



## **A QUESTÃO TERRITORIAL E OS DESAFIOS PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O CASO DE CAIUÁ/SP**

**VIUDES**, Paula Fonseca do Nascimento

**RESUMO:** Propomos apresentar algumas reflexões acerca da questão territorial e suas implicações na Política de Assistência Social no município de Caiuá/SP, cuja maior parte da população vive na área rural onde foi instalado no ano de 2012 o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS na Agrovila III, porém, o acesso a Política de Assistência Social ainda é prejudicado pelas particularidades geográficas do município. Além da Agrovila III, a área rural do município de Caiuá é formada pela Agrovila IV e mais nove assentamentos rurais, tornando ainda mais complexa a gestão e operacionalização da política em questão.

**PALAVRAS-CHAVE:** Território. Caiuá. Assistência Social.

### **INTRODUÇÃO**

A Política de Assistência Social vem avançando com a incorporação da dimensão territorial, não apenas com a apropriação conceitual, mas que dê conta de seus significados, sobretudo na formulação, implementação e avaliação e operacionalização das políticas sociais.

Algumas particularidades sobre o município de Caiuá, que consideramos relevantes, tanto para operacionalização da Política de Assistência Social como para sua gestão, como o caso dos assentamentos e reassentamentos rurais, que exigem do poder público local estratégias diferenciadas.

O Município de Caiuá, por suas particularidades, a questão do território é de extrema relevância e mesmo sendo o CRAS instalado na Agrovila III, ainda não foi democratizado o acesso a esta política e, pois ainda há grandes barreiras geográficas ou não que impede as famílias de acessarem o CRAS e o CRAS de acessarem as famílias.

Além desta introdução, nosso artigo está dividido em outras quatro seções: na primeira apresentamos algumas considerações sobre o município de Caiuá; na segunda seção expomos sobre os assentamentos e reassentamentos rurais em Caiuá; na terceira seção tratamos da Política de Assistência Social em Caiuá. Por fim, na quarta seção, faremos algumas considerações sobre a temática tratada.



## 1 - CONSIDERAÇÕES SOBRE O MUNICÍPIO DE CAIUÁ/SP

O município de Caiuá está localizado na região oeste paulista e de acordo com o Censo do IBGE (2010), possuía 5.039 habitantes e algumas particularidades nos chamaram a atenção. A primeira delas refere-se à taxa de urbanização, que vem caindo ao longo dos anos, assim, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2013) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2010), no ano de 1991 a taxa de urbanização foi de 43,70%, caindo para 42,20% no ano de 2000 e, em 2010, para 38,30%. Já segundo a Fundação Seade, no ano de 2017, Caiuá tinha uma população total estimada em 5.435 habitantes, sendo que 38,31% viviam na zona urbana, revelando um dado oposto ao grau de urbanização da Região Administrativa de Presidente Prudente, que no mesmo ano foi de 91,21% e o Estado de São Paulo de 96,37%.

Tais dados sugerem estarmos frente a uma realidade particular, marcada não apenas pela localização de grande parte da população fora de sua área urbana principal, como também por todas as implicações que tal fato traz em termos de mobilidade e acessos deste maior contingente populacional.

Além da taxa de urbanização decrescente, outra particularidade chama atenção em Caiuá. Trata-se de um município com 551,16 km<sup>2</sup> de extensão territorial e com baixa densidade demográfica, que corresponde a 9,86 habitantes por km<sup>2</sup> (SEADE, 2017). Isso é especialmente relevante e deve ser considerado na elaboração das políticas públicas de uma forma geral, e principalmente pela Política de Assistência Social, que deve pensar estratégias diferenciadas para efetivar essas políticas, alcançar suas demandas e democratizar a oferta e o acesso aos serviços.

Grande parte da explicação para o baixo grau da taxa de urbanização e a baixa densidade populacional é a presença das denominadas Agrovilas (Agrovilas III e IV) e dos assentamentos rurais que foram sendo implantados de forma marcante, ao longo do tempo. São eles: Assentamento Maturi, implantado em 1998; Santa Rita, implantado em 1998; Santa Angelina, implantado em 2002; São Francisco, implantado em 2003; Malu, regulamentado em 2003; Luís Moraes Neto, implantado em 2003; Nossa Senhora das Graças, regulamentado em 2010; Engenho e Santo Antônio, no ano de 2003.

Assim, qualquer análise desta realidade deve ser sempre iniciada considerando os nove assentamentos rurais e duas Agrovilas (III e IV), visto que, por exemplo, os moradores devem realizar frequentes deslocamentos em grandes distâncias para acessar os serviços públicos ou outras necessidades mais ou menos cotidianas.



## 2 - ASSENTAMENTOS E REASSENTAMENTOS RURAIS EM CAIUÁ/SP

Os assentamentos rurais fazem parte das políticas públicas implementadas no campo brasileiro, e Carvalho (1998) os define da seguinte forma:

Compreende o conjunto de famílias de trabalhadores rurais vivendo e produzindo num determinado imóvel rural, desapropriado ou adquirido pelo governo federal (no caso de aquisição, também, pelos governos estaduais), com o fim de cumprir as disposições constitucionais e legais relativas à reforma agrária. A expressão assentamento é utilizada para identificar não apenas uma área de terra, no âmbito dos processos de reforma agrária, destinada à produção agropecuária e ou extrativista, mas, também, um agregado heterogêneo de grupos sociais constituídos por famílias de trabalhadores rurais. (CARVALHO, 1998, p. 7).

Leite (2004) apresenta algumas contribuições sobre o impacto da implantação de assentamentos rurais e ressalta as dimensões econômicas, políticas e sociais deste processo, observando que nas distintas fases do assentamento (constituição, implantação e consolidação), estas dimensões pesam diferenciadamente. Em seus estudos, Leite (2004) destaca três dimensões de abrangência dos impactos dos assentamentos rurais. A primeira diz respeito à área de influência dos impactos (local e regional). A segunda trata de uma questão estrutural e que se relaciona com um projeto da própria questão agrária e das políticas de desenvolvimento, que é o fato das políticas de assentamentos trazerem pessoas historicamente excluídas deste processo para o mundo do direito.

Assentar significa reconhecer uma situação de conflito, na qual determinados agentes sociais passam a ter acesso a demandas, muitas das quais até então ignoradas, que podem permitir sua transformação em direitos, o que implica trazer uma mediação legal para o conflito. Daí deriva uma das primeiras dimensões do que se poderia chamar "impacto" dos assentamentos: trazer determinados segmentos para a experiência com o mundo dos direitos, na medida em que o assentamento, em si mesmo, implica o reconhecimento do direito a um determinado pedaço de terra (o que é diferente do reconhecimento do direito a terra em geral). A trajetória dos assentados, suas alianças, possibilidades de coesão e de constituição de espaços de poder, as relações que estabelecem entre si, com o Estado, com as forças políticas locais, são definidoras das possibilidades de consolidação desse direito e/ou de seu desdobramento em outros direitos (já dados ou novos). Desse ponto de vista, o assentamento representa uma ruptura com uma situação anterior e aparece, ele mesmo, como resultado de relações de poder (LEITE, 2004).

A terceira dimensão diz respeito aos impactos derivados da instalação e reprodução, da materialização do assentamento em si, quando os sujeitos ali inseridos deverão estabelecer novas redes de relações na busca da infraestrutura básica, das políticas de saúde, educação, saneamento, crédito. As formas de organização, de produção e comercialização estão presentes dentro deste eixo (Ibid.).

Para Medeiros (1994), é necessário pensar interdisciplinarmente os assentamentos rurais, e segue afirmando a necessidade de:



Pensar os agrupamentos, arranjos e conflitos que emergem nesses espaços, as relações entre eles e as diversas instâncias de mediação, estatais inclusive, nas suas dimensões não apenas políticas ou econômicas, mas socioculturais, permeadas por relações de parentesco, étnicas, de gênero de compadrio, de vizinhança. A trajetória desses grupos com relação às formas de organização econômica e representação política (...) sofre inflexões provocadas por fatores que podem parecer estranhos, mas na realidade, eles não são. (MEDEIROS, 1994, p. 12-13)

Para Mazzini (2007), as políticas de assentamentos rurais constituem políticas de desenvolvimento regional e não de compensação social. Acreditamos que tais assentamentos carecem de complementação de outros tipos de políticas públicas, para que os reflexos do desenvolvimento proporcionados por eles sejam ampliados.

Na zona rural do município de Caiuá, foram estabelecidos nove assentamentos e um reassentamento rural. O assentamento Maturi foi o primeiro assentamento a ser implantado em Caiuá, no ano de 1998, sendo o maior do município, com 4.519,35 ha, no qual estão assentadas 172 famílias e é, juntamente com o assentamento Luís de Moraes Neto, o que se encontra mais distante da sede do município de Caiuá (área urbana), cerca de 60 km, segundo a Casa da Agricultura do município.

Já o Assentamento Santa Rita, também implantado em 1998, está em uma área bem menor quando comparado ao assentamento Maturi, com 523,54 ha, possuindo 21 lotes. Os assentamentos Santa Angelina, regulamentado em 2002, com 23 lotes, São Francisco, em 2003 com 22 lotes, Malú, regulamentado também em 2003, com 25 lotes, e o assentamento Santa Rita, criado em 1998 com 21 lotes, compõem um bloco de pequenos assentamentos.

O assentamento Luís de Moraes Neto foi regulamentado em 2003, quando foram assentadas 72 famílias em uma área de 1.713,09 ha, pertencente a um único dono e atualmente com 104 lotes, segundo a Casa da Agricultura de Caiuá.

Por fim, o assentamento Engenho, regulamentado no ano de 2001 com 19 lotes, sendo que 15 destes lotes encontram-se localizados no município de Caiuá e 4 no município de Presidente Epitácio.

Os assentamentos citados recebem assistência técnica do Itesp de Presidente Epitácio e Presidente Venceslau enquanto o assentamento Luís Moraes Neto é de responsabilidade técnica do INCRA.

Já o reassentamento denominado Lagoa São Paulo, criado no ano de 1983 (nos municípios de Presidente Epitácio e Caiuá), cuja assistência técnica é de responsabilidade da CESP (Companhia Energética de São Paulo), foi o que deu origem às chamadas Agrovilas III e IV de Caiuá, com objetivo de abrigar as famílias que residiam nas ilhas e fazendas que foram alagadas com a construção da Usina Hidrelétrica Sérgio Motta (Porto



Primavera), no município de Rosana, além dos indivíduos que antes trabalhavam na construção da usina e ficaram desempregados.

A CESP foi uma grande interventora nesta região, com a criação de 3 hidrelétricas (Rosana, Primavera e Taquaruçu), visto que iniciou o processo de reassentamento de famílias atingidas pelo alagamento provocado pelas barragens. O projeto de construção da Usina Hidrelétrica Sérgio Motta foi iniciado pela CESP durante o governo Paulo Maluf, no ano de 1980, ainda durante a ditadura militar. Inicialmente, previsto para ser concluída no ano de 1988, a última unidade geradora só foi inaugurada no ano de 2003. Sua barragem é a mais extensa do Brasil, atingindo 10.186,20m de comprimento<sup>1</sup>.

Mazzini (2007) afirma que foram inúmeros os impactos derivados diretamente da implantação das hidrelétricas:

- a) Modificação da paisagem, com a o surgimento dos gigantes lagos, fruto do represamento dos Rios, alagamento de áreas antes povoadas, surgimento das barragens e reassentamentos da população atingidas por elas; b) Calcula-se que para construção das hidrelétricas se utilizou, ao mesmo tempo, aproximadamente 10 mil homens em cada uma das três hidrelétricas, que vieram de todas as partes do país, principalmente da região nordeste; c) A vila piloto que abrigava todo este contingente humano, em Rosana, tornou-se o Distrito de Primavera totalmente planejado pela CESP; d) Sugiram os primeiros reassentamentos rurais [...] f) Construção de novas estradas, além das já construídas; g) Aumento colossal da oferta de emprego; h) Dinamização do comércio regional (MAZZINI, 2007, p. 112-113).

Conforme informações da Casa da Agricultura de Caiuá, as famílias, que antes eram ribeirinhas, receberam da CESP, além do lote, também um terreno na vila (ou Agrovilas III e IV) e assim, na maioria dos casos, as famílias ribeirinhas foram morar nos lotes, e muitos venderam o terreno da Agrovila, de forma legal, pois as famílias reassentadas tinham a escritura da terra.

Tanto na Agrovila III, quanto na Agrovila IV, há uma Escola Municipal, com ensino fundamental e Educação de Jovens e Adultos, Programa Saúde da Família em cada uma delas e o CRAS na Agrovila III.

### **3 - A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM CAIUÁ/SP**

As informações tratadas anteriormente nos permite uma averiguação das características particulares do município de Caiuá, as quais deveriam condicionar a Política de Assistência Social e sua gestão naquele município. Assim, busca-se compreender os desafios presentes ali, a partir da análise da política e da gestão da Assistência Social.

---

<sup>1</sup> [http://www.cesp.com.br/portalCesp/portal.nsf/V03.02/Empresa\\_UsinaPorto?OpenDocument](http://www.cesp.com.br/portalCesp/portal.nsf/V03.02/Empresa_UsinaPorto?OpenDocument)> Acesso em 20 de dezembro de 2015.



O município possui um único Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, que está localizado na Agrovila III (área rural) e não possui Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. O Órgão Gestor está localizado na área urbana com as Coordenações da Política de Assistência Social e do Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico. No mês de junho de 2017, 888 famílias encontravam-se inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, de acordo com o SAGI/MDS, 2017, e de acordo com a mesma fonte e mês de referência, havia 339 famílias recebendo o Programa Bolsa Família.

No quadro 1, apresentamos algumas informações coletadas durante pesquisa realizada no ano de 2015, sobre a distribuição das famílias cadastradas no Cadastro Único, a partir dos assentamentos, agrovilas e bairros. Este quadro demonstra que a maior parte das famílias cadastradas no Cadastro Único está, de fato, na zona rural, apesar de uma quantidade significativa de famílias na zona urbana (36%), identificada como “Centro”.

**Quadro 1. Distribuição das famílias cadastradas no Cadastro Único e Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família em Caiuá.**

Bairros	Total cadastradas CadÚnico	Famílias beneficiárias	% de famílias beneficiárias
Agrovila III	153	66	18%
Agrovila IV	67	26	7,9%
Assentamento Engenho II	13	6	1,5%
Assentamento Luiz de Moraes Neto	51	29	6,0%
Assentamento Malu	10	7	1,2%
Assentamento Maturi	94	51	11%
Assentamento Nossa Senhora das Graças	33	22	3,9%
Assentamento Santa Angelina	10	3	1,2%
Assentamento Santa Rita	13	6	1,5%
Assentamento Santo Antônio	25	12	2,9%
Assentamento São Francisco	12	7	1,4%
Centro	306	83	36%
Outros	62	17	7,3%
Total	851	335	100%

Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais, 2015, elaboração própria.



Dentre as Agrovilas, a Agrovila III, onde o CRAS está instalado, é aquela que contém mais famílias cadastradas no Cadastro Único, perfazendo 18%, seguida do Assentamento Maturi com 11%. Isto significa que, apesar do CRAS estar instalado na Agrovila III e poder estabelecer relação de proximidade com as famílias ali residentes, há uma quantidade significativa de outras famílias que devem acessar os serviços de Proteção Social Básica e que não estão próximas ao CRAS.

A partir de informações levantadas junto a Casa da Agricultura de Caiuá, as Agrovilas III e IV estão distantes da área urbana (ou “Centro”) cerca de 50 km (por estrada pavimentada) ou cerca de 20 km (por estrada não pavimentada) e o assentamento mais distante da área urbana é o Maturi, cerca de 60 km. Isso significa que a Agrovila III, onde o CRAS está instalado, está distante cerca de 30 km do assentamento Maturi, o que aumenta a complexidade da situação, se pensarmos que o assentamento Maturi tem 172 lotes.

É possível, portanto, afirmar que tal condicionante acaba exigindo estratégias diferenciadas para que os serviços possam ser acessados e para que as ações possam ser efetivadas, no sentido da democratização do acesso à política pública. Estas estratégias devem ser pensadas e planejadas, além da equipe técnica do CRAS precisar articular suas ações com outras políticas que atuam na zona rural, como com a Política de Saúde, que percorre todos os assentamentos e agrovilas com motocicletas disponibilizadas pela Prefeitura<sup>2</sup>.

Durante a mesma pesquisa realizada no ano de 2015, apresentamos no quadro 2, a partir dos dados do Cadastro Único, a quantidade de famílias que possuíam renda mensal per capita de até R\$77,00, as quais, portanto, viviam em situação de extrema pobreza, vulnerabilidade e risco social.

**Quadro 2. Distribuição das famílias segundo a renda mensal per capita em Caiuá.**

Bairros	Renda de até R\$ 77,00		Renda acima R\$ 77,01	
	Abs.	%	Abs.	%
Agrovila III	66	43,1	87	56,9
Agrovila IV	21	31,3	46	68,7
Assentamento Engenho II	5	38,5	8	61,5
Assentamento Luiz de Moraes Neto	19	37,3	32	62,7
Assentamento Malu	5	50,0	5	50,0
Assentamento Maturi	24	25,5	70	74,5
Assentamento Nossa Senhora das Graças	10	30,3	23	69,7
Assentamento Santa Angelina	3	30,0	7	70,0

<sup>2</sup> Informações obtidas através de entrevista com a Assistente Social do CRAS. Entrevista realizada em janeiro e novembro de 2015.



Assentamento Santa Rita	4	30,8	9	69,2
Assentamento Santo Antônio	11	44,0	14	56,0
Assentamento São Francisco	4	33,3	8	66,7
Subtotal	172	35,8	309	64,2
Centro	81	26,5	225	73,5
Outros	22	35,5	40	64,5
Total	275	32,3	574	67,7

Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais, 2015, elaboração própria.

Estes dados são extremamente relevantes, pois demonstram que haviam 1724 famílias em situação de extrema pobreza na zona rural no ano de 2015, com destaque para a Agrovila III que, inclusive, apresenta uma média superior de famílias nesta situação, acima do conjunto das demais áreas rurais identificadas.

É preciso, portanto, problematizar a questão territorial e de acesso a própria política pública com olhar para a situação das famílias para que, de uma forma planejada, a Política de Assistência Social, juntamente com outras políticas públicas, verifique se as famílias continuam nas mesmas situações e possa contribuir para o enfrentamento e superação dessa situação.

Surge, com isso, a necessidade de se reconhecer, em toda sua complexidade e diversidade, a realidade em que a política pública atua.

#### **4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É possível vislumbrar na realidade de Caiuá a localização do CRAS em uma Agrovila (área rural), como primeiros passos de uma estratégia de territorialização que, por sua vez, incidem sobre a formulação, operacionalização e gestão da política pública.

Porém, mesmo considerando sua importância (que não é pequena), não há como deixar de lado que não é possível reduzir a dimensão territorial e todas as questões que ela implica com a localização e delimitação de áreas de abrangência do CRAS.

Ao estudar a Política de Assistência Social em um município com as características de Caiuá, podemos destacar algumas contribuições, apontamentos e levantar questões que possam nortear outros estudos acerca da temática aqui tratada.

A primeira diz respeito a grande dificuldade no que tange às condições objetivas de trabalho, que são deficientes em muitos casos, quer seja pela ausência de recursos financeiros e humanos, ou pela grande extensão territorial que dificulta e/ou impede que as famílias acessem o CRAS (ou outras políticas públicas) e que a equipe técnica do CRAS alcance as famílias.





Há muitos desafios para romper as barreiras das distâncias geográficas e das informações. Se os desafios são grandes, é preciso pensar estratégias e refletir sobre possíveis maneiras para romper tais barreiras, de forma articulada para que o acesso seja, de fato, democratizado e assim buscarem cumprir a função de garantir direitos, próprios da Política de Assistência Social.

Em Caiuá, por suas particularidades tratadas anteriormente, a questão do território é de extrema relevância e mesmo sendo o CRAS instalado na Agrovila III, ainda não foi democratizado o acesso a esta política e, a implantação de uma equipe volante poderia dar um salto qualitativo neste sentido.

A ideia de territorializar e considerar a territorialidade de serviços públicos a partir do CRAS permite conferir importância a três pontos: o primeiro é a questão da proximidade, isto é, tanto a equipe estar próxima das famílias, como as famílias estarem próximas do CRAS; o segundo ponto diz respeito ao reconhecimento do território naquilo que se refere às suas potencialidades e demandas, e o terceiro diz respeito ao acesso a informação, em dois sentidos: o primeiro relativo à informação para a população do território sobre a oferta dos serviços e das atividades desenvolvidas no CRAS e o segundo relacionado às informações que as equipes técnicas e gestores devem ter sobre o território.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

BRASIL, **Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, 2012.

INSTITUTO de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Ipeadata, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. IBGE, 2010.

LEITE, Sérgio Pereira et al. **Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

MAZZINI, Eliane de Jesus Teixeira. **Assentamentos rurais no Pontal do Paranapanema - SP: uma política de desenvolvimento regional ou de compensação social?** Dissertação de Mestrado. Unesp: Presidente Prudente. 2007.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo et alii. **Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar**. Editora da Universidade Estadual Paulista. São Paulo, 1994.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2010. Disponível em <<http://www.atlasbrasil.org.br>>



SAGI/MDS. **Relatório de Informações Sociais**. 2015. Disponível em  
<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php?kseg=1>>