

**Territorialização das políticas públicas em territórios vulneráveis de
Londrina/Paraná/Brasil: desafios e avanços**

Izabelle Cristina Gusmão da Silva

Doutoranda, UEL, Brasil. Bolsista CAPES.
izabelle.gusmao@uel.br

Heloisa Maria Mantovan

Mestranda, UEL, Brasil. Bolsista CAPES.
heloisa.maria.mantovan@uel.br

Léia Aparecida Veiga

Professora Doutora, UEL, Brasil.
leia.veiga@uel.br

Caio Cezar Cunha

Estágio Pós-Doutoral, UEL, Brasil. Bolsista CAPES/CNPq.
caiocunha89@gmail.com

Ideni Terezinha Antonello

Professora Doutora, UEL, Brasil. Pesquisadora CNPq – Bolsa PQ2.
antonello@uel.br

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo refletir sobre o alcance das políticas públicas de Saúde, Epidemiologia e Assistência Social nos territórios vulneráveis na Zona Norte de Londrina-PR, representados pelos territórios vulneráveis (favelas) denominados de Aparecidinha e Flores do Campo, em 2023, tendo por base a atuação do CRAS Norte A e Norte B, do Departamento de Epidemiologia e Informações em Saúde (DEPIS) e da Secretaria da Saúde municipal. Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, pautada em levantamentos de informações secundárias (bibliografia científica e documentos oficiais). Verificou-se que a saúde, a epidemiologia e a assistência têm enfrentado desafios como: garantir a gestão das políticas conforme preconiza a lei, manter a eficiência dos serviços prestados e enfrentar problemas sociais complexos diante da realidade vivenciada pela população. Conclui-se que pelo contexto social nas áreas de vulnerabilidades socioeconômicas com ausência da posse da propriedade da terra urbana na Zona Norte de Londrina, há um alto grau de dificuldade para a condução e a implementação de políticas públicas essenciais para a qualidade de vida das famílias, em particular daquelas que englobam o Departamento de Epidemiologia e Informações em Saúde (DEPIS).

PALAVRAS-CHAVE: Política pública. Território Vulnerável. Qualidade de vida.

1 INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras, em sua maioria, passaram a concentrar nas últimas décadas maiores quantidade de habitantes, em comparativo com o campo, desde a intensificação do processo urbano-industrial a partir de meados do século XX.

Esse aumento de habitantes urbanos, com a concentração da propriedade privada/solo urbano e intensificação do processo de segregação socioespacial na área urbana, fez com que a classe trabalhadora de menor renda mensal se localize cada vez mais distante da área central, a qual concentra os diversos equipamentos urbanos, engrossando a demanda por uma série de políticas urbanas, dentre as quais se destacam aquelas voltadas para a habitação, educação, segurança, saúde e assistência social, sendo esses dois últimos o recorte temático desta pesquisa.

Em Londrina, município localizado no Norte do estado do Paraná, essa demanda por políticas públicas na cidade foi intensificada a partir da década de 1950, quando, em meio às transformações na agropecuária no norte paranaense (Padis, 1981), o número de moradores da área urbana passou a ser crescente, demandando assim ações da gestão pública que culminaram na estruturação da oferta de diversos serviços públicos no decorrer das décadas seguintes, os quais acabaram chegando em diferentes momentos e intensidade para os moradores em diferentes zonas da cidade, fomentando um desenvolvimento desigual do espaço urbano londrinense.

Portanto, este trabalho constitui-se em uma pesquisa com abordagem qualitativa, baseada na proposta de Minayo (2010), que possibilita o estudo minucioso dos grupos humanos em seu contexto, contemplando aspectos individuais e coletivos, bem como seus relacionamentos interpessoais e institucionais; e do tipo exploratória, realizada a partir do levantamento de informações junto a fontes secundárias (bibliográfica e documental). A revisão da literatura também ajudará na criação de novas interpretações para se alcançarem os objetivos traçados.

Objetiva-se, assim, refletir sobre o alcance das políticas públicas de Saúde, Epidemiologia e Assistência Social nos territórios vulneráveis na Zona Norte de Londrina, representados pelos territórios vulneráveis de Aparecidinha e Flores do Campo, em 2023.

Nesta pesquisa consideram-se como territórios vulneráveis aqueles os quais, segundo Antonello (2022, p. 278), apresentam “[...] a falta de infraestrutura técnica (saneamento básico, energia, coleta de lixo etc.) e social (saúde, educação), além da precariedade das moradias, geralmente, localizadas em áreas impróprias (margens de rios urbanos, antigos lixões, áreas com declividade acentuada)”. Tendo em vistas essas características, é fundamental realização de pesquisas que se voltem para a realidade desses territórios, os quais necessitam de uma intervenção do poder público mediante as políticas socioterritoriais.

Além da introdução com a contextualização do tema, objetivo e procedimentos metodológicos, o texto final encontra-se organizado em outros três tópicos, sendo o primeiro uma discussão teórica sobre a ideia de Territorialização de Políticas Públicas Sociais na cidade; o segundo, uma caracterização da realidade nos territórios vulneráveis de Aparecidinha e Flores do Campo, com dados socioeconômicos dessas porções escolhidas como recorte espacial da pesquisa; e o terceiro, uma análise da dinâmica espacial das políticas públicas de saúde e assistência social implementadas nesses territórios, bem como os impactos referentes ao uso e acesso da população a esses serviços.

2 TERRITORIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NO ESPAÇO URBANO

O campo das políticas públicas é um ramo da ciência política nos Estados Unidos (Arretche, 2003), que investiga o papel do Estado na execução de programas governamentais, que se concentra especialmente nas ações voltadas para garantir os direitos sociais, como educação, saúde, alimentação, trabalho, transporte entre outros.

A literatura não oferece uma definição universalmente aceita de política pública, mas, de acordo com Souza (2006), uma definição mais simplificada e amplamente aceita é a de Thomas Dye, que apresenta o conceito de política pública como tudo o que o Estado faz ou deixa de fazer. Souza (2006) ainda pontua que se trata de um campo multidisciplinar, que tem como objetivos principais a atuação governamental, a análise dessas ações e o encaminhamento de propostas para alterar seus rumos.

Detalhando ainda mais, para Höfling (2001), as políticas públicas são majoritariamente responsabilidades do Estado, mas isto não deve ser confundido com o Governo ou limitado apenas à burocracia pública, pois o processo de tomada de decisão dessas políticas envolve tanto órgãos estatais, quanto instituições e indivíduos da sociedade. É possível considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes, tais como órgãos legislativos, tribunais e exército, que permitem a operação do Governo. Por outro lado, Governo pode ser entendido como o conjunto de programas e projetos desenvolvidos por membros da sociedade civil (políticos, técnicos e órgãos da sociedade civil, por exemplo).

Neste contexto, entende-se por políticas públicas a implementação de um projeto governamental pelo Estado, realizado mediante programas e ações direcionadas para segmentos específicos da sociedade, sendo sua implementação e manutenção resultantes de

um processo decisório que envolve órgãos governamentais e diversos agentes da sociedade ligados à política em questão (Höfling, 2001).

Nessa mesma linha, as políticas sociais também englobam as medidas adotadas pelo Estado para promover um padrão de proteção social e reduzir desigualdades causadas pelo desenvolvimento socioeconômico, com o objetivo principal de redistribuir benefícios sociais. Essas são maneiras como o Estado interfere, com a intenção de manter as relações sociais dentro de uma determinada estrutura social (Höfling, 2001).

Dessa maneira, alguns elementos são nítidos: a política pública faz uma distinção entre as intenções do governo e suas ações efetivas; inclui diversos atores e níveis de decisão, contudo é implementada pelos governos, mas não se limita apenas aos participantes formais, pois os informais também desempenham um papel importante; é ampla e vai além de leis e regras; e consiste em um conjunto de ações intencionais que visam alcançar determinados objetivos. E apesar dos efeitos imediatos, a política pública é pensada para o longo prazo (Silva, 2023). Após a decisão e proposição da política pública, são necessários processos subsequentes que incluem implementação, execução e avaliação (Souza, 2006, p. 36).

Conforme Rocha (2012), a dificuldade em orientar as políticas públicas reside no modo pelo qual são implementadas e espacializadas. No Brasil, assim como em toda a América Latina, há grandes contrastes sociais no espaço urbano, onde as redes políticas se espalham quando usam a pobreza e a negação de direitos como bases para manter um determinado poder. Para o autor, a utilização das práticas espaciais como políticas públicas tem como objetivo preservar o *status quo* político e econômico, ao invés de garantir direitos. Nesse contexto, entende-se que as políticas públicas são focadas de forma fragmentada, privatizada e elitizada.

Por outro lado, Lindo (2011) aborda o vínculo entre políticas públicas e território sob uma perspectiva que o poder está presente em todas as etapas da política pública, desde a sua definição, até a sua análise. Adicionalmente, identificar as manifestações das disparidades sociais e econômicas é condicionado pela observação de como se estabelecem as relações de poder na produção e reprodução do território. Haesbaert (2004) apoia essa ideia, ao afirmar que as relações sociais são mediadas de forma espacial ou geográfica e estão intrinsecamente ligadas à composição do território. Considerando isso, compreende-se o território como um local que foi historicamente influenciado pelas interações sociais.

O conceito de território é complexo e possui várias dimensões com interpretações complementares. Fuini (2014) evidencia isso ao resgatar as várias noções de território como dimensões do conceito, a saber: 1) Política: o território é controlado e delimitado por um determinado poder, geralmente o Estado; 2) Econômica: as relações econômicas ocorrem no espaço, onde o território é visto como fonte de recursos e está envolvido em confrontos de classes, além de ser resultado da divisão territorial do trabalho; 3) Cultural: refere-se à simbologia e subjetividade; o território como resultado da apropriação de um grupo em relação ao seu espaço vivido; e 4) Natural: fundamentada nas interações entre sociedade e natureza.

Tendo em conta tal complementaridade, a configuração do território implica na noção de 'territorialidade', apresentada por Saquet (2011) em quatro níveis: (i) Relações sociais (identidades, diferenças, redes, desigualdades e conflitos); (ii) Apropriações espaciais (concretas e simbólicas); (iii) Comportamentos, objetivos, desejos e necessidades; (iv) Práticas espaço-temporais (atividades multidimensionais realizadas nas relações socioambientais). Assim, a

territorialidade, como construção social, é essencial para se compreender o processo de 'territorialização', referindo-se ao arraigamento e identificação de uma organização, grupo ou indivíduo com um território, abrangendo aspectos políticos, econômicos e materiais, além de dimensões culturais e simbólicas, predominantemente imateriais (Haesbaert, 2005).

Sobre a ação do Estado, Faure (2004) afirma que a visão tradicional de território, enquanto espaço de exercício da soberania nacional, tem-se transformado desde os anos 80 em função de dois aspectos: 1) o importante papel que as análises das condições de implementação de políticas públicas desempenham nos estudos sobre ação governamental em níveis locais; 2) o crescente fortalecimento das comunidades locais.

Neste contexto, menciona-se que o conceito de 'territorialização' foi elaborado a partir da evolução da terminologia empregada por cientistas e especialistas para descrever a intervenção governamental em relação aos conceitos de 'territorial' e 'territorializado'. De acordo com o autor, esses autores indicam a crise do modelo administrativo do Estado tradicional, revelando novas questões políticas relacionadas à descentralização que ocorreu na maioria dos sistemas políticos nacionais. Nesse sentido, o termo 'territorialização' indica que o território passou a ser um aspecto crucial para a governança, já que os órgãos centrais estão mais atentos às características específicas dos territórios e permitem a participação de atores locais/regionais na formulação e implementação das políticas públicas.

No Relatório de Base *Territorialização de Políticas Públicas em Portugal*, elaborado pelo Instituto para o Financiamento e Desenvolvimento Regional (IFDR, 2010), para dar suporte ao Exame Territorial da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, de 2008, a Territorialização de Políticas Públicas (TPP) é definida como a criação e execução de programas e projetos com impacto territorial significativo, baseadas em quadros estratégicos formulados especificamente para a área em questão. A participação, tanto formal, quanto informal, das instituições e atores envolvidos, é considerada durante o processo de elaboração desses quadros. De acordo com essa perspectiva, é insuficiente que os investimentos tenham um impacto territorial significativo para uma política pública ser considerada territorializada, se não houver participação popular.

De modo geral, as políticas públicas têm sido implementadas no Brasil com base na territorialização de duas visões: a) rearranjo/realinhamento territorial, com objetivo de procurando modernizar as políticas convencionais de desenvolvimento regional, enfatizando-se a importância da consideração em uma escala menor, como é o exemplo das micro ou mesorregiões, ao invés das macro regiões do país, b) ênfase na aplicação de políticas públicas direcionadas em diferentes porções, normalmente com enfoque setorial e personalizado ou abrangente, com o objetivo de alcançar maior eficácia na descentralização dessas políticas (Delgado, 2007).

De acordo com Rossi (2013), o enfoque territorial nas políticas públicas engloba a análise dos métodos utilizados para reconhecer e manter em constante evolução os territórios que tais políticas contribuem. Na verdade, como as Políticas Públicas têm um impacto direto na produção do espaço, é fundamental analisar a forma como as ações públicas afetam e desencadeiam novas dinâmicas e mudanças espaciais nas diversas áreas onde são implementadas. A concretização da reprodução espacial ocorre por meio da conformação de territórios, bem como dos processos e práticas espaciais envolvidas em territorializações,

desterritorializações e (re)territorializações. Essa compreensão concorda com a perspectiva apresentada por Corrêa (2007).

Ou seja, destacam-se as políticas públicas que possuem o poder de reconfigurar os territórios ao incidirem seletivamente sobre o espaço geográfico (Lima, 2008). Isso ocorre porque essas modelam características na paisagem de acordo com elementos e comportamentos sociais, reconfigurando estruturas e movimentos no ambiente. Quando se considera essa perspectiva urbana, é possível perceber que as políticas públicas são diferenciadas pela seletividade espacial, já que a sua implementação está relacionada com disputas de poder entre interesses particulares em curso e a luta pela garantia plena dos direitos urbanos, pela escolha do local onde a política será implementada e pelo direcionamento de recursos.

Ao se enxergar as políticas públicas como práticas espaciais, ou seja, ações realizadas por agentes sociais com o intuito de alcançar seus projetos particulares de forma individual, podendo ser irregulares e não seguirem um padrão específico, com escalas temporal e espacialmente localizadas (Corrêa, 2007), é possível afirmar que suas influências desempenham um papel significativo para as dinâmicas das cidades, pois mostram que a espacialização pode fazer a diferença, uma vez que a eficácia de tais políticas está diretamente relacionada com os jogos de interesses entre diferentes grupos, que impõem prioridades espaciais na alocação de recursos básicos.

Esta discussão pode, portanto, servir como importante fonte metodológica para se analisar a relação entre políticas públicas e territórios vulneráveis presentes no espaço urbano. E para discussão nessa perspectiva, apresenta-se o caso da territorialização de política pública de saúde em Londrina-PR, especificamente os casos de Aparecidinha e Flores do Campo.

3 OS TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS APARECIDINHA E FLORES DO CAMPO NA CIDADE DE LONDRINA

Os territórios vulneráveis (ocupações irregulares, conforme designação utilizada pela gestão municipal de Londrina) fazem parte da estrutura desigual que organiza o espaço urbano, entendida como uma mercadoria, sendo sua finalidade o valor de troca que fundamenta o lucro capitalista.

Enquanto valor de troca, o espaço urbano substância a especulação fundiária e imobiliária, colocando em situação de risco e vulnerabilidade os grupos populacionais de baixo poder aquisitivo, pois esses, na ausência de condições de comprar ou alugar uma habitação na cidade, acabam tendo como opção a ocupação de áreas que não oferecem o mínimo de condições para a reprodução da vida com qualidade e segurança, visto que, encontram-se afastados do centro da cidade, portanto, fisicamente distante dos serviços e equipamentos urbanos, em locais ambientalmente inapropriados, como encostas e fundos de vales.

Maricato (2003) coloca a inobservância do Estado com relação à ocupação ilegal empreendida pelas camadas populares como uma ação que não se enquadra como política de tolerância, mas sim uma passividade perante as problemáticas da regularização, posto que:

A população que aí se instala não compromete apenas os recursos que são fundamentais a todos os moradores da cidade, como é o caso dos mananciais de água.

Mas ela se instala sem contar com qualquer serviço público ou obras de infra-estrutura urbana. Em muitos casos, os problemas de drenagem, riscos de vida por desmoronamentos, obstáculos à instalação de rede de água e esgotos torna inviável ou extremamente cara a urbanização futura (Maricato, 2003, p. 158).

No caso da cidade de Londrina (PR), as ocupações irregulares partem de um fenômeno associado ao processo de urbanização iniciado, sobretudo na segunda metade do século XX, em que uma grande quantidade de camponeses se desloca para a cidade, em um processo de modernização do campo.

Em grande parte, a população camponesa destinou-se a periferia da cidade de Londrina, devido ao preço mais acessível perante uma cidade que se estruturou via a lógica segregacionista com a valoração diferencial da terra com base na localização e pela formação de vazios urbanos que fundamentaram a especulação, sendo esse contexto o responsável pela formação das primeiras ocupações informais, ainda na década de 1950 (Zanon, 2023), sendo a Zona Norte a área de maior expansão, na qual estão localizados os territórios vulneráveis foco desta análise.

De acordo com o documento “Perfil de Londrina: ano 2023”, havia 55 ocupações irregulares (territórios vulneráveis) na cidade, contabilizando 8.689 habitantes, sendo que, sete dessas ocupações se encontram em terrenos particulares, com destaque à concentração dessas moradias nas Zonas Leste e Norte (Londrina, 2024). Nesse sentido, os territórios vulneráveis do Residencial do Flores do Campo e de Nossa Senhora Aparecida (popularmente conhecida por Aparecidinha), fazem parte desse contexto de urbanização desigual pelo qual a cidade de Londrina se desenvolveu, ambas localizadas na Zona Norte com população de 902 e 2.131 habitantes, respectivamente (Londrina, 2024).

O território do Aparecidinha encontra-se em um terreno particular, o qual está em processo de compra pela Prefeitura Municipal, representada no acordo pela Companhia de Habitação de Londrina (COHAB-LD), sob o valor de 5,6 milhões de reais (Sehn, 2023). Até o referido acordo, a ocupação Aparecidinha passou por dois movimentos de ocupação, sendo o primeiro deles entre os anos de 2000 a 2012, de forma que, neste último ano, as famílias foram removidas para o Jardim Horizonte II. Devido ao fato de o terreno particular ficar sem uso, ou seja, sem cumprir sua função social, dois anos após a remoção, em 2014 novas famílias voltaram a ocupar o local, apropriando-se dos lotes e construções que remanesceram dos antigos moradores (Delfino, 2022).

Atualmente a ocupação encontra-se em processo de regularização fundiária, sendo a aquisição do terreno pela prefeitura um passo importante, entretanto, questões como a viabilidade de regularização fundiária ou remoção das famílias para outros bairros ainda permanecem, mesmo que o cerne da questão habitacional não seja solucionado, ou seja, a intensa desigualdade socioeconômica que restringe a muitos o direito constitucional a uma habitação digna.

O território vulnerável Residencial Flores do Campo faz parte de um projeto de habitação popular do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), o qual teve início no ano de 2013, a partir de um contrato firmado com a empresa denominada Fórmula Empreendimento Imobiliário que, por falta de repasse de recursos públicos e devido a um momento de crise sequenciado pela falência da mesma, em 2015, suspendeu a obra e deixou a fundação das casas ociosas. Esse contexto, associado ao grande déficit habitacional de Londrina e ao momento de

crise que o país enfrentava, suscitou a ocupação dessas estruturas, em 2016, por pessoas que passavam por dificuldades financeiras (Silva, 2021).

A condição que interliga essas duas realidades é a negação do direito à moradia e o movimento de luta e reivindicação de direitos básicos, principalmente relacionados à conformação da função social da terra. Entretanto essas duas ocupações encontram-se afastadas dos equipamentos e serviços urbanos, com infraestrutura básica precária ou inexistente, o que compromete a qualidade de vida e segurança dessas pessoas, que não conseguem vislumbrar mudanças devido às condições socioeconômicas que atrelam a população vulnerável à habitação em áreas de risco (Tabela 1).

Tabela 1 – Informações dos territórios vulneráveis do Aparecidinha e Flores do Campo, 2023

	APARECIDINHA		FLORES DO CAMPO	
Número de famílias entrevistadas	569		205	
Total de pessoas	1540	Homens: 48,8%	589	Homens: 48%
		Mulheres: 51,2%		Mulheres: 52%
Número médio das famílias	2,7		2,9	
Renda média das famílias	924,20		793,27	
Renda per capita média	341,50		276,10	

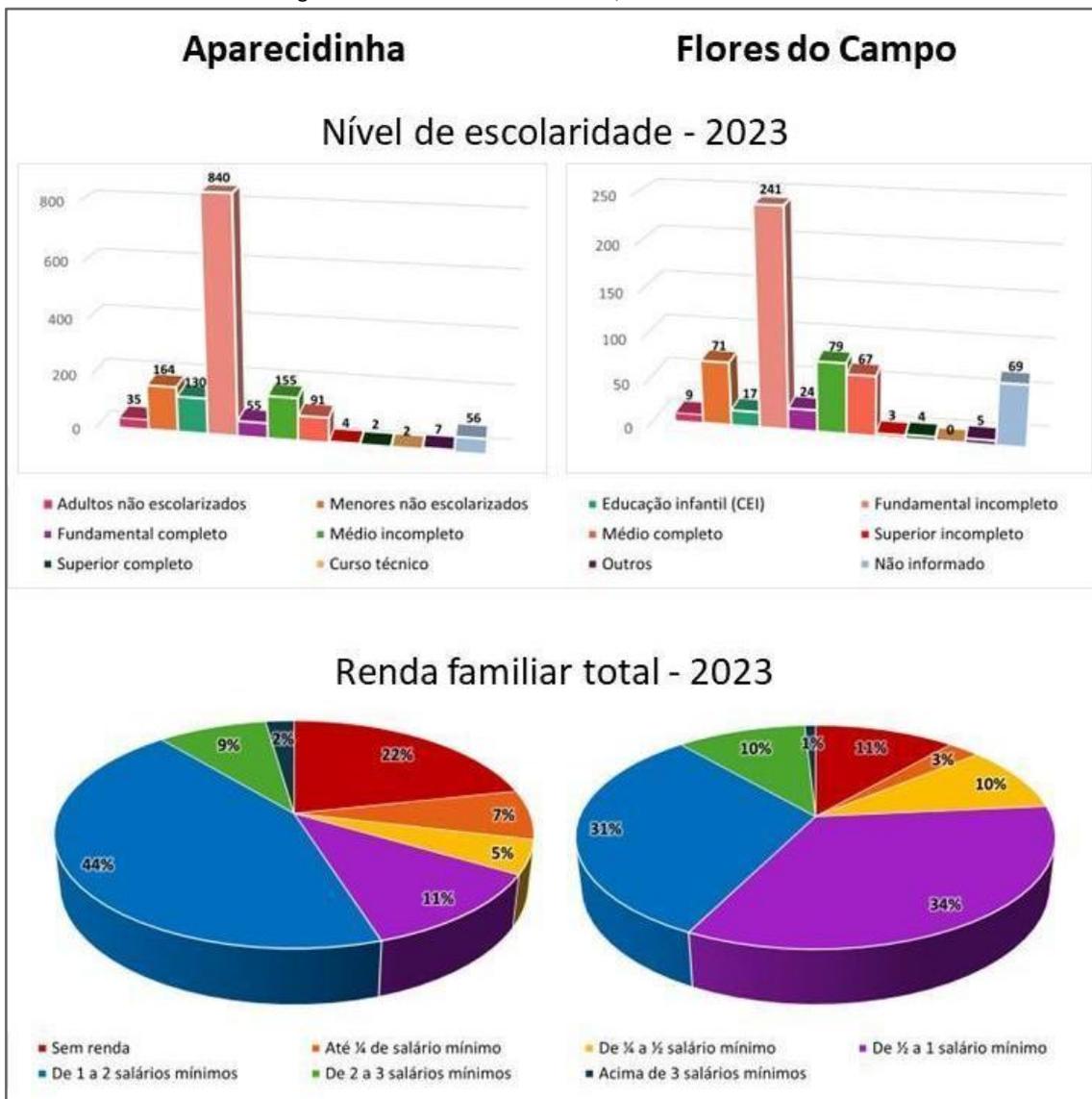
Fonte: Londrina – COHAB-LD, 2023. Organizado pelos autores.

Os dados da tabela 1 são referentes a uma pesquisa realizada pela COHAB-LD com as famílias residentes nos territórios Flores do Campo e Aparecidinha, sendo possível destacar a vulnerabilidade econômica que essas pessoas enfrentam, visto que, em ambos os casos, a renda familiar média é inferior a um salário mínimo; posto que a média de integrantes das famílias aproximam-se a três pessoas, culminando em uma renda per capita média baixa, que não consegue garantir as necessidades básicas dessa população.

Essa condição é mais emergente em situações de membros com deficiências (53 pessoas no Aparecidinha e sete pessoas no Flores do Campo), que necessitam do uso de aparelhos de assistência (14 pessoas no Aparecidinha e nenhum no Flores do Campo) ou que possuem problemas de saúde (258 pessoas no Aparecidinha e 39 no Flores do Campo) (Londrina – COHAB-LD, 2023).

A possibilidade de mudança de condições de vida torna-se impraticável na medida em que os fatores de renda e escolaridade são baixos, quesitos importantes para adquirir vínculo empregatício formal ou exercer funções com melhor remuneração (figura 1).

Figura 1 – Gráfico sobre faixa etária, escolaridade e renda



Fonte: Londrina – COHAB-LD, 2023. Organizado pelos autores.

Na ocupação Aparecidinha, a maior parte da população está na faixa etária adulta, entre 18 e 59 anos, o que corresponde a 58% da população, sequenciado por 33% de crianças e adolescentes (0 a 17 anos) e 9% de idosos (≥60 anos). Dentre essa composição etária predomina a renda de 1 a 2 salários mínimos (44%), com 22% dos habitantes não possuindo renda. Essa composição pode estar relacionada ao nível de escolaridade, pois 840 pessoas (54,5%) possuem ensino fundamental incompleto, por não terem oportunidade de conclusão ou por ainda estarem cursando.

No território do Flores do Campo, a estrutura de faixa etária, renda e escolaridade se assemelham às condições do Aparecidinha, visto que os adultos entre 18 e 59 anos compreendem 54% dos entrevistados, sendo 42% de crianças e adolescentes entre 0 a 17 anos e 4% de idosos com idade igual ou superior a 60 anos. Com relação à renda familiar total, predominam os salários de meio a um salário mínimo (34%), sequenciado pela renda de 1 a 2

salários mínimos (31%). Nos dados referentes à educação, predominam as pessoas que não completaram o ensino fundamental ou que ainda o estão cursando (41%).

Dessa forma, pode-se afirmar que a barreira do baixo nível educacional, havendo, nos dois casos, a predominância de pessoas que não concluíram o ensino fundamental, acaba interferindo nas possibilidades de emprego, sobrepondo-se à dificuldade de acesso aos demais espaços urbanos devido à problemática da mobilidade, seja pela impossibilidade de posse de um transporte privado, seja pela insuficiência do transporte público.

4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE, ASSISTÊNCIA SOCIAL E EPIDEMIOLOGIA IMPLEMENTADAS NOS TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS

A implementação de políticas públicas de saúde e assistência social direcionadas a territórios específicos é essencial para promover justiça social e reduzir desigualdades. Essas políticas, quando executadas efetivamente, visam garantir acesso a serviços básicos, melhorando significativamente a qualidade de vida das populações vulneráveis. Para tanto, além da formulação, é fundamental levar em consideração a maneira de implementá-las. Isso porque,

[...] a política não pode ser implementada de maneira centralizada e homogênea para todo o território intraurbano ou a partir da sede do poder. Ela deve ser implementada em territórios cujas pessoas estejam em situações de vulnerabilidade e/ou excluídas socialmente. Por isso, há o caráter da descentralização como meio de intervenção na realidade para minimizar as desigualdades sociais (Lindo, 2011, p. 82).

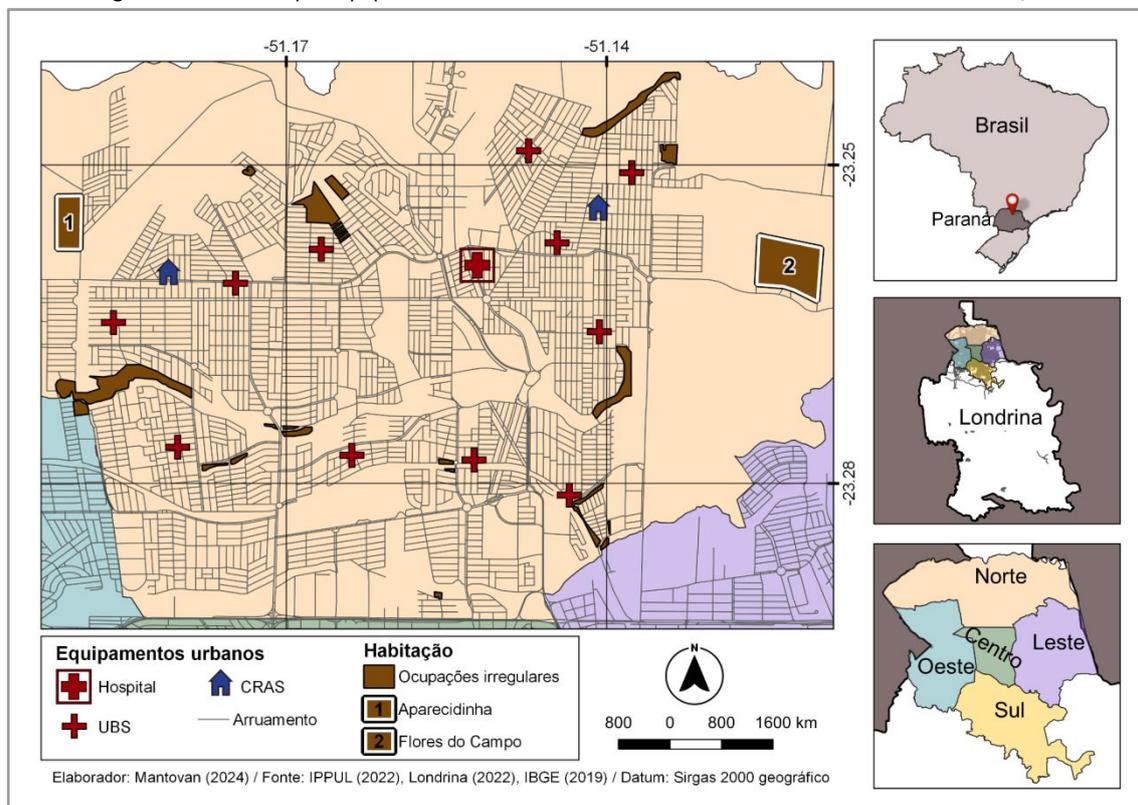
Na cidade de Londrina, os serviços de saúde, epidemiológicos e de assistência social encontram-se organizados por área de abrangência, englobando os bairros. Os equipamentos de Saúde encontram-se distribuídos conforme as zonas da cidade. Em se tratando das Unidades Básicas de Saúde/UBS, Londrina contava com 54 até 2022, ofertando atendimento descentralizado e estando localizadas conforme proximidade a uma quantidade da população: 7 unidades na Zona Central, para atender 139.659 pessoas; 8 unidades na Leste, para o total de 79.987 habitantes; 11 unidades na Norte, para 107.734 habitantes; 7 unidades na Oeste, para atender à demanda de 120.606 pessoas e 9 unidades na Zona Sul, para atender o total de 95.927 pessoas. E também havia 12 UBS nos distritos de Londrina, para um quantitativo de 28.938 pessoas.

Na Zona Norte, recorte espacial desta pesquisa, havia 11 UBS responsáveis pelo atendimento de saúde da população, como consultas médicas, curativos, tratamento odontológico, vacinas e coletas de exames laboratoriais. Além disso, há fornecimento de medicação básica e também encaminhamentos para especialidades, dependendo do que o paciente apresentar (Londrina, 2024). Os moradores dos territórios vulneráveis têm acesso às UBS, recebendo todos os atendimentos a que têm direito.

Na figura 2, é possível verificar que as Unidades Básicas de Saúde mais próximas dos territórios vulneráveis denominados de Aparecidinha e Flores do Campo são respectivamente as Unidades UBS Chefe Newton e UBS Aquiles Stenghel. O Hospital Zona Norte é o equipamento mais próximo em casos de complicações médicas e, em se tratando de cirurgias e atendimentos

especializados, o transporte do paciente é realizado para outros hospitais da cidade que atendem via SUS.

Figura 2 – Em destaque equipamentos de saúde e assistência social na Zona Norte de Londrina/PR



Fonte: IPPUL, 2022; Londrina, 2022; IBGE, 2019. Elaborado por Mantovan, 2024.

A territorialização das UBSs na Zona Norte, em tese, permitiria um enfoque setorial e personalizado conforme, discutido por Delgado (2007), ao passo que a maior quantidade de famílias residindo nos territórios vulneráveis e expostas a uma série de doenças ocasionadas por falta de saneamento, água encanada e condições precárias de construtibilidade da casa, encontram-se nesta porção da cidade, conforme apontado por Veiga, Antonello e Alievi (2022): Zona Norte da cidade, aproximadamente 49,93%, na Zona Sul, 30,82%, na Zona Leste, com 14,77% e, por fim, havia nas Zonas Oeste e Centro, respectivamente os percentuais de 3,79% e 0,66% famílias vivendo em situação precária.

No entanto, a demanda maior por atendimentos primários em épocas de epidemias e o déficit de funcionários, bem como de alguns equipamentos básicos, têm comprometido a eficiência dos serviços prestados, comprometendo assim o enfoque mais personalizado de atendimento.

Ainda na figura 2 pode-se verificar a presença de dois equipamentos para atendimento social, o CRAS Norte A e o Norte B. As funções da Assistência Social, de acordo com a PNAS/2004, são: a proteção social hierarquizada entre proteção básica e proteção especial; a vigilância social; e a defesa dos direitos socioassistenciais. Esses serviços são realizados via aparelhos públicos, localizados próximos aos territórios que mais demandam atenção. Os serviços do CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) ou CREAS (Centro de Referência Especializado da

Assistência Social) têm papel fundamental na concretização das ações sociais, já que são estruturas prediais descentralizadas localizadas, estrategicamente nos territórios próximos à população.

A porção norte da cidade abrangida pelos dois territórios de CRAS somam um total de 115.271 habitantes e a soma de atendimentos/acompanhamentos realizada pelos dois CRAS mencionados totalizaram 39.152 pessoas atendidas, ou seja, pelo menos 33,9% das pessoas residentes na Zona Norte da cidade são acompanhadas pelos CRAS, segundo dados do diagnóstico socioterritorial (Londrina, 2023). Vale ressaltar que essa região possui alta demanda pelos serviços ofertados, tendo em vista que destes 33,9%, a maior parte (84,2%) possui renda per capita de até R\$218,00 (Londrina, 2023). Isso evidencia a importância dos CRAS na prestação de serviços assistenciais à população, que enfrenta dificuldades básicas de sobrevivência. A atuação dos CRAS é, portanto, essencial para garantir o mínimo e proporcionar melhores condições de vida aos habitantes destes territórios.

Por fim, outro serviço fundamental para a saúde diz respeito ao trabalho do Departamento de Epidemiologia e Informações em Saúde (DEPIS), que se encontra territorializado em todas as zonas de Londrina, via Agentes de Combate a Endemias (ACE), que têm realizado um trabalho constante de visitas a cada residência dos bairros, buscando vistoriar possíveis focos de proliferação de doenças como a dengue, por exemplo, e orientando os moradores a como proceder para eliminar esses focos e também como agir em caso de sintomas.

Estes profissionais trabalham em conjunto com as equipes de Atenção Básica do SUS e da comunidade local, estabelecendo uma ligação direta com os moradores para oferecer orientações e compartilhar informações sobre o combate a doenças endêmicas (dengue, malária e doença de Chagas, por exemplo) nas residências e desempenhando um papel fundamental na prevenção e controle dessas doenças por meio da inspeção e tratamento dos focos. O trabalho do Agente de Combate a Endemias engloba diferentes abordagens, as quais não seguem uma padronização, mas sim, um enfoque segmentado por tipo de doença, à medida que percorrem os quarteirões da unidade territorial estabelecida (Silva *et al.*, 2024).

Por fim, as responsabilidades do ACE permitem que o mesmo intervenha nas condições de saúde e vida da população de maneira qualitativa dentro do recorte espacial, visando o bem-estar dos cidadãos de acordo com o contexto socioeconômico e de investimentos nas políticas públicas de saúde e assistência social implementadas no território vulnerável em questão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa evidenciou a complexidade inerente à implementação de políticas públicas de Saúde, Epidemiologia e Assistência Social em territórios vulneráveis, como é o caso de Aparecidinha e Flores do Campo na Zona Norte de Londrina-PR. Foi possível compreender que, apesar dos esforços do CRAS Norte A e Norte B, do Departamento de Epidemiologia e Informações em Saúde (DEPIS) e da Secretaria da Saúde municipal, persistem desafios significativos.

Os principais obstáculos identificados relacionam-se à gestão das políticas públicas conforme a legislação vigente, à manutenção da eficiência dos serviços prestados e ao enfrentamento de problemas sociais complexos que afetam diretamente a qualidade de vida da população local. A ausência da regularização de posse de propriedade da terra urbana emerge como um fator crítico que agrava a vulnerabilidade socioeconômica dessas áreas e impõe barreiras adicionais à condução e implementação de políticas públicas essenciais.

Neste contexto, a pesquisa reforça a necessidade de uma atuação estatal mais assertiva e adaptada às realidades locais, que considere as particularidades dos territórios vulneráveis e promova uma distribuição mais equitativa dos recursos e serviços. É imperativo que as políticas públicas sejam desenhadas e executadas de maneira a garantir não apenas a cobertura, mas também a efetividade no atendimento às demandas específicas dessas comunidades.

Por fim, ressalta-se a importância de estudos contínuos que acompanhem a evolução das políticas públicas em territórios vulneráveis, oferecendo subsídios para ajustes e melhorias constantes. A esperança reside na capacidade de transformação social que políticas bem fundamentadas e implementadas podem gerar, contribuindo significativamente para a redução das desigualdades e para a promoção do acesso e uso dos serviços de maneira justa.

6 REFERÊNCIAS

- ANTONELLO, I. T. Ampliação dos territórios vulneráveis no Brasil: o desafio do planejamento urbano para atingir a agenda das cidades inclusivas e saudáveis. In: COSTA, E. M da; LOURO, A. (org.). **Desigualdades em saúde, desigualdades no território: desafios para os países de língua portuguesa em contexto de pós pandemia**. 1º ed., Lisboa: Centro de Estudos Geográficos – Universidade de Lisboa, v. 1, p. 277-284, 2022.
- ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 7-9, 2003.
- CORRÊA, R. L. Diferenciação socioespacial, escala e práticas espaciais. **Revista Cidades**, v. 4, n. 6, p. 61-72, 2007.
- DELFINO, T. dos S. **Loteamento Jequitibá**: Proposta da COHAB-Londrina para a ocupação Aparecidinha – Londrina. 2022. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Curso de Serviço Social, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2022.
- DELGADO, P. B. **Desenvolvimento Territorial**: articulação de políticas públicas e atores sociais. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2007.
- FAURE, A. Territoires/Territorialisation. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (org.), **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Les Presses de Sciences Politiques, 2004.
- FUINI, L. L. A territorialização do desenvolvimento: construindo uma proposta metodológica. **Interações**, v. 15, n. 1, p. 21-34, 2014.
- HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: “do fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HAESBAERT, R. Da Desterritorialização à Multiterritorialidade. Encontro de Geógrafos da América Latina/EGAL. 10. 2005, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 20 a 26 de março de 2005. 2005.
- HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, a. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.
- IFDR. Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional. **A Territorialização das Políticas Públicas em Portugal**. Lisboa: IFDR, 2010.

LIMA, I. G. de. Território de Políticas Públicas. **Segundo seminário do Projeto Rio Democracia – caderno de textos**. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2008.

LINDO, P. V. de F. **Geografia e política de assistência social**: territórios, escalas e representações cartográficas para políticas públicas. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

LONDRINA. Prefeitura do Município de Londrina. Secretaria Municipal de Assistência Social, Gerência de Gestão da Informação. **Diagnóstico Socioterritorial 2023**. Londrina, 2024. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-assistencia/diretoria-de-gestao-do-sistema-municipal-de-assistencia-social/gerencia-de-gestao-de-informacao/60778-diagnostico-socioterritorial-2023-versao-preliminar-docx/file>. Acesso em: 07 junho 2024.

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. **Perfil de Londrina**: ano 2023. Londrina, 2024. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-planejamento/gpi/perfil-de-londrina-2023/59531-perfil-2023/file>. Acesso em: 29 maio 2024.

LONDRINA. Prefeitura do Município de Londrina. Companhia de Habitação de Londrina/COHAB. **Informações sobre as ocupações irregulares de Londrina até dezembro de 2023**. Londrina, 2023.

MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, FapUNIFESP (SciELO), v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 12ª ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

PADIS, P. C. **Formação de uma economia periférica**: o caso do Paraná. São Paulo: Hucitec, 1981.

ROCHA, A. S. da. Seletividade espacial das Políticas Públicas e o Território urbano – algumas reflexões. **GeoUERJ**, v. 1, n. 23, p. 99-113, 2012.

ROSSI, R. A perspectiva territorial no debate das políticas públicas: Contribuições a partir da problematização geográfica. **GeoGraphos: Revista Digital para Estudantes de Geografia y Ciencias Sociales**, v. 4, n. 33, p. 34-51, 2013.

SAQUET, M. A. **Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades**: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SEHN, C. Firmado acordo que possibilitará a Regularização do Aparecidinha. **Blog.Londrina**, Londrina, 07 dez. 2023. Disponível em: <https://blog.londrina.pr.gov.br/?p=169446>. Acesso em: 29 maio 2024.

SILVA, I. C. G. da. **Geoprocessamento em saúde**: escalas de organização espacial durante a pandemia de COVID-19 em Foz do Iguaçu. 2023. 76 f. Dissertação (mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2023.

SILVA, I. C. G. da. et al. Análise de Políticas de Educação Ambiental: a Territorialização pelos Agentes de Combate às Endemias. Congresso Internacional De Política Social e Serviço Social, 2024. **Anais [...]**. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2024. Trabalho e3736. Disponível em: <https://anais.uel.br/portal/index.php/conserdigeo/article/view/3736/3312>. Acesso em: 01 junho 2024.

SILVA, K. C. T. **A OCUPAÇÃO IRREGULAR DO RESIDENCIAL FLORES DO CAMPO**: um estudo sobre sua população. 2021. 128 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Curso de Serviço Social, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2021.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, a. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

VEIGA, L. A.; ANTONELLO, I. T.; ALIEVI, A. A. A questão ambiental e as ocupações irregulares em Londrina: Reflexões a partir de dos fóruns de participação popular para revisão fazer Plano Diretor (2018-2028). **Revista ANPEGE**, v. 18, n. 35, p. 157-177, 2022.

ZANON, E. R. Por uma leitura histórica da segregação socioespacial em Londrina-PR. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional/ENANPUR, 2023, Belém. **Anais [...]**. Belém: Anpur, p. 1-19, 2023.