

revista cidades



 UNIVERSIDADE
FEDERAL DA
FRONTEIRA SUL

equipe editorial

Cidades é uma publicação voltada à divulgação de pesquisas e reflexões que envolvem a compreensão da problemática urbana a partir de um olhar preferencial, mas não exclusivamente geográfico.

Fundada em 2002 sob a responsabilidade do Grupo de Estudos Urbanos (GEU), ela está hoje sediada na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) sob a responsabilidade de um Conselho Editorial que, em 2020, assumiu a revista sob o compromisso com a pluralidade na produção do conhecimento no campo dos estudos urbanos.

A revista tem como objetivo contribuir para ampliar nossa capacidade de ler e interpretar o processo de urbanização e as cidades num período em que tem se aprofundado a complexidade das relações que orientam processos e dinâmicas e se aceleram o ritmo das transformações.

Cidades está vinculada à linha de pesquisa Produção do espaço urbano-regional do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFFS.

Publicação sob responsabilidade da Universidade Federal da Fronteira Sul Rodovia SC 484 - Km 02, - Chapecó, SC, Brasil. CEP 89815-899
ISSN (online) 2448-1092

cidades.uffs.edu.br
@revistacidades



Programa de
Pós-Graduação
em Geografia

volume 15 | número 24 | ano 2023

Conselho editorial

Dr.^a Catherine Chatel

Université Paris Cité, França

Dr. Igor Catalão

Universidade Federal da Fronteira Sul, Brasil

Dr. Márcio José Catelan

Universidade Estadual Paulista, Brasil

Dr. Oscar Sobarzo

Universidade Federal de Sergipe, Brasil

Dr. William Ribeiro

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Responsável editorial

Dr. Igor Catalão

Universidade Federal da Fronteira Sul, Brasil

Direção de arte e design

Arq. e Urb. Amanda Rosin de Oliveira

Universidade de São Paulo, Brasil

Equipe de apoio

Me. Carliana Grosseli

Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

Me. João Henrique Zoehler Lemos

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Vitor Hugo Batista

Universidade Federal da Fronteira Sul, Brasil

Bibliotecária responsável

Franciele Scaglioni da Cruz

Universidade Federal da Fronteira Sul, Brasil

Projeto gráfico e diagramação

AROLab | Amanda Rosin de Oliveira

Capa: Colagem autoral por Inayara Sampaio




Esta revista está licenciada sob a Creative Commons Attribution 4.0 License.

Conselho Editorial Internacional


Dr.^a Alicia Lindón, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, alicia.lindon@gmail.com
Dr.^a Ana Fani Alessandri Carlos, Universidade de São Paulo, Brasil, anafanic@usp.br
Dr. Angelo Serpa, Universidade Federal da Bahia, Brasil, angeloserpa@hotmail.com
Dr.^a Aurélia Michel, Université Paris Cité, França, aurelia.michel@univ-paris-diderot.fr
Dr. Carles Carreras, Universitat de Barcelona, Espanha, ccarreras@ub.edu
Dr.^a Carme Bellet, Universitat de Lleida, Espanha, carme.bellet@udl.cat
Dr.^a Claudia Damasceno, École des Hautes Études en Sciences Sociales, França, claudia.damasceno@ehess.fr
Dr.^a Diana Lan, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, dlan@fch.unicen.edu.ar
Dr.^a Doralice Sátyro Maia, Universidade Federal da Paraíba, Brasil, dsatyromaia@gmail.com
Dr. Federico Arenas, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, farenasv@uc.cl
Dr. Gabriel Silvestre, University of Sheffield, Reino Unido, g.silvestre@sheffield.ac.uk
Dr. Horacio Capel, Universitat de Barcelona, Espanha, hcapel@ub.edu
Dr. Jan Bitoun, Universidade Federal de Pernambuco, Brasil, bitounjan@gmail.com
Dr. José Borzachiello da Silva, Universidade Federal do Ceará, Brasil, borzajose@gmail.com
Dr. Laurent Vidal, Université de La Rochelle, França, lvidal@univ-lr.fr
Dr.^a Leila Christina Dias, Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil, leila@cfh.ufsc.br
Dr.^a Luciana Buffalo, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, lubuffalo@gmail.com
Dr. Luis Alberto Salinas Arreortua, Universidad Nacional Autónoma de México, México, luis_arreortua@hotmail.com
Dr.^a Maria Encarnação Beltrão Sposito, Universidade Estadual Paulista, Brasil, mebsposito@gmail.com
Dr.^a María Laura Silveira, Conicet/Universidad de Buenos Aires, Argentina, maria.laura.silveira.1@gmail.com
Dr.^a Odette Carvalho de Lima Seabra, Universidade de São Paulo, Brasil, odseabra@usp.br
Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil, paulo.soares@ufrgs.br
Dr. Pedro de Almeida Vasconcelos, Universidade Federal da Bahia, Brasil, pavascon@uol.com.br
Dr. Roberto Lobato Corrêa, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil, lobatocorrea39@gmail.com
Dr. Rodrigo Hidalgo, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, rodrigohidalgogeo@gmail.com
Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Junior, Universidade Federal do Pará, Brasil, stclair-jr@hotmail.com
Dr.^a Tatiana Schor, Universidade Federal do Amazonas, Brasil, tatiana.schor@gmail.com
Dr. Vincent Berdoulay, Université de Pau et des Pays de l'Adour, França, vincent.berdoulay@univ-pau.fr

índice




P.05 - 08

APRESENTAÇÃO



P.09 - 10


**POLÍTICA
EDITORIAL**



P.11 - 20

**HOJE, A
INTELIGÊNCIA
ESPACIAL**

JAQUES LEVY



P.21 - 48

**LA
FRAGMENTACIÓN
SOCIOESPACIAL A
TRAVÉS DE LA VIDA
COTIDIANA:**
Análisis de prácticas
espaciales de
habitantes de
Marabá-PA (Brasil)


**ALEJANDRO
MORCUENDE;
JEAN LEGROUX**



P.49 - 61

**DEBATE SOBRE
MUNICÍPIOS DE
PEQUENO PORTE
I NA POLÍTICA
DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL**

**PAULA FONSECA
DO NASCIMENTO**




P.62 - 87

**OS TERRITÓRIOS
PERIFÉRICOS DA
METRÓPOLE DE SÃO
PAULO:**

Do "Desenvolvimento
desigual e
combinado" à
"Desconstrução
realmente existente"

**DANIEL MANZIONE
GIAVAROTTI**




P.88 - 111

**FACES
CONTEMPORÂNEAS
DA URBANIZAÇÃO
E DO URBANO NO
BRASIL**

Um caso do
semiárido

**DENISE ELIAS;
RENATO PEQUENO**



P.112 - 152

**MOVIMENTOS
SOCIAIS URBANOS
E CIDADANIAS
PERIFÉRICAS
INSURGENTES:**

A luta dos moradores
do Calabar
(Salvador, BA) pelo
direito à cidade

**RAIQUE LUCAS DE JESUS
CORREIA; GABRIEL BARROS
GONÇALVES DE SOUZA;
JOSÉ EUCLIMAR XAVIER DE
MENEZES**

DEBATE SOBRE MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

PAULA FONSECA DO NASCIMENTO
Universidade Federal da Paraíba
paulageosocial@gmail.com

RESUMO

A classificação por porte populacional dos municípios brasileiros instituída pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no ano de 2004, significou um importante avanço quanto à centralidade da perspectiva socioterritorial na operacionalização dessa política pública, incorporada pelos trabalhadores, gestores e pesquisadores atuantes na área, sendo possível, atualmente, tratar desta política a partir de cinco portes populacionais, sendo eles: Pequeno I (até 20.000 habitantes), Pequeno II (de 20.001 a 50.000 habitantes), Médio (de 50.001 a 100.000 habitantes), Grande (de 100.001 a 900.000 habitantes) e Metrópole (mais de 900.000 habitantes). Ao gerar um agrupamento de municípios, como é o caso dos portes populacionais da política pública de assistência social, pressupõe-se um certo grau de homogeneidade dentro de cada agrupamento, o que não significa que não haverá desigualdade(s) entre os municípios pertencentes a cada porte, mas se observa a frequência de uma ou mais variáveis que se destacam e caracterizam o agrupamento. Nosso texto tratamos do agrupamento Pequeno Porte I, com a frequência absoluta do número de habitantes, mas com alto grau de desigualdade e heterogeneidade entre os municípios pertencentes a este agrupamento.

PALAVRAS-CHAVE: Território. Pequeno Porte I. Política de Assistência Social.



Esta revista está licenciada sob a Creative Commons Attribution 4.0 License.

DEBATE ON SMALL MUNICIPALITIES I IN THE SOCIAL ASSISTANCE POLICY

ABSTRACT

The classification by population size of Brazilian municipalities established by the National Social Assistance Policy (PNAS), in 2004, meant an important advance in terms of the centrality of the socioterritorial perspective in the operationalization of this public policy, incorporated by workers, managers and researchers working in the area. , it is currently possible to deal with this policy from five population sizes, namely: Small I (up to 20,000 inhabitants), Small II (from 20,001 to 50,000 inhabitants), Medium (from 50,001 to 100,000 inhabitants), Large (from 100,001 inhabitants). to 900,000 inhabitants) and Metropolis (over 900,000 inhabitants). When generating a grouping of municipalities, as is the case with the population sizes of the public social assistance policy, a certain degree of homogeneity within each group is assumed, which does not mean that there will be no inequality(s) between the municipalities belonging to each size, but the frequency of one or more variables that stand out and characterize the grouping is observed. Our text deals with the Small Size I group, with the absolute frequency of the number of inhabitants, but with a high degree of inequality and heterogeneity between the municipalities belonging to this grouping.

KEYWORDS: Territory. Small Size I. Social Assistance Policy.

DEBATE SOBRE PEQUEÑOS MUNICIPIOS I EN LA POLÍTICA DE ASISTENCIA SOCIAL

RESUMEN

La clasificación por tamaño de población de los municipios brasileños establecida por la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS), en 2004, significó un importante avance en cuanto a la centralidad de la perspectiva socioterritorial en la operacionalización de esta política pública, incorporada por trabajadores, gestores e investigadores que trabajan en el área. , actualmente es posible abordar esta política desde cinco tamaños de población, a saber: Pequeña I (hasta 20.000 habitantes), Pequeña II (de 20.001 a 50.000 habitantes), Mediana (de 50.001 a 100.000 habitantes) , Grande (de 100.001 habitantes) a 900.000 habitantes) y Metrópolis (más de 900.000 habitantes). Al generar una agrupación de municipios, como es el caso de los tamaños poblacionales de la política pública de asistencia social, se asume cierto grado de homogeneidad dentro de cada grupo, lo que no significa que no existirá(n) desigualdad(es) entre los municipios pertenecientes a cada tamaño, pero se observa la frecuencia de una o más variables que sobresalen y caracterizan la agrupación. Nuestro texto trata del grupo Pequeño Porte I, con la frecuencia absoluta del número de habitantes, pero con un alto grado de desigualdad y heterogeneidad entre los municipios pertenecientes a este grupo.

PALABRAS CLAVE: Territorio. Pequeña I. Política de Asistencia Social.

1 | INTRODUÇÃO

A perspectiva de uma política social, que consolide uma identidade nacional por meio de um sistema único, precisa obrigatoriamente observar e evidenciar sua diversidade e desigualdade manifestadas no cotidiano de suas populações, sejam elas urbana ou rural, com forte dispersão populacional, ou das regiões regidas pelas águas, pela aridez, pelas cheias, de extremos, com baixíssimas ou altíssimas densidades demográficas, de proximidades e isolamentos, fronteiras internacionais, ou ainda ter em conta uma característica que é, ao mesmo tempo, um desafio.

Assim, destacamos o papel do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado no ano de 2005 e atualizado em 2012 que pauta-se no pacto federativo, supondo referência a significados e responsabilidades comuns, destacando as competências nos três níveis de governo, que materializa os princípios, diretrizes e os eixos estruturantes da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, estabelecendo um novo modelo de gestão, com enfoque na proteção social, organizado por níveis de complexidade: proteção social básica e especial, de média e alta complexidade.

O SUAS (2012) parte do reconhecimento da assistência social como direito social, responsabilidade do Estado e da compreensão da complexidade da realidade e estruturas sociais. A Constituição Federal de 1988 afirma essa concepção, ao preconizar a assistência social como dever do Estado e direito do cidadão, público e reclamável (BRASIL, 2013 a).

A identidade atribuída à assistência social a partir de 1988 rompe com seu histórico reconhecimento no campo de práticas de caridade e assistencialistas, de caráter eventual, descontínua e tratada como caso de polícia. Desta forma, a partir de 1988 a política de assistência social passa a integrar o tripé da Seguridade Social, se firmando no campo do direito.

O sentido de um sistema único é ao mesmo tempo, ofertar serviços em todo território brasileiro de forma padronizada e tipificada, mas levando em consideração as singularidades de cada região. E assim estabelecemos nosso foco analítico aqui empreendido, onde propomos um debate acerca dos municípios brasileiros com uma população igual ou inferior a 20.000 habitantes, classificados pela Política Nacional de Assistência Social (2004) como pequeno porte I.

A classificação por porte populacional dos municípios brasileiros significou um importante avanço quanto à centralidade da perspectiva socioterritorial na operacionalização e financiamento desta política pública, sendo possível, atualmente, tratar a partir de cinco portes municipais, sendo eles: Pequeno I (até 20.000 habitantes), Pequeno II (de 20.001 a 50.000 habitantes), Médio (de 50.001 a 100.000 habitantes), Grande (de 100.001 a 900.000 habitantes) e Metrópole (mais de 900.000 habitantes) (NASCIMENTO, 2021).

Ao gerar um agrupamento (ou classificações) de municípios (como é o caso dos portes populacionais), pressupõe-se um certo grau de homogeneidade dentro de cada agrupamento, sem desconsiderar

as singularidades das regiões ou municípios, sendo o pequeno porte I o agrupamento com forte impacto, correspondendo a 68% dos municípios brasileiros, segundo o IBGE, em 2021, o que corresponde a 3.770 municípios.

Desta forma, destacamos que “estamos diante de uma realidade complexa com uma imensidão de municípios, mas com baixo percentual de população, ou seja, uma expressiva representatividade de entes federados, mas com baixa representatividade populacional” (NASCIMENTO, 2021, p. 21).

É contraditório falarmos de homogeneidade em um país como o Brasil, com sua dimensão continental, evidenciando suas diversidades e desigualdades manifestadas sobre o local de moradia ou de vivência da população como fator determinante para o acesso ou não acesso à política pública.

A referida classificação tem o propósito de otimizar e hierarquizar a operacionalização do SUAS, identificando as ações de proteção básica de atendimento que devem ser prestadas na totalidade dos municípios brasileiros, além das ações de proteção social especial, de média e alta complexidade, que devem ser estruturadas pelos municípios de médio, grande porte e metrópoles, bem como pela esfera estadual, por prestação direta, como referência regional ou pelo assessoramento técnico e financeiro na constituição de consórcios intermunicipais (BRASIL, 2005).

Na atualidade, não há um aprofundamento no debate em torno de questões conceituais sobre os municípios classificados pela Política Nacional de Assistência Social como pequeno porte I, ou sequer,

um embate ou consenso teórico-metodológico sobre o assunto, pois a literatura ainda é incipiente.

Se não há um aprofundamento interno na política aqui estudada, é preciso buscarmos em outras áreas do conhecimento o acúmulo teórico-metodológico necessário para ampliar o debate que aqui propomos. Assim, como em 2004, quando a Política Nacional de Assistência Social foi aprovada e a categoria “território” incorporada, isso só foi possível a partir da apropriação do acúmulo teórico-metodológico desenvolvido pela Geografia ao longo do tempo, havendo incorporação das análises de Milton Santos sobre a ideia de “território usado”.

Desde então, pesquisadores, gestores e profissionais desta política, vêm se apropriando, colaborando e agora participando da construção de uma base teórica a respeito dos diversos territórios de atuação.

Nesse debate sobre o Pequeno Porte I, a Geografia contribui novamente com seu acúmulo, mesmo que não tenha uma vasta literatura e um consenso sobre as pequenas cidades, cidades pequenas, cidades locais ou mesmo sobre os municípios, no entanto há uma proposição já desenvolvida, elaborada e construída analiticamente.

2 | MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I: DE QUE ESTAMOS FALANDO?

Do ponto de vista metodológico para as políticas públicas, o termo município segue em uso corriqueiro, pois representa a instituição territorial que mais se aproxima da escala geográfica local, apreendendo suas dinâmicas a partir da vida cotidiana. Se pensarmos na cobertura de uma política pública, ela deve ser municipal e não apenas urbana, ao se referir às cidades.

Mesmo assim, temos um entrave teórico-metodológico, pois faz-se pertinente delimitar, conceituar e definir essas localidades para o entendimento das diferentes escalas da urbanização nos territórios e chegar até áreas rurais, distritos, comunidades tradicionais ou de difícil acesso.

Destacamos aqui três assertivas sobre este debate: a primeira está relacionada à quantidade de municípios; a segunda corresponde à diversidade e desigualdade entre eles e a terceira diz respeito à complexidade desse conjunto de municípios, com destaque para o espaço cotidiano de relações.

Assim, é possível afirmar que essas localidades são múltiplas, variadas, diversas e complexas, apresentam distintas situações e cumprem diferentes papéis. Esse numeroso conjunto de localidades existentes no Brasil expressa, ao mesmo tempo, que tal pluralidade pode estar relacionada “a vários fatores, como a origem, posição geográfica, dimensão demográfica e desenvolvimento econômico”, como afirma Endlich (2006, p.195).

Um dos critérios ainda bastante utilizados para delimitar o recorte de pequenas cidades tem sido os dados populacionais. No Brasil, a definição oficial de cidade estabelece que toda sede municipal, independentemente do seu número populacional, é uma cidade. Endlich (2017, p. 36) trata do significado da cidade e defende que:

[...] as localidades que não alcançam os níveis mínimos não correspondem a uma negação ou contraposição das cidades, mas tanto na paisagem quanto nos significados e papéis delas se avizinham [...]. Se não é uma cidade, é uma quase cidade onde circulam processos, valores e dinâmicas similares.

A autora trata essas localidades como “pequenas cidades” e considera a tarefa de conceituá-las e defini-las, uma busca por elementos, processos ou atributos que permitam compreender o limiar de uma cidade. Assegura, ainda, que a busca por esses limites deve estar pautada por elementos extraídos da conceituação e garante que “pequena cidade é a localidade onde os elementos, processos ou atributos mínimos devem estar presentes e onde pode ser reconhecida a existência de uma cidade, embora com patamares elementares” (ENDLICH, 2017, p.35).

Diferentemente, Sposito e Jurado da Silva (2013, p.30) optou por “utilizar a terminologia *cidade(s) pequena(s)*, (já que na Língua Portuguesa, usualmente o adjetivo – pequena – acompanha o substantivo – cidade [...])”. Os autores consideram indispensável mencionar que o estudo das pequenas cidades poderá contribuir para a análise da Geografia Urbana e, pela ótica da intervenção pública, para a elaboração de políticas relacionadas ao desenvolvimento territorial.

Ao proporem uma discussão geográfica sobre cidades pequenas, Jurado da Silva e Sposito (2009, p. 204-205) apresentaram a seguinte reflexão:

Devemos ter claro que a simplificação e a generalização devem ser afastadas da interpretação das cidades pequenas, visto que a realidade encontrada nas cidades com essa denominação pode ser objeto de estudos aprofundados, no que tange à própria análise das suas especificidades e particularidades. A partir dessa proposição, temos de desconsiderar todas aquelas afirmações que têm sido tomadas correntemente como “verdadeiras”, como é o caso de se dizer que as pequenas cidades têm se constituído como “polos de atração de idosos”, ou mesmo tomadas como lugares “pacatos e seguros”, o que redundará numa série de distorções e de equívocos interpretativos, que nada mais são do que a reprodução do senso comum.

As relações socioespaciais dessas localidades são definidas a partir de um patamar socioeconômico distinto, se comparado com outras localidades, como os grandes centros, além de evidenciar suas singularidades, particularidades e os significados que representam no conjunto de localidades. Independentes do tamanho, pode ser composto por diferentes graus e intensidades de complexidade, em razão da dinâmica e dos papéis que essas cidades pequenas exercem nesse conjunto, alguns mais e outros menos complexos.

Ao expressar tamanha multiplicidade dessas localidades, salientamos importantes diferenciações entre si, derivando do próprio movimento da sociedade construído historicamente.

Assim, as distinções podem variar tanto na escala demográfica e nas dinâmicas econômicas, quanto ao próprio papel político que esses centros exercem na divisão territorial do trabalho, etc. No entanto, tais distinções não impossibilitam que esses centros ainda sejam caracterizados como cidades pequenas, dado ao próprio aspecto qualitativo que os mesmos reúnem, ou seja, o de possibilitar o atendimento das “demandas inadiáveis da população”. Em outras palavras, queremos afirmar que as cidades pequenas oferecem o qualificativo inicial para a caracterização do urbano e da cidade porque, núcleos dessa magnitude, não apresentam dimensões populacionais muito complexas, o que permite avaliar com melhor clareza como se expressam as principais demandas da população (JURADO DA SILVA; SPOSITO, 2009, p. 205).

É preciso ponderar a afirmação sobre a complexidade dessas localidades e sobre suas principais demandas, pois isso ocorre em um quadro comparativo com grandes núcleos, com numerosa população. Entretanto, é preciso ter clareza sobre as condições objetivas de trabalho, infraestrutura na efetivação de políticas públicas, recursos humanos e, principalmente, sobre o assentamento populacional e questões territoriais que facilitam ou dificultam o acesso aos equipamentos públicos, salvo exceção de localidades com alto grau de riqueza e bons indicadores sociais, por ser sede de alguma indústria, mineradora, enfim, algo que gere empregos e riqueza para essa localidade.

Compreender uma cidade apenas pelo seu número populacional é embarcar no reducionismo, revelando ideias de um padrão rígido que passa a ser reproduzido sem considerar outras dimensões como a geográfica e a social, abandonando aspectos qualitativos como as práticas cotidianas ou o chão do exercício da cidadania. Assim,

Colocar no mesmo patamar cidades que apresentam diferentes papéis na divisão territorial do trabalho e que estão ligadas a distintos níveis de inserção na modernização capitalista levam, sobretudo, a distorções conceituais no plano epistemológico (JURADO DA SILVA; SPOSITO, 2009, p. 207).

Diferentemente, a reflexão sobre município exige um olhar mais normativo, considerado como a institucionalização formal da escala local no Brasil. É preciso refletirmos que a formalização de um município reforça os papéis de uma localidade, em especial na perspectiva administrativa e de prestação de serviços e que a existência por si só de uma localidade que é sua sede, não significa exatamente que é uma cidade. Endlich (2017, p. 39) assinala que:

Concretamente, existem mais municípios do que cidades, já que muitas sedes não poderão ser consideradas como tal. Contudo, também pode ocorrer em um município que exista mais que uma localidade ou aglomeração com determinada complexidade e que poderiam ser consideradas como cidades. Neste caso, dentro de um município poderíamos ter mais que uma cidade.

Os municípios brasileiros representam as menores unidades territoriais dotadas de poder na estrutura político-administrativa, disposto através dos artigos 1º e 18º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), podendo também integrá-la os Territórios Federais, sendo todos autônomos. Segundo o Glossário do Atlas do Censo Demográfico de 2010, o município é considerado como:

Unidade autônoma de menor hierarquia dentro da organização político-administrativa do Brasil. Sua criação, incorporação, fusão ou desmembramento depende de leis estaduais, que devem observar o período determinado por lei complementar federal [...] São regidos por leis orgânicas, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal do Brasil, e na constituição do estado onde se situam, e podem criar, organizar e suprimir distritos. A localidade onde está sediada a prefeitura municipal tem a categoria de cidade (IBGE, 2010, p. 212).

Ao assumirmos que o município corresponde a uma jurisdição territorial, e tendo como pressuposto que o território é constituído a partir de relações de poder, então, desmembrar um espaço e criar novas unidades territoriais pressupõe a criação de espaços de poder.

3 | MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

No Brasil, a construção da assistência social como política pública é um compromisso constitucional que vem se consolidando a mais de 30 anos. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) institucionalizou o conceito de seguridade social para indicar uma nova configuração mais ampliada de articulação e implementação de políticas já existentes no Brasil, desde o início do século XX, ganhando ampla notoriedade (BOSCHETTI, 2000), ao propor a reestruturação e reorganização inovadoras das políticas que passam a compor esta área, como: previdência social, saúde e assistência social. Mas os objetivos da seguridade social, mencionados na Constituição Federal de 1988, Parágrafo Único do Art. 194 (BRASIL, 1988) não foram tomados como cláusulas pétreas.

- Universalidade da cobertura e do atendimento;
- Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- Irredutibilidade do valor dos benefícios;
- Equidade na forma de participação no custeio;
- Diversidade da base de financiamento
- Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Não houve um movimento para fortalecer a unidade da seguridade social, nem se construiu uma referência unitária e universal de proteção social ao cidadão. Por consequência, a decodificação da natureza da seguridade social não foi moldada com o mesmo significado entre as três áreas, faltando-lhes o impacto unificador (SPOSATI, 2018).

Desde a Constituição Federal de 1988, a assistência social vem sendo marcada por importantes avanços normativos, disputas e grandes desafios para sua universalização e efetivação. Mas foi somente a partir da Política Nacional de Assistência Social, aprovada no ano de 2004, e com a implantação do Sistema Único de Assistência Social, a partir do ano de 2005, que passamos a referenciar os municípios com uma classificação com foco no porte populacional, utilizando dados censitários do IBGE, com maior grau de desagregação territorial.

Ao usar o critério de quantificação da população municipal, a Política Nacional de Assistência Social (2004) classifica e prevê o número de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)¹, equipamento territorializado e implantado em territórios com maior incidência de vulnerabilidade e risco social nos municípios.

O CRAS deve localizar-se em áreas que concentram situações de vulnerabilidade e risco social, sendo esta localização fator determinante para viabilizar o acesso (ou o não acesso) aos direitos socioassistenciais, de forma descentralizada. A PNAS (2004, p.45) definiu em seu texto que

¹ O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de muitas famílias à rede de proteção social de assistência social (BRASIL, 2009).

Municípios de pequeno porte I cuja população chega a 20.000 habitantes, tem uma média de até 5.000 famílias, possuem forte presença de população em zona rural. Na maioria das vezes, possuem como referência municípios de maior porte, pertencentes à mesma região em que estão localizados. Necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica², pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e redes socioassistenciais não justificam serviços de natureza complexa. Em geral, esses municípios não apresentam demanda significativa de proteção social especial³, o que aponta para a necessidade de contarem com a referência de serviços dessa natureza na região, mediante prestação direta pela esfera estadual, organização de consórcios intermunicipais, ou prestação por municípios de maior porte, com cofinanciamento das esferas estaduais e federal.

Consideramos essa definição/afirmação da PNAS (2004) sobre os municípios de pequeno porte I arriscada, pois não podemos tratar como iguais quase 70% dos municípios brasileiros, pois, outros elementos devem ser incorporados para analisar tal realidade.

Na pesquisa realizada a partir do estado de São Paulo e defendida por Nascimento (2021) a tese trabalhada foi da insuficiência da classe pequeno porte I para dar conta da diversidade, complexidade e heterogeneidade no conjunto desses entes, observando duas evidências:

1) a democratização do acesso aos serviços e benefícios da política de assistência social, com a territorialização dos CRAS, que pressupõe além de uma proximidade física entre os serviços e a população beneficiária e potencialmente beneficiária, também sejam pensadas estratégias que possam ser implantadas para alcançar, de fato, toda essa população que tem direito, já que a política em questão é universal; 2) a necessidade de revisão da demanda por serviços de PSE, ofertados nos CREAS para os municípios de PPI, com provimentos sobre situações de violação de direitos, pois, segundo o pacto federativo firmado no âmbito do SUAS, os municípios com até 20.000 habitantes não têm complexidade na rede ou demanda suficiente que justifique a implantação de um equipamento do CREAS em seus territórios (NASCIMENTO, 2021, p.202).

2 São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho (PNAS, 2004, p.36).

3 A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. Os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direito exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo (PNAS, 2004, p.37).

A autora completa a afirmação apresentando alguns questionamentos, sobretudo, com relação a violação de direito:

[...] refere-se à quantidade de notificações de violações de direitos necessária para justificar a implantação de um CREAS. [...] Onde são atendidas as violações que existem nestes municípios? [...] destacamos o debate sobre as características e perfis de alguns municípios com até 20.000 habitantes, que possuem o CREAS instalado e funcionando com suas respectivas equipes técnicas, o que gerou questionamentos sobre como alguns municípios têm ou conseguem ter e justificam a implantação desses equipamentos/serviços e outros não? O que os diferenciam? (NASCIMENTO, 2021, p.202).

Esses questionamentos traz a reflexão sobre as particularidades de cada município ou região, que independentemente do porte populacional, tem suas próprias demandas não apenas sociais, mas também de capacidade de gestão político-administrativa, que pode ser determinante sobre quais equipamentos serão instalados e onde os serviços serão ofertados no município. Ainda segundo Nascimento (2021, p.203) “pensar estratégias para atender a essas particularidades é trilhar um caminho rumo à democratização do acesso aos serviços e para que isso se efetive é preciso reconhecer os territórios, suas demandas, suas dinâmicas e potencialidades”.

Tabela 1 - Pequeno Porte I nas grandes Regiões brasileiras.

Região	Nº municípios	Nº PPI	Taxa de PPI
Norte	450	255	57%
Nordeste	1794	1154	64%
Centro Oeste	467	330	71%
Sudeste	1668	1112	67%
Sul	1191	919	77%

Fonte: SIDRA/IBGE, 2021. Elaborado por Paula Fonseca do Nascimento

Fonte: SIDRA/IBGE, 2021. Elaborado por Paula Fonseca Nascimento

Destacamos aqui que 68% dos municípios brasileiros, segundo o IBGE (2021), o que corresponde a 3.770, tinham uma população igual ou inferior de 20.000 habitantes. Quando olhamos para as grandes regiões brasileiras (quadro 1) os números ficam ainda mais expressivos.

A Região Sul se destaca quando 77% dos municípios dos estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul tem população igual ou inferior a 20.000 habitantes. Todas as grandes Regiões ficaram acima dos 50% de municípios de pequeno porte I, sendo a Região Norte aquela com menor número destes municípios com 57%, ainda sim, um número bastante significativo.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A classificação por porte dos municípios brasileiros é relevante, pois, além de constituir parte do pacto federativo desta política, institui uma referência inicial para desenvolver ações voltadas ao financiamento do SUAS e para a implantação e funcionamentos dos serviços socioassistenciais, e pode ser considerado como definidor de responsabilidades de cada ente federativo. É preciso considerar que

essa classificação se baseia apenas em dados populacionais e não considera a diversidade, heterogeneidade e desigualdade dos/entre os municípios no que se referem às diferentes bases econômicas, contextos regionais e rede urbana da qual fazem parte.

Dadas as dimensões territoriais e populacionais do Brasil, somadas às desigualdades e diversidades, sejam elas regionais, históricas, culturais, ambientais, sociais, dentre outras, há um grande desafio no formato da gestão federativa que, por vezes, ignora a particularidade histórico-cultural. O princípio da isonomia, aplicado como meio para alcançar a igualdade, segue sendo interpretado como opção pela homogeneidade e, para alguns, garantindo o direito que torna um igual ao outro. Esse entendimento trata a dimensão cultural, histórica e geográfica e o assentamento dos povos, como acessórios dispensáveis, sem compreender o que é, exatamente, essa singularidade histórica que fomenta a identidade e a solidariedade que se mobilizam em forças sociais a compor a história democrática e republicana de cada ente federativo (BRASIL, 2015).

Não podemos tratar como iguais os diferentes, busca-se o princípio da isonomia com todos os desafios que isso traz, sobretudo, numa realidade como a do Brasil, com muitas desigualdades, mas também com particularidades, com a presença de municípios totalmente opostos uns dos outros, mesmo que tenha o mesmo porte, mesmo que seja tratado como iguais (NASCIMENTO, 2021, p.204).

Propostas homogeneizadoras são contrárias às trajetórias de vida de qualquer cidadã e cidadão que vive em diferentes lugares e à história de um país. Tratar igual o diferente, sugere reproduzir ações endurecidas e não democráticas, como nos alerta Lefebvre (2008, p.61):

Escrever sobre essa escrita ou sobre essa linguagem, elaborar a metalinguagem da cidade não é conhecer a cidade e o urbano. O contexto, aquilo que está sob o texto a ser decifrado (a vida cotidiana, as relações imediatas, o inconsciente do urbano, aquilo que não se diz mais e que se escreve menos ainda, aquilo que se manifesta mais nos tête-à-tête), aquilo que está acima desse texto urbano (as instituições, as ideologias), isso não pode ser esquecido na decifração [...].

A diversidade e a heterogeneidade se manifestam na vida cotidiana das pessoas, sendo uma escala de análise, não sendo possível identificar tais elementos em uma escala mais ampla e distante da vivência das pessoas.

Consideramos os estudos dos municípios de Pequeno Porte I como um campo fértil, com diversas possibilidades analíticas, com pouca visibilidade, mas cheia de significados, de vida e histórias.■

Recebido em: 24-05-2023

Aceito em: 18-07-2023

REFERÊNCIAS

- BOSCHETTI, Ivanete. Previdência e assistência: uma unidade de contrários na seguridade Social. *Revista Universidade e Sociedade*. N. 22. Brasília: Andes, nov., 2000.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidente da República, 1988.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução Nº 145, de 15 de outubro de 2004. *Política Nacional de Assistência Social*. Diário Oficial da União, Brasília, D.F., 28 de outubro de 2004.
- _____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica (NOB-SUAS)*. Brasília, 2005.
- _____. Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – 1. ed. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. 72 p.
- _____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica do SUAS*, de 2012. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do CNAS.
- _____. CapacitaSUAS Caderno 1. Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2013 a, 144 p
- _____. *SUAS 10 Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, 2015.
- DI MÉO, Guy. Introdução ao debate sobre a metropolização: uma chave de interpretação para compreender a organização contemporânea dos espaços geográficos. *Confins: revista franco-brasileira de Geografia*, São Paulo: Universidade de São Paulo - USP, Departamento de Geografia, n. 4, 2008.
- ENDLICH, Angela M. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Orgs.). *Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- _____. Na trilha conceitual e de definições das pequenas cidades. In: *Estudos urbanos em perspectivas: reflexões, escalas e desafios* / Marcos Clair Bovo; Ricardo Luiz Tows; Fábio Rodrigues da Costa (Orgs.). Campo Mourão: Editora da Fecilcam, 2017.
- IBGE. *Glossário do Atlas do Censo Demográfico*. 2010.
- _____. *Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação*. IBGE, Coordenação de Geografia. – Rio de Janeiro: IBGE, 2017.
- JURADO DA SILVA, Paulo F.; SPOSITO, Eliseu S. Discussão geográfica sobre cidades pequenas. *Geografia, Rio Claro: AGETEO*, v. 34, n. 2, p. 203-217, maio/ ago., 2009.
- LEFEBVRE, Henri. *Espaço e política*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2008
- MARANDOLA JÚNIOR, Eduardo; ARRUDA, Zuleika A. Urbanidade e ruralidade no Brasil e as redefinições entre campo e cidade. *Boletim de Geografia*, v. 23, n. 1., p. 21 – 38, 2005.
- MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. *O que é o urbano, no mundo contemporâneo*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006.
- NASCIMENTO, Paula Fonseca. *Tipologias Socioterritoriais para municípios de Pequeno Porte I no Estado de São Paulo: Uma análise a partir da Política Pública de Assistência Social*. (tese) doutorado. Presidente Prudente, 2021, 348 p.
- SANTOS, Milton. *Economia espacial: críticas e alternativas*. 2. ed., 2. reimpr. São Paulo: Edusp, 2007.

_____. *Da totalidade ao lugar*. 1 ed. 3. Reimpr. São Paulo: Editora da USP, 2014.

SPOSATI, Aldaíza. Descaminhos da Seguridade social e Desproteção Social no Brasil. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*. São Paulo, 23 (7), 2018.

SPOSITO, Eliseu Savério; SILVA, Paulo Fernando Jurado da. *Cidades Pequenas: perspectivas teóricas e transformações socioespaciais*. Jundiaí: Paco Editorial, 2013, 148 p.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A questão cidade-campo: perspectivas a partir da cidade. *In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Org.). Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 111-130. (Geografia em movimento).

VILA VERDE, Valéria. *Território, Ruralidades e Desenvolvimento*. Curitiba: IPARDES, 2004.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A ruralidade no Brasil moderno: por um pacto social pelo desenvolvimento rural. *In: GIARRACA, N. (Comp.) Una nueva ruralidade In: América Latina? Buenos Aires: CLACSO/ASDI, 2001. P-31-44.*