (Koga, 2021).

## **2. Conselhos de políticas públicas e o papel do Serviço Social**

A construção das organizações dos sujeitos nos sistemas contemporâneos de representação social no Brasil resulta de mudanças nas formas de perceber a cooperação, quase inescapável, como produto da operação do sistema político e econômico como um todo. Foram também consequência de ideias e valores que estabeleceram a noção de sociedade civil, dos movimentos sociais e de cidadania desde final do século XIX, tais como: a previdência, proteção contra o desemprego, educação, saúde, habitação digna, garantia de renda mínima e, enfim, a própria condição humana.

De maneira geral, o debate dos significados dos Conselhos de Políticas Públicas e Direitos constitui um elemento importante na governança nos territórios de vivência dos municípios brasileiros. Portanto, estudar os Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos, bem como a participação de assistentes sociais nesses espaços, permite compreender a representatividade e o papel desempenhado por esses profissionais nessas



modalidades de governança. De acordo com a Lei de Regulamentação da Profissão (8.662/93) e em seu Código de Ética, o compromisso é com a democratização das informações, de modo a contribuir para a viabilização da participação efetiva da população usuária nas decisões institucionais sobre as políticas públicas (Sgorlon; Suguihiro, 2017).

É no exercício do controle social por parte da sociedade, no que se refere à esfera pública, que, segundo Bravo e Correia (2012, p. 132), “os conselhos de políticas públicas e de direitos apresentam-se como espaços importantes de atuação dos Assistentes Sociais” e, assim, exigem destes posicionamentos condizentes com as normativas da profissão. É demandado a esse profissional, conforme a Lei n. 8.662/93, artigo 4º, que regulamenta a profissão, a competência para “elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil” (CFESS, 1993b, p. 44). Nesse sentido, coloca-se como questão fundamental a participação política e profissional dos assistentes sociais em instâncias de controle social, como de governança territorial local, especialmente nos espaços dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas e de Direitos, como fomentadores de diversidades e pluralidades de participação, buscando, junto aos demais conselheiros, implementar uma gestão transparente, acessível e democrática à população.

Como esses Conselhos estão presentes nos direitos sociais dos territórios locais e como esses mesmos territórios estão representados nos Conselhos, depende da organização do poder público e da organização das elites locais da sociedade civil.

Em 2011, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) realizou uma pesquisa, cujos dados foram apresentados no Seminário Nacional: “O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito”. No referido levantamento, havia representação dos CRESS (Conselhos Regionais de Serviço Social) e seccionais em 15 tipos de conselhos, totalizando 315 conselhos. Havia representantes de 65 conselhos estaduais e 244 conselhos municipais.

Diante desse cenário, como estimular estratégias de processos de construção de mecanismos de coordenação integrada de defesa dos direitos fundamentais nas escalas locais e intralocais, a partir dos Conselhos Municipais?

Com relação ao debate da governança dos direitos civis nas escalas do cotidiano dos *territórios de vivências* (nos serviços sociais de saúde e assistência social), é plausível supor que a “exequibilidade” de uma estrutura (modalidade) de governança, que promova a inclusão “real” de forças sociais desprivilegiadas que possa depender da escala (social, territorial) na qual está sendo exercida, pode ser um caminho promissor para pensar numa “superação dialética” do poder da governança local como ator coletivo, a fim de resgatar agendas territoriais e políticas participativas de desenvolvimento socioeconômico, mas, sobretudo, político.

Além das importantíssimas redes de apoio, solidariedade e dos comitês de ajuda mútua que vêm sendo organizados de maneira autônoma nos bairros periféricos das cidades grandes e médias, que constituem as bases da governança territorial local, é necessário que a sociedade civil também pressione os governos municipais, estaduais e federal para que assumam certas medidas em suas respectivas alçadas de responsabilidade. Em contrapartida, as assimetrias e as interdependências das ações que configuram os territórios num mundo globalizado permanecerão invisíveis se a representação não der conta da dimensão relacional, que é em si a própria essência do conceito. Assim, as sínteses necessárias são aquelas em que as localizações das governanças são compreendidas como resultados de interações, e não a partir de sua noção absoluta. A cooperação, os fluxos e as redes prevalecem na análise dessas dinâmicas. O espaço de representação e da governança precisa ser multiescalar, para dar conta das reverberações que efeitos globais têm nos processos locais e vice-versa.

As(os) assistentes sociais brasileiras(os), seguindo orientação do conjunto CFESS/CRESS, têm participado dos espaços de controle social, em diálogo com as comissões temáticas dos Conselhos Regionais, em defesa das bandeiras de luta do Conjunto. A participação ocorre nos diversos

Conselhos de Direitos, além de outros espaços de articulação política, tais como: Fóruns, Frentes, Conferências etc. Tal inserção acontece em âmbito nacional, estadual, regional e municipal.

A participação do profissional do Serviço Social nesses espaços de controle democrático tem sido fundamental para defender as bandeiras de luta do próprio conjunto CFESS/CRESS, como podemos identificar nos Relatórios<sup>4</sup> desses encontros.

Participar nos Conselhos e demais formas de expressão do controle social é uma estratégia de articulação na perspectiva de fortalecer a democracia participativa, o controle democrático, a socialização da política e a transparência na utilização do fundo público (CRESS, 2020, p. 13).

A descentralização e as diversas formas de participação política e democrática, materializadas pelos conselhos de direitos, são estratégias importantes para o deslocamento de poder e para tornar as instâncias de decisão mais permeáveis à influência do cidadão. Mas, por si sós, a descentralização e a participação da sociedade civil em lócus de controle social e democrático não mudam o tipo de dominação, de clientelismo, que tem marcado as relações entre Estado e sociedade no Brasil, no sentido de viabilizar o acesso aos direitos de cidadania, incluindo o acesso a serviços de qualidade e resolutivos. Nesse sentido, é fundamental fomentar a participação de sujeitos plurais como forma de resistência na efetivação dos direitos.

### **3. As políticas sociais e o debate dos territórios na Bahia**

O Estado, nos seus diversos níveis de atuação e prestação de serviços, é o maior empregador das(os) assistentes sociais. Assim, para este

---

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.cfess.org.br/visualizar/menu/local/relatorios-e-deliberacoes-dos-encontros-nacionais>. Acesso em: 5 mar. 2024.

ensaio, foram priorizadas as políticas de saúde e de assistência social, que são os espaços sócio-ocupacionais que mais absorvem a mão de obra dessa categoria.<sup>5</sup>

No caso específico da Bahia, existem algumas peculiaridades que devem ser levadas em consideração ao debater os territórios, as políticas públicas, a participação democrática e a governança territorial. Nesse estado da federação, é adotada a divisão em Territórios de Identidade, através da Lei n. 10.705, de 14 de novembro de 2007, alterada pela Lei n. 13.468, de 29 de dezembro de 2015, contando com 27 Territórios de Identidade, englobando os 417 municípios baianos.

O conceito de Território de Identidade surgiu a partir dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar e à reforma agrária, sendo posteriormente adotado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário para a formulação de seu planejamento. A adoção como unidade de gestão para o estado da Bahia foi ajustada conceitual e metodologicamente para a formulação do planejamento em todas as dimensões, incluindo a realidade urbana e as atividades dos setores econômicos, secundário e terciário. Os Territórios de Identidade buscam consolidar-se enquanto objeto de planejamento e implantação de políticas públicas, reconhecendo a necessidade de descentralização e do envolvimento dos agentes locais como essenciais para o desenvolvimento.<sup>6</sup>

Observa-se que, apesar de possuir conceituação definida, ter os Conselhos Territoriais constituídos e em funcionamento, essa estrutura organizativa ainda não conseguiu atingir a forma de gestão espacial das políticas de saúde e de assistência social. Ou seja, essas políticas possuem

---

<sup>5</sup> A pesquisa nacional Perfil de Assistentes Sociais no Brasil, realizada pelo CFESS em 2024, revelou que atualmente 52,20% das profissionais residem em cidades do interior do Brasil, e dentre os espaços sócio-ocupacionais da categoria, 49,79% atuam na política de assistência social e 22,75 % na saúde. Disponível em: <https://www.cfess.org.br/arquivos/2022Cfess-PerfilAssistentesSociais-Ebook.pdf>. Acesso em: 19 maio 2024.

<sup>6</sup> Disponível em: [https://sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2650&Itemid=657&lang=pt](https://sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2650&Itemid=657&lang=pt). Acesso em: 5 mar. 2024.

outra organização do espaço territorial baiano, que não coincidem com os 27 Territórios de Identidade que estão definidos em Lei.

Na política de saúde, seguindo a diretriz da Regionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), de acordo com o sítio eletrônico da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia — Sesab (2024)<sup>7</sup> —, o território baiano é dividido em 28 regiões de saúde, que se juntam em nove macrorregiões, em conformidade com o Plano Diretor de Regionalização da Saúde (PDR). Como estrutura organizacional do executivo estadual, foram criados os Núcleos Regionais de Saúde, além dos órgãos colegiados, como os Conselhos de Saúde e as Comissões Intergestoras.

Segundo Flores (2015, p. 83, grifos do original), a modificação da unidade de planejamento (com a criação dos Territórios de Identidade — TI) traz uma série de consequências referentes à adaptação das velhas estruturas à nova regionalização:

[...] todo espaço é um *espaço herdado*, isto é, um espaço que acumula formas e estruturas de diversos tempos históricos, tempos que são sobrepostos criando um espaço presente, cujas formas informam inúmeras situações do passado, inclusive, funções e processos que podem ou não permanecer presentes nas formas remanescentes.

A distribuição dos municípios entre os Territórios de Identidade e as Regiões de Saúde obedece a critérios distintos, o que fragiliza o funcionamento das políticas públicas nesse estado, sendo necessária uma revisão profunda na distribuição territorial da Bahia, envolvendo todas as políticas, para que a população usuária dos serviços sociais não seja prejudicada.

Em relação à política de assistência social, a gestão cumpre o estabelecido na Política Estadual de Assistência Social<sup>8</sup> (Lei n. 14.637, de 28 de

---

<sup>7</sup> Disponível em: [http://www1.saude.ba.gov.br/mapa\\_bahia/indexch.asp](http://www1.saude.ba.gov.br/mapa_bahia/indexch.asp)

<sup>8</sup> Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-14637-2023-bahia-dispoe-sobre-a-politica-estadual-de-assistencia-social-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 19 maio 2024.

novembro de 2023), cuja lógica é municipalista, além disso, a menção aos Territórios de Identidade só aparece na supracitada lei no que concerne à composição da sociedade civil no Conselho Estadual de Assistência Social que, no seu artigo 8º, parágrafo único, diz: “A composição da sociedade civil no CEAS deverá abranger regiões distintas, de forma a contemplar a representação dos diferentes territórios de identidade do Estado”.

Nessa política, a territorialização aparece em consonância com o estabelecido no marco legal em vigor da assistência social (Loas, PNAS, NOB-RH/Suas e NOB/Suas 2012)<sup>9</sup> como uma das diretrizes do sistema de gestão da política de assistência social, para definir a utilização de recursos e a oferta de serviços, programas e projetos dessa política social; ou seja, o território apenas como instrumento.

Acerca das orientações normativas da assistência social, chegamos à Lei n. 12.435/2011, que modifica a LOAS, incorporando o Sistema Único de Assistência Social, que define como um dos seus objetivos “II — a vigilância socioassistencial, que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva de famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, vitimizações e danos” (Abreu, 2016, p. 165).

Esse uso funcional do território mitiga a potencialidade dos 27 Territórios de Identidade da Bahia, e em nada contribui para fomentar ações articuladas entre eles para atender às demandas da população, que precisa de proteção socioassistencial.

Na dissertação intitulada *A política de territorialização e suas inter-relações com a política pública de assistência social: o território de identidade litoral sul*, Spinola (2024, p. 122) revela:

Portanto, se faz necessário avaliar a dimensão territorial presente na Política Nacional de Assistência Social, uma vez que o processo de materialização dessa política pressupõe a consideração das desigualdades

---

<sup>9</sup> Loas: Lei Orgânica da Assistência Social; PNAS: Política Nacional de Assistência Social; NOB-RH/Suas: Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas.

entre diferentes densidades populacionais do território, a heterogeneidade e a desigualdade socioterritorial. Além disso, cabe ponderar que muitos dos resultados das ações da Política de Assistência Social impactam em outras políticas sociais, e que, portanto, torna-se fundamental construir ações territorialmente definidas, de forma intersetorial com as demais políticas públicas e vice-versa.

Cabe registrar que a divisão por Territórios de Identidade vai muito além da aproximação geográfica. Eles possuem características históricas e perfis populacionais semelhantes, cujos elementos, caso fossem considerados nos planejamentos dos municípios e do próprio governo do estado da Bahia, poderiam impulsionar a materialização de direitos e seguranças socioassistenciais previstos na legislação atual.

## Considerações finais

A questão central apreendida neste ensaio nos permite sustentar a argumentação de que o território é uma construção social, uma categoria transescalar, polissêmica e interdisciplinar, que exige uma formulação própria da atividade dos serviços na sua constituição e no campo das políticas sociais e do Serviço Social. Essa polissemia reforça a direção das abordagens institucionalistas e sistêmicas, que servem para o entendimento do tipo de regime de acumulação e modo de regulação do capitalismo brasileiro e dos processos presentes nas dinâmicas territoriais, em sua essência.

Dessa forma, foi possível reunir os fundamentos e um delineamento preliminar dos aspectos teóricos e metodológicos, a fim de entender as bases principais para a elaboração de uma concepção de território que ultrapasse a sua dimensão imediata e, ao mesmo tempo, apresente os elementos das formulações presentes sobre o tema do território no campo das políticas sociais e do Serviço Social.

Em diálogo com Torre (2022, p. 35), a governança territorial não se reduz, portanto, a uma visão idílica das relações econômicas e sociais, ou

seja, às formas de cooperação e a construções comuns. Nesse sentido, os conselhos de direitos necessitam de um maior incremento, fomentando a pluralidade dos sujeitos inseridos nesses espaços, de forma a serem lugares de resistência em disputa pelo poder local.

No caso específico da Bahia, é importante destacar que, para além das questões teórico-conceituais, a falta de conexão na organização territorial, para a implementação e a execução das principais políticas sociais, e a divisão do estado em Territórios de Identidade provocam uma limitação na atuação dos sujeitos envolvidos, dificultando o planejamento, a implementação e a execução dessas políticas.

Este ensaio teve como propósito suscitar um diálogo entre as categorias Território, Políticas Públicas Sociais, espaços de Controle Social e o Serviço Social, por entendermos que é fundamental avançarmos nesta discussão na área do Serviço Social.

## Referências

---

- ABREU, M. H. E. Fronteiras, armadilhas e muros: contribuições teórico-metodológicas para o debate sobre o território. *Katálysis*, Florianópolis, v. 21, n. 2, p. 261-270, maio/ago. 2018.
- ARREGUI, C. C.; KOGA, D. (org.). *Construção de conhecimentos em Serviço Social: entre periferias, territorialidades, narrativas, experiências e cartografias*. São Paulo: Educ, 2021.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *CapacitaSuas: configurando os eixos de mudança*. Brasília: Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008. v. 1.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2004.
- BRAVO, M. I.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.
- CASTRO, I. E. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). *Código de ética profissional do assistente social*. Brasília: CFESS, 1993a. Disponível em: [https://www.cfess.org.br/pdf/legislacao\\_etica\\_cfess.pdf](https://www.cfess.org.br/pdf/legislacao_etica_cfess.pdf). Acesso em: 19 maio 2024.



CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). *Lei n. 8.662, de 7 de junho de 1993*. Dispõe sobre a profissão de assistente social e dá outras providências. Brasília, 1993b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8662.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8662.htm). Acesso em: 9 ago. 2017

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). *Perfil de assistentes sociais no Brasil: formação, condições de trabalho e exercício profissional*. Brasília: CFESS, 2022. Disponível em: <https://www.cfess.org.br/arquivos/2022Cfess-PerfilAssistentesSociais-Ebook.pdf>. Acesso em: 19 maio 2024.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (CRESS). *Assistentes sociais em Conselhos de Direitos: possibilidades de afirmação das Bandeiras de Luta do Conjunto CFESS/CRESS*. São Paulo: CRESS 9ª Região, maio 2020. Nota Técnica.

DALLABRIDA, V. R. (org.). *Governança territorial e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí, v. 1, n. 2, p. 73-97, 2003.

FLORES, C. D. *Territórios de identidade na Bahia: saúde, educação, cultura e meio ambiente, frente à dinâmica territorial*. 2015. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

GADREY, J. *L'économie des services*. Paris: La Découverte, 19922. (Collection Repères).

KOGA, D. Construção de conhecimento em Serviço Social: embates a partir do território de vivência. In: ARREGUI, C. C.; KOGA, D. (org.). *Construção de conhecimentos em Serviço Social: entre periferias, territorialidades, narrativas, experiências e cartografias*. São Paulo: Educ, 2021. p. 22-43.

MARQUES, R.; DINIZ, R. Decifrando o acesso a direitos a partir das experiências nos territórios de vivência. In: ARREGUI, C. C.; KOGA, D. (org.). *Construção de conhecimentos em Serviço Social: entre periferias, territorialidades, narrativas, experiências e cartografias*. São Paulo: Educ, 2021. p. 86-110.

MIGUEL, L. F. Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal. Uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu. *Novos Estudos Cebrap*, n. 98, p. 145-161, mar. 2014.

NASCIMENTO, P. F. do; MELAZZO, E. S. Território: conceito estratégico na assistência social. *Serviço Social Revista*, Londrina, v. 16, n. 1, p. 66-88, jul./dez. 2013.

NERI, A. G. dos S.; LAURINDO, A. E. O. Território, assistência social e os desafios para o CRAS: apontamentos a partir da experiência de estágio curricular obrigatório em Serviço Social. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 16., 2018, Vitória. *Anais [...]* Vitória, 2018.

PEREIRA, I. A gestão do território no Suas em Niterói: entre a descentralização político-administrativa e a centralidade do território. In: ARREGUI, C. C.; KOGA, D. (org.). *Construção de conhecimentos em Serviço Social: entre periferias, territorialidades, narrativas, experiências e cartografias*. São Paulo: Educ, 2021. p. 131-135.

PIRES, E. L. S. A recomposição das escalas de governança, Estado e desenvolvimento territorial no Brasil. *GeoTextos*, v. II, n. 1, p. 113-137, jul. 2015.

PIRES, E. L. S. As escalas da governança territorial no Brasil: modalidades e regulação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLÍTICA E GESTÃO DE TERRITÓRIO, 3., 2018, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo, 2018.

PIRES, E. L. S. A espacialidade do desenvolvimento brasileiro em questão. *Geografia*, v. 44, n. 1, p. 57-58, jan./jun. 2019.

PIRES, E. L. S. *et al.* *Governança territorial: conceitos, fatos e modalidades*. Rio Claro: UESP — IGCE, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011.

PIRES, E. L. S. *et al.* A governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. *GEOgraphia*, v. 19, n. 41, p. 107-121, set./dez. 2017.

PIRES, E. L. S. (coord.) *et al.* *Governança territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento. Relatório Final de Pesquisa*. São Paulo: Fapesp, 2018. Processo 2015/25136-8.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA/SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Cartografia temática — Regionalizações — Territórios de identidade — Apresentação*. Salvador, [202-]. Disponível em: [https://sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2650&Itemid=657&lang=pt](https://sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2650&Itemid=657&lang=pt). Acesso em: 5 mar. 2024.

SGORLON, C. T. da S.; SUGUIHIRO, V. L. T. A atuação do Serviço Social nos Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos e o seu papel na democratização de informações. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE MÍDIA CIDADÃ, 11., 2017, Juiz de Fora. *Anais [...]*. Juiz de Fora, 2017.

SPINOLA, S. F. *A política de territorialização e suas inter-relações com a política pública de assistência social: o território de identidade litoral sul*. 2024. Dissertação (Mestrado em Política Social) — Programa de Pós-graduação em Política Social e Territórios, Universidade Federal do Recôncavo Baiano, Cachoeira, 2024.

TERTRE, C. du. Activités immatérielles et relationnelles: quels nouveaux enjeux de régulation pour les secteurs et les territoires? *Géographie, Économie, Société*, 4, p. 181-204, 2002.

TORRE, A. Elementos de governança territorial. In: PIRES, E. L. S. *Governança de territórios em desenvolvimentos desiguais: uma análise crítica*. São Paulo: Cultura Acadêmica Digital; Fundação Editora Unesp, 2022.

## Sobre os autores

ELSON LUCIANO SILVA PIRES – Doutor em Sociologia. Professor titular aposentado do Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento. Professor colaborador do Programa de Pós-graduação em Política Social e Territórios.

*E-mail:* elson.pires@unesp.br

HELENI DUARTE DANTAS DE ÁVILA – Doutora em Saúde Pública. Professora associada. Professora do curso de graduação em Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Política Social e Territórios.

*E-mail:* heleniavila@ufrb.edu.br

JUCILEIDE FERREIRA DO NASCIMENTO – Doutora em Política Social. Professora do curso de graduação em Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Política Social e Territórios.

*E-mail:* jucileide@ufrb.edu.br

