



# TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE

**Organizadores:**

Marília G. Dal Bello;  
Sueli Godoi;  
Virgílio M. P. Bernardino

## Copyright © Autoras e autores

Todos os direitos garantidos. Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida, transmitida ou arquivada desde que levados em conta os direitos das autoras e dos autores.

### Conselho Científico e Editorial da Pedro & João Editores

Augusto Ponzio (Bari/Itália); João Wanderley Geraldi (Unicamp/Brasil); Hélio Márcio Pajeú (UFPE/Brasil); Maria Isabel de Moura (UFSCar/Brasil); Maria da Piedade Resende da Costa (UFSCar/Brasil); Valdemir Miotello (UFSCar/Brasil); Ana Cláudia Bortolozzi (UNESP/Bauru/Brasil); Mariangela Lima de Almeida (UFES/Brasil); José Kuiava (UNIOESTE/Brasil); Marisol Barenco de Mello (UFF/Brasil); Camila Caracelli Scherma (UFFS/Brasil); Luís Fernando Soares Zuin (USP/Brasil).

### Comissão Científica

Prof. Doutor Lucas César Frediani Sant’Ana – Universidade Estadual de Maringá (UEM)

Prof.<sup>a</sup> Doutora Claudiana Tavares da Silva Sgorlon – Universidade Federal da Integração Lationamericana (UNILA)

Prof.<sup>a</sup> Doutora Eliane Christine Santos de Campos – Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Prof.<sup>a</sup> Doutora Mileni Alves Secon – Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Prof. Doutor Rui Sicola – Universidade de Licungo - Moçambique

### Revisão Gramatical

Doutora Mariana Daré Vargas Campos

### Elaboração da Capa e Diagramação

Moai Comunicação

**Marília Gonçalves Dal Bello; Sueli Godoi; Virgílio Manuel Pereira Bernardino [Orgs.]**

**Território e gestão de políticas públicas: contribuições ao debate.** São Carlos: Pedro & João Editores, 2023. 147p. 21 x 29,7 cm.

**ISBN: 978-65-265-0419-2 [Digital]**

1. Território. 2. Gestão. 3. Políticas públicas. 4. Contribuições e debate. I. Título.

CDD – 370

2023



## **Dedicatória**

Dedicamos este livro à querida Dirce Koga, que, com seu infinito conhecimento, instigou inquietações sobre o pensar do território em seu movimento e vivências.

Dirce presente!

# SUMÁRIO

- 06**    **Prefácio**
- 09**    **Apresentação**
- 11**    **PARTE I - TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**
- 12**    **Capítulo 1**  
TERRITÓRIOS DE VIVÊNCIA ENTRE CHEGADAS E PARTIDAS  
*Dirce Koga*
- 22**    **Capítulo 2**  
GOVERNANÇA DO TERRITÓRIO: REFLEXÕES SOBRE AS  
POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS  
*Edir Vilmar Henig*
- 35**    **Capítulo 3**  
MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E GESTÃO DE POLÍTICAS  
SOCIAIS NO TERRITÓRIO  
*Líria Maria Bettioli Lanza; Evelyn Secco Faquin*
- 45**    **Capítulo 4**  
A GESTÃO DO TERRITÓRIO NA POLÍTICA PÚBLICA DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL: ALTERAÇÕES E NORMATIVAS AO  
LONGO DO TEMPO  
*Isadora de Souza Modesto Pereira*
- 59**    **PARTE II – TERRITÓRIO COMO SUBSÍDIO À GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTRAURBANAS**
- 60**    **Capítulo 5**  
POLÍTICAS PÚBLICAS, TERRITÓRIO E CARTOGRAFIA  
*Oseias da Silva Martinuci; Celene Tonella; Cristiane Müller Calazans*

- 71**      **Capítulo 6**  
ELEMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS DA GEOGRAFIA:  
CONTRIBUIÇÕES PARA A POLÍTICA DE SAÚDE  
*Sueli Godoi*
- 84**      **Capítulo 7**  
PROTEÇÃO SOCIAL E TERRITÓRIO RURAL: O CAMPO  
COMO LUGAR DAS VULNERABILIDADES SOCIAIS  
*Caroline Becher; Sandra Maria Almeida Cordeiro; José Carlos do Amaral  
Júnior*
- 96**      **Capítulo 8**  
PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO E REABILITAÇÃO PRO-  
FISSIONAL: EXPRESSÕES TERRITORIAIS EM PARANAÍ  
*Marília Gonçalves Dal Bello; Piedra dos Santos Roza; Virgílio Manuel; Pe-  
reira Bernardino; Neide Derenzo; Flávia Xavier de Carvalho*
- 108**     **PARTE III – TERRITÓRIO: CONEXÕES COM A  
GESTÃO PÚBLICA**
- 109**     **Capítulo 9**  
OS TERRITÓRIOS EFÊMEROS DAS FEIRAS LIVRES: OS  
ESPAÇOS DO CAPITAL VISTOS COMO LUGARES DE RE-  
SISTÊNCIA  
*Virgílio Manuel Pereira Bernardino*
- 121**     **Capítulo 10**  
A LUTA DOS FEIRANTES DE MARINGÁ-PR E LEIRIA PELO  
REALOJAMENTO DO ESPAÇO PÚBLICO  
*Virgílio Manuel Pereira Bernardino*
- 130**     **Capítulo 11**  
A MERCADORIA-TERRA E OS CONDICIONANTES DOS INS-  
TRUMENTOS DE CAPTURA DE MAIS-VALIA FUNDIÁRIA  
*Rodrigo Meira Martoni*
- 144**     **Notas sobre os autores**

# Prefácio

---

Quem não vê  
O êxtase do chão  
É cego!

\*

Amo  
A nobreza  
do chão!

\*

Quisera dar ao nada  
Uma voz  
Enlouquecida!<sup>1</sup>

O poeta brasileiro Manoel de Barros, autointitulado caipira, mostra-nos, em seus versos, certo interesse pelo chão, pelo espaço banal da vida, pelo lugar em que caminham as formigas, onde o pássaro João-de-Barro encontra material para a sua construção. Conclama o chão onde as pessoas vivem, onde assentam seus modos de vida e enfrentam as situações mais duras e belas. Assim como os versos de Manoel de Barros, esta publicação nos brinda com a possibilidade de pensar o território, destacando ética e politicamente que é necessário ver/analisar o chão, evitando a cegueira sobre o real. Propõe a valorização do chão como nobreza, lugar que pode nos dizer muito, o qual é necessário se apreender, com suas dinâmicas, suas vozes e narrativas, propondo uma inversão epistemológica, crítica, em relação à necessidade de considerar, problematizar o território, o chão da vida.

Assim, fazendo jus ao seu título, *Território e Gestão de Políticas Públicas: Contribuições ao Debate*, o presente livro nos traz significativos e importantes aportes à reflexão sobre territórios, gestão de políticas públicas e resistências. Tem como mote a pesquisa, o diálogo interdisciplinar rigoroso, crítico e propositivo.

Esta coletânea tem como fio condutor de sua dialética o território como ponto de partida e ponto de chegada das reflexões, atrelada ao compromisso de leitura, análise atenta, sobre as diferentes dobras das mediações territoriais. Como nos lembra o geógrafo Milton Santos (2000)<sup>2</sup>, os territórios só fazem sentido como categoria de análise se o consideramos a partir de seu uso, ou seja, a partir de como as pessoas usam, ocupam, constituem e se fazem em seus espaços de vida e vivência, em um ato contínuo de construção social e também relacional sobre os lugares, em uma interlocução direta com a realidade social, transformando o espaço em territórios.

---

<sup>1</sup> Trechos do poema “Escritos de Ave” da obra: BARROS, Manoel de. Poesia completa. São Paulo: LeYa, 2013.

<sup>2</sup> SANTOS, Milton. Território e sociedade. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

A preocupação com o território revela, portanto, o compromisso dos organizadores e autores em decifrar a realidade social que se impõe, a partir da compreensão teórico-crítica sobre as incidências, dinâmicas e mediações socioterritoriais nos campos da política pública e da gestão social, nos contextos interurbano e rural.

Os capítulos não se furtam, cada um em seu campo, a movimentar significativo esforço analítico de leituras da realidade social, que sabemos se mostra complexa diante dos contextos sociais, políticos e econômicos da cena contemporânea, no qual se viu e se experimenta o assombro do autoritarismo em ascensão na sociedade, incidindo sobre o Estado, atingindo as políticas sociais, promovendo seu desmonte, ataque e desfinanciamento orquestrado, pelas mais perversas forças do capital, que mostra sua face no contexto mundial e com virulentas expressões de ataque à democracia em nosso país.

Nesse contexto, a política social é objeto sistemático de cortes de recursos em meio às medidas neoliberais de ajuste fiscal e das contrarreformas trabalhistas e sociais, participando das múltiplas expropriações sofridas pelos(as) trabalhadores(as). As questões que emergiram com a pandemia revelaram mais do que uma mera crise sanitária, ao deixar em evidência os efeitos da crise estrutural do capital no mundo do trabalho e no campo dos direitos. A radicalização dessa crise assume como particularidade a violência da fome, o aumento das desigualdades de classe, raça, etnia e gênero, como traços estruturais do modo de acumulação no capitalismo e o avanço do campo abertamente conservador e reacionário, evidenciando-se processos crescentes de extinção de direitos. A expressão máxima do neoconservadorismo, do caráter reacionário e da violência, explicita-se no fundamentalismo religioso e obscurantista; no negacionismo da ciência; nos irracionalismos; nas práticas neofascistas, que impuseram a necropolítica como *modus operandi* e que já cobrou quase 700.000 de vidas perdidas pela covid-19 até o final de 2022.

Na sociedade brasileira estruturada pelo capitalismo periférico, verificam-se contundentes processos de precarização da vida, pujando a reprodução da cultura da superexploração, violências diversas, sobretudo, com as camadas da classe trabalhadora, que se encontram, não naturalmente, em condições de extensa precarização, vítimas de históricos processos de desigualdades e exclusões, como as vivenciadas pela população negra, as mulheres, os imigrantes, pobres, sem-teto, moradores das periferias e favelas das cidades, e, também, dos campos mais recôncavos do país.

Os territórios e a gestão encarnam as marcas da formação social da sociedade brasileira, que permanecem e continuam interferindo ao longo de nossa história e provocam determinações específicas para as políticas sociais, diante do avanço do neoliberalismo e de sua racionalidade mercantil e gerencial.

Consolida-se, nesse cenário, um discurso tecnocrata e pretensamente neutro que individualiza, atomiza e responsabiliza famílias e trabalhadores(as) pela ultrapassagem das condições das desigualdades estruturais, independentemente de determinações, dinâmicas e processos de destituição, desproteção e espoliação operados pelo mercado e pelo Estado. O neoliberalismo opera não só como uma forma particular de acumulação do capital, na fase de sua financeirização, mas também pela extensão da lógica do capital a todas as relações sociais e esferas da vida, incluindo o Estado, provocando uma mercadorização da instituição pública, obrigada a funcionar de acordo com as regras empresariais. O predomínio da lógica liberal e mercantil, no campo da gestão, fragmenta, sequestra e esvazia não só os sujeitos e as dinâmicas de vivência dos territórios, como também os profissionais e as práticas sociais, mediações fundamentais para a garantia de acesso a direitos sociais.

Sobre essas difíceis dobraduras do tempo e espaço contemporâneos é que esta publicação se insere com densidade e aprofundamento. Propõe diferentes perspectivas para a análise, que está sempre articulada e atenta aos movimentos da totalidade, em que as temáticas se arrolam com responsabilidades teórica, metodológica, ética e política.

Esta obra torna-se imprescindível ao debate acadêmico, ao campo diverso e heterogêneo das polí-

ticas sociais, e aos interessados pela temática, pois, em seus diferentes ângulos de análise, mostra-se fecunda e provocativa: território; gestão social; políticas sociais; migração; governança; cartografias; vulnerabilidades no campo; precarização do trabalho e concentração da terra. Envolve força, resistência coletiva, movimento do pensamento, razão e consciência, tão atacados no tempo presente.

Cabe ainda destacar que a temática do território, tão cara aos organizadores e autores, foi também tema de vida e trabalho da professora Dirce Koga, nossa referência no campo dos estudos socioterritoriais, das políticas públicas e do Serviço Social brasileiro.

Esta coletânea conta com um de seus últimos textos, elaboração que percorre a reflexão sobre o território e sua gramática relacional; de modo generoso e profundo, reflete as densidades da sociedade brasileira, suas marcas territoriais e sociais; coloca a problemática da necessária e urgente compreensão sobre a escala da vivência/do cotidiano para o campo das leituras territoriais, sociais e políticas dos espaços em que as políticas sociais se encampam, trazendo a tônica e a força do território para o processo de construção do conhecimento. Dirce Koga presente! Viva o seu legado!

Carola Carbajal Arregui

Rodrigo Diniz

# Apresentação

O resultado desta coletânea reúne sínteses e resultados de pesquisas acadêmicas agregadas ao tema “Território e Políticas públicas”. A iniciativa da publicação busca fortalecer o Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Administração e Políticas Públicas (Gepop/ CNPQ – Unespar), cuja proposição , contempla reflexões sobre o território em movimento e suas interfaces com a proteção social e a gestão de políticas públicas, em especial, aquelas de âmbito local. Nesse ínterim, honra-nos as contribuições de autores<sup>3</sup> convidados, que muito enriqueceram e qualificaram a proposta. Contemplado o tempo de início e término da organização deste *e-book* (2021-2022), fomos duramente surpreendidos com a morte de Dirce Koga, que, meses antes da sua partida, agraciou-nos com um belíssimo texto, parte deste E-book. Nele, Dirce, tomada pelo contexto de avanço da pandemia da covid-19, reafirma seu compromisso com a defesa do território vivido. Chama-nos a atenção sobre o território para além de ponto de chegada, remetendo-nos ao território como ponto de partida para as políticas públicas. Com sensibilidade única, Dirce nos conduz a pensar os meandros dos que nele vivenciam como caminhos para uma gestão qualificada em seu sentido democrático. Sem dúvida, entre suas inúmeras contribuições teóricas, o texto intitulado “Território de Vivências: entre Chegadas e Partidas”, um dos últimos escrito em vida, coloca-se como rara construção aos estudos sobre território!

Os trabalhos apresentados neste E-book são resultado de uma ampla reflexão teórica sobre as políticas públicas e as territorialidades, e oferecem orientação e embasamento para outras pesquisas de áreas afins. O livro encontra-se organizado em três partes, nas quais os autores desejam estabelecer um diálogo com o leitor a partir dos seguintes eixos temáticos: 1 - Território e Gestão de Políticas Públicas Intraurbanas; 2 - Território como subsídio à gestão de políticas públicas ; e 3 – Território: Conexões com a Gestão Pública.

Na primeira parte, os autores sinalizam uma discussão teórica e metodológica acerca do território e as políticas públicas e sociais. A temática é de grande relevância, tendo em vista os estudos realizados e sua importância social, considerando a necessidade de compreender a totalidade dessas políticas sociais voltadas para o desenvolvimento local.

Na segunda parte, a preocupação está voltada para as políticas públicas no contexto dos espaços urbanos e rurais. Os pesquisadores apresentam contribuições voltadas à saúde, à precarização do trabalho e à proteção social.

Na terceira e última parte, o foco são os espaços de disputas e as resistências culturais e ao modo de produção capitalista, nos quais se revelam os conflitos pela posse do território, fundamental à sobrevivência de uma população tão explorada.

Desse modo, os debates, discussões e ponderações apresentadas neste livro reforçam a relevância dos estudos das territorialidades no social. Concluindo, agradecemos aos autores e pesquisadores pela

---

<sup>3</sup> O uso do masculino foi uma decisão editorial para facilitar a leitura, mas, em nenhum momento, os organizadores deixaram de considerar a inclusão de todo e qualquer leitor, sejam as mulheres ou os membros da comunidade LGBTQIA+.

contribuição extremamente significativa e convidamos a todos, ao lerem estes textos, à reflexão desses temas tão importantes para a sociedade capitalista contemporânea, particularmente no que tange às suas territorialidades.

Desejamos uma ótima leitura!

*Os Organizadores*

# PARTE 1

## Território e Gestão de Políticas Públicas

# TERRITÓRIOS DE VIVÊNCIA ENTRE CHEGADAS E PARTIDAS

Dirce Koga

*Do ano 2000 pra frente  
Homens do passado pensando no futuro, vivendo no presente  
Há três tipos de gente  
Os que imaginam o que acontece  
Os que não sabem o que acontece  
E nós que faz acontecer  
(Um bom lugar – Sabotage)*

## Introdução

A vivência da pandemia durante nove meses do ano de 2020 no Brasil não foram suficientes para impedir que o país adentrasse o novo ano ostentando mais um recorde: o país com o maior número de mortes pela covid-19 em um dia, ultrapassando a triste cifra de 4,2 mil óbitos. Assim, além de ser conhecido como campeão em desigualdade social, o Brasil acumula mais esse triste indicador, na sequência do anúncio sobre o seu retorno ao “Mapa da Fome”.

A combinação entre desigualdade social, fome e pandemia pode marcar a terrível trajetória histórica de um país, que parece retornar rapidamente aos primórdios de sua condição recém-proclamada República nos primeiros anos do século XX, caracterizada como “uma forma de governo conservadora, excludente e sem nenhuma sensibilidade social”, segundo Schwarcz e Murgel (2020, p.144). Relatam ainda as autoras que, em 1916, era publicado um relatório do Instituto Oswaldo Cruz, diagnosticando as moléstias presentes no país (“patologias da pátria”), a partir de viagens científicas que percorreram do litoral ao interior e sertões, chegando a se afirmar que “o Brasil ainda é um imenso hospital” (médico Miguel Pereira). É nesse cenário de um “imenso hospital”, repleto de tuberculose, tifo, malária, varíola, lepra, que desembarca, em setembro de 1918, a famosa “gripe espanhola”.

As semelhanças desse cenário com o tempo presente não são meras coincidências em plena pandemia da covid-19: a forma de governo “conservadora, excludente e sem nenhuma sensibilidade social (à qual podemos acrescentar a marca da necropolítica), o cenário de um país como um “imenso hospital”, além das populações mais impactadas pelas moléstias:

E, se essas “patologias do Brasil” atingiam a todos, os grandes alvos — para além dos sertanejos, caipiras, indígenas e populações do interior — foram os libertos, os habitantes pobres das cidades, os moradores dos cortiços e favelas, os imigrantes, os trabalhadores e os camponeses. (SCHWARCZ; MURGEL, 2020, p.183).

O cenário do século XXI da pandemia da covid-19 encontra-se assentado sobre as mesmas fundações que alicerçavam o país da pandemia da gripe espanhola, e, não sem motivo, vitimiza de forma mais cruel as mesmas populações. “Homens do passado, pensando no futuro, vivendo no presente”, que Sabotage tão bem previu e nem teve tempo de vivenciar. Esses seres humanos que se aproximam de quinhentas mil vidas vitimadas pela pandemia são transformados em números, estatísticas e nisso também não há novidade. E, por essa razão, a descrição de Sabotage faz muito sentido, ao afirmar que há três tipos de gente: “os que imaginam o que acontece, os que não sabem o que acontece e nós

que faz acontecer”.

Nesse sentido, a pandemia da covid-19, com seus grandes e assustadores números, lamentavelmente, veio desnudar a realidade de “quem faz acontecer”, os quais continuaram a incrementar as estatísticas dos boletins de ocorrência policial, dos atestados de óbito, dos noticiários cada vez mais macabros sobre os impactos da pandemia nas famílias mais pobres e pretas, nos territórios periféricos e mais excluídos das cidades.

Esse cenário desafia a ciência e o mundo da academia, e, como lembrou Christian Dunker, (2020), logo no início da pandemia: “somos todos principiantes”. Por isso, mais do que nunca, faz-se necessário ativar pesquisas enquanto processos de construção coletiva do conhecimento, na perspectiva de que esses novos conhecimentos possam ter como ponto de partida (e não só de chegada) os territórios de vivência de “quem faz acontecer”.

## **1. Pesquisa como processo de construção coletiva do conhecimento**

Alguns anos no ofício enquanto assistente social, seja na academia, na gestão pública, na assessoria ou supervisão técnica, tenho aprendido a valorizar o sentido da “incompletude” do saber, dos saberes e, de forma especial, do chamado “saber científico”. Devo esse processo de aprendizagem à diversidade de sujeitas e sujeitos com quem convivi ao longo dessa trajetória profissional, pessoas sábias a partir dos seus “territórios de vivência”.

Trata-se de “pessoas extraordinárias”, tomando emprestado o título da obra de Eric Hobsbawn (2016), e com quem aprendo sobre a importância da busca pelo conhecimento como um processo contínuo e coletivo de construção. Aqui a incompletude subjaz à busca, e mobiliza para a direção da superação, da chama sempre curiosa pela descoberta, pelo desvendamento do que parecia oculto ou invisível aos primeiros olhares. Difícil prosseguir nessa busca de forma solitária, mas igualmente difícil de se dispor a caminhar junto, admitindo a incompletude e, ao mesmo tempo, a pluralidade de saberes. Como já afirmava Paulo Freire,

Essa é uma exigência radical do homem como um ser incompleto: não poder ser se os outros também não são. Como um ser incompleto e consciente de sua incompleticidade (o que não ocorre com os “seres em si”, os quais, também incompletos, como os animais, as árvores, não se sabem incompletos), o homem é um ser da busca permanente. (FREIRE, 1997, p.10).

Porém, essa busca permanente subjacente à incompletude, envolve, por sua vez, processos coletivos de construção de conhecimento, que se apresentam como uma tarefa urgente em tempos desafiadores como os que estamos vivenciando nesse momento, marcados pela pandemia da covid-19. E a ciência ocupa um lugar central, apesar de todas as investidas ignóbeis e negacionistas como têm ocorrido no caso brasileiro, que se colocam contra a busca do conhecimento, e, de forma terrível, de costas para a vida.

Por isso, nesse ano de 2021, em que se comemora o centenário de Paulo Freire, seus escritos, seus testemunhos sobre a busca permanente do conhecimento, também ganham nova centralidade, ao referenciar-se sobre o caráter humanizador da educação, isto é, a favor da vida, da prática privilegiada do diálogo como mediação intrínseca às relações entre os sujeitos participantes do processo de conhecer.

Para Paulo Freire, o saber humano implica uma unidade permanente entre a ação e a reflexão sobre a realidade. Enquanto presenças no mundo, os homens são “corpos conscientes” que transformam esse mundo pelo pensamento e pela ação, o que faz que lhes seja possível conhece-lo mundo ao nível reflexivo. Mas, precisamente por essa razão, podemos agarrar a nossa própria presença no mundo, que implica sempre unidade da ação e da reflexão, como objeto da nossa análise crítica. Dessa maneira,

podemos conhecer aquilo que conhecemos colocando-nos por trás das nossas experiências

passadas e precedentes. Quanto mais formos capazes de descobrir por que somos aquilo que somos, tanto mais nos será possível compreender por que é que a realidade é o que é. (FREIRE, 1997, p.20).

Nesse contexto, considerando nossas “experiências passadas e precedentes”, em pleno século XXI, continuamos a aumentar nossa dívida social para com os povos indígenas do continente brasileiro e latino-americano e de seus saberes ancestrais, dos quais continuamos usufruindo diariamente, apesar do genocídio e da invisibilização histórica cometidos contra esses povos e seus territórios de vivência. É lamentável que tenhamos apagado de nossa memória social brasileira os saberes desses povos, que, originalmente, ocupavam esse imenso e rico território, e tomamos com facilidade o saber do colonizador que, ao usurpar as riquezas dessa terra, fê-lo sob o custo das vidas desses povos, quase que dizimando-os, não fossem a resistência e a força dessas “pessoas extraordinárias”.

Essa resistência frente ao processo de expropriação das terras indígenas é tratada por Faria (2015), ao pesquisar a trajetória do povo Guarani na cidade de São Paulo, a partir da aldeia localizada no bairro Jaraguá, seguindo um instigante caminho metodológico de análise, envolvendo expropriação, resistência e retomada como uma tríade inseparável.

O caminho proposto para análise das contradições e do contínuo processo de luta pela terra dos Guarani em São Paulo se fará por meio da tríade: expropriação, resistência e retomada. Mostra-se que o processo de expropriação traz inelutavelmente consigo a sua negação, a resistência, que se realiza pelos indígenas enquanto prática e pelas estratégias de continuidade de sua existência (física e espiritual). Na superação dos dois termos (expropriação/resistência), apresenta-se a retomada de suas terras, enquanto ação prática e devir, porque guarda um contínuo de ameaça de expropriação de suas terras e ações de resistência indígena. (FARIA, 2015, p.5)

A metrópole paulistana mais reconhecida pela sua “selva de pedra”, vidro e asfalto, guarda, em recônditos e limitados territórios da zona norte (Jaraguá) e zona sul (Parelheiros), comunidades indígenas guaranis, sobreviventes e resistentes, como são reconhecidos na tese de Camila Faria.

Saindo de São Paulo e seguindo na direção dos saberes dos povos indígenas, vale destacar as pesquisas realizadas pela assistente social e professora aposentada da Universidade Federal do Pará (UFPA), Joaquina Barata Teixeira, incansável militante das causas desses povos, e que, constantemente, nos lembra sobre sua diversidade étnica e a necessidade do respeito a essa riqueza cultural por parte do Estado brasileiro e suas políticas de proteção social.

Só no Pará conhecemos 38 etnias cujas lideranças acolhem com muita receptividade os programas de transferência de renda, mas, como dissemos em outras falas, eles têm posto críticas sobre sua forma padronizada e individualizada, que viola valores e práticas milenares de coletividade e socialização da produção. Vou repetir aqui que vimos e ouvimos em uma reunião com lideranças indígenas em 2009, em Belém, um deles dizer: “queremos o bolsa aldeia e não o bolsa família”. Vimos repetindo isso em várias palestras, mas é preciso organizar propostas na perspectiva dessa adequação e os gestores, trabalhadores e intelectuais da região devem formular e apresentar propostas. (TEIXEIRA, 2013, p. 193)

O alerta para as críticas das lideranças indígenas do Pará em relação aos programas de transferência de renda quanto à sua “forma padronizada e individualizada”, trazidas por Profa. Joaquina, talvez possam também ser tomadas como referência sobre a importância de se atentar para seus “valores e práticas milenares de coletividade e socialização da produção”, que se confrontam com os saberes igualmente padronizantes e individualizantes que marcam a produção de conhecimentos na academia. O chamado “produtivismo” individual, hoje tão valorizado pelas agências nacionais e internacionais de fomento à pesquisa e por parte das universidades brasileiras, pode representar uma amostra dessa lógica avessa e distante dos povos originários brasileiros, e suas marcas da “coletividade e da socialização da produção”.

Essa breve ilação às nossas raízes sócio-históricas se faz necessária, no sentido de atentar-se para o fato da permanência do espectro colonial nas relações sociais contemporâneas e de produção do conhecimento. Insere-se aqui o debate em torno do colonialismo ou da colonialidade, uma distinção que Grosfoguel emite a partir de Anibal Quijano (2005), em suas incursões sobre a colonialidade do poder. Para esses autores, a colonialidade se refere à continuidade das formas coloniais de dominação, apesar da extinção das administrações regionais.

Continuamos a viver sob a mesma “matriz de poder colonial”. Com a descolonização jurídico-política, saímos de um período de “colonialismo global” para entrar num período de “colonialidade global”... A colonialidade permite-nos compreender a continuidade das formas coloniais de dominação após o fim das administrações coloniais, produzidas pelas culturas coloniais e pelas estruturas do sistema-mundo capitalista moderno/colonial ... Eu uso a palavra “colonialismo” para me referir a “situações coloniais” impostas pela presença de uma administração colonial, como é o caso do período do colonialismo clássico, e, na esteira de Quijano, uso a designação “colonialidade” para me referir a “situações coloniais” da actualidade, em que as administrações coloniais foram praticamente erradicadas do sistema-mundo capitalista. (GROSFOGUEL, 2009, p.384-385).

A colonialidade pode ser observada em diferentes contextos de produção do conhecimento. Paulo Freire também combatia a postura elitista no próprio processo de alfabetização de adultos, propondo uma perspectiva libertadora da educação, considerando a alfabetização “um ato de conhecimento”, em que iletrado e instrutor desempenham “o papel de sujeito conhecedor”.

Assim, do ponto de vista da libertação, o processo de alfabetização é um ato de conhecimento, um ato criador, no qual o iletrado, tanto como o seu instrutor, desempenha o papel de sujeito conhecedor. Os iletrados não são considerados como “recipientes vazios” ou como simples recipientes. Não são considerados como marginais que devem ser recuperados, mas como homens que estão impedidos de ler e de escrever pela sociedade na qual eles vivem, homens dominados, privados do seu direito de transformar o seu próprio mundo. (FREIRE, 1997, P. 24).

Dessa forma, tal colonialidade também pode ser identificada nas relações verticalizadas do ambiente escolar, incluindo as universidades, ainda marcadas por posturas elitistas, sejam elas demarcadas entre os próprios pares (professores, estudantes, pesquisadores), entre professores-estudantes, entre professores-pessoal administrativo ou da manutenção, e assim poderiam se seguir as mais variadas combinações inter-relacionais que se dão no cotidiano universitário. Tiaraju D’Andrea (2020), em brilhante artigo sobre territórios, sujeitas e sujeitos periféricos, descreve as condições de precariedade que envolve a luta pela sobrevivência de jovens das periferias das cidades para se manterem nas universidades.

Ou seja, a questão extrapola as condições para o ingresso, exigindo cotidianamente dessa população forças econômicas, políticas e sociais para se manter nesse lugar que não feito para pessoas pobres. A esse contexto de luta e resistência, D’Andrea vai denominar de “trajetórias quebradas”.

*Trajeto*rias quebradas, pois, permeadas de improvisos, dificuldades e obstáculos: o estudo conciliado com o trabalho, o ônibus lotado, a falta de dinheiro, a casa barulhenta, a dificuldade de acesso à internet, o cansaço físico. *Trajeto*rias quebradas, porque muitas quebram no meio do caminho; enlouquecem com a frieza da universidade, com a percepção de estarem anos-luz atrasados, com a falta dos pares da mesma cor de pele, da mesma classe social e da mesma quebrada em uma sala de aula; enlouquecem ao perceber que a estrutura do ensino superior não foi feita para os pobres. *Trajeto*rias quebradas porque elas se interrompem no meio do caminho e porque hoje existe uma política para impedir os pobres de entrarem nas universidades. *Trajeto*rias quebradas porque são trajetórias das quebradas. (D’ANDREA, 2020, p.33, grifo do autor).

Porém, a marca da colonialidade extrapola os muros da academia, e se reproduz nos espaços da pesquisa de campo, por exemplo, quando “pesquisadores profissionais (FREIRE, 1981) e sujeitas e sujeitos da pesquisa se confrontam no território para uma entrevista ou uma reunião de moradores, como bem lembra Gabriel Feltran:

Pessoas com origem na classe média ou nas elites raramente percebem, mas, nos espaços periféricos, frases em que transpareça que o locutor se julga em condição de ensinar, guiar as condutas ou mesmo dar conselhos aos outros são muito malvistas. Denotam desigualdade. (FELTRAN, 2018, p. 41).

É nesse campo de evidências e vivências que D’Andrea debate sobre a possibilidade de construção de novos conhecimentos, os quais incidem sobre a “subjetividade periférica” de “sujeitas e sujeitos periféricos”, que vivenciam a mesma realidade concreta a pesquisar, e que o autor se referencia como “epistemologias periféricas”.

A ciência humana produzida por meio de uma *epistemologia periférica* se faz levando em conta a subjetividade periférica do cientista. Essa subjetividade se forma por meio da experiência construída nas relações sociais historicamente objetivadas. A *epistemologia periférica* se constitui por meio de uma vivência que produz identificação com os sujeitos e as sujeitas da pesquisa, oriundos da mesma classe social e com códigos compartilháveis. O cientista, quando lastreado por essa vivência compartilhada com sujeitos e sujeitas da pesquisa, há de compreender escolhas. (D’ANDREA, 2020, p.34, grifos do autor).

No âmbito da gestão pública, observam-se também posturas e práticas verticalizadas reproduzidas no cotidiano de trabalho, nas relações estabelecidas entre trabalhadores e gestores (quem está na direção central e quem está na “ponta”), entre trabalhadores e consultores (“teóricos” da academia e técnicos da “prática”), entre trabalhadores e cidadãos (técnicos detentores do saber e do recurso e usuários/beneficiários vazios de conhecimento).

Dessa forma, o acesso aos direitos sociais é atravessado cotidianamente pelas relações sociais que permeiam a gestão da política pública, podendo interferir na própria possibilidade ou não do acesso. Quantas vezes não pode ter ocorrido de uma cidadã que recebe um benefício de transferência de renda ter subitamente o seu recurso suspenso, simplesmente, por não ter sido avisada de que seu cadastro estava desatualizado. Só “o sistema sabia”, e ele é quem tem o poder de decidir quem tem o direito ou não de receber, ou não receber o benefício.

Diante desses cenários que permeiam as relações cotidianas de troca de saberes, o processo coletivo de construção do conhecimento envolve um movimento de (re)conhecimento sobre o sentido da incompletude proposta por Paulo Freire e, ao mesmo tempo, da pluralidade de saberes presentes na escala do cotidiano, nos “territórios de vivência”, que se constituem justamente no “espaço banal” ou no “lugar”, trabalhados por Milton Santos (SANTOS, 2006).

Dessa forma, o sentido coletivo da construção do conhecimento se põe ainda como um horizonte a ser reconhecido, pois o que tem prevalecido há mais de 520 anos é o saber do colonizador, do professor, da academia, do gestor, do pesquisador, do “sistema informacional” – um ser invisível movido por fluxos de dados, que regem o mundo contemporâneo alicerçado na lógica do capital financeirizado. Porém, há que se continuar na busca pela construção coletiva do conhecimento vivo e vivenciado, a partir de “quem faz acontecer”.

Nessa direção, considerando, conforme Santos e Meneses (2014, p. 9), de que “toda a experiência social produz e reproduz conhecimento e, ao fazê-lo, pressupõe uma ou várias epistemologias... Não há, pois, conhecimento sem práticas e actores sociais”, as experiências dos “territórios de vivência” podem constituir-se em produção e reprodução de conhecimentos, deslocando essa “produção/reprodução do conhecimento” do lugar exclusivista e elitista, tradicionalmente atribuído ao mundo acadêmico ou à institucionalidade das políticas públicas.

## 1.1 Conhecimentos a partir dos territórios de vivência: “porque é que a realidade é o que é.”

Podíamos ter iniciado o debate da busca de construção dos conhecimentos a partir da escala do cotidiano, dos “territórios de vivência”, alterando essa afirmação de Freire (1997) anteriormente citada para a forma de uma pergunta: “por que é que a realidade é o que é?”.

Se o processo de produção do conhecimento frente aos desafios postos pela realidade contemporânea em tempos pandêmicos tem exigido a articulação entre a multiplicidade de disciplinas e perspectivas de análise, pressupondo o caráter coletivo de sua construção, também se coloca na urgência desses tempos considerarem-se as múltiplas escalas socioterritoriais a serem decifradas. Pois, se por um lado, tem-se a evidência de um fenômeno global na forma de uma pandemia mais letal de que já se teve notícia na história da humanidade, por outro lado, seus impactos ocorrem de forma distinta entre os países, entre as cidades de cada país, entre os territórios de cada cidade. Ou seja, a incidência dos casos de contaminação, hospitalização, óbitos ocorre de forma diferenciada, a depender da escala utilizada para sua compreensão.

No caso brasileiro, há de se considerar ainda as dificuldades com as incertezas dos dados estatísticos, que foram geradas em função da omissão e descoordenação do Governo Federal na sistematização das informações. Estamos reféns, enquanto sociedade, dos números contabilizados por um “pool” de veículos de comunicação desde o início da pandemia (<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-covid-19.shtml>).

Sob o mesmo cenário de negacionismo e ausência de transparência das informações, acrescenta-se o fato de o Governo Federal ter reduzido em 90% o orçamento do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) para o ano de 2021, inviabilizando, até esse momento, a realização do Censo Demográfico, quebrando a série histórica decenal e impedindo o reconhecimento do país em seus indicadores sociodemográficos e domiciliares.

Junto à crise sanitária, econômica e social, o Brasil vive, em pleno século XXI, uma crise civilizatória, em que, junto ao retorno do país ao “mapa da fome”, assiste-se a um processo de impedimento de acesso às informações, o que redundará em ausência de bases confiáveis para balizar, dentre outras demandas, as próprias políticas públicas. Sem dúvida, esse “desgoverno” e ataques contra a ciência evidenciam, terrivelmente, o que Achille Mbembe (2018) tem denominado de “necropolítica”: “as formas contemporâneas que subjagam a vida ao poder da morte (necropolítica) reconfiguram profundamente as relações entre resistência, sacrifício e terror” (MBEMBE, 2018, p.71).

Tais impactos desgovernados de necropolítica que ocorrem na escala nacional, por sua vez, remetem à importância de se “ler” o contexto em que os eventos (inclusive a pandemia) ocorrem na escala do cotidiano de quem vive e mais tem sofrido com este “governo da morte”. Faz-se necessário “ler” a cidade, na busca por decifrá-la, “porque ela se escreve, porque ela foi escrita” (LEFEBVRE, 2008, p.61).

Entende-se que “ler” a cidade e seus territórios implica necessariamente tê-los como ponto de partida, colocá-los “como e em perspectiva” (TELLES; CABANES, 2006), significando um deslocamento de análise do “sobre” para “a partir” da cidade e seus territórios, abrindo caminho para o deciframento da realidade a partir da concretude de sua aparição, e “abrindo mão” de categoria ou conceitos preestabelecidos ou formulados que os caracterizem ou identifiquem.

O fato é que hoje sabemos mais e melhor sobre as características da pobreza urbana, o modo como ela se distribui nos espaços das cidades e as variáveis que compõem as situações de vulnerabilidade social e exclusão territorial. Mas sabemos pouco sobre as dinâmicas, processos e práticas sociais operantes nesse cenário tão modificado de nossas cidades. Sabemos mais e melhor sobre a escala dos problemas sociais e os pontos críticos espalhados pela cidade e seus territórios. Mas não sabemos discernir as linhas de força que atravessam essas realidades. (TELLES; CABANES, 2006, p. 62)

Aqui se localiza o imbricar dos caminhos da pesquisa, enquanto processo de construção do conhecimento, a partir das “dinâmicas, processos e práticas sociais operantes nesse cenário tão modificado de nossas cidades”, e que demandam ser decifradas. O ponto de partida é a realidade das cidades e seus territórios, tal como ela se apresenta à pesquisa, à pesquisadora, ao pesquisador, e alargaria esse espectro para o universo da gestão pública, que também tem demandado processos de produção de diagnósticos sociais, leituras territoriais da realidade em que se intervém, incluindo a perspectiva intersetorial dessa produção.

No caso da gestão pública, observa-se uma forte tendência em reduzir o diagnóstico social a uma ferramenta burocrática da gestão, para cumprimentos processuais do rito de planejamento da política pública em seu locus setorial. Nessa perspectiva, a realização do diagnóstico social de uma cidade se dá por um setor específico, raramente com envolvimento de representantes de outros setores ou equipes que se encontram mais à frente da execução dos serviços, programas e benefícios, e normalmente seus conteúdos tratam a cidade de forma genérica, com números que expressam mais as médias e menos as discrepâncias, diferenças e desigualdades socioterritoriais.

A exemplo, é incipiente ainda no SUAS (Sistema Único de Assistência Social) o desenvolvimento de “diagnósticos socioterritoriais”, embora estejam previstos desde a Norma Operacional Básica de 2012, como parte intrínseca aos planos municipais de assistência social. Dessa forma, os indicadores sociais são apresentados e calculados pelo total médio das incidências tanto das condições de vida e demandas de proteção social, como das ofertas de serviços a partir do número de vagas disponíveis ou de programas a partir dos números de benefícios ou beneficiários atingidos. Nesses casos, a cidade se coloca como um cenário imóvel, sem chão, sem territórios, uma representação numérica, que não consegue se aproximar das “dinâmicas, processos e práticas sociais”.

Essa imobilidade representativa da cidade termina por tratá-la como acessório na leitura da realidade diagnosticada, e não necessariamente como centralidade “em perspectiva e como perspectiva”, reduzindo-se a uma leitura sobre a cidade e não a partir da cidade.

Ter a cidade em perspectiva e como perspectiva significa situar as práticas nos seus espaços e territórios, colocá-las em relação com as formas e a materialidade da cidade, o jogo dos atores e a trama das relações e suas conexões. Não se trata apenas de recursos materiais e formas urbanas. Trata-se, sobretudo, de considerar a trama dos atores, as modalidades de apropriação dos espaços e as possibilidades (e bloqueios) para os indivíduos transformarem bens e recursos em “formas valiosas de vida”. Talvez seja justamente nisso que esteja cifrada toda a complicação atual, e que será preciso auscultar, pois aí estão em jogo os sentidos da vida e das formas de vida. (TELLES; CABANES, 2006, p. 77).

Assim, para além da constatação “das práticas nos seus espaços e territórios”, Telles e Cabanes alertam para o desafio de articulá-las à concretude da cidade, adentrando para as tramas do cotidiano, em que se põem as “possibilidades (e bloqueios) para os indivíduos transformarem bens e recursos em formas valiosas de vida”. Retorna-se aqui para a luta pela vida, a partir das “possibilidades (e bloqueios)” construídos frente às urgências e adversidades postas no cotidiano, nos “territórios de vivência”.

Essa escala de vivência, sob as mais diversas nomenclaturas (periferia, área de abrangência, território vulnerável, excluído) ao se constituir em referência, seja para a pesquisa acadêmica ou para a operacionalização da política pública, parece permanecer na condição de subalternidade e de um espaço “vazio de conhecimento”.

Dessa forma, se trata de um espaço “a ser conhecido”, redundando em estudos, pesquisas e cadastros, em busca de se falar “sobre” esse espaço e não necessariamente “a partir” dele e das sujeitas e sujeitos que nele vivem, os quais vivenciam práticas cotidianas, “experiências sociais que produzem e reproduzem conhecimentos” (SANTOS; MENESES, 2014).

## Algumas considerações para continuar a pensar

Entre os grandes números, as evidências e os eventos que ocorrem na dinâmica do cotidiano dos territórios, algumas travessias se colocam como necessárias, no sentido do desvendamento dessa realidade, sob o risco da reprodução do processo de naturalização das desigualdades sociais, da fome, da expropriação da terra, de famílias inteiras ocupando as ruas das cidades. Risco de naturalização da própria pandemia e seus desiguais impactos sobre as populações e os territórios.

Se, em 1918, a gripe espanhola evidenciava a imagem do país como “um grande hospital”, com toda sorte de doenças espalhadas pelos seu imenso território, em 2020/2021, esse mesmo “grande hospital” encontra-se em colapso atingindo os sistemas público e privado de saúde. Mas, ao adentrarmos para além dos números e estatísticas, poderemos nos deparar com o fato de que esse “grande hospital” se faz mais cruelmente presente em determinados territórios, os mais periféricos das cidades, desnudando as ausências de recursos humanos, medicamentos, unidades de terapia intensiva, mas, essencialmente, o descaso com a vida humana.

Ao processo de naturalização da desigualdade social e a esse descaso com a própria condição humana, convive-se com a invisibilidade estruturante de nossa sociedade, como nos lembra Tiaraju D’Andrea ao referir-se à invisibilidade das periferias das cidades.

A história da periferia é a história da sua luta contra a invisibilidade. A invisibilidade operada pelo Estado fez com que os equipamentos e serviços públicos chegassem na periferia com décadas de atraso com relação ao centro e à região de habitação das elites. Nos últimos anos, é fato que essa presença aumentou. No entanto, o poder público na periferia sempre operou na lógica do incompleto, do descontínuo e do improvisado. (D’ANDREA, 2020, p.33).

O processo de invisibilização da desigualdade social e territorial parece fazer parte não somente do processo de formação socio-histórica de nosso país, mas, como bem definiu Marilena Chauí (2000), trata-se de mais um elemento a constituir o que a autora denominou de um “mito fundador”, que nos faz acreditar e referendar cotidianamente que esse país não é violento, nem autoritário, nem racista, e, mais ultimamente, de que não se trata de um governo fascista, negacionista ou ainda genocida. Enfim, naturaliza-se com facilidade a pandemia, como mais “uma gripezinha”, e invisibilizam-se seus impactos de forma desigual sobre as desiguais condições de vida em que se encontra a população brasileira.

Nesse contexto, há que se apostar, ainda que em meio ao cenário de barbárie e tragédia humana, na necessária e urgente produção de novos conhecimentos, em que se privilegiem as vozes e saberes construídos e formulados a partir dos territórios de vivência. Talvez tenhamos chegado a um certo esgotamento de conhecimentos produzidos sobre determinados territórios, determinados grupos populacionais, em que se aprimoraram metodologias de diagnósticos sociais, métricas e indicadores capazes de identificar, sob diferentes e distintas escalas de análise, as realidades em estudo.

Tal esgotamento poderia ser atribuído, ao mesmo tempo e, proporcionalmente, às ausências de estudos e pesquisas em que se tenham reconhecido os conhecimentos produzidos pelas próprias sujeitas e sujeitos a respeito dos próprios territórios de vida, das próprias experiências produzidas na escala do cotidiano de vivência. Trata-se, nesse sentido, da produção de conhecimentos que também corre o risco de invisibilizar tais vivências e experiências enquanto conhecimentos, atribuindo uma naturalização, às avessas, ao considerá-las como “outro” tipo de conhecimento, algo “exótico” ou fora dos padrões da erudição acadêmica.

Dessa forma, naturaliza-se, hierarquizando tais conhecimentos como saberes “fora da ordem”, sob o mesmo argumento, em última instância, em que naturalizamos a existência de condições desiguais de vida, imputando a cada sujeita e sujeito a responsabilidade individual por tal desigualdade, como nos alerta Chauí:

A existência dos sem-terra, dos sem-teto, dos milhões de desempregados é atribuída à ignorância, à preguiça e à incompetência dos miseráveis. A existência de crianças sem infância é vista como tendência natural dos pobres à vadiagem, à mendicância e à criminalidade. Os acidentes de trabalho são imputados à incompetência e à ignorância dos trabalhadores. As mulheres que trabalham fora, se não forem professoras, enfermeiras ou assistentes sociais, são consideradas prostitutas em potencial e as prostitutas, degeneradas, perversas e criminosas, embora, infelizmente, indispensáveis para conservar a santidade da família. (CHAUÍ, 2000, p. 97)

Nota-se, nessa análise, o quanto a condição de desigualdade social é atribuída ora à ignorância, ora à incompetência individual, gerando mecanismos de naturalização dessas expressões cotidianas da questão social brasileira.

Trata-se, segundo Chauí, da presença fundante em nossa sociedade do que tem denominado de “autoritarismo social, que, enquanto ‘cultura senhorial’, naturaliza as desigualdades e exclusões socioeconômicas, vem exprimir-se no modo de funcionamento da política”. (CHAUÍ, 2000, p.97).

No processo de enfrentamento às investidas negacionistas em relação à ciência, faz-se igualmente necessário buscar decifrar e fortalecer os conhecimentos produzidos a partir dos territórios de vivência, que se constituem em formas de luta e resistência, de populações inteiras que seguem como insurgentes na defesa da vida. Tempos também para aprendizagem, de lembrar do educador Paulo Freire, que, entre tantas chegadas e partidas de alguém que se encontrava distante das terras brasileiras, ao pisar pela primeira vez em solo africano, na Tanzânia, sentia que estava voltando e não chegando, tal era sua ligação com a vida pulsante que lá encontrava.

Talvez esteja aqui o lugar dos territórios de vivência, exata e simplesmente onde a vida pulsa cotidianamente, em meio à dor e ao sofrimento, mas também em meio à força em continuar lutando e resistindo, entre chegadas e partidas.

## REFERÊNCIAS

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

D’ANDREA, Tiaraju. Contribuições para a definição dos conceitos periferia e sujeitas e sujeitos periféricos. **Revista Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 19-36. jan./abr. 2020.

FARIA, Camila Salles de. **A luta Guarani pela terra na metrópole paulistana: contradições entre a propriedade privada capitalista e a apropriação indígena**. Tese (Doutorado em Geografia) –, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

FELTRAN, Gabriel. **Irmãos: uma história do PCC**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

FREIRE, Paulo. Papel da educação na humanização. **Revista da FAEBA** – Faculdade de Educação do Estado da Bahia, Salvador, ano 6, n. 7, jan./jun.1997, p. 9-32.

\_\_\_\_\_. Criando métodos de pesquisa alternativa: aprendendo a fazê-la melhor através da ação. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Pesquisa Participante**. São Paulo: Brasiliense, 1981. p.34-41.

GROSGOUEL, Ramon. Para Descolonizar os Estudos de Economia Política e os Estudos Pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina/CES, 2009. p. 383-418.

HOBBSAWM, Eric. **Pessoas extraordinárias**: resistência, rebelião e jazz. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2009.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica** – biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. São Paulo: n-1 edições, 2018.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2014.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **A bailarina da morte**. Companhia das Letras. Edição do Kindle, 2020.

TEIXEIRA, J. B. A. Amazônia e a interface com o SUAS. In: COLIN et al. (Orgs.). **20 anos de Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2013. p. 188-203.

TELLES, Vera; CABANES, Robert (Orgs). **Nas tramas da cidade**: trajetórias urbanas e seus territórios. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2006.

Veículos de comunicação formam parceria para dar transparência a dados de covid-19. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-covid-19.shtml>. Acesso em: 23 jan. 2023.

# GOVERNANÇA DO TERRITÓRIO: REFLEXÕES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Edir Vilmar Henig

## Introdução

O território tem importância para o desenvolvimento do país, e a ocupação desse espaço pode interferir nos desenvolvimentos social, econômico e ambiental, mas, para isso, é necessário o conhecimento prévio de suas potencialidades ou vocações naturais, ou seja, os motivos da ocupação daquele espaço, bem como as possíveis vulnerabilidades que podem restringir à ocupação. Nesse sentido, são essas demandas que fazem que o planejamento e a gestão pública referente ao território se tornem essenciais.

É com base em um tipo de matriz, relativamente complexa, que deverão ser levadas em consideração inúmeras variáveis, as quais podem trazer à análise potencialidades e vulnerabilidades aos territórios, possibilitando a elaboração de um plano detalhado para a ocupação racional de qualquer território. No Brasil existem diversas ferramentas que tornam possível o ordenamento territorial, amparadas por legislação específica e denominadas por zoneamentos, com diversas adjetivações, mas que se encontram estagnadas politicamente, por falta de interesses políticos.

O trabalho em questão se dispõe a articular proposições referentes ao ordenamento territorial no cenário brasileiro, enquanto legislação e possibilidades das políticas econômicas, sociais e ecológicas. No referencial teórico, está o cerne da discussão ao reforçar a relação entre o Estado com os grupos econômicos, tendo em vista que ambos estão intimamente correlacionados à vertente política e econômica de relações arbitrárias e desiguais ao ordenamento do território, ressaltando o contexto regional e a regionalização do território.

O objetivo do presente trabalho é fomentar o debate sobre o ordenamento territorial no Brasil a partir da legislação vigente, ou o que se tem dela, fazendo sempre relações entre as leituras de Território, Estado e Poder dos grupos econômicos atuantes com o poder público na condição de gestores do território, tentando relacionar as diferentes políticas de ordenamento de Ministérios e Secretárias ligadas à União.

## 1. O papel do Estado no ordenamento do território brasileiro

O Brasil possui uma extensão de terras de padrões continentais, que se torna um desafio ao Estado governar e distribuir os recursos de forma equitativa e igual. Esse modelo de rateio dos recursos e de mobilização política é histórica, ocasionando, por vezes, injustiças, desigualdade e isolamento econômico, social e político das regiões esquecidas pelos sujeitos políticos. Esse fenômeno se dá, porque as políticas de ordenamento de território estão obsoletas ou não existem.

O ordenamento do território brasileiro teve sua formação carregadas de peculiaridades, pois durante os quatro séculos posteriores ao início da colonização foram rompidas fronteiras, como é o caso do Tratado de Tordesilhas, a ocupação humana no processo de expansão do território amazônico, a remodelação da Bacia do Prata e a incorporação do estado do Acre aos domínios brasileiros em 1904, tendo, durante o século XX, uma estagnação quanto à expansão de fronteiras.

[...] As condições naturais eram quase diretamente solicitadas a fornecer respostas a uma ação humana que buscava refletir demandas locais e forâneas, utilizando-se das facilidades oferecidas pela própria natureza (relevo, vegetação, hidrografia, solos, etc.) e criando, como função do tipo de produção reclamado, áreas de densidade ou de rarefação. Essa densidade humana, variável segundo os lugares, constituía, pois, o primeiro contraponto aos condicionamentos naturais (SANTOS; SILVEIRA, 2012, p. 250).

Nesse sentido, a formação do território brasileiro é determinada por condições naturais que influenciaram a dominação do espaço, bem como as determinantes minerais que fomentaram a economia das regiões através da extração de metais e pedras preciosas, além da extração da madeira, entre outros recursos, favorecendo-se também das condições do meio físico do ambiente, da hidrografia para o transporte, da qualidade do solo e do relevo para a habitação.

Desde o estabelecimento do Brasil como território, ainda antes da independência, foi utilizado o próprio território como forma de dominação dos colonizadores pela escravização das populações tradicionais que já habitavam as regiões invadidas, usando-se da força e da violência para a expropriação da mão de obra, da ocupação da terra, da expansão e concentração fundiária, tendo o Estado como principal legitimador desse processo de usurpação.

Os primeiros planos de ordenamento territorial brasileiro, no sentido de organizar e gerir o território, surgem na década de 1920 com o início da industrialização e a integração do país no mercado internacional. Posteriormente, na reforma do Estado promovida pelo Presidente Getúlio Vargas, na década de 1930, houve uma queda considerável nos investimentos e nos interesses governamentais, pois a nova gestão teve outra perspectiva no seu modelo de governança.

O papel ativo do Estado na formulação, implementação, e financiamento do ordenamento do território refletiu-se no grande número de instrumentos disponíveis. Na fase do Estado reformado, na qual a ação governamental sobre o território encontra limites estruturais, também há instrumentos institucionais e de operacionalização, ambos em números bem mais reduzidos do que na fase anterior. (BRASIL, 2006, p. 34).

Para que as políticas públicas se efetivem e ganhem o caráter público, é necessário que se leve em conta a construção histórica da sociedade brasileira, que, desde a sua colonização, está calcada em desigualdades regionais, amparadas por interesses particulares que transitam pelo Estado e a sociedade civil organizada. Esse fato se desvela no desprestígio que determinadas regiões recebem por parte dos sujeitos políticos, pois estes, visando interesses particulares, privilegiam outros territórios onde seus negócios privados se dão, visto o modelo de gestão existente no Brasil até meados de 1930, denominado patrimonialismo.

A colonização é, antes de tudo, uma relação sociedade-espço. A relação de uma sociedade que se expande e os lugares onde se realiza tal expansão, num contexto no qual os “naturais” do lugar são concebidos como atributos do espaço, uma sorte de recurso natural local. (MORAES, 2005, p. 68).

Embora superado o regime colonial, continuaram as desigualdades e a promoção da lógica parasitária que suga os recursos de uma determinada região em detrimento ao benefício de outra, também muito presente no contexto da Política Café com Leite, que, após a Proclamação da República do Brasil, estabeleceu um poder político do país em torno dos interesses dos cafeicultores paulistas e os fazendeiros de leite mineiros, dominando, por anos, o cenário político brasileiro e subjogando os demais estados da federação às migalhas que lhes sobravam: “A modernização do país, já iniciada sob o regime de Getúlio Vargas, facilitara a concentração econômica e espacial. A rápida expansão da indústria no ‘centro’ passava a exigir mais mercados, não apenas fora, mas também dentro do país” (SANTOS; SILVEIRA, 2012, p. 44).

Com esse exemplo histórico pelo qual passou o Brasil no contexto das políticas regionalizadas, é

importante, antes de dar prosseguimento ao debate da construção desigual da regionalização brasileira, estabelecer alguns conceitos que vão endossar e dar fundamento à discussão, e o primeiro deles é o de território. Nesse sentido, buscamos alguns autores que nos possam dar alicerce à construção do conhecimento sobre o assunto.

Para Godelier, o conceito de território está intimamente ligado à natureza e ao espaço que ocupa, tendo uma tendência de o tornar uma fonte de recursos, quando faz a seguinte afirmação:

Designa-se por território uma porção da natureza e, portanto, de espaço sobre o qual uma determinada sociedade reivindica e garante a todos ou parte de seus membros direitos estáveis de acesso, de controle e de uso com respeito à totalidade ou parte dos recursos que aí se encontram e que ela deseja e é capaz de explorar. (GODELIER, 1984, p. 112).

Essa percepção de território ressaltada por Godelier está relacionada com o senso de pertencimento que as comunidades tradicionais possuem no espaço que ocupam. Esse pertencimento é influenciado pela experiência com e no território, sendo ainda reforçada pela característica de espaço provedor que possibilita a reprodução e o suprimento das necessidades fisiológicas que garantem a sobrevivência dos indivíduos, ou seja, pela retirada da subsistência, nomeadamente, fauna, flora, recursos naturais e minerais desses territórios.

Esse conceito, muito embora superado pelo nível de desenvolvimento da sociedade, ainda serve de base para discussões de nível antropológico e social, de populações que se encontram, até agora, em um processo de civilidade arcaico ou pouco desenvolvido para os padrões eurocêntricos, por exemplo, indígenas, quilombolas, ribeirinhos e outros povos tradicionais existentes no Brasil.

O território compõe de forma indissociável a reprodução dos grupos sociais, no sentido de que as relações sociais são espaciais ou geograficamente medidas. Podemos dizer que esta é a noção mais ampla do território, passível assim de ser estendida a qualquer tipo de sociedade, em qualquer momento histórico, e podendo, igualmente, ser confundida com a noção de espaço geográfico. (HAESBAERT, 2007, p. 54).

Nessa perspectiva, temos o território dividido em frações de espaços estabelecidas através de uma relação de poder entre diversos sujeitos que buscam a hegemonia em determinado cenário. Mas, para além disso, são estabelecidas relações sociais e culturais, nas quais determinadas sociedades estão inseridas, sendo uma relação entre seres humanos versus natureza, e seres humanos versus seres humanos, em uma constatação transformação do território.

[...] o território emerge como nova unidade de referência para a atuação do Estado e a regulação das políticas públicas. Trata-se, na verdade, de uma tentativa de resposta do Estado, tendo em vista a ineficácia e a ineficiência de suas ações, seu alto custo para a capacidade e a permanência das mazelas sociais mais graves como a pobreza, o desemprego, a violência, etc. (MATTEO et. al., 2013, p. 53).

Sendo assim, o conceito de território até agora nada tem relacionado com o contexto geopolítico do território nacional, que outrora lhe era imputado. Em outras palavras, está ligado às dinâmicas socioespaciais construídas e marcada pelas relações sociais e pela noção de pertencimento, ainda que possa ser uma referência para a ação do Estado com regulamentação de políticas públicas específicas, objetivando-se a sanar mazelas sociais como o caso da pobreza, desigualdade, saúde, educação, desemprego, violência, etc.

O Estado, dessa forma, assume, ou não, o papel de regulador ou de mediador dos conflitos e, nesse sentido, Marx (2013, p. 91) destaca que o Estado, na condição de mediador, incorpora o interesse do capital, ou dos interesses capitalistas, daqueles que governam, submetendo o restante da sociedade às condições de pauperismo. Santos (2007) reforça esse pensamento, quando destaca que:

[...] A presença das empresas globais no território é um fator de desorganização, de degradação, já que elas impõem cegamente uma multidão de nexos que são do interesse próprio, e quanto ao resto do ambiente nexos que refletem as suas necessidades individualistas, particularistas. Por isso, o território brasileiro se tornou ingovernável. E como o território é o lugar de todos os homens, de todas as empresas e de todas as instituições, o país também se tornou ingovernável como nação, como estado e como município. (SANTOS, 2007, p. 20).

A mundialização dos recursos e a internacionalização do capital são fatores que contribuem com a desordem em que se encontra o Estado-nação brasileiro, onde os investimentos são concentrados em determinadas áreas, favorecendo o despovoamento de outras, contribuindo diretamente com a alta taxa de migração para as grandes metrópoles, aumentando os dorsos de morros e favelas, o que afeta diretamente o desenvolvimento sustentável das cidades e agrava, ainda mais, as mazelas sociais.

## 1.2 O ordenamento do território e o marco legal brasileiro

Ao discutirmos o território, sempre passamos pelas questões de gestão, ordem e controle, sendo de grande importância pensar o espaço não apenas como responsabilidade do Estado, mas incorporando aos contextos as grandes empresas, sejam elas industriais, comerciais, serviços ou financeiras, além da sociedade civil organizada que contribui com o ordenamento do território, sempre levando em consideração as diferentes dimensões sociais.

Ao nível nacional a gestão se refere à definição de critérios de seleção, regulação e estímulo de atividades e espaços, segundo a filosofia e a estratégia de desenvolvimento definidas pelo conjunto da sociedade nacional. Ao nível regional e local, é prioritária para a gestão a participação da população e do saber local na formulação e na execução de estratégias, táticas e técnicas a serem utilizadas. (BECKER, 1991, p. 179).

Na perspectiva apresentada por Becker, a gestão territorial deve ser colocada em prática através de projetos e propostas de desenvolvimento pactuadas mutuamente entre as diversas escalas, contemplando todas as classes econômicas e sociais envolvidas no espaço, e promovendo o desenvolvimento de áreas esquecidas ou abandonadas pelo poder público.

Entretanto, entender o ordenamento do território ainda é uma tarefa complexa, uma vez que o conceito claro e definido está em construção, pois depende dos diferentes interesses e motivações que objetivam o contexto de sua elaboração para os diferentes países ou bloco econômicos.

A definição da *Carta Europeia de Ordenamento do Território* (CEOT/CEMAT, 1983) estabelece que:

[...] a expressão espacial da harmonização de políticas econômicas, sociais, culturais e ambiental, micro e macrorregionais, ora ciência, ora técnica administrativa, ora política pública concebidas com enfoque interdisciplinares e global, cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço, segundo uma diretriz.

É perceptível a amplitude conceitual que desvela o interesse de sua proposição, ou seja, integrar a União Europeia envolvendo as organizações, levando em conta os diferentes espaços que constituem os países e regiões do bloco.

Ordenamento territorial é a regulação das tendências de distribuição das atividades produtivas e equipamentos no território nacional ou supranacional decorrente das ações de múltiplos atores, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação, de modo a alcançar os objetivos desejados. (BRASIL, 2006, p.17).

O reconhecimento do ordenamento do território passa por conceitos interdisciplinares, uma vez que seus significados são diversos, muito embora a ideia principal é a organização, ocupação, uso e transformação do espaço para sanar as demandas sociais, econômicas, políticas e ambientais, o que torna imprescindível a formulação de políticas públicas setoriais, sendo esta também um dos objetivos do ordenamento, pois facilita a elaboração de políticas específicas para cada região.

[...] concepção e implementação de programas e projetos com impacto territorial relevante, cujas prioridades são definidas em função de quadros estratégicos formulados para o território-alvo, com participação formal ou informal, na sua elaboração de instituições e atores identificados com tal território. (OCDE<sup>4</sup>, 2011).

Nessa perspectiva, o ordenamento do território vincula-se a políticas públicas concentradas em ações de equilíbrio desenvolvimentista regional e a organização do espaço, criando oportunidades e fomentando a competitividade equitativa das regiões. Com esse objetivo, o Governo Federal precisa criar estratégias e potencializar forças que moldem o desenvolvimento, minimizando obstáculos e desigualdades, e maximizando as oportunidades e possibilidades, e tendo assim a legislação como principal fator contributivo.

Com início em meados dos anos 1980, a deterioração e crise das finanças públicas nacionais, num quadro de desorganização macroeconômica, reduziu de maneira abrupta a capacidade de intervenção governamental nas políticas nacionais de desenvolvimento. O investimento federal arrefeceu nas regiões de menor desenvolvimento, e as políticas regionais explícitas perderam vigor. (MONTEIRO NETO, 2017, p. 39)

Amparado pela *Constituição Federal de 1988* (CF-88) que tem como um de seus elementos fundadores a “redução das desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988, Artigo 3º, Inciso III), é preciso salientar que as regiões têm princípios de semelhanças no tocante ao desenvolvimento de ordem econômica e financeira. Nesse sentido, a CF-88 contempla as necessidades de planos regionais e define regiões como instrumentos para a execução de políticas públicas que garantam a coesão e o desenvolvimento nacional.

Ainda o Artigo 23, parágrafo único da CF-88, reza que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”, deixando claro a possibilidade de se tratar do território com particularidades as quais, ao longo do tempo, por ventura venham surgir, bem como a possibilidade de fazer políticas nas necessidades regionais.

Referente ao ordenamento do território a CF-88M em seu Artigo 21, inciso IX, traz a obrigatoriedade da União em “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, e deve se levar em consideração que, no momento da redação e aprovação da CF-88, o Brasil vivia um processo de redemocratização, e tinha o objetivo de democratizar também os recursos e políticas, contemplando todas as regiões de igual maneira.

A nova Constituição delegou o ordenamento do território brasileiro aos municípios, muito embora as elaborações das políticas públicas ficassem a cabo da União com planos nacionais e regionais, conforme o artigo 30, inciso VIII da CF-88: “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.”

Ao adentrar os anos de 1990, o ordenamento do território passa a ser de responsabilidade da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), que criou um departamento exclusivo para tratar do ordenamento, conforme determinava a CF-88. Alguns anos depois da criação do SAE, foi extinto, mas pôde ser percebido que a antiga secretária serviu apenas para elaborar o plano de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), atribuído ao Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Apenas em 2003, o ordenamento do território voltou à agenda pública, com a elaboração da Lei n.º 10.683, que estabeleceu e delimitou as atribuições e ações no âmbito da União, Estados, Municípios

---

<sup>4</sup> Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

e Distrito Federal, além de direcionar os assuntos do ordenamento para o Ministério da Integração Nacional.

Em 2003, o MI recebeu a incumbência e a responsabilidade pela ordenação do território, significando em tese a elaboração de uma política integradora e/ou organizadora, segundo princípios e diretrizes definidos, visando ao desenvolvimento e à minimização das desigualdades sociais e regionais. (BALDIM; CONTEL, 2001, p. 27).

Nessa perspectiva, é clara a ineficiência do Ministério da Integração Nacional (MI) em elaborar e executar o ordenamento do território, tendo ainda a situação agravada pelo conflito de interesses entre os demais organismos institucionais e algumas oportunidades, as quais, não raras, possuem políticas mais fortes do que as do MI, sendo exemplo disso o Ministério das Cidades (MCidades), que dialoga diretamente com os municípios.

Ainda nessa lógica de desencontros institucionais, o Ministério do Meio Ambiente (MAA) ordena os ZEE, que abrange vasta porção territorial e elabora ações que dizem respeito às questões ambientais do território. Em outra instância, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, (MDA) se responsabiliza em trabalhar com regiões agrícolas e de questões voltadas às políticas fundiárias, agrárias, de zonas rurais.

Podemos elencar também o caso do Ministério do Planejamento e da Casa Civil que também executam projetos que visam o desenvolvimento econômico e social das diversas regiões do país, por exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tem executado diversos projetos de hidrelétricas, estradas, portos e aeroportos; e por último o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que elabora e executa ações para fortalecer a distribuição de renda e a permanência da população em suas áreas originais.

É importante reafirmar que o conceito de ordenamento do território diz respeito a múltiplos entendimentos dos objetivos das políticas do Estado, técnicas e enquanto disciplinas, de modo que deve ser levada em consideração a necessidade para a nação de um plano de ordenamento que balize e modele as ações do governo, em conjunto com todos os órgãos diretamente envolvidos. Contudo, embora esteja positivado na *Constituição Federal*, pouco se tem feito, de fato, pelo ordenamento do território.

### **1.3 Políticas públicas: efetivação das normas constitucionais**

A política pode ser entendida em um conceito amplo em que captura instituições jurídicas, tais como, eleições, voto, partidos, parlamento, sistemas de governos. Contudo, há de se considerar o caráter mais específico da política, que, por sua vez, tem por objetivo responder as demandas que a sociedade necessita. Essa categoria de política é mais recente e foca no bem-estar social.

Na origem grega do pensamento sobre a política, associava-se a *polis* todas as atividades humanas que refletiam a sociedade, as ações públicas e cidadãos. Mesmo com todas as transformações que ocorreram e ocasionaram a defasagem do termo, o Estado permaneceu sendo o centro da discussão política, ganhando outros sujeitos que disputam, na arena das políticas, um determinado protagonismo.

Os estudos contemporâneos das políticas públicas surgem nos Estados Unidos e rompem com o que havia de pesquisas na Europa, uma vez que esta se centrava na análise do Estado, em suas instituições no que diz respeito à governação. A área de política pública europeia se baseava em explicações a partir das Teorias do Estado, enquanto componente institucional, ou seja, o governo sendo o produtor, por excelência, de políticas públicas. Entretanto nos Estados Unidos, acontece o contrário: inicia no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases da Teoria do Estado, e passa direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

Heidemann (2010), conceitua políticas públicas como sendo “o conjunto de decisões e ações dos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais juntamente com os outros sujeitos

sociais”. A partir desse conceito, é possível atribuir três significados à nomenclatura “política”. A primeira diz respeito a tudo que envolve a vida coletiva; a segunda é utilizada por grupos ou indivíduos para conquistar/manter o poder e a terceira refere-se à arte de governar e gerir os bens coletivos — públicos — ao tratar os organismos sociais em sua totalidade e não na individualidade.

Secchi (2017, p. 2) afirma que as políticas públicas têm “dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e respostas a um problema público”. O que se pode entender dessa perspectiva é que a política pública tem uma finalidade, a de suprir necessidades coletivas de uma determinada população. Sendo então, a essência conceitual da política pública o problema público.

As políticas públicas podem ser entendidas como ações do governo que tem por propósito alcançar a realidade social, econômica, ambiental, espacial, cultural de uma dada sociedade. Nesse sentido, para Thomas R. Dye (1972, p. 2), “a política pública é tudo o que os governos escolhem ou deixam de fazer”. Essa perspectiva de políticas públicas é interessante ao pensar o poder intervencionista do Estado nos assuntos públicos de característica *top down*. Contudo, existem inúmeros autores conceituando políticas públicas e trazendo ao debate as questões centrais à produção de respostas por parte do governo e do Estado na construção da sociedade. É o caso de Dias e Matos (2017, p. 3) que definem políticas públicas como sendo “justamente a atividade que busca, pela concentração institucional do poder, sanar os conflitos e estabilizar a sociedade pela ação da autoridade; é o processo de construção de uma ordem”. A definição que os autores utilizam são de perspectivas positivistas da manutenção da ordem e do *status quo*.

É importante salientar que as políticas públicas são complexas e particulares para determinado tempo e espaço, ao passo que há a expectativa de sanar anomalias sociais que surgem do processo de desenvolvimento do país e que, ao passar do tempo, necessita de ajustes e recortes, tendo sempre um fim comum que é o de melhorar as condições de vida de um grupo de pessoas. (HENIG; SANTOS, 2016, p. 261).

A política pública, porém, é pensada estrategicamente, planejada, implementada, acompanhada e avaliada, pautada pela racionalidade e participação dos sujeitos envolvidos, ou seja, Estado e sociedade. Dessa forma, as políticas públicas estão relacionadas aos conflitos de interesses entre as classes sociais, e emergem na perspectiva de mediar conflitos e pacificar as revoltas.

É necessário ter no horizonte, como citado anteriormente, que o Estado é burguês e, nesse sentido, as políticas públicas estarão sempre no limite estabelecido e permitido pela classe dominante. Quando o limite é ultrapassado, a burguesia se organiza a fim de reparar suas “perdas”.

Podendo ser compreendida como a Revolução Passiva que Gramsci cunha em seus escritos, a classe trabalhadora em suas organizações busca revolucionar o Estado desde baixo. E, em um segundo momento, o transformismo, no arrefecer da luta de classes, há a exclusão das massas no processo decisório do país. As concessões são realizadas por uma classe a fim de que se mantenha no poder, e configurar, assim, como classe dominante.

O processo de formulação e de implementação de políticas públicas é eminentemente político devido a determinados grupos sociais que, para verem executadas as ações públicas de interesses, exercem influência sobre os tomadores de decisões governamentais. (MENDES et. al. 2010, p. 5).

Contudo, é necessário trazer à discussão a participação social na formulação de políticas públicas, uma vez que a *Constituição Federal de 1988*, estabelece, em seu Art. 1º, caráter democrático do Estado brasileiro, o que importa destacar que os sujeitos das políticas públicas, uma vez excluídos da discussão, potencializam a ineficiência dessas políticas. O usuário possui conhecimento sobre sua realidade, que pode contribuir ricamente no debate de construção das ações do governo.

A incorporação da participação social na gestão de políticas públicas pode ocorrer em rela-

ção às diversas fases que envolvem o ciclo de uma política pública, como no planejamento e formulação, implementação e até no acompanhamento e avaliação da política. (NATIVIDADE; PEREIRA; OLIVEIRA, 2013, p. 243).

Desta feita, é importante destacar que as políticas públicas têm um caráter efetivador de direitos sociais garantidos pela *Constituição Federal de 1988*, ou seja, a Carta Magna dá balizadores para o desenvolvimento das atividades econômicas, sociais, políticas e ambientais ao Estado brasileiro. Nessa perspectiva, Almeida e Henig (2018, p. 5651) ressaltam que:

[...] as políticas públicas surgem à cena como ações estatais para suprirem demandas sociais das mais variadas formas. Estas ações têm por objetivos trazer equidade, inclusão, acesso a bens e serviços, que mediante o sistema econômico vigente, ficam impossibilitadas de adquirirem no mercado capitalista.

Na perspectiva do território, as políticas públicas têm fundamental importância para a redução das desigualdades regionais e para a efetiva gestão dos territórios, visto que o Brasil é um Estado que foi gerado e desenvolvido pelas profundas desigualdades regionais, e devem ser analisados por múltiplos olhares, a fim de aprofundar as discussões em torno das particularidades e, assim, promover o desenvolvimento de cada região.

#### **1.4 Governança territorial: Conceitos e contribuições para o desenvolvimento regional**

A governança territorial é conceituada a partir percepções, análises e avaliações que levam em consideração proximidade, historicidade dos territórios, dinâmicas sociais, econômicas, políticas e institucionais. Além disso, é necessário levar em consideração as dimensões do território, pois a proximidade geográfica contribui, associada a outras perspectivas, a uma dada organização de determinado território. Essa aproximação pode ser dada para além das limitações geográficas e políticas de um território, nas quais se encontram articulações invisíveis, por exemplo, redes e/ou malhas que são compostas por pessoas, organizações, grupos formais e/ou informais, articulando, de forma democrática, os caminhos futuros de um território.

Sobre a governança territorial, entendemo-la como um novo modo de cooperação e de coordenação dos territórios para o desenvolvimento e que, ao considerar o conjunto de mudanças geradas pelo processo de globalização, surge como um novo fator de localização, específico e incomensurável. Esse novo fator de localização, ao promover a articulação entre atores sociais distintos em um território com dimensão multiescalar, reforça o entendimento de que as novas estratégias de desenvolvimento possuem caráter mais difuso e são sustentadas por fatores não apenas econômicos, mas também por fatores sociais, culturais e territoriais, os quais podem ser observados em diferentes recortes geográficos e setoriais. (RIBEIRO; CHAMUSCA, 2020, p. 213).

É necessário pensar a governança também como uma forma de organização política e institucional do território, pois é a partir dela que são realizadas articulações, diálogos propositivos para a construção de alternativas, disputas nas arenas políticas e pactuações entre os sujeitos políticos de diferentes esferas, tornando-se protagonista para o fortalecimento da autonomia local e regional, bem como para as transformações da realidade.

[...] o território é o espaço de vivência, construído, destruído e/ou reconstruído no tempo histórico e nos lugares, por meio de relações sociais de alteridade e exterioridade e com o ambiente natural. Os processos que ocorrem espaço-temporalmente na definição do futuro desejado, se expressam nas práticas de governança territorial. De acordo com a acepção de governança territorial aqui assumida, como relações coletivas horizontais e colaborativas dos atores territoriais, a mesma é aqui compreendida como método da ação coletiva no território. (DALLABRIDA, 2020, p. 67).

Nesse sentido, a participação social na construção de alternativas é parte integrante necessária para a alteração da realidade social, econômica, política, ambiental do território. Gentil et. al. (2019, p. 513) destacam que “[...] A participação constrói e é construída na transformação social”. Isso nos permite pensar que a participação social é um instrumento dialético que fomenta a produção de alternativas a partir de contradições sociais, econômicas, históricas, geográficas, políticas, e de outros fatores que contribuem para a melhor governança territorial.

Cabe destaque que a governança do território é um espaço de disputas políticas e histórica, e quanto mais a participação social se efetiva na arena política, maiores são as possibilidades de transformação, visto que há interesses coletivos em detrimento dos interesses particulares. Os conflitos de interesses são claros quando se pensa na disputa de classes, de interesses particulares e, até mesmo, eleitores.

A governança territorial corresponde a um processo de planejamento e gestão de dinâmicas territoriais que dá prioridade a uma ótica inovadora, partilhada e colaborativa, por meio de relações horizontais. No entanto, esse processo inclui lutas de poder, discussões, negociações e, por fim, deliberações, entre agentes estatais, representantes dos setores sociais e empresariais, de centros universitários ou de investigação. Processos desta natureza fundamentam-se num papel insubstituível do Estado, numa noção qualificada de democracia, e no protagonismo da sociedade civil, objetivando harmonizar uma visão sobre o futuro e um determinado padrão de desenvolvimento territorial. (DALLABRIDA, 2015, p. 325).

Sendo assim, a governança territorial nada mais é do que ações coletivas que compartilham experiências multidisciplinares e, a partir delas, planejam e administram dinâmicas territoriais de desenvolvimento. Essa gestão envolve diversos atores que ocupam o território, ou são afetados direta ou indiretamente por ele. A gestão é realizada tendo como ponto de partida a inovação, a partilha, a cooperação, a colaboração, orientando o planejamento e a tomada de decisão para melhor uso do território.

**Tabela 1** – Características da Governança Territorial

| <b>ELEMENTOS DA GOVERNANÇA TERRITORIAL</b> | <b>CARACTERÍSTICAS</b>   |
|--|--|
| <b>Dinâmica territorial</b>                | Conjunto de ações relacionadas ao processo de desenvolvimento, empreendidas por atores/agentes, organizações/instituições de uma sociedade identificada histórica e territorialmente.  |
| <b>Bloco socioterritorial</b>              | Refere-se ao conjunto de atores localizados histórica e territorialmente que, pela liderança que exercem localmente, assumem a tarefa de promover os novos rumos do desenvolvimento do território por meio de concertação público-privada.   |
| <b>Concertação social</b>                  | Processo em que representantes das diferentes redes de poder socioterritorial, por meio de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada.  |
| <b>Redes de poder socioterritorial</b>     | Referem-se a segmentos da sociedade que são organizados territorialmente, representados pelas suas lideranças, e que constituem a principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assumem posição hegemônica e direciona, política e ideologicamente, o processo de desenvolvimento |
| <b>Pactos socioterritoriais</b>            | Referem-se aos acordos ou ajustes decorrentes da concertação social que ocorrem entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente e que está relacionada à definição do seu projeto de desenvolvimento futuro.   |

Fonte: Fuini (2015).

Por dinâmica do território, é possível destacar que é um conjunto de ações realizadas por diferentes atores de um dado território. A partir da necessidade de participação da coletivização dos atores envolvidos, temos um bloco socioterritorial, o que resulta em redes de poder de um território. No processo dinâmico do bloco socioterritorial, as disputas e correlações de força fomentam as negociações e discussões para a formulação de projetos políticos de desenvolvimento, acarretando, assim, o pacto socioterritorial. Ribeiro e Chamusca (2020, p. 191) concluem que “[...] É da articulação dessas diferentes características que podemos observar a dinâmica do processo de desenvolvimento territorial.”

A partir desse desenho procedimental, é plausível dizer, com base em Dallabrida (2015), que a governação é produto das estratégias organizativas de um dado conjunto de atores de um território, que visa resolver problemas locais, específicos e parte das concepções do território.

Essas disputas pelo protagonismo das políticas públicas derivadas de negociação entre atores que possuem interesses reforçam a teoria marxiana da luta de classes e suas contradições.

### **Considerações finais**

Embora consensual a necessidade de um planejamento territorial no Brasil, devido à sua extensão geográfica, este ainda carece de políticas públicas que integralizem as diversas regiões, promovendo o desenvolvimento social, econômico e ambiental, ainda que esta não tem sido a realidade encontrada na agenda política do Estado, que, apesar de saber da importância dessas ações, ignora a urgência de ações efetiva, protelando intervenções concretas e objetivas.

Uma das alternativas viáveis para o território brasileiro seria a regionalização, que Grigg (1974, p. 53) define como sendo “um meio para atingir um fim, não um fim em si mesmo. O sistema de regiões só é estabelecido como primeiro passo para a pesquisa geográfica”, e nessa perspectiva, é o primeiro passo também para a ação do Estado, uma vez que reconhece a necessidade específica de cada região e das populações de realidades sociais e econômicas diferenciadas.

Com a ascensão do neoliberalismo na década de 1990 no Brasil, as privatizações e a abertura do mercado tiraram o Estado do papel de regulador e de atribuições outrora de sua responsabilidade, facilitando a flexibilização do capital e sua livre circulação, transferência e mobilidade, fazendo que algumas regiões se fragilizassem ainda mais, pois não possuíam força econômica e política para a manutenção e reprodução, o que deixou, à mercê do mercado, as relações competitivas, promovendo a desigualdade regional

Segundo Matteo et al. (2013, p. 52), “nos últimos anos, com a retomada do crescimento e o fortalecimento de políticas públicas voltadas à inclusão social e ao mercado de consumo de massas, emergiram ações e movimentos que deram forma ao conjunto de políticas socioterritoriais que hoje povoam o espaço da ação pública no país.” Essas políticas, embora fragmentadas e setorializadas, contribuíram de alguma forma para a elevação da competitividade das regiões, uma vez que promoveu a igualdade entre as regiões.

A ausência de um órgão que se responsabilize de fato pelas questões do ordenamento territorial no Brasil impede que avanços mais concisos sejam efetivados, sendo que as políticas existentes de outras instituições do Estado objetivam fins que nada têm a ver com o ordenamento, muita embora, de forma indireta, contribuam para as questões da territorialidade. Por isso, é importante que os *staffs* que controlam o ordenamento tenham diálogo com diversos Ministérios e Secretarias que promovem as políticas referidas.

Essas respostas ou políticas setorializadas do Estado nada mais são do que uma tentativa de suprir a ineficiência e a inexistência, em muitos casos, de suas ações, resultando em custos elevados para a sociedade, e postergando mazelas sociais graves, como violência, desemprego, miséria e fome, mas que, de forma independente, não passam por uma discussão profunda com o ordenamento do território.

rio e ganham apenas caráter emergencial de assuntos agravados.

O debate em torno do desenvolvimento brasileiro deve passar por questões do ordenamento do território, a exemplo do que já é feito pelas universidades, institutos de pesquisas e países desenvolvidos, explicitando a necessidade e a importância para o cenário nacional, a fim de minimizar as desigualdades regionais presentes no território brasileiro e colocar o país em um novo patamar de desenvolvimento, que atinja toda a população, independentemente de onde se encontre.

Portanto, é imprescindível que haja um movimento político-institucional no sentido de promover a participação social e potencializar a governança do território no Brasil. Mesmo que as iniciativas sejam no estilo “*top down*”, ou seja, de cima para baixo, esse modelo estimula a participação dos atores na gestão das políticas públicas destinadas a cada território, e, então, com a organização dos atores em diferentes organizações coletivas de trabalhadores, fortaleça as iniciativas “*botton up*”. Porém, não de interesse político neoliberal que a população tenha acesso à participação da tomada de decisão no campo político estratégico: é o que se percebe a partir do fim do período de conciliação de classes promovido pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Foi depois do Golpe de 2016 que a participação social na esfera política tem sido minada e destruída pela onda conservadora.

Diferentes organizações têm sido enfraquecidas, como exemplo é possível destacar a Contrarreforma Sindical, que enfraqueceu as representações de classe, colocando a classe trabalhadora em uma posição de vulnerabilidade em relação ao capital e ao próprio Estado. Lembrando que os Sindicatos são importantes instrumentos de disputa política e de organização da classe trabalhadora. Mas não só os sindicatos têm sofrido com a avalanche neoliberal, diferentes conselhos têm sido enfraquecidos com a nítida intenção de sua extinção, por exemplo, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que sofreu ataques do Governo Bolsonaro e até chegou a ser extinto, porém a mobilização social fez que fosse recriado.

Em suma, a governança se apresenta como um importante instrumento de poder às comunidades e seus atores locais, para exporem suas necessidades e demandarem ações políticas que solucionem seus problemas a partir de construções, que passam por discussão e proposições, mobilização de capital e conquistas na arena de disputa das políticas públicas. É um ambiente complexo, mas com possibilidades inúmeras que podem melhorar a vida de uma localidade e/ou região, geralmente, esquecidas pelo poder público.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Heliasmyne Asthiliem Nascimento de; HENIG, Edir. Formação de Políticas Públicas: Breve recorte teórico sobre as políticas públicas educacionais. In: **SemiEdu-2018 - 30 anos do PPGE: diálogos entre políticas públicas, formação de professores e educação básica**. Cuiabá: UFMT, 2018.

BALDIM, R.; CONTEL, F. B. Região e Regionalização: subsídios teóricos para o ordenamento territorial e o desenvolvimento brasileiro. In: BAUERI, R.; COSTA, M. A. **Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA. v. 1.

BRASIL. **Ministério da Integração Nacional**. Subsídios para a definição da política nacional de ordenamento do território. PNOT: Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília, 1998.

CEOT/CEMAT. **A Regional/Spatial Charter for Europe**. Estranburgo: Conselho de França, 1983.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Análise Social**, v. 2, n. 215, p. 304-328, 2015.

\_\_\_\_\_. Território e Governança Territorial, Patrimônio e Desenvolvimento Territorial: Estrutura, processo, forma e função na dinâmica territorial do desenvolvimento. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté-SP, v. 16, n. 2, p. 63-78, maio/ago. 2020.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2017.

DYE, Thomas Robert. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

FUINI, L. L. **Território e competitividade: relações, teorias e aplicações**. Jundiaí/SP: Paco Editorial.

GENTIL, Paula Pessoa de Castro; PEREIRA, Liliane de Oliveira Guimarães Denise de Castro; CKAGNAZAROF, Alexandre Magno Diniz Ivan Beck. Governança territorial e inovação social nos processos de desenvolvimento regional em territórios de mineração: um modelo teórico em construção. In: **Caderno EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, jul./set. 2019.

GODELIER, Maurice. **L' idéal et le matériel: pensée, économies, sociétés**. Paris: Fayard, 1984.

GRIGG, D. B. **The agricultural systems of the world: an evolutionary approach**. London: Cambridge University, 1974.

HAESBAERT, Rogério. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, Milton. **Território, Territórios: Ensaio sobre o ordenamento territorial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lâmpada, 2007.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso a política de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento: base epistemológica e modelo de análise**. Brasília: UNB, 2010.

HENIG, Edir; SANTOS, Irenilda Ângela dos. Políticas Públicas, Agricultura Familiar e Cidadania no Brasil: O caso do PRONAF. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 6, n. 1, 2016.

MARX, Karl. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. Tradução Rubens Enderle e Leonardo de Deus. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATTEO, M.; VASCONCELOS, R.; MATTEO, K. de.; FREIRE, N. O Brasil na perspectiva territorial: regionalidade como uma estratégia do desenvolvimento emergente. In: BAUERI, R.; COSTA, M. A. **Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA. v. 1.

MENDES, Ana Maria Coelho Pereira; SOUZA-LIMA, José Edmilson de; HAMMERSCHMIDT, Karina Silveira de Almeida; LOURENÇO, Marcus Santos; GUARAGNI, Marcus Vinícius. Políticas Públicas, desenvolvimento e as transformações do Estado brasileiro. In: SILVA, Christian Luiz da; SOUZA-LIMA, José Edmilson de. **Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Annablume. 2005.

NATIVIDADE, Elisangela Abreu; PEREIRA, Jose Roberto; OLIVEIRA, Vania Aparecida Rezende de. Gestão de Política Pública de Geração de Trabalho e Renda: uma análise do programa nacional de incubadoras de cooperativas populares. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 17, n. 1, p. 241-250, jan./jun. 2013.

RIBEIRO, José; CHAMUSCA, Pedro. Governança territorial, Atores e Desenvolvimento: um estudo

sobre a organização territorial do cluster do calçado português. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)**, Porto (Portugal), n. 19, jun. 2020, p. 186-217

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. (2006) **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 16. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton. **Território, Territórios: Ensaio sobre o ordenamento territorial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lâmpada, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

# MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO TERRITÓRIO

Líria Maria Bettiol Lanza; Evelyn Secco Faquin

## Introdução

Interessa aqui problematizar, de forma articulada, a presença dos migrantes internacionais recentes em cidades interioranas de uma Região Metropolitana do Paraná, que desafia leituras homogêneas das migrações no país e questiona o “mito de país acolhedor”, bem como os processos de integração promovidos pelo Estado brasileiro, sobretudo quanto às políticas de seguridade social, com destaque aos gestores públicos.

Para isso, o texto considera a gestão do território em diferentes escalas e a distribuição de bens e serviços públicos ao conjunto da população. Em seguida, considerando a perspectiva de Santos (2004, p. 18) acerca da necessidade da organização e gestão dos territórios considerar a “plena realização do homem, material e imaterial [...] que inclua a economia e a cultura”.

Esperando contribuir nesse debate e agregar visibilidade aos migrantes no interior da gestão das políticas sociais, o objetivo do capítulo é problematizar a integração dos migrantes internacionais nos territórios a partir do debate da gestão das políticas sociais. Enquanto recurso metodológico, opta-se pela abordagem qualitativa, fazendo uso da revisão de literatura e onze entrevistas semiestruturadas, sendo três de gestores municipais das políticas de saúde e assistência social, e oito de gestores locais das mesmas políticas.

O capítulo está estruturado em três seções: migração recente no Brasil, migração Sul-Sul e gestão de políticas sociais e os migrantes.

## 1. Migração Recente no Brasil

Para problematizar o território estudado, pleiteou-se por uma análise que considerou sua formação socioespacial que agrega passado e presente. A terra vermelha; a ode ao café; os pioneiros; as casas de madeira, dentre outros (CERNEV, 1995), ilustram uma forma de manter viva uma particularidade: uma cidade moderna e dinâmica – mesmo no interior – que ao mesmo tempo preserva seu patrimônio cultural e suas raízes. De outro modo, se o passado se reafirma, quer seja pelas formas-objetos (SANTOS, 2004) ou por meio do simbólico, também permite identificar diferenças espaciais que sedimentam as diferenças sociais e econômicas (CORRÊA, 1992).

Como parte de um país latino-americano, a região brasileira em estudo também reproduziu o desenvolvimento social e econômico desigual a partir de uma determinada gestão do território, que, conforme Corrêa (1992, p. 35), “constitui poderoso meio que visa, através da organização espacial, viabilizar a existência e reprodução da sociedade. Como qualquer outro fato social, a gestão do território possui uma historicidade que se traduz em agentes sociais e práticas espaciais historicamente variáveis”. Assim, não é estranho que os indígenas e negros tenham alcançado há pouco tempo o reconhecimento de sua presença na historiografia da cidade e também do Estado, mesmo que de forma tímida. Os progressos não devem ser menosprezados, tampouco os processos, que auxiliam no entendimento das resistências em sua afirmação enquanto sujeitos sociais. Estudos acerca do Paraná, como o de Oliveira (2001), indicaram, que o estado assemelha-se ao Brasil (FAORO, 1973; CHAUÍ,

2000; FERNANDES, 1975), quanto “a ação social e econômica dos poderosos fundamenta-se em torno do aparelho de Estado, como forma direta e indireta de controles do fluxo de informações, capitais e privilégios essenciais para a reprodução ampliada da classe dominante”. Desse modo, ao longo da história do país, diferentes recursos e estratégias foram utilizados e reatualizados para a perpetuação dos sistemas de dominação, com seus efeitos na produção e reprodução das desigualdades sociais.

Um desses recursos vincula-se às migrações de forma direta. Desde as últimas décadas do século XIX e as primeiras do século XX, o país recebeu fluxos intensos de migrantes europeus e japoneses (REIS, 2011) que combinaram a marginalização do elemento de “cor” na sociedade, a partir da “supremacia” social, econômica e política dos brancos (FERNANDES, 1965), com a necessidade de povoamento (SEYFERTH, 2002). Do ponto de vista mundial, conforme Hobsbawm (2007, p. 112), entre 1880 e 1914, as migrações de massa serviram, dentre outras coisas, para enfatizar “a diferença entre ‘eles’ e ‘nós’”. Ainda, prosseguindo com o autor, as ideias de nação e nacionalidade envolviam, dentre outros, os elementos de territorialidade, etnia, língua e cultura, os quais, segundo Fausto (2002), também se fizeram presentes nos estados sulistas. O processo de integração dos primeiros migrantes na sociedade brasileira permitiu que sua presença tensionasse pouco aquela diferença mencionada por Hobsbawm (2007), porque eram os representantes legítimos de um ideal de nação: a Europa.

No percurso da história, as políticas migratórias brasileiras foram desenhadas conforme os interesses do Estado brasileiro (PATARRA, 1996), que considerou o migrante como uma “peça” de um complexo jogo que envolvia os interesses das elites dominantes, resguardado pelo Estado. Em período recente, tais políticas passaram a ter relação direta com a política externa, objetivando inserir o Brasil no debate regional e internacional no tocante à mobilidade humana (REIS, 2011). Nesse sentido, as migrações fazem parte dos processos de organização e gestão do território nacional.

Santos (2004) já apontava os diversos pactos territoriais presentes na história do Brasil carentes de um “pacto territorial estrutural”, capazes de propor o uso do território de forma coerente e redistributiva. O estudo setorial de Viana et al. (2008) acerca da descentralização no Brasil permite considerar de forma geral os momentos de crítica ao modelo centralizador (1980) vinculados ao período de redemocratização no país e ao fortalecimento das estruturas subnacionais (1990). A incapacidade de romper com as desigualdades regionais, agravada pelos efeitos da economia globalizada, levou, no caso analisado, aos incentivos à regionalização (a partir dos anos 2000). No entanto, fica evidente que, no Brasil, do ponto de vista territorial, polaridades são colocadas entre as regiões brasileiras e mesmo dentro delas, com as suas cidades pequenas e médias, e as metrópoles. A presença das firmas e das técnicas transforma esses territórios em “opacos” e “luminosos”, como ilustrou Santos (1996), e Etges e Carissimi (2014), analisando a região Sul do país; e os efeitos na oferta de bens e serviços, como o trabalho e o acesso às políticas de seguridade social.

Ao pensar a gestão das políticas sociais, associadas à das políticas migratórias, os estudos de Viana et al. (2008, p. 96) apontaram que “No Brasil, a necessidade da negociação e formação de acordos entre as esferas de governo é pressionada ainda pelas baixas condições institucionais de grande número de municípios e Estados [...]”. Posto isso, é preciso alertar para o fato de que, mesmo consideradas um avanço, tanto a Constituição Federal de 1988, que instituiu – formalmente – a seguridade social, quanto a nova Lei da Migração (Lei n.º 13445/2017), ambas alicerçadas na perspectiva dos direitos humanos e sociais, tendem a se construir, na prática, pela fragmentação e respostas públicas desiguais, pois dependem de fatores anteriores, como a posição econômica e territorial. A ausência de uma coerência do todo produz o resultado de ações isoladas que pouco contribuem para a justiça social com desenvolvimento econômico e bem-estar para o conjunto da população. Assim, des-homogeneizar o debate da gestão das políticas sociais a partir dessas territorialidades é entender que “O cidadão é o indivíduo num lugar” (SANTOS, 2004, p. 151).

Aproximando tal constatação da gestão dos fluxos migratórios, o processo de integração dos migrantes recentes (desde 2010), nos diversos territórios que estão inseridos, revela importantes inquietudes

tações. A primeira delas indica o mercado conduzindo os fluxos nos locais de destino. A presença dos primeiros migrantes na região de estudo associa, de um lado, a busca por mão de obra para setores como a construção civil e a alimentação, especialmente, nos frigoríficos de abate de aves. Se, por um lado, à época, o Estado brasileiro com suas intenções internas e externas favoreceu a vinda de migrantes haitianos, por exemplo, com o arranjo jurídico do visto por razões humanitárias, de outro lado, a gestão de outras faces da integração, como o acesso aos bens e serviços públicos, não obteve a mesma atenção.

## 2. Migração Sul-Sul

Caberia uma questão inicial sobre como esse tema pode interessar ou ser útil aos operadores das políticas sociais, quando a migração no Brasil é “estaticamente ínfima e geograficamente esparsa” (LUSSI, 2016, p. 480). Todavia, os fluxos recentes se constituem majoritariamente de países provenientes do Sul global. As dinâmicas socioterritoriais demarcam uma divisão internacional do trabalho, com efeitos na oferta de empregos e salários, que movem homens e mulheres ao longo do tempo e construíram uma lógica perversa entre os países. Se o Norte global se destaca pelo seu desenvolvimento econômico, tecnológico e político, deve-se pensar a contribuição dos países do Sul, em que os processos de colonização e exploração de suas riquezas e de sua força de trabalho foram essenciais. As migrações, assim, são como uma “carta na manga”, acionadas conforme as necessidades dos países centrais e quando se veem em processos de crise, como a que vivenciamos desde 2008, na qual as fronteiras se tornam mais rígidas e os migrantes, menos desejáveis.

Em outros estudos (FAQUIN; BETTIOL LANZA, 2018), foram demonstradas as barreiras de acesso que os migrantes enfrentam ao buscar os serviços básicos de saúde e assistência social, bem como sua inserção precária no mundo do trabalho (BETTIOL LANZA; RODRIGUES, 2019) e os desafios das gestões estadual e municipal em atender as demandas desses novos – e diferentes – usuários dos sistemas públicos.

Em segundo lugar, sabe-se que os migrantes têm, historicamente, as metrópoles como preferência de instalação, já que concentram maiores ofertas de emprego, trabalho e renda, necessidade primeira do migrante atual. Assim, cidades como São Paulo<sup>5</sup> e Rio de Janeiro têm fluxos contínuos de migrantes, que alteram a paisagem da cidade com seus múltiplos rostos, seus modos de vida e sua linguagem. Não é de se estranhar que as políticas públicas voltadas aos migrantes estejam mais bem organizadas nas capitais<sup>6</sup>, mas não se espriem para o interior dos estados. Da mesma forma, experiências multiculturais; associativas e de mobilização social dos migrantes são mais comuns nessas localidades (BETTIOL LANZA; LEMES, 2020).

A realidade nas cidades médias e pequenas no interior do país apresentam outro cenário, conforme a pesquisa desenvolvida. A presença dos migrantes recentes desafia a representação “clássica” da migração europeia na região, com sua pele negra, seus traços fenotípicos diferenciados, seu idioma não conhecido, sua cultura transposta nas vestimentas e em seus hábitos, além de sua presença nos espaços públicos, lado ao lado com o brasileiro. O “diferente” entre nós carregava em si aquilo que historicamente procuramos esconder: a presença negra; a desigualdade social e a diversidade cultural. Embora sejam questões que perpassam a formação sócio-histórica do país, defende-se que, no que diz

---

<sup>5</sup> São Paulo possui uma política municipal para a população migrante, instituída pela Lei n.º 16.478/2016 e regulamentada pelo Decreto 57.5333/2016.

<sup>6</sup> Em levantamento preliminar realizado pela bolsista de Iniciação Científica (Fundação Araucária) Karina Valentina dos Santos nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, identificaram-se 38 instituições que têm como foco o atendimento a migrantes. Dentre as instituições, seis são públicas e 32, organizações não governamentais, estando 33 localizadas em capitais e cinco, em demais municípios.

respeito a interiorização das migrações, estas precisam ser examinadas a partir da escala territorial em estudo.

A reação de um paulistano em uma rua movimentada de São Paulo frente a um grupo de bolivianos ou senegaleses que manifestam uma forma de expressão cultural ou simplesmente uma comunicação nos seus idiomas será diferente em cidades que pouco vivenciam tal experiência. De modo semelhante, infelizmente, são gerais também as expressões de racismo e xenofobia no Brasil, mas o enfrentamento e a denúncia social, quer seja pelos migrantes ou pela sociedade civil, também são diferenciados. Dentre as múltiplas justificativas, pode-se afirmar que ativistas e militantes em torno da migração nas grandes cidades atuam como importante colaboradores para a integração política dos migrantes, via participação e mobilização social; veículos de comunicação alternativos que produzem um contradiscurso sobre as notícias de cariz racista e preconceituoso com os migrantes; entidades civis e religiosas com *expertise* no atendimento de migrantes e no reconhecimento de suas particularidades; enfim, defende-se que, nos grandes centros urbanos, a questão migratória é alvo de disputa, quer seja pelos migrantes organizados ou por agentes externos que se desdobram em processos políticos e sociais que permitem, não sem contradições, maior vinculação e acesso ao direito à cidade.

Por fim, o terceiro ponto revela os efeitos das políticas genéricas, por vezes, vagas e insuficientes junto aos migrantes nesses territórios. O acesso ao trabalho para muitos significou um importante ponto de partida para a integração na região receptora, mas não foi capaz de ampliar seu alcance e mais, diante da crise econômica e política no Brasil, agravada com o *impeachment* da Presidenta Dilma Roussef, em 2016, os migrantes passaram a compor a massa de desempregados e subempregados, mas com desvantagens frente à sua condição de migrante. Esforços foram feitos, sobretudo pela sociedade civil via entidades religiosas, como a Cáritas, para “acolher” os migrantes em suas necessidades básicas e também sociais, mas a ausência de políticas públicas efetivas acabou por amenizar os efeitos das iniciativas mediante a precarização da vida social e familiar dos migrantes e as dificuldades de acesso e mobilidade social desse grupo. Concorde-se com Sayad (1998), quando remete que a migração se apresenta para o Estado enquanto problema, todavia os novos fluxos migratórios tendem a invisibilizá-la ou transformá-la em um problema do migrante. Dito de outro modo, se as diferenças se apresentam no cotidiano da vida pública e social das cidades do interior, principalmente, no acesso aos serviços públicos, estas se tornam tanto causa como solução, como o idioma e a falta de informação acerca de acesso à rede de serviços sociais e benefícios públicos, tornando a gestão das migrações altamente dependente de vontades individuais públicas e privadas. Concordamos com Santos (2004, p. 134), quando afirma que, dessa forma, há uma instrumentalização do território, não na direção de uma “igualdade individual e de fortalecimento da cidadania, [mas] o território manterá o seu papel altamente perverso, não apenas alojando, mas na verdade criando cidadãos desiguais, não apenas pelo seu lugar na produção, mas também em função do lugar onde vivem”.

### 3. Gestão das Políticas Sociais e os Migrantes

É oportuno demarcar o contexto vivenciado pelas políticas sociais na realidade brasileira, reflexo de um processo de enfraquecimento da qualidade democrática, estando a democracia cada vez mais restrita a seus aspectos formais<sup>7</sup> (BURGAYA, 2020). Contexto que fragiliza a gestão pública, a qual tem como exigência a democratização do Estado (RAICHELIS; WANDERLEY, 2004).

---

<sup>7</sup> Burgaya (2020, p. 58) reflete que os sistemas democráticos “[...] têm evoluído para a manutenção de seus aspectos formais – representação, eleições, instituições, divisão de poderes – porém têm sofrido e estão padecendo de um enorme esvaziamento de seu conteúdo e perda inquestionável de sua ‘qualidade’. [...] A democracia, mais que eleições, é cidadania informada e debate reflexivo”.

As políticas sociais, expressões de direitos pactuados na carta constitucional, tentam sobreviver em meio à ideologia da nova direita, que contesta a universalidade, desqualifica a proteção social vinculada às necessidades humanas, coopta movimentos sociais e exacerba o individualismo (PEREIRA, 2020).

Pereira (2020) acrescenta que essa condução impacta nas possibilidades de organização coletiva, na qualidade do exercício democrático e na capacidade de tensionamento como forma de contestação da defesa governamental de que nem todos os problemas sociais devem ser enfrentados, a qual se pauta pela lógica meritocrática, de oferta mínima “[...] e estigmatizante, gerando vergonha e culpa para inibir uma suposta ‘dependência da tutela estatal’” (PEREIRA, 2020, p. 134).

Segundo a autora, há uma convivência na produção de desumanidades, desmontando direitos e, por consequência, políticas sociais, havendo inclusive confusão na gestão destes, uma vez que, a partir do discurso vigente, necessidades sociais particulares são entendidas como preferências individuais. Nessa direção, a afirmação dessa tendência impacta enormemente a construção de políticas equânimes, escamoteada sob o discurso de igualdade.

Mendes (2019, p. 232) acrescenta à análise que o cenário está sendo regido pela lógica do “*panicus et circenses*”, ou seja, pânico e circo:

identifica (ou forja) problema que nos angustia, apresenta diagnóstico distorcido, e inocula medo e raiva contra esse inimigo. Esconde soluções eficazes, porém mais demoradas, a problemas do país e gera democracia com *déficit* de atenção, distraída no combate aos falsos inimigos. Induzir pânico é forma de resistir a processos de mudança social e cultural. [...] Induz sobre-reação a ameaças aparentes, e sub-reação (ou escamoteamento) a patologias reais. [...] esconde os problemas que importam e os remédios que funcionam (MENDES, 2019, p. 232).

A desconsideração de necessidades dos sujeitos e criação de falsos inimigos, tendem a influenciar discursos<sup>8</sup> e conduções de governantes em todos os níveis, impactando o processo de gestão das políticas. Em relação aos sujeitos migrantes, trazem prejuízos em relação à desconsideração de suas necessidades particulares e criação de “mitos” acerca de sua presença nos territórios, inclusive expresso na fala recente do Governador do Paraná: “Esse projeto contempla geração de empregos, desenvolvimento econômico, urbano e sustentável, além da preocupação com o meio ambiente. Não aguentava mais ver Santa Catarina virar Miami e o Paraná, o Haiti<sup>9</sup>” (TRIBUNA DO PARANÁ, 21/06/2021).

A partir da breve contextualização, defender que a gestão das políticas tenha como direção o provimento de políticas sociais que efetivem direitos se torna um desafio, sobretudo, para o público migrante, ou seja, que seja fundada na manutenção do pacto constitucional, ancorada no fortalecimento da democracia.

O debate acerca da gestão das políticas (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016; SOUZA; RIZZOTI; MUSTAFÁ, 2017; ARREGUI; SILVA, 2016) indica que, além de técnica, esta é essencialmente política, portanto, o contexto e os sujeitos que as operacionalizam influenciam diretamente suas funções de direção, organização, planejamento e controle, interdependentes entre si, podendo as políticas se efetivarem de forma mais acessível ou restritiva no tocante a se constituírem enquanto vias de acesso a direitos.

<sup>8</sup> “Frases pronunciadas por autoridades públicas valem o quanto pesam e nunca são “da boca para fora”. Nenhuma frase pesa tanto quanto aquelas pronunciadas por chefes do Poder Executivo ou candidatos” (MENDES, 2019, p. 233).

<sup>9</sup> Cabe indicar que na região estudada, o principal fluxo migratório identificado é o haitiano.

Cabe retomar Souza, Rizzotti e Mustafá (2017), que indicam ser central a circunscrição da análise da gestão das políticas sociais às atribuições do Estado, principalmente, na provisão de direitos, com base na oferta de estrutura e organização de recursos no campo das políticas sociais. Assim, essa deve ser a direção da gestão das políticas sociais e sua organização<sup>10</sup> compatível com esse entendimento. Tendo esse ponto de partida, os processos de planejamento e controle, nos quais estão inclusos processos participativos de avaliação, devem subsidiar sua efetivação.

Para o planejamento, é imprescindível o conhecimento da realidade em sua dinamicidade, identificando demandas, particularidades dos sujeitos, subsidiando a organização de estruturas capazes de atendê-las, direcionadas à efetivação de direitos. Há que se desenvolver processos de avaliação e monitoramento capazes de corrigir rumos e qualificar acessos, prezando pelo fortalecimento do controle democrático em instâncias formais e participação no interior dos serviços sociais. Esses movimentos contribuem para que, de fato, direitos sejam efetivados e necessidades, atendidas.

Dessa forma, considera-se que a análise territorial se torna fundamental para a qualificação das funções da gestão, possibilitando o aprimoramento e a construção de políticas equânimes que se pautem no atendimento das necessidades humanas dos sujeitos, assim como ajustes de recursos com vistas à ampliação de acessos, propiciando, como afirmam Souza, Rizzotti e Mustafá (2017, p. 78), “[...] potencializar o binômio universalização e equidade”. Em relação ao público migrante, corrobora-se com Faquin, Bettioli Lanza e Cordeiro (2017, p. 57), “[...] ao evidenciar múltiplos sentidos e usos, pode o território ser o elemento que aproxime e oriente uma forma mais democrática, equitativa e justa das cidades fragmentadas”, uma vez que o pressuposto básico é considerar a presença deste nos territórios.

A partir da pesquisa realizada com gestores municipais e locais das políticas de saúde e assistência social na região estudada, considera-se como eixos essenciais para a identificação de como a gestão tem incorporado às demandas os migrantes: compreensão dos atuais fluxos migratórios internacionais; migrantes enquanto público-alvo das políticas de saúde e assistência social; atendimentos prestados aos migrantes e dificuldades dos profissionais nesse processo; e temática da migração enquanto pauta das instâncias de controle social. A definição desses eixos se justifica pela sua essencialidade no planejamento, organização e avaliação/monitoramento das políticas sociais.

Em relação à compreensão acerca dos atuais fluxos migratórios internacionais, foi possível identificar: a ausência de conhecimento aprofundado acerca dos fluxos migratórios internacionais contemporâneos expressos por meio de percepções pessoais (busca por trabalho, nova perspectiva de vida), enquanto possibilidade de diversificação cultural; comparação a processos de migração interna; desconhecimento acerca dos determinantes macroestruturais que conduzem os fluxos migratórios internacionais contemporâneos; e a interpretação da migração enquanto uma decisão individual. Em relação à presença na região estudada, justificam a “escolha” do território enquanto local de moradia tendo em vista o valor dos aluguéis, redes pessoais e proximidade de postos de trabalho; indicam preconceito por parte da população do território e empregadores em relação aos migrantes, agregando relatos de pagamento de salários inferiores e superexploração por parte de empregadores, salientando a capacidade de “adaptação” demonstrada pelos imigrantes: “opção” pela permanência.

---

<sup>10</sup> Souza Filho e Gurgel (2016, p. 209-210), definem a função direção como o processo de organização de ações, motivação e coordenação de equipe de trabalho, com vistas ao alcance de objetivos organizacionais/institucionais. No campo da gestão democrática, o gestor deve se constituir em liderança capaz de “[...] atuar na administração de forma a ampliar as adesões em torno de um projeto democrático de sociedade e gestão. [...] analisar os movimentos da economia, da política, da sociedade e de seus grupos e indivíduos”. Já a função organização se refere ao agrupamento de pessoas, definição de atribuições, responsabilidades, normas com vistas ao cumprimento dos objetivos estabelecidos. Assim, é essencial “[...] estruturação da burocracia combinada com mecanismos de controle democrático interno [...] e externo [...] à organização como tarefa central para o fortalecimento da universalização e aprofundamento de direitos”.

Verifica-se que, embora haja conhecimento sobre a presença de migrantes na região<sup>11</sup>, há cerca de seis anos, como apontam Lemes et al. (2020), este não tem gerado demanda de aprofundamento como recurso de qualificação dos processos de gestão, prevalecendo a análise superficial, calcada sobretudo na migração enquanto uma decisão individual, obscurecendo o recrutamento econômico da própria região dessa força de trabalho; mesmo quando situações de preconceito e superexploração são identificadas, não geram desdobramentos nem em termos práticos, nem reflexivos.

Sobre o entendimento dos migrantes enquanto público das políticas de saúde e assistência social, embora sejam reconhecidos por parte dos serviços, há ausência de sistematização de dados referentes à presença de migrantes nos municípios, e não há previsão para que se efetive, tendo em vista que os registros não contam com o campo “Nacionalidade”, prevalecendo o entendimento de migrantes enquanto parte dos munícipes, não dotados de particularidades, justificado pelo viés da universalidade, sem preocupação com a equidade, contrariando pressupostos da gestão pública, a qual tem:

[...] o desafio de primar pelo princípio da equidade, a partir do reconhecimento das particularidades dos territórios, das diferenças que constituem a realidade, o que não se faz através de fórmulas homogeneizadoras, que anulam a diversidade das condições de vida da população e dos territórios (SOUZA; RIZZOTTI; MUSTAFÁ, 2017, p. 109).

Mesmo sem sistematização, gestores municipais afirmam que os atuais fluxos migratórios internacionais não impactaram de modo algum os serviços, portanto não têm visto enquanto demanda que mobilize atuação, nem exija o redimensionamento das prestações.

Em relação aos atendimentos prestados aos migrantes, indicam como principais demandas problemas respiratórios, gastrointestinais, hipertensão, dores, emissão de atestados, realização de pré-natal, benefícios eventuais e inserção em programas sociais (Programa Bolsa Família e Tarifa Social da Água e Energia Elétrica).

No processamento dos atendimentos, relatam identificação de dificuldades de compreensão por parte dos migrantes do sistema de proteção social brasileiro. No entanto, ações que preconizam o direito à informação destes são restritas. Prevalece a dificuldade de comunicação, tendo em vista o não domínio dos idiomas, valendo-se de gestos para efetivar o atendimento. Foi possível identificar, também, um sensível desconhecimento acerca da cultura e dos valores dos países de nascimento dos migrantes, podendo subsidiar a expressão de análises moralistas e preconceituosas, sendo tidos como “difíceis” quando não incorporam normas/orientações institucionais. De modo geral, constata-se que cabe aos migrantes a construção de estratégias para acessar serviços.

Gestores locais indicam que, embora haja particularidades no atendimento a migrantes, não há nenhuma adequação por parte dos serviços para atendê-las, mas os “encaixam” no que já é ofertado. Nessa direção, quando existem iniciativas, partem de profissionais isolados e não enquanto orientação institucional. Quando suas demandas extrapolam a abrangência das ações já desenvolvidas, em vez de proporem novas intervenções/ações, estes as encaminham para instituição da sociedade civil. Foi possível verificar invisibilidade da temática no âmbito da gestão municipal, indicando uma ausência de fluxo de informações entre atendimento direto (gestão local) e gestão municipal.

A partir do exposto, observa-se que, embora “vistos” e atendidos no interior dos serviços, migrantes são “invisibilizados” nos processos de organização, planejamento e monitoramento das políticas, sendo a categoria território desconsiderada no âmbito da gestão. Uma vez que há inoperância da produção de dados quantitativos e os processos relacionais operados pelo trabalho social (ARREGUI;

---

<sup>11</sup> Informações detalhadas sobre a presença dos migrantes na região podem ser encontradas em Lemes et al. (2020).

SILVA, 2016) são desconsiderados, enquanto recursos de reconhecimento territorial e das práticas e vivências cotidianas, importantes para decifrar os sentidos dos territórios e de suas multiterritorialidades, negando a visibilidade formal aos migrantes e a seus processos de desterritorialização/reterritorialização, determinantes em suas trajetórias de vida, cabendo aos migrantes resistir e insurgir na busca do acesso à proteção social (KOGA; PEREIRA; SOUZA, 2021).

Sobre a temática da migração nas instâncias de controle social das políticas de saúde e assistência social, a pesquisa demonstrou que esta não é debatida, sendo possível inferir que há desconhecimento por parte dos gestores, em relação a função, atribuições e discussões dessas instâncias. Em um dos municípios, a temática foi incorporada aos debates do Conselho Municipal da Promoção da Igualdade Racial, no entanto, sem gerar encaminhamentos ou proposição de ações. Há alegação de que, em uma conferência municipal de um dos municípios, o debate surgiu nos grupos de trabalho, mas não evoluiu enquanto proposta a ser votada para deliberação. Dessa forma, fica explícita a invisibilidade da temática na cena pública dos municípios, não havendo espaços de discussão e tensionamento para a qualificação da gestão, prejudicando a função controle, a qual tem relação com a avaliação e o monitoramento, enquanto subsídio para o planejamento e organização. Essa constatação dialoga com os apontamentos de Pereira (2020), quando afirma que:

Sem o controle democrático e a participação popular nas decisões e na fiscalização das políticas, dos planos e dos gastos governamentais, cresce o risco de que demandas e necessidades de grupos populacionais, historicamente massacrados e invisibilizados, não sejam atendidas. Ou, se forem, o sejam de forma estigmatizante, desumanizante e precária (PEREIRA, 2020, p. 132).

Defende-se que a incorporação da categoria território, de modo específico seu entendimento como território usado, poderia auxiliar na qualificação da gestão para identificação das necessidades dos sujeitos que demandam proteção social, levando em consideração suas particularidades, sobretudo dos migrantes, os quais tradicionalmente não constituem alvo das ações das políticas em municípios interioranos. A análise territorial contribuiria, assim, para o redirecionamento da gestão das políticas, tornando-as mais acessíveis, equânimes, desconstruindo “mitos” em torno da migração e se contrapondo a soluções individualizadas e precarizadas.

## **Considerações Finais**

O debate do território e seu uso na gestão das políticas sociais exige o exame de suas particularidades em múltiplas escalas, considerando a totalidade territorial para evitar as históricas desigualdades regionais e locais de nosso país. Emerge, dessa forma, o território com suas potencialidades e diversidades, como fio condutor de um projeto nacional de desenvolvimento econômico e social.

Ao incluir no debate a presença dos migrantes recentes nos diferentes territórios e os processos de integração, as desigualdades territoriais se intensificam sobretudo pela forma como a temática entra na cena pública a partir da política migratória. As normativas nacionais acerca da recepção e do direito dos migrantes precisam ser mais bem examinadas a partir desses territórios, considerando os usos dos sujeitos e também os sistemas de poderes, que podem ser em determinados lugares mais restritivos à integração que outros, a partir de contextos próprios e de relações sociais que legitimam ou não o direito à mobilidade humana.

A partir da realidade estudada, considera-se que a categoria território enquanto qualificadora das políticas sociais tem sido desconsiderada pela gestão. Essa condução diminui a visibilidade das necessidades sociais, uma vez que não se aproxima dos sujeitos que usam e constroem os territórios. Em relação aos migrantes, essa prática exacerba as barreiras de acesso e os distancia da proteção social que lhes é de direito. Embora presentes nos territórios, são ocultados na proposição de ações no interior das políticas.

## REFERÊNCIAS

- ARREGUI, C.; SILVA, M. O. S. Democratização ou tecnificação do processo de gestão? In: SILVA, M. O. S. (coord.). **O Mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina: estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai**. São Paulo: Cortez, 2016. p. 223-247.
- BETTIOL LANZA, L. M.; LEMES, J. R. **A relação entre migração internacional e movimentos sociais: um estudo a partir das produções científicas e das mídias digitais (2010-2020) – Relatório de Iniciação Científica de Pesquisa financiada pela CAPES (2018-2020)**. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2020.
- BETTIOL LANZA, L. M.; RODRIGUES, J. R. O acesso ao trabalho de imigrantes na Região Metropolitana de Londrina-PR: divergências e convergências. **TRAVESSIA – Revista do Migrante**, São Paulo, Ano XXXII, n. 86, p. 47-64, maio/ago. 2019.
- BURGAYA, J. O enfraquecimento da noção de cidadania. Rumo a uma democracia liberal. In: PEREIRA, P. A. P. (org.). **Ascensão da nova direita e colapso da soberania política: transfigurações da política social**. São Paulo: Cortez: Politiza, 2020. p. 37-67.
- CERNEV, J. (org.). **IPAC/LDA – Inventário e proteção do acervo cultural de Londrina: memória e cotidiano: cenas do Norte do Paraná: escritos que se recompõem**. Londrina: UEL/MEC/SESU, 1995.
- CHAUÍ, M. **Mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2000.
- CORRÊA, R. L. Corporação, práticas espaciais e gestão do território. **Anuário do Instituto de Geociências**, Rio de Janeiro, v. 15, p. 35-41, 1992.
- ETGES, V. E.; CARISSIMI, E. Territórios luminosos e territórios opacos – uma análise à luz das contribuições de Milton Santos. **REDES – Rev. Des. Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 19, ed. especial, p. 44-64, 2014.
- FAQUIN, E. S.; BETTIOL LANZA, L. M. Imigrantes e seus “Acessos” às Políticas de Seguridade Social: reflexões acerca da Região Metropolitana de Londrina/PR. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, ano XXI, n. 41. p. 131-154, maio/ago. 2018.
- FAQUIN, E. S.; BETTIOL LANZA, L. M.; CORDEIRO, S. M. A. Os múltiplos usos dos/nos territórios londrinenses: aproximações acerca da categoria território usado. In: RIZZOTTI, M. L. A.; CORDEIRO, S. M. A.; PASTOR, M. (orgs.). **Gestão de políticas sociais: território usado, intersetorialidade e participação**. Londrina: Eduel, 2017. p. 23-60.
- FAORO, R. **Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro**. 2 ed. Porto Alegre: Globo, 1973.
- FAUSTO, B. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.
- FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**. São Paulo: Dominus, 1965.
- FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- HOBBSBAWM, E. J. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- KOGA, D. H. U.; PEREIRA, I. S. M.; SOUZA, R. P. E. Territórios e multiterritorialidades: circuitos nômades em busca de proteção social. In: BETTIOL LANZA, L. M.; FAQUIN, E. S.; ROMIZI, F.

- (orgs.). **A mobilidade humana internacional: entre direitos ideais e políticas reais**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. p. 147-173.
- LEMES, J. R. et al (coord.). **Perfil de Imigrantes da Região Metropolitana de Londrina/PR**. Cambé: Grupo SerSaúde – UEL, 2020. Disponível em: <http://www2.uel.br/grupos/sersaude/pages/arquivos/PERFIL%20DE%20IMIGRANTES%20DA%20REGIAO%20METROPOLITANA%20DE%20LONDRINA-PR2.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.
- LUSSI, C. Atendimento à população migrante: por uma abordagem integral. In: PÓVOA NETO, H.; SANTOS, M. O.; PETRUS, M. R. (orgs.). **Migrações: rumos, tendências e desafios**. Rio de Janeiro: PoloBooks, 2016. p. 477-496.
- MENDES, C. H. A política do pânico e circo. In: **Democracia em risco?: 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 230-246.
- OLIVEIRA, R. C. **O silêncio dos vencedores: genealogia, classe dominante e Estado no Paraná**. Curitiba: Moinho do Verbo, 2001.
- PATARRA, N. **Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FNU-AP, 1996.
- PEREIRA, C. P. Nova Direita, corporocracia e política social. In: PEREIRA, P. A. P. (org.). **Ascensão da nova direita e colapso da soberania política: transfigurações da política social**. São Paulo: Cortez: Politiza, 2020. p. 119-138.
- RAICHELIS, R.; WANDERLEY, L. E. W. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 78, p. 5-32, jul. 2004.
- REIS, R. R. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 47-69, jan./jun. 2011.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço: espaço e tempo, razão e emoção**. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 7 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.
- SAYAD, A. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- SEYFERTH, G. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 53, p. 117-149, mar./maio 2002.
- SOUZA, E. J. M.; RIZZOTTI, M. L. A.; MUSTAFÁ, S. M. Gestão e território: um caminho para o aprimoramento das políticas sociais. In: RIZZOTTI, M. L. A.; CORDEIRO, S. M. A.; PASTOR, M. (orgs.). **Gestão de políticas sociais: território usado, intersetorialidade e participação**. Londrina: Eduel, 2017. p. 75-112.
- SOUZA FILHO, R.; GURGEL, C. **Gestão democrática e serviço social: princípios e propostas para a intervenção crítica**. São Paulo: Cortez, 2016.
- TRIBUNA DO PARANÁ. “**Não aguentava mais ver SC virar Miami e o Paraná o Haiti**”, diz **Ratinho Jr. sobre obras no litoral**. 21 de junho de 2021. Disponível em: <https://tribunapr.uol.com.br/noticias/parana/nao-aguentava-mais-ver-sc-virar-miami-e-o-parana-o-haiti-diz-ratinho-jr-sobre-obras-no-litoral/>. Acesso em: 22 jun. 2021.
- VIANA, A. L. D. et al. Novas perspectivas para a regionalização da saúde. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 92-106, jan./jun. 2008.

# A GESTÃO DO TERRITÓRIO NA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, ALTERAÇÕES E NORMATIVAS AO LONGO DO TEMPO

Isadora de Souza Modesto Pereira

## Introdução

O presente artigo tem como objetivo analisar em que medida a territorialização é apresentada na gestão e na execução da Política de Assistência Social, tendo como fonte pesquisas normativas e documentos técnicos da gestão do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), mais especificamente, sobre a Proteção Social Básica (PSB) e os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Para tanto, foi feito o percurso pela categoria território como espaço vivido e buscou-se identificar a forma como se apresenta em alguns documentos oficiais referentes à política de Assistência Social. Trataremos do território como categoria de análise pautada em Milton Santos, David

Harvey e Henri Lefebvre, como perspectiva de totalidade, de vida, de relações de poder e da representação da produção e da reprodução social no sistema capitalista.

Dessa forma, apresentaremos a centralidade que o território assume no campo da Assistência Social. Para essa análise, utilizamos os documentos, normativas e legislações do Governo Federal sobre a Assistência Social, desde 1993, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, até 2015. Dessa forma, os trajetos escolhidos possibilitaram aproximações sobre a Política de Assistência Social, chegando à escala da gestão no cotidiano dos territórios, em que tais definições incidem de forma concreta na prestação dos serviços socioassistenciais.

A atual conjuntura de retrocessos e recuos na perspectiva de direitos sociais nos coloca a necessidade de compartilhar questionamentos e indagações sobre diferentes aspectos referentes à execução da Política de Assistência Social. Sob esse aspecto, o interesse correspondente ao processo de gestão da Política de Assistência Social no território. Apesar da complexidade relativa ao entendimento do espaço social para as políticas públicas, torna-se fundamental delimitar essa noção, uma vez que o debate atual aponta para uma necessidade de a administração pública intervir em territórios socialmente críticos, como forma de reduzir as suas desigualdades sociais.

Entretanto, faz-se necessária a identificação de que território estamos falando, assim analisaremos o conceito de território encontrado na Política Nacional de Assistência Social, buscando o enfrentamento coerente de suas vulnerabilidades e a identificação de suas potencialidades. O recorte proposto se justificativa na identificação da importância que a gestão do território possui para a concretização de uma política pública de Assistência Social qualificada, a partir de sua legislação. É precípuo que identifiquemos criticamente o território, a fim de percebê-lo em sua prática reflexiva.

A finalidade deste estudo consiste em analisar em que medida o território é considerado na gestão e na execução da política de Assistência Social, em suas múltiplas escalas. Para tal compreensão, destacamos como objetivos específicos:

- a) identificar o papel da gestão do território no aprimoramento da Política de Assistência Social;
- b) definir criticamente a categoria território e analisar a perspectiva apresentada pelas normativas da Assistência Social;

c) identificar os limites do recorte de território pautado nas divisões administrativas intermunicipais e interestaduais.

## 1. Recuperando a História Recente

A partir da “IV Conferência Nacional de Assistência Social”, a ideia de criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), inspirada no paradigma do Sistema Único de Saúde (SUS), anuncia uma proposta de territorialização com vistas à universalização de um direito a ser, de forma permanente e contínua, assegurado pelo Estado brasileiro.

Pereira (2009) apresenta uma síntese da análise da perspectiva do conceito de território identificada na Política de Assistência Social a partir de 1988 até 2007. Consideramos importante apresentar essa mudança histórica na institucionalização da política setorial e a complementamos com o período de 2008 a 2015<sup>12</sup>:

**Quadro 1** – A periodização, sua relação com as inflexões e os diferentes níveis de apreensão da categoria “território”

| PERÍODOS POLÍTICOS                             | INFLEXÃO EM RELAÇÃO À CATEGORIA TERRITÓRIO   | CONCEPÇÃO DE TERRITÓRIO  |
|--|--|--|
| <b>MOMENTO I – 1989 a 1994</b>                 |  |  |
| Desconcentração de responsabilidades federais. | Avanços dos marcos nacionais progressistas, universalistas em termos de direitos, com relevância da dimensão local como esfera democratizadora e cidadã.<br><br>Aprovação da LOAS pelo Conselho Nacional de Assistência Social (Lei n.º 8.742/93). | Contraposição entre as dimensões nacional e local, sem formulações mais precisas no âmbito da descentralização quanto ao sentido atribuído ao “local”.<br><br>No que se refere ao território, este não se constitui ainda como uma categoria presente.   |
| <b>MOMENTO II – 1995 a 2002</b>                |  |  |
| Municipalização da Política de Assistência.    | Emergência de modelo reconcentrador das atribuições federais, o Programa Comunidade Solidária (PCS).<br><br>Sanção presidencial à LOAS.<br><br>Início dos processos de municipalização da Assistência Social.                                      | Complexificação da dimensão espacial na Política de Assistência, sem formulação sobre a categoria território.<br><br>A descentralização torna-se sinônimo de municipalização no momento em que novas atribuições são apresentadas para a esfera nacional com a emergência do Programa Comunidade Solidária (PCS), com expressivo impacto espacial na sua implantação com foco regional (Nordeste).<br><br>Oposição entre nacional e municipal em termos de gestão. |

<sup>12</sup> A partir de 2014, entramos em um novo momento da Política de Assistência Social, que perdura ainda hoje, o momento de desmonte do SUAS, com cortes de verbas significativos, principalmente, os voltados aos serviços socioassistenciais. Porém, não foram analisados, no presente trabalho, os documentos publicados nesse período.

| <b>MOMENTO III – 2003 a 2007</b>  |   |  |
|---|---|--|
| <p>Emergência do território como categoria na Política Nacional de Assistência Social.</p> <p>Heterogeneidade das experiências de descentralização.</p>   | <p>Aprovação da Política Nacional de Assistência Social e processo de construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).</p> <p>Convivência com nova reconcentração federal de investimentos de caráter assistencial, realizados no programa federal intitulado Bolsa Família.</p>   | <p>Emergência da categoria território enquanto estruturante da intervenção através do SUAS, de expressão territorial intramunicipal, cuja proposta é ser gestado de forma integrada. Articula ao menos 20 programas nacionais na proposição de um sistema de gestão unificada com espacialização intraurbana nos municípios. Entretanto, convive com investimentos paralelos de grande monta em programa de distribuição de renda com gestão municipal, em relação direta com o Governo Federal.</p> |
| <b>MOMENTO IV – 2008 a 2014</b>   |   |  |
| <p>Institucionalização da perspectiva de território como espaço vivido.</p> <p>Valorização do território nos documentos de orientação técnica como fundamento da gestão e execução do SUAS.</p> | <p>Consolidação do SUAS por meio da expansão de CRAS e CREAS.</p> <p>Aprovação do protocolo de gestão integrada, que propõe a integração entre a oferta de serviços e a concessão de benefícios, apresentando maiores possibilidades para um serviço territorializado em relação às famílias beneficiárias.</p> <p>Formalização da Vigilância Socioassistencial como instrumento de conhecimento e disseminação de informações territorializadas.</p> <p>Aprovação e publicação de diversas orientações sobre a execução dos serviços socioassistenciais.</p> | <p>Descentralização administrativa em contraposição à descentralização de recursos.</p> <p>Persistência do conceito de território de maneira funcional, em contradição com a perspectiva de <i>território vivido</i></p> <p>Incentivo ao diagnóstico socioterritorial em diferentes escalas, com o objetivo de planejar a Política de Assistência Social a partir do território.</p>   |

**Fonte:** Pereira (2009).

No primeiro momento, temos a afirmação da Política de Assistência Social como política pública integrante da seguridade social, conforme os capítulos 203 e 205 da *Constituição Federal de 1988*, que a colocou em outro patamar. A CF de 1988 traz, também, o fortalecimento da descentralização político-administrativa. Nesse momento, a desconcentração das responsabilidades federais não impacta diretamente a execução da Assistência Social, que segue majoritariamente centralizada.

O segundo momento apresenta um caráter ainda bastante burocrático da concepção de território, que consiste basicamente no processo de municipalização da Política de Assistência Social. Porém, essa construção se dá principalmente no âmbito das exigências técnico-administrativas, enquanto as diretrizes, os investimentos e as decisões políticas permanecem na esfera federal. O território ainda não se apresenta como componente significativo da gestão ou da execução da Assistência Social.

Já no terceiro momento, o território passa a ser identificado como categoria central na política nacional para a organização de serviços, programas e investimentos nos municípios e surge a proposta de seu monitoramento, considerando sentidos e dinâmicas territoriais. A PNAS (BRASIL, 2005a) traduz, em seu texto, a necessidade da descentralização político-administrativa de forma que fortaleça a intersetorialidade e a tomada de decisões no âmbito municipal:

Descentralização efetiva com transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local. Pois, esse processo ganha consistência quando a população assume papel ativo na reestruturação. (BRASIL, 2005a, p. 44).

A incorporação do território como eixo central do SUAS ganha institucionalidade ao longo do quarto momento, apresentado no Quadro 3. O Governo Federal aponta seus esforços para a estruturação da Vigilância Socioassistencial<sup>13</sup> e o conhecimento da realidade em escala local. A consolidação dos serviços socioassistenciais e a publicação de diferentes orientações técnicas sobre o funcionamento dos equipamentos públicos da assistência social e sobre a gestão e a execução dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais na NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012b) reforçam a intenção de uma política territorializada. A ampliação de equipamentos de referência<sup>14</sup>, o cofinanciamento com base no porte populacional, a elaboração de meios de acesso à política assistencial em áreas de difícil acesso, como embarcações, equipes volantes entre outras, apontam nessa direção.

Teremos como foco a identificação das abordagens conceituais e operacionais relativas ao território utilizadas em diferentes instrumentos jurídico-normativos da Assistência Social no período de 2003 a 2014. Tais instrumentos podem ser considerados os principais para a gestão e a execução da Assistência Social, no âmbito da gestão e da PSB. O Quadro 4 indica os documentos aqui analisados:

**Quadro 2** – Lista de instrumentos jurídico-normativos da Assistência Social

| DOCUMENTO  | ANO                         | PUBLICAÇÃO               |
|--|-----------------------------|--------------------------|
| Lei n.º 8.742 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)              | 1993/2011                   | Presidência da República |
| Política Nacional de Assistência Social (PNAS)                         | 2005                        | MDS                      |
| Norma Operacional Básica do SUAS                                       | 2005                        | MDS                      |
| Tipificação dos Serviços Socioassistenciais                            | 2009                        | MDS                      |
| Orientações técnicas Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) | 2009                        | MDS                      |
| Orientações Técnicas sobre o PAIF (volumes 1 e 2)                      | 2012                        | MDS                      |
| Norma Operacional Básica do SUAS                                       | 2012                        | MDS                      |
| SUAS 10 – Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas      | 2015                        | MDS                      |
| Orientações técnicas da Vigilância Socioassistencial                   | Publicado por volta de 2013 | MDS                      |

**Fonte:** a própria autora.

<sup>13</sup> “[...] a Vigilância Socioassistencial consiste no desenvolvimento de capacidades e meios técnicos para que os gestores e profissionais da Assistência Social possam conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual são responsáveis, induzindo o planejamento de ações preventivas e contribuindo para o aprimoramento das ações que visem a restauração de direitos violados e a interrupção de situações de violência. Para tal, a Vigilância deve produzir e organizar dados, indicadores, informações e análises que contribuam para efetivação do caráter preventivo e proativo da Política De Assistência Social, assim como para a redução dos agravos; e desta forma, fortalecendo a capacidade de Proteção Social e de Defesa de Direitos da política de assistência social” (BRASIL, 2013, p. 9).

<sup>14</sup> Conforme descrito na nota de rodapé 28.

A LOAS, aprovada em 1993, não utilizava o termo “territorialização” nem a categoria território como variável da descentralização. Mas, representando os acúmulos e limites do momento histórico de sua elaboração, no início dos anos 1990, ela oferece, sem essa intencionalidade, elementos que podem ser considerados base para a proposição de territorialização como método para concretização das diretrizes e princípios. Conforme afirma Pereira:

Ainda que a categoria território não se faça presente, as experiências que geram essa proposição ao Sistema Único de Assistência (SUAS), necessariamente, orientam-se pelas diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Ao se tornar um enfoque a partir dos anos de 1990 tem como princípio a combinação de alguns elementos no que se refere, basicamente: (i) à acessibilidade ao serviço; (ii) à capacidade de financiamento da política com repasses entre entes federativos, mas com execução municipal; e (iii) às possibilidades de democratização de sua gestão, e, em especial, às condições de controle social e às possibilidades de participação da população usuária nas esferas públicas. (PEREIRA, 2009, p. 117)

Identificamos, assim, que o território aparece como elemento fundamental para a Política de Assistência Social desde 1993, com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), quando é proposta a superação da simples desconcentração a partir do reconhecimento das particularidades e desigualdades socioterritoriais no país e a relevância do olhar intramunicipal, com vistas à apreensão das necessidades na heterogeneidade do espaço constitutivo das cidades. A emergência da proposta de territorialização da Política de Assistência Social ocorre ainda com forte ascendência desse modelo de gestão municipalista, propondo a ocupação dos espaços intraurbanos.

Com a alteração da LOAS, em 2011, para além da definição das atribuições dos entes federados na gestão do SUAS, a categoria foi incluída nos artigos 2º e 6º. Ao discorrer sobre os objetivos da Assistência Social, no inciso II do artigo 2º, a lei passa a incluir a vigilância socioassistencial, incorporando o conhecimento e a compreensão do território como base fundamental para a execução do SUAS. Já o artigo 6º, em seu parágrafo 1º, coloca o território como base de organização da Política de Assistência Social. Tal perspectiva pode ser observada, também em sequência, nos demais marcos legislativos, como na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), na Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), nos cadernos de orientações técnicas, entre outros.

O tema ganha destaque ao se inserir no modelo descentralizado de gestão pública, ou seja, apesar da cooperação entre os entes federados, é nos municípios, e em seu território intramunicipal, que as ações da Política de Assistência Social são concebidas e implantadas. Já na PNAS, é possível identificar a valoração do território, do chão das políticas sociais na busca pela consolidação da cidadania.

Junto ao processo de descentralização, a Política Nacional de Assistência Social traz sua marca no reconhecimento de que, para além das demandas setoriais e segmentadas, **o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz diferença no manejo da própria política**, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração. (BRASIL, 2005a, p. 14, grifo nosso).

Dessa forma, o território ocupa um lugar estratégico no processo de organização do SUAS, permitindo a leitura da presença de vulnerabilidades; a percepção das vivências produzidas, das mediações políticas, sociais, culturais e econômicas; e a análise e a compreensão dos riscos sociais, dos processos de fragilização de vínculos, pertença e cuidado.

A PNAS exige para sua gestão e execução o conhecimento da realidade, das dinâmicas socioespaciais e demográficas, dos lugares de desproteção e violação de direitos. Apresenta, assim, a importância da ação territorializada e intersetorial. Exige, também, agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial, valorizando o município: “É necessário relacionar as pessoas e seus territórios, no caso os municípios, que, do ponto de vista federal, são a menor escala administrativa governamental” (BRASIL, 2005a, p. 15).

Entretanto, a contradição que encontramos no documento está na caracterização de grupos territoriais (p. 46) por porte, ou seja, pela população do município. Compreendendo: 1) municípios pequenos 1: com população até 20.000 habitantes; 2) municípios pequenos 2: com população entre 20.001 e 50.000 habitantes; 3) municípios médios: com população entre 50.001 e 100.000 habitantes; 4) municípios grandes: com população entre 100.001 e 900.000 habitantes; e 5) metrópoles: com população superior a 900.000 habitantes.

Diríamos que essa “caracterização dos grupos territoriais da PNAS” são unidades municipais de planejamento para as ações de governo. Trata-se de uma primeira aproximação à chamada diversidade territorial. Contudo, a classificação dos municípios por porte, considerando indicadores demográficos, mesmo com alguns elementos que dizem respeito a níveis diferentes de complexidade econômica, oferta de serviços ou mesmo às articulações entre municípios, não nos parecem explicitar satisfatoriamente o componente geográfico das desigualdades socioespaciais, por não apresentarem a diversidade de situações geográficas e de formações socioespaciais em que se inserem tais municípios. Os conteúdos das desigualdades, os acessos e as demandas por serviços e equipamentos sociais podem variar contundentemente entre municípios de regiões diferentes, mesmo quando classificados como de mesmo porte. As desigualdades continuam latentes, pois encontram relações estreitas com as diferentes situações regionalizadas em distintas formações socioespaciais.

Certamente, o tamanho demográfico tem sua importância na delimitação das cidades e municípios, uma vez que o fator aglomeração, que pode ser tomado a partir do tamanho populacional, acaba por indicar as complexidades das formas, processos da produção e reprodução desses espaços, mas não pode ser o principal. As cidades não estão isoladas, encontram-se hierarquizadas em uma rede, a partir de relações com outras cidades ou ao espaço rural, sejam aqueles próximos, imediatos, ou aqueles distantes.

O salto significativo da norma, no que tange ao conceito da territorialidade da Assistência Social, está na incorporação de “importantes conceitos no campo da descentralização [...] a partir da leitura territorial como expressão dos conjuntos das relações, condições e acessos” (BRASIL, 2005a, p, 43). Portanto, a PNAS admite que o território se expressa também na manutenção das desigualdades econômicas e sociais do país.

[...] os espaços urbanos passaram a ser produtores e reprodutores de um intenso processo de precarização das condições de vida e de viver, da presença crescente do desemprego e da informalidade, de violência, da fragilização dos vínculos sociais e familiares, ou seja, da produção e reprodução da exclusão social, expondo famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade (BRASIL, 2005a, p. 17).

A depender da configuração do espaço urbano-rural, o acesso aos direitos de cidadania pode ser limitado ou ampliado. É nesse sentido que a visão da Geografia e da Assistência Social se complementa, ou seja, quando contempla a territorialização como elemento estruturante do SUAS, já que a atuação da rede socioassistencial se dá pelas especificidades da área de abrangência por meio de uma gestão descentralizada.

A NOB 2005 reafirma a necessidade de buscar instrumentos para a qualificação do compartilhamento da gestão e a articulação entre os governos locais com vistas à ampliação da proteção social:

[...] podemos afirmar que a defesa da gestão compartilhada como forma de ampliação da proteção social está presente na perspectiva de melhoria de qualidade de vida. Um dos objetivos desta NOB/SUAS é transformar a Política de Assistência Social em uma política realmente federativa, por meio da cooperação efetiva entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. A plena concretização do federalismo cooperativo no país requer o aprimoramento de instrumentos legais e institucionais de cooperação intergovernamental. Trata-se, portanto, de uma estratégia fundamental frente à escassez de recursos públicos, à diferenciada capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, às profundas desigualdades socioeco-

nômicas regionais e à natureza cada vez mais complexa dos problemas urbanos, ambientais e de desenvolvimento econômico territorial, que exigem soluções intersetoriais e intergovernamentais. Nesse contexto, sobressai a importância de fortalecer a articulação e cooperação das esferas de governo no âmbito do espaço sub-regional. (BRASIL, 2005b, p. 96).

O SUAS, por meio da NOB 2005, atribui funções e responsabilidades para cada ente federado. Em âmbito nacional, estão demarcadas as funções de regular, normatizar e coordenar a Política de Assistência Social, monitorar e avaliar a implementação do SUAS, além de cofinanciar os serviços e benefícios concedidos. Aos estados, cabe coordenar e executar a Política Estadual de Assistência Social, além de apoiar técnica e financeiramente os municípios. Já as responsabilidades municipais se encontram em toda a operacionalização da Política em sua esfera municipal. Ou seja, é o local onde a Política de Assistência Social acontece de fato.

É preciso enfatizar que o território, no Sistema Único de Assistência Social, é mais do que o lugar referenciado a cada unidade de atendimento, ou a referência de abrangência: trata da relação da universalização dos serviços socioassistenciais com o chão, com a vida, é o território usado e permeado por mediações políticas na relação dos sujeitos com a comunidade. Sob esse aspecto, o SUAS incorpora o território como um instrumento para a sua efetivação.

Para tal, a territorialização dos serviços de assistência social necessita estar pautada na perspectiva da universalização do acesso e garantia de qualidade na oferta de serviços, planejada a partir das desproteções e das potencialidades do território. Deve também fazer parte do uso, do processo e da ação de ocupação dos espaços na produção e reprodução de relações de territorialidades.

A compreensão dos territórios onde vivem e convivem as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social, por violação de direitos, é fundamental, portanto, para o planejamento e a organização das ações do SUAS. Considerá-los e compreendê-los é trilhar um caminho para construir uma efetiva política garantidora de direitos. (BRASIL, 2011a, p. 15).

Na NOB/SUAS 2012, identificamos o imbricamento entre uma perspectiva funcional e uma perspectiva de totalidade do território, que seguiu a lógica de instrumento, e não de composição da Política de Assistência Social, questionando a funcionalidade do território para o SUAS. Ao mesmo tempo em que afirma o respeito às diversidades cultural e territorial, a territorialização, tanto em seus princípios quanto em suas diretrizes, a NOB recorre à necessidade do reconhecimento das desigualdades territoriais. Dessa forma, boa parte de seu texto traduz a territorialidade como espaço banal, onde se organizam serviços socioassistenciais.

Ao tratar do planejamento da gestão da Assistência Social, a NOB traz com extrema relevância a necessidade do conhecimento do território. No capítulo III, “Planos de assistência social”, em seus artigos 20 e 21, localizamos a incorporação do diagnóstico socioterritorial na construção do plano:

Art. 20. A realização de diagnóstico socioterritorial, a cada quadriênio, compõe a elaboração dos Planos de Assistência Social em cada esfera de governo.

Parágrafo único. O diagnóstico tem por base o conhecimento da realidade a partir da leitura dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais que possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, reconhecendo as suas demandas e potencialidades.

Art. 21. A realização de diagnóstico socioterritorial requer:

I - processo contínuo de investigação das situações de risco e vulnerabilidade social presentes nos territórios, acompanhado da interpretação e análise da realidade socioterritorial e das demandas sociais que estão em constante mutação, estabelecendo relações e avaliações de resultados e de impacto das ações planejadas;

II - identificação da rede socioassistencial disponível no território, bem como de outras

políticas públicas, com a finalidade de planejar a articulação das ações em resposta às demandas identificadas e a implantação de serviços e equipamentos necessários;

III - reconhecimento da oferta e da demanda por serviços socioassistenciais e definição de territórios prioritários para a atuação da Política de Assistência Social.

IV - utilização de dados territorializados disponíveis nos sistemas oficiais de informações (BRASIL, 2012b, p. 25, grifo nosso).

Em relação à vigilância socioassistencial, a NOB/SUAS 2012 dedica um capítulo inteiro sobre o tema, estipulando que tanto a União quanto os estados e municípios devem instituir a área diretamente vinculada ao órgão gestor da Assistência Social. Porém, reduz o objetivo à gestão de informações territorializadas, como um instrumento para construção do diagnóstico socioterritorial. Em seu artigo 87, apresenta que a vigilância socioassistencial “deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas” (BRASIL, 2012b, p. 40).

Já nas *Orientações técnicas da Vigilância Socioassistencial* (BRASIL, 2013), podemos observar a ampliação do conceito território, incorporando a perspectiva de Milton Santos:

[...] a apropriação do conceito de território, tal como desenvolvido pelo geógrafo Milton Santos, permite compreender a forma como as relações sociais se materializam num dado espaço. O território é muito mais do que a paisagem física ou o perímetro que delimita uma comunidade, bairro ou cidade. O território é o espaço recheado pelas relações sociais passadas e presentes, a forma específica de apropriação e interação com o ambiente físico, as ofertas e as ausências de políticas públicas, as relações políticas e econômicas que o perpassam, os conflitos e os laços de solidariedade nele existentes. (BRASIL, 2013, p. 12).

Nesse sentido, o SUAS recorre à categoria de território vivido e apresenta sua fundamentação na determinação das potencialidades ou vulnerabilidades que permeiam a sociedade pautadas na reprodução social de diferentes escalas. Consegue, dessa forma, buscar estratégias de caráter coletivo, considerando que as famílias inseridas em determinados territórios possuem semelhanças na forma como vivem os problemas ali apresentados. Ou seja, são uma fração de um todo complexo.

O documento propõe a vigilância social como um novo tipo de gerenciamento da Assistência Social, buscando efetivar planejamento, monitoramento e avaliação, em consonância com demandas em diferentes escalas. Conhecer as formas de vivência e os sujeitos que compõem o território possibilita o enriquecimento da gestão da Política de Assistência Social, uma vez que torna possível compreender aqueles que são invisíveis para as políticas públicas e suas expressões de vivência, superando o reconhecimento das áreas de forma homogênea.

As *Orientações Técnicas do CRAS* (BRASIL, 2009b) seguem a perspectiva dos demais documentos da Política de Assistência Social e definem que o território:

[...] não se restringe à delimitação espacial. Constitui um espaço humano, habitado. Ou seja, o território não é somente uma porção específica de terra, mas uma localidade marcada pelas pessoas que ali vivem. É nos espaços coletivos que se expressam a solidariedade, a extensão das relações familiares para além da consanguinidade, o fortalecimento da cumplicidade de vizinhança e o desenvolvimento do sentimento de pertença e identidade. O conceito de território, então, abrange as relações de reconhecimento, afetividade e identidade entre os indivíduos que compartilham a vida em determinada localidade (BRASIL, 2009b, p. 13).

Porém, o território e a gestão territorial se resumem, em algumas passagens do texto, ao território de abrangência dos equipamentos de referência, em uma perspectiva funcionalista, como se fosse um espaço estanque, sem movimento. A conclusão possível, a partir da leitura do documento, é que a palavra “território” poderia facilmente ser substituída por outra correlata, tal como “área”, “lugar” e “localização”.

As *Orientações Técnicas sobre o PAIF* (BRASIL, 2012a) relacionam diretamente territorialidade com as noções de especificidades, potencialidades e vulnerabilidades, com foco da execução do ser-

viço PAIF. Pressupõe que o trabalho social com famílias depende do conhecimento do território, mas também do seu conceito, ou seja, de qual território a Política de Assistência Social fala ao trabalhar com famílias no âmbito dos CRAS.

No primeiro volume das *Orientações Técnicas*, é possível observar a importância do território, em um contexto mais amplo, para a localização das famílias acompanhadas: “Destaca-se que o PAIF tem por função ‘apoiar’ as famílias no desempenho de sua função protetiva, num dado território” (BRASIL, 2012a, p. 15). Observa também a relação entre o PAIF e a vigilância socioassistencial, compondo a compreensão das relações vividas no território, além de trabalhar questões de “pertencimento ao território”.

Enfatiza-se também que o PAIF tem papel fundamental na compreensão das especificidades dos territórios – suas vulnerabilidades e potencialidades, a partir do diagnóstico territorial, da leitura crítica da situação vivenciada e escuta qualificada no atendimento às famílias e grupos sociais ali residentes, possibilitando, assim, a implementação de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. Logo, é a partir do olhar técnico sobre o território que se dá o desenho do trabalho social a ser desenvolvido com famílias do PAIF (BRASIL, 2012a, p. 16).

Os dois volumes associam repetidamente a execução do serviço com a perspectiva territorializada, acompanhando os demais documentos jurídico-normativos do SUAS. Para elucidar, a passagem do segundo volume das *Orientações*, ao discorrer sobre a acolhida, explicita o aspecto territorial da vivência da população usuária da política assistencial:

A acolhida constitui ação essencial do PAIF, pois é quando ocorre o início do vínculo entre o Serviço e a família. É o momento em que o profissional deve buscar compreender os múltiplos significados das demandas, vulnerabilidades e necessidades apresentadas pelas famílias, buscando também identificar seus recursos e potencialidades e como tais situações se relacionam e ganham significado no território (BRASIL, 2012b, p. 17).

O território é ressaltado como base fundante para a execução do serviço PAIF em todas as suas etapas, assim como é destacado o aspecto territorial das vulnerabilidades e dos riscos sociais, demonstrando respeito às suas particularidades sem individualizar ou responsabilizar as famílias pelas mesmas.

Consta também, nas orientações dos serviços de Proteção Social Básica, que os executores da Política devem garantir que o usuário vivencie experiências que possibilitem meios e oportunidades de conhecer o território e (re)significá-lo, de acordo com seus recursos e potencialidades (BRASIL, 2009b, p. 18). Concebendo o território, assim, em sua dinamicidade, contendo as desigualdades socioespaciais, bem como as possibilidades locais para sua superação, o que possibilita a revelação das contradições das territorialidades.

O documento intitulado *SUAS 10 – Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas* consiste na análise do trajeto de percurso do Sistema Único de Assistência Social, de 2005 a 2015, a partir de movimentos produzidos pelos três entes federativos, a fim de identificar os objetivos e os caminhos a serem traçados para os dez anos seguintes.

Logo em sua apresentação, deixa clara a perspectiva de respeito às diversidades territoriais na construção de um sistema único de assistência social:

A construção da unidade não significa apagar as diversidades, mas, por mais paradoxal que seja, ela assume outra feição: construir unidade significa conhecer, enxergar, entender as diversidades pois é delas, e nelas, que se constroem os propósitos de uma política de proteção social. (BRASIL, 2015, p. 7).

Inteiramente pautado na diversidade dos territórios, o documento apresenta dados que demonstram os diferentes perfis dos municípios brasileiros em suas respectivas regiões, os distintos aspectos que compõem a cobertura do CadÚnico, do Programa Bolsa Família, do território, e da proteção so-

cial especial no território nacional; assim como a diversidade na gestão do SUAS, discorrendo sobre os trabalhadores e as unidades constitutivas do sistema, tanto em âmbito municipal quanto estadual.

Considerando que o texto trata da realidade nacional, de um país com dimensões continentais, culturas e sociabilidades significativamente distintas, podemos afirmar que ele não consegue abarcar a análise da correlação de forças, a vida, a produção e a reprodução social em escala local. O documento, ao colocar o questionamento sobre a efetivação do SUAS, mais especificamente “Que SUAS temos onde?” (BRASIL, 2015, p. 18), supondo diferenças na forma e nos estágios de implantação em diferentes escalas do território nacional, agrupa os municípios brasileiros a partir de suas características geográficas (no âmbito da geografia física), com base em indicadores que contemplam, além da densidade demográfica, “localização geográfica, influência climática, manifestações de ruralidades, regime de águas a que está submetido, presença de grupos tradicionais” (p. 18). Ou seja, indicadores frios, relacionados à caracterização geográfica do município.

Observando os limites de uma análise em âmbito nacional, até pela característica continental de nosso país, ressaltamos que o documento reafirma a importância que o território assume na gestão da Política de Assistência Social a partir de 2004.

A centralidade do território apresentada nos documentos oficiais da Política Nacional de Assistência Social representa o avanço na perspectiva da democratização do acesso, mas também no próprio planejamento e organização do SUAS. Porém, apesar da institucionalização da territorialidade na política, a operacionalização da categoria território e a territorialização dos serviços no cotidiano da gestão da Assistência Social não correspondem ao conceito inovador apresentado nas normativas do SUAS. Embora os textos institucionais tragam uma perspectiva de respeito às diversidades territoriais do país, ainda nos confrontamos com a cultura política de homogeneização dos serviços públicos, muitas vezes se configurando como uma visão parcial do território, restringindo-o à percepção de área delimitada e controlada pelo caráter institucional do Estado, ou de áreas de abrangência de cada unidade, pautada na divisão administrativa. Ou, até mesmo, não considera as diversidades regionais e sub-regionais.

Podemos perceber que muito se avançou no processo de implementação e gestão do SUAS de forma territorializada no que tange à sua conceituação e normativas, entretanto, há muito que se avançar na sua operacionalização. Esses aspectos de avanços e retrocessos fazem parte da construção das políticas públicas, da correlação de forças da qual dispõem e do contexto social em que estão inseridas.

É preciso aprofundar o sentido da relação entre as dinâmicas de vida dos sujeitos, que se estabelecem no chão do território, e as políticas sociais, além de entender o território presente para a projeção e o modo de organização da proteção social. Da mesma forma, incorporar a abordagem territorial na agenda, na formulação e na implantação das políticas sociais, é necessário e fundamental.

As abordagens sobre o território parecem direcionadas para o sentido de análise político-administrativa, na qual a operacionalização da Política tende a estar esvaziada de um sentido territorial de totalidade, recorrendo à categoria apenas ao pautar a definição de áreas de abrangência, recursos, finalidades, ações e resultados, o que Pereira (2009) vai constatar como o caráter físico-político ligado à lógica estatal de regulação do território.

Outro aspecto polêmico na relação entre proteção social e território é a consolidação deste como espaço de fortalecimento de uma lógica de responsabilização dos atores que ali vivem pelas suas condições de precariedade e vulnerabilidade social, que se traduz em programas de desenvolvimento, por meio do empreendedorismo, individualizando a questão social, de maneira fragmentada, sem análise do contexto social e da oferta do direito à cidade.

Essa “endogenia exagerada” das localidades crê piamente na capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem o controle sobre seu destino e procura promover sua governança virtuosa lugareira. Classes sociais,

oligopólios, hegemonia etc. seriam componentes, forças e características de um passado totalmente superado. (BRANDÃO, 2012, p. 38).

Brandão (2012) destaca que, nesse contexto, acaba-se por subestimar os enormes limites colocados à regulação local ao identificar que o espaço local e regional tudo poderia, dependendo da vontade e da força de seus cidadãos.

A partir da análise aqui apresentada, podemos dizer que a política assistencial, a partir de 2008, consegue assumir maior densidade em direção à construção de um sistema nacional de assistência social, anunciando a dimensão territorial como estratégica à descentralização e inaugurando a proposição de sistemas intramunicipais de implantação dos CRAS e CREAS. Porém, não podemos deixar de admitir os limites estruturais do sistema de acumulação capitalista para a implementação, de fato, do SUAS.

A convivência entre a cultura tradicional pública de prestação de assistência demarcada pelas históricas práticas assistenciais, tuteladoras e autoritárias do Estado, e uma concepção liberal, orientadora da *Constituição Federal*, de direitos humanos universalista, ainda é uma contradição bastante presente na cultura de descentralização e no desenho do que deve ser essa política no território.

Ou seja, há contradições entre a forma como o tema da territorialização da proteção social aparece em algumas perspectivas teóricas, nas normativas e nas orientações das políticas sociais (principalmente, Saúde, Assistência Social e Educação), por um lado, e a forma como estas se estruturam no dia a dia, por outro. Os programas e projetos de escala local tornam-se exemplos a serem replicados em âmbito nacional, ignorando as especificidades territoriais.

[...] há que se construir mediações entre as diferentes escalas produzidas e reproduzidas pelas políticas sociais. Se, por vezes, as grandes diretrizes das políticas públicas terminam por desconsiderar o movimento do real que se passa nas diferentes escalas do cotidiano vivido nas cidades brasileiras, também se faz necessário lembrar o quanto vêm sendo valorizadas, em outro extremo, as chamadas “experiências exitosas”, confinadas, muitas vezes, em um localismo desconectado dos determinantes socioeconômicos dos quais fazem parte, bem como, da própria cidade (KOGA, 2013, p. 36).

Outro aspecto contraditório na conformação da territorialidade do SUAS, na execução dos serviços socioassistenciais, está no confronto entre a dimensão territorial apresentada na PNAS e a implementação do Programa Bolsa Família<sup>15</sup>, com forte impacto territorial, porém de dimensão estratégica apresentada em lógica diferente da Política Nacional de Assistência Social. Sendo o carro-chefe entre as políticas sociais dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), o recorte desse programa é focalizado nas famílias mais pobres, homogeneizando a pobreza, sem considerar as desigualdades territoriais no processo de produção e acumulação da riqueza socialmente produzida. Ou seja, o programa, ao instituir um patamar de pobreza sem levar em consideração as disparidades territoriais, não dispõe do conceito de pobreza de maneira ampla e iguala as possibilidades e potencialidades de todas as famílias em território nacional. O custo de vida e do bem-estar social são distintos entre os grandes centros urbanos e a área rural de estados menos populosos, assim como o acesso aos serviços públicos e à mobilidade também influencia na condição de sobrevivência de famílias em situação de vulnerabilidade social.

---

<sup>15</sup> Instituído no Governo Lula pela Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003, convertido, em 9 de janeiro de 2004, na Lei Federal n.º 10.836, o programa unificou e ampliou programas anteriores de transferência de renda. Desde sua origem, a gestão era realizada por secretaria paralela à de Assistência Social, a Secretaria Nacional de Renda para Cidadania, alocada sob o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Por 18 anos, o Bolsa Família foi o principal programa de transferência de renda do Governo Federal, até ser substituído pelo Auxílio Brasil, em novembro de 2021, o qual tem prazo determinado de oferta, até dezembro de 2022.

Com essa lógica, mesmo com os avanços no período contemporâneo, ressaltamos que há o peso do desafio da proposta de política nacional conviver com o Programa Bolsa Família (PBF), centralizado na gestão, focalizado nas famílias mais pobres, de forte relevância para o governo federal e gestado pela Secretaria Nacional de Renda Mínima (SNRM) – paralela à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), alocada no mesmo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).<sup>16</sup> (PEREIRA, 2009, p. 185).

As contradições entre a focalização e a busca pela universalização do SUAS se faz presente no cotidiano dos atores da Política de Assistência Social, e a possibilidade de estudos e debates que os documentos oficiais trazem sobre diferentes perspectivas do território demonstra o quanto esse tema é permeado de contradições e está em constante disputa.

A categoria território só terá sentido, no aspecto da proteção social, se pensada a partir das múltiplas determinações da sociedade, associadas à responsabilidade pública no provimento das seguranças de proteção social, considerando demandas individuais e coletivas a partir dos contextos de desigualdades e diversidades socioterritoriais.

### Considerações finais

A proposta de ofertar serviços socioassistenciais territorializados por meio de equipamentos públicos (mais especificamente, os CRAS), em locais com índices que apontam maior vulnerabilidade social, representa um avanço no que se refere à acessibilidade, mas “não imprime nem assegura à política características transformadoras *per se*, uma vez que é preciso compreender como a dinâmica de apropriação do espaço capitalista o faz, visando a transformação do mesmo” (PEREIRA, 2009, p. 191).

Existem, portanto, desafios estruturais em torno da consolidação de uma metodologia que, de fato, considere a dimensão territorial como uma das categoriais propositivas para formulação, análise, controle social e monitoramento da política pública de Assistência Social, visando romper com o que consideramos um uso “funcional” dessa categoria, até que culmine na compreensão da relação entre a proteção social e as dinâmicas de vida dos sujeitos.

Dessa forma, faz-se urgente a superação de posturas conservadoras reprodutoras da exclusão que fortalecem cada vez mais a desproteção social, para que se pense no território como ponto de partida da proteção social, uma vez que as expressões da questão social<sup>18</sup> se materializam no tempo e no espaço, no cotidiano de vivência dos cidadãos.

---

<sup>16</sup> O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi suprimido pelo atual governo, e a responsabilidade pela Política de Assistência Social e pelo Programa Bolsa Família foi assumida pelo Ministério da Cidadania.

<sup>17</sup> Pensamos a Questão Social como o fenômeno do pauperismo, consequente da primeira Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra no final do século XVIII. Pela primeira vez, a polarização entre ricos e pobres crescia na medida em que se aumentava a capacidade social de produzir riquezas. Para Iamamoto (1999), a chamada questão social nada mais é que a expressão do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político, exigindo seu reconhecimento como classe por parte dos dominantes. Segundo Netto (2005), a designação desse pauperismo pela expressão “questão social” está diretamente ligada aos seus desdobramentos sociopolíticos, decorrente da manifestação de diversos tipos dos pauperizados diante da situação de contradição, tornando-se um ameaça real a manutenção do sistema vigente. Para um maior aprofundamento sobre o tema, ver “Cinco notas a propósito da ‘questão social’” (NETTO, 2005, p. 151)

<sup>18</sup> Pensamos a Questão Social como o fenômeno do pauperismo, consequente da primeira Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra no final do século XVIII. Pela primeira vez, a polarização entre ricos e pobres crescia na medida em que se aumentava a capacidade social de produzir riquezas. Para Iamamoto (1999), a chamada questão social nada mais é que a expressão do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político, exigindo seu reconhecimento como classe por parte dos dominantes. Segundo Netto (2005), a designação desse pauperismo pela expressão “questão social” está diretamente ligada aos seus desdobramentos sociopolíticos, decorrente da manifestação de diversos tipos dos pauperizados diante da situação de contradição, tornando-se um ameaça real a manutenção do sistema vigente. Para um maior aprofundamento sobre o tema, ver “Cinco notas a propósito da ‘questão social’” (NETTO, 2005, p. 151)

O predomínio da oferta de atenção urbana a aglomerados populacionais, na implementação dos serviços sociais públicos não encontra alternativa para a atenção de populações que vivem no meio rural. Não foram criadas, ainda, modalidades de atenção que permitam garantir que a população rural tenha acesso aos mesmos direitos sociais que a população urbana. Alcançar esse objetivo exige ter em conta a necessária e compatível flexibilidade nas propostas e respostas de modo a incluir a cobertura da diferenciação de características decorrentes do espalhamento territorial, ou da não concentração do assentamento da população. É importante demarcar a extensão de área de abrangência nos municípios da Região Norte e Centro-Oeste do país. (SPOSATI, 2015, p. 53).

Cabe ressaltar que, nessa perspectiva, a visão de território vai além da implantação de serviços públicos de forma territorializada, envolvendo o processo de planejamento, formulação e gestão a partir do território, de sua identidade, de suas formas de produção e reprodução social. Para tal, é fundamental trabalhar a compreensão do território a partir do discorrido anteriormente, antes mesmo de buscar uma compreensão sobre os programas escolhidos e uma análise da eficiência deles. Segundo Milton Santos:

A linguagem cotidiana frequentemente confunde território e espaço. [...] Para uns, o território viria antes do espaço, para outros, o contrário é que é verdadeiro. Por território entende-se geralmente a extensão apropriada e usada. Mas o sentido da palavra territorialidade como sinônimo de pertencer àquilo que nos pertence [...] esse sentimento de exclusividade e limite ultrapassa a raça humana e prescinde da existência do Estado. [...] a territorialidade humana pressupõe também a preocupação com o destino, construção do futuro, o que, entre os seres vivos, é privilégio do homem. Num sentido mais restrito, o território é um nome político para o espaço de um país. (SANTOS, 2001, p. 19).

Ao atuar diretamente nas expressões da questão social, a Política de Assistência Social tem a responsabilidade de identificar o território, em sua forma conceitual mais complexa, como eixo central de sua execução, tendo-o não somente como ponto de chegada, mas também como ponto de partida para seu planejamento, e como meio para mudança da realidade na qual está inserida.

O território é também o terreno das políticas públicas, onde concretizam as manifestações da questão social em suas múltiplas dimensões, e onde se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento. A compreensão que incorpora a dimensão territorial nas políticas públicas remete ao reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais, econômicos, culturais, nos diversos territórios, que levam os indivíduos e as famílias a situações de vulnerabilidade e risco social. (RAICHELIS, 2008, p. 211).

Dessa forma, entendemos que a proteção social vinculada ao fortalecimento do território e, com base no conhecimento, deste não pode se resumir a uma expressividade funcionalista do diálogo do Estado na busca pelo consenso social e do aprofundamento do desenvolvimentismo como gestão da barbárie. Sob essa ótica, destacamos o território como categoria de análise a partir do seu uso, considerando-o em suas diferentes escalas como abstrações da totalidade, mas sem fragmentá-lo. Ressaltamos a importância de, ao relacionar o território com a proteção social, não estarmos apoiando a ótica do desenvolvimento das potencialidades individuais ou da responsabilização das famílias. O território aparece como força e expressão da luta de classes. Só assim poderemos compreender o território como estratégia de organização política, de proteção social e de enfrentamento da questão social.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Cria a Lei Orgânica da Assistência Social. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica/SUAS:** construindo as bases para a implementação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: MDS, 2005b.

\_\_\_\_\_. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais.** Brasília: MDS, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Orientações técnicas:** Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília: MDS, 2009b.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 2011c.

\_\_\_\_\_. **Orientações técnicas sobre o PAIF.** Brasília: MDS, 2012a. 2 v.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica/SUAS.** Brasília: MDS, 2012b.

\_\_\_\_\_. **Orientações técnicas da Vigilância Socioassistencial.** Brasília: MDS, [2013?]. Versão preliminar.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **SUAS 10 – Diversidade no SUAS:** realidade, respostas, perspectivas. Brasília, 2015. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/Suas10Anos\\_2015.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/Suas10Anos_2015.pdf)>. Acesso em: 8 out. 2017.

IAMAMOTO, M.V. **O Serviço Social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. Editora Cortez: São Paulo, 1999.

KOGA, Dirce. Cidades entre territórios de vida e territórios vividos. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 72, p. 22-52, nov. 2002.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** 4. edição. Editora Cortez: São Paulo, 2005.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado.** 6. ed. São Paulo: Edusp, 2014.

SANTOS, Milton . **Territórios, territórios:** ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro, 57 Lamparina, 2011.

# PARTE 2

## **Território como subsídio à Gestão de Políticas Públicas Intraurbana**

# POLÍTICAS PÚBLICAS, TERRITÓRIO E CARTOGRAFIA

Oseias da Silva Martinuci; Celene Tonella; Cristiane Müller Calazans

## Introdução

O espaço geográfico é um fundamento indissociável da existência social. O trabalho da sociedade sempre se dá num quadro espacial de referência, na medida em que não há sociedade dissociada de espaço. Se isso é verdadeiro, então pode-se aceitar, por consequência, que ações que visem modificar contextos sociais têm, dialeticamente, condicionantes e implicações espaciais.

A eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas, portanto, dependem, em grande medida, da identificação correta dos fatores intervenientes em cada situação analisada e, para isso, é preciso dispor de adequado aparato teórico-conceitual, bem como de uma base metodológica e técnica apropriada. É sabida, entretanto, a dificuldade de reconhecer relações causais entre fenômenos, isolar variáveis e identificar efeitos, seja em fase anterior à implementação de uma política pública, seja em fase posterior.

O espaço geográfico, dimensão fundamental da existência, pode fornecer um quadro conceitual, metodológico e prático, para aferir com mais precisão efeitos das numerosas e diversas variáveis que definem contextos, na medida em que é possível concebê-las em interação, concretamente. Uma sólida concepção teórica, associada a ferramentas de análise apropriadas ao estudo do espaço, como a Cartografia, pode tornar os debates com os cidadãos mais profícuos e a tomada de decisão mais acertada para obtenção de bons resultados.

Sem pretender esgotar o assunto, o presente texto se constitui em um breve ensaio que pretende contribuir com o debate sobre a pertinência do espaço para as políticas públicas.

## 1. Políticas públicas

Para Secchi (2013, 2016), política pública é diretriz elaborada para enfrentar um problema público. O nó conceitual, portanto, é o problema público, compreendido como “a distância entre o *status quo* e uma situação ideal possível para a realidade pública” (p. 44). O debate acerca do tema não é consensual e, portanto, possui muitas definições e, também, discordâncias. Uma das principais diz respeito aos protagonistas da formulação, implementação e execução das políticas públicas. Para alguns, como Celina (2006), tal atividade caberia exclusivamente ao Estado. Para outros, como Secchi, entretanto, caberia também a agentes não estatais, em razão do direcionamento da ação para a resolução dos problemas tidos como coletivamente relevantes.

Apesar das divergências, tanto em um caso quanto em outro, todos os agentes socialmente relevantes são considerados na área das políticas públicas, seja porque interferem na agenda, seja porque facilitam ou dificultam a resolução do problema a ser superado. Autores de diferentes concepções (KINGDON, 2011; PARADA, 2006; SOUZA, 2006; JANNUZZI, 2012; SECCHI, 2013) convergem para a compreensão de que as políticas públicas, no período atual, compõem um rol de estratégias para o aprimoramento do sistema democrático que, portanto, deve: 1) articular agentes estatais, não estatais e a sociedade no debate dos problemas; 2) ampliar e fortalecer os direitos garantidos constitucionalmente, como educação, segurança, saúde, saneamento, habitação, emprego e renda, previdência social, assistência social, cultura, esporte etc.

Em um país de dimensões continentais, como é o caso do Brasil, enfrentar problemas públicos sempre envolve características territoriais. De acordo com o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o Brasil, com seus 8.515.767,049 km<sup>2</sup>, tem uma área superior à maioria dos países europeus considerados conjuntamente. A Europa como um todo possui 10.180.000 km<sup>2</sup>. Essas duas características associadas têm enormes implicações para a cidadania no Brasil. Avançar na democratização da sociedade brasileira implica propor políticas públicas sustentadas por estratégias eficazes para lidar com a grande desigualdade territorial. Sem padrões mínimos de justiça territorial, o Brasil jamais terá uma cidadania efetivamente nacional. Em cada porção do país abunda a não cidadania ou a cidadania incompleta ou mutilada, como já argumentava Milton Santos (1997; 2007).

Nesses termos, a observação de Castro (2003) é bastante pertinente quando diz que a isonomia dos cidadãos em relação aos direitos sociais depende da:

[...] inserção territorial das instituições responsáveis pelas políticas sociais – de saúde, de educação, de habitação, de lazer, de saneamento etc. – corporificada nas organizações que definem as condições de acesso aos direitos sociais; ou seja, enquanto os direitos civis e políticos requerem fundamentalmente um aparato judiciário adequado, o exercício dos direitos sociais requer uma infraestrutura, apoiada nas instituições públicas que garantam a oferta e o serviço onde o cidadão está. (p. 49)

Exatamente isso levou Milton Santos (2007) a concluir que a cidadania integral e completa depende do arranjo territorial dos bens e serviços.

Vê-se, portanto, que há uma dimensão inexoravelmente territorial na análise dos problemas sociais que envolvem o aprimoramento dos direitos cidadãos e, por isso, o estudo de políticas públicas específicas deve propor indicadores e abordagens que retratem e deem concretude à sua territorialidade.

## 1.2 Políticas Públicas e território

Qualquer que seja a ação realizada, seja pelo Estado, seja por um agente não estatal, implicações e condicionamentos espaciais precisam ser considerados. A política pública, compreendida como uma ação voltada a resolver problemas de interesse coletivo, no sentido atribuído por Secchi (2016), como não poderia deixar de ser, tem forte conotação espacial. Para Steinberger (2006), políticas públicas, geralmente, têm um fundamento espacial. De acordo com a autora, em meados do século XX, as políticas de Estado, com evidente preocupação espacial, ganharam força nos países do mundo capitalista.

Naquele momento, entretanto, a literatura focava atenção no conceito de planejamento, com especial interesse no desenvolvimento regional. Nesse contexto, a ação do Estado se constituía, basicamente, em um vetor unidirecional, cujo processo de tomada de decisão não era compartilhado com a sociedade. O conceito de espaço apropriado pelo planejamento estatal era, basicamente, uma abstração cartográfica, ou, para falar em outros termos, um recorte sobre o qual a ação se daria, não importando muito os conteúdos que poderiam moldar a política e interferir nos seus resultados. Nessas condições, a ação planejadora era pouco democrática, ao desconsiderar os agentes sociais, e se baseava em uma concepção de espaço vazio e abstrato, como um palco aguardando intervenções. Mas o espaço, como se sabe, não é isso. Ele não é um palco, não é um recorte, não é passivo, não é apenas continente. Ele é ativo no condicionamento dos processos sociais e, claramente, das políticas públicas. De acordo com Santos (2008) e Silva (1986), o espaço é uma produção social. Reduzi-lo a um mero recorte é, portanto, simplificador e pode resultar em erros na apreciação dos problemas.

De acordo com Steinberger (2006), a partir da década de 1980, começa-se a abordar, de modo mais explícito, a relação entre políticas públicas e espaço. A partir daí, a literatura passou a tratar, basicamente, dos temas da desigualdade econômica inter-regional e da segregação socioespacial urbana. Na Geografia, em particular, ampliou-se a compreensão de que o espaço não é apenas um recurso operacional, um recorte geométrico sobre o mapa, mas um eixo de coexistências (SANTOS, 2017;

MOREIRA, 2007). O espaço coloca em relação todas as dimensões da vida social, sendo ele mesmo produção social, uma complexidade de múltiplas determinações.

Por essa razão, o espaço não é apenas uma linha dentro da qual estão as coisas e onde elas acontecem ou, então, unicamente um suporte, uma base onde a vida se dá. O espaço geográfico é a própria vida. É uma estrutura da sociedade. Assim, ao analisar os problemas que as políticas públicas intentam resolver, é imprescindível a consideração do espaço, pois ele condiciona (ao mesmo tempo em que é condicionado) as demais dimensões da vida social. Isso permite que alguns pesquisadores, como Suertegaray (2001), afirmem que o espaço é a unidade da diversidade. Nessa mesma perspectiva, Moreira (2007, p. 168) afirma que o espaço é coabitação de contrários, na medida em que ele congrega a diversidade. Por isso, em seu entendimento, *o ser do espaço é o conflito*.

Lembra Brunet (2001), por sua vez, que o espaço tem como uma das suas características fundamentais a anisotropia, isto é, a não homogeneidade. Isso quer dizer que as diferenças entre porções do espaço, sejam elas naturais ou antrópicas, interagem com e condicionam os processos que nele se dão e com ele se confundem. Assim, toda a ação pública, na medida em que se realiza em um certo espaço, moldar-se-á às condições nele preestabelecidas. De acordo com Mello-Thery (2011), toda política pública implica em questões espaciais. Para essa autora, não considerar que as ações políticas têm rebatimentos territoriais pode reduzir a efetividade da política. Não adianta, por exemplo, tratar da desigualdade urbana sem, antes, considerar a desigual distribuição de recursos no território.

A análise da realidade, como requisito para o processo das políticas públicas, ganha em potencial explicativo e propositivo quando o espaço é considerado, mas não somente o espaço como receptáculo, onde as coisas estariam contidas, mas o espaço como estrutura social, que é, inerentemente, conflituosa. Milton Santos (2000) chamou a atenção dos planejadores, em uma conferência ocorrida em 2000, para o fato de que o que interessa nas propostas de intervenção sobre a realidade não é o território em si, mas o território usado, sinônimo de espaço geográfico. O território usado considera, de uma só vez, tanto a base material (natural e antrópica) quanto as ações humanas. Por ser uma produção social, o território possui historicidade e está sempre em mutação. Ao incorporar à análise das políticas públicas o uso do território, evidenciam-se intencionalidades conflitantes que decorrem dos diferentes projetos que os agentes sociais têm para a cidade, para a região, para o país etc.

Para a maioria da população, para os trabalhadores, o território é abrigo, tem valor de uso, enquanto para os agentes econômicos, o território é recurso e, por isso, tem valor de troca. Dessas diferentes intencionalidades, surgem os conflitos e as disputas pelos usos e sentidos do território.

Mesmo a base material do território é uma geografia social, pois há projetos antagônicos e trabalho incorporado a ele. Nele, estão os sentidos e as intencionalidades das ações passadas, presente e futuras.

Políticas públicas precisam considerar essa estrutura fundamental da realidade: o espaço geográfico, sinônimo de território usado, para alcançar maior efetividade nas soluções propostas aos problemas. E isso vale para todo o processo das políticas públicas (SECCHI, 2013; 2016): 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; 7) extinção.

Os grandes dilemas da sociedade brasileira são, simultaneamente, sociais e territoriais. Um dos principais, que ganhou destaque com a pandemia do novo coronavírus (Sars-Cov-2) que assola todo o mundo, é a desigualdade. Estudos de pesquisadores de várias áreas identificaram que as desigualdades territoriais são centrais na explicação dos riscos a que estão sujeitas as populações de diferentes classes sociais (MARTINES et al., 2021). A desigualdade no Brasil não é apenas econômica ou social. Ela é profundamente territorial. Como argumenta Milton Santos (2007), em *O espaço do cidadão*, a cidadania não é independente do lugar onde se está. Estar naquela ou nessa região do país, estar neste ou naquele bairro, implica em níveis de cidadania diferentes. A cidadania depende da materialidade

inerente ao território.

De acordo com Castro (2003), a cidadania é intrinsecamente ligada ao aparato institucional disposto sobre o território. Direitos, especialmente, os positivos (BOBBIO, 2004), só são garantidos e efetivados em função da presença de equipamentos por meio dos quais se pode acessá-los. Para Castro (2003), uma das dificuldades para a universalidade da cidadania é justamente sua pertinência geográfica. Em suas palavras:

Mesmo que de um ponto de vista legal os direitos sejam assegurados, eles não poderão ser plenamente usufruídos sem uma forte base infraestrutural do Estado. Em outras palavras, é a rede institucional no território nacional que concretiza o exercício da cidadania assegurado por lei. (CASTRO, 2003, p. 11).

Reconhecendo a importância da dimensão territorial inerente aos problemas pertinentes às políticas públicas, importa, por conseguinte, empregar linguagens apropriadas para sua expressão. O recurso milenarmente usado para identificar a base material e simbólica dos territórios, sobre a qual a vida social se dá, é a linguagem cartográfica. Por si só, ela não é suficiente (MARTINUCI, 2016), mas é indispensável para pensar a cidadania territorialmente.

### 1.3 Cartografia, território e cidadania

Se a cidadania tem uma característica intrinsecamente territorial, então é indispensável o recurso à Cartografia para diagnosticar os problemas e propor soluções. Diz Bussi (2001) que a democracia requer informações territorializadas, sendo o mapa um recurso importante. Na medida em que o mapa coloca em evidência a distribuição desigual das instituições e equipamentos públicos no território, torna-se possível: 1) aclarar o debate público sobre os problemas sociais que são inseparáveis do território; 2) evidenciar a multiplicidade de soluções possíveis a esses problemas, decorrentes dos interesses divergentes entre diferentes agentes do espaço (a disputa pela agenda da política pública); 3) facilitar e fundamentar as políticas públicas; 4) às populações afetadas participar mais ativamente e de maneira informada nos espaços institucionais de disputa e de decisão.

Argumentou-se, anteriormente, que a efetivação dos direitos sociais depende da base material, ou seja, da disposição territorial dos equipamentos e instituições que dão condições para o acesso à saúde, educação, assistência social etc. Nesse contexto, a qualquer democracia é indispensável a existência, a qualidade e a transparência de dados cartográficos que permitam à sociedade avaliar territorialmente sua cidadania e a efetivação de seus direitos garantidos constitucionalmente.

Se, até muito recentemente, a Cartografia era identificada como um recurso a serviço exclusivamente do poder e do domínio territorial (HARLEY, 2005), em uma democracia, esta deve servir à promoção da cidadania e dos direitos sociais. Ela deve, em síntese, servir para fomentar as liberdades substantivas (SEN, 2000), ou seja, os direitos efetivamente vividos.

Uma das qualidades centrais do mapa, destacados pelos teóricos da Cartografia, diz respeito à sua natureza eminentemente didática (BALCHIN, 1978). Seu poder de comunicação foi e continua sendo um dos seus aspectos essenciais. Ele, portanto, pode satisfazer as necessidades de compreensão tanto de especialistas quanto de leigos. Não é por outra razão que vários especialistas têm utilizado mapas para fomentar o planejamento participativo e o diálogo com os cidadãos (ACSELRAD, 2008). Por isso, a cartografia e seus produtos se constituem em ferramentas importantes para o debate público qualificado e um suporte racional para a tomada de decisão. Em função dessa característica, a cartografia tem a capacidade de fomentar a inteligência coletiva e produzir melhores soluções em prol do bem comum.

Se antes a Cartografia era vista apenas como representação, atualmente, vários pensadores têm afirmado a sua capacidade de, também, no jogo das relações sociais, produzir territórios (KITCHEN;

DODGE, 2007; HARLEY, 2005), ou seja, de ter implicações na própria realidade. O mapa, portanto, é ao mesmo tempo produto e produtor de realidades. A simples elaboração de um mapa tem o poder de condicionar a existência.

A perspectiva de cidadania que se consolidou no século XX, declara Arretche (2015, p 194-5), envolve o acesso a bens e serviços sociais básicos, essenciais para uma vida digna, dissociada da renda dos indivíduos. A cidadania, alerta a autora, depende largamente da distribuição espacial desses bens e serviços essenciais. Sem sua presença, fica o cidadão impedido de exercer suas liberdades reais. Podemos concluir, portanto, que sem uma cartografia das instituições e dos equipamentos, associados a uma cartografia dos conteúdos sociais do território, não é possível falar adequadamente da cidadania.

A produção de uma cartografia de indicadores sociais e territoriais ligados aos direitos constitucionalmente assegurados é fundamental para pensar e propor uma cidadania plena, especialmente realizada.

#### **1.4 A incorporação do território no marco normativo das políticas públicas brasileiras**

A *Constituição Federal de 1988* inaugurou um novo momento para os direitos sociais no país, abrindo espaço para o fortalecimento da cidadania. Os direitos sociais passaram a ser efetivamente dever do Estado. Esse novo marco legal abriu espaço para o fortalecimento das políticas públicas de incentivo à corporificação da cidadania (RIBEIRO, 2005), não só pela concretização de acesso à saúde, à assistência social, à previdência, à moradia, ao meio ambiente saudável etc., mas pela integração dos diversos setores da sociedade aos processos decisórios, especialmente, na esteira do processo de descentralização político-administrativa. Isso significou, na prática, aproximar a lógica das políticas públicas e as decisões pela agenda de investimentos, aos cidadãos no seu lugar de vida. Em síntese, a *Constituição Federal de 1988* institucionalizou uma lógica geográfica da cidadania, que teve como resultado o próprio aprofundamento dos processos democráticos, pois possibilitou o controle maior dos atos do Estado, especialmente, na escala local.

Para grande parte das políticas públicas, o lugar assume uma centralidade determinante. Políticas habitacionais, preservação ambiental, equipamentos públicos que viabilizam o acesso aos direitos garantidos constitucionalmente, possuem uma lógica geográfica que afeta diretamente a vida dos indivíduos. A aproximação entre espaços institucionais de decisão e a sociedade foi, portanto, um marco fundamental que qualificou a política brasileira, através, portanto, daquilo que foi chamado de “Constituição cidadã”.

Para os objetivos deste texto, interessa considerar aqueles direitos que dependem, em larga medida, da distribuição geográfica dos equipamentos para viabilização do seu usufruto. Na escala municipal, são relevantes, em especial: 1) a localização das escolas, indispensáveis para a concretização do direito ao ensino; 2) a localização das Unidades de Saúde (UBS e UPAS), para a concretização do direito à saúde; e 3) a localização dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), como parte dos instrumentos de que dispõe a sociedade para fornecer proteção social àquelas famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade. Assim, direito ao ensino, à saúde e à assistência social dependem fortemente de uma base material, cuja localização e padrão de distribuição espacial não podem ser alheios aos conteúdos territoriais, ou seja, às características do território, de sua população e das ações que nele são desenvolvidas. Por essa razão, as diferentes normas atinentes a cada um desses direitos incorporaram a dimensão territorial como eixo estruturante das suas respectivas políticas em todas as escalas, ou seja, desde a nacional, passando pela regional, até a local. Entretanto, como já dito, é exatamente na escala local que essa lógica geográfica se torna mais evidente e onde é mais factível o controle dessas políticas por parte dos cidadãos.

### 1.4.1 Política de saúde e o território

A política de saúde no Brasil tem, em sua história de construção, as lutas dos movimentos sociais, em especial, a Reforma Sanitária, que atuou pela transformação do modelo de saúde e pela sua abrangência para todo o território brasileiro. O modelo de saúde predominante, até então, era o hospitalocêntrico, ou seja, centrado no cuidado da saúde biológica, priorizando assistência médico-hospitalar. Os cuidados em saúde eram limitados aos trabalhadores contribuintes do então Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Outros setores da sociedade, não contribuintes, dependiam de ações de caridade e filantropia, em especial, das Santas Casas de Misericórdia. Tratava-se de um atendimento para não mais que 30 milhões de brasileiros (<http://www.ccs.saude.gov.br>).

Em 1986, durante a “Conferência Nacional de Saúde”, deliberou-se a criação de uma política de saúde para o país que desse conta de todas as necessidades, de forma integral e gratuita, considerando as especificidades de cada região do país. As decisões dessa conferência foram incorporadas como princípios fundamentais na *Constituição Federal de 1988*. Dois anos mais tarde, com a instituição da Lei n.º 8080/90, é criado e regulamentado o Sistema Único de Saúde (SUS), com uma nova concepção, abandonando o chamado modelo hospitalocêntrico e passando a um entendimento ampliado do processo saúde-doença, ao incorporar os determinantes sociais da saúde, por exemplo, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o transporte, o acesso a bens e serviços e, tão importante quanto, os contextos territoriais. Dado que o conjunto de determinantes é diferente em cada bairro, município, estado ou região, o conceito de território passa a ser central na política de saúde pública brasileira (BRASIL, 1988, 1993). A um país tão extenso, diverso e desigual como é o Brasil, incorporar o problema do espaço geográfico é indispensável para o sucesso das políticas públicas que objetivem ampliar a igualdade entre seus cidadãos e, portanto, a cidadania.

Do artigo 196 da *Constituição Federal de 1988*, pode-se concluir a necessidade de se considerar a espacialidade da política de saúde. Depreende-se, desse artigo, que os serviços de saúde devem estar próximos daqueles que necessitam e ter capacidade de resolutividade desde ações de promoção de saúde, prevenção de riscos e agravos, de assistência, até a reabilitação. As ações de saúde, portanto, precisam ser pensadas a partir de uma base territorial. Todos devem ser atendidos de forma equânime pelo sistema de saúde, independente do lugar em que vivem (BREVILHERI; NARCISO; PASTOR, 2014, p. 44).

Segundo Koga e Nakano (2013, p. 158), no processo de gestão descentralizada e participativa, a dimensão do território, concretizada no papel dos municípios, torna-se elemento crucial para as engrenagens das condições de vida, individuais e coletivas, acontecerem. Essa diretriz concretiza os princípios do SUS de universalidade, integralidade e equidade em toda extensão territorial do país, respeitando o alto grau de diversidade e desigualdades socioterritoriais existentes.

Na escala das cidades, a diferenciação espacial pode ser capturada através distribuição das unidades básicas de saúde, equipamentos destinados aos cuidados básicos de saúde e que se constituem na porta de entrada do SUS. A localização das UBS no espaço urbano precisa se dar considerando as características territoriais locais, de modo a atender toda a população. Nesses termos, nos municípios, estão as grandes oportunidades de concretizar o direito à saúde. As Normas

Operacionais Básicas (NOB-SUS), instituídas a partir de 1991, deram forma às ações de saúde, com destacado papel ao município.

As NOBs e os programas implantados nos anos 1990 concretizaram o processo de descentralização, a regionalização, indicando a perspectiva territorial como força para cumprimento dos princípios e diretrizes do SUS.

A produção intelectual e política, que foi acontecendo paulatinamente e contribuindo para a consolidação do SUS, deu grande atenção à necessidade de os sistemas de saúde serem construídos a partir do território em sua complexidade (SCATENA; TANAKA, 2001, p. 63).

## 1.4.2 Política de Assistência Social e o território

A *Constituição Federal de 1988* estabeleceu muitas mudanças à estrutura institucional brasileira. Mesmo na contramão do que acontecia no mundo, o momento político produziu um avanço significativo no campo dos direitos sociais. Os vários movimentos sociais, fortalecidos no processo de redemocratização do país, lograram fazer suas demandas chegarem ao texto constitucional.

Com a *Constituição de 1988*, estabeleceu-se o tripé da seguridade social, composto pelo direito à saúde, tratado anteriormente, à previdência social e à assistência social. A assistência passa a ser reconhecida como política pública e uma responsabilidade do Estado, com direito a quem dela necessitar, conforme o artigo 203. Anteriormente calcada no chamado “primeiro-damismo” e objeto de ação privada, no campo da “caridade social”, agora passa a poder ser compreendida de outra forma: como um direito e que, portanto, pode ser legitimamente demandado pelos cidadãos. A política de proteção social, de modo geral, e a Política de Assistência Social, de modo particular, interessa não somente aos pobres, famílias e comunidades em situação de vulnerabilidade (econômica, social, psicológica, legal etc.), mas a toda sociedade. Conforme Atkinson (2015), há boas razões (sociais, econômicas e políticas) para prover suporte àqueles em situação de pobreza e risco social. Nesse contexto, surge, portanto, um novo paradigma de proteção social baseado na solidariedade nacional e na responsabilidade do Estado.

Com a Lei 8.742/1993, chamada “Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)”, foram estabelecidos contornos mais claros aos dispositivos constitucionais. Com a LOAS, a assistência social é ordenada política pública garantidora de direitos de cidadania. De acordo com o IBGE (2006, p. 21), a LOAS “instituiu benefícios, serviços, programas e projetos destinados ao enfrentamento da exclusão social dos segmentos mais vulnerabilizados”.

Cinco anos mais tarde, em 1998, foi instituída a Política Nacional de Assistência Social. Aprovada originalmente pelo Conselho Nacional de Assistência Social, em outubro de 1998, e atualizada em 2004, a política se tornou o documento normatizador das ações de assistência social concebidas na LOAS. De acordo com o IBGE (2006, p. 21), “A Política, ao definir diretrizes, princípios, estratégias e formas de gestão da assistência social, constitui o instrumento que transforma em ações diretas os pressupostos legais da Constituição Federal de 1988 e da LOAS”.

Entretanto, a ação do Estado brasileiro, para fazer o direito constitucional acontecer, seu deu, na prática, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005. Por meio do SUAS, a assistência social passa a existir, efetivamente, como uma política pública de Estado.

Com o SUAS, estabelecem-se dois níveis de proteção social: a proteção básica e a proteção especial, conforme previstos no artigo 6º da LOAS. A proteção básica tem caráter preventivo, voltando-se à promoção de direitos. Já a proteção especial vincula-se às situações em que há violação de direitos, exigindo atenção e serviços em equipamentos especializados.

Cada nível de proteção tem uma geografia particular, cujas diferenciações emergem em escalas diferentes. A organização dos serviços e ações ligadas à proteção especial é mais bem apreciada em escala regional. A localização dos equipamentos de atendimento especializado se dá nas principais cidades da rede urbana tendo, portanto, caráter seletivo na escala regional, e sua posição no espaço intraurbano, não produz, por si só uma geografia da desigualdade.

Já a proteção básica pode assumir uma distribuição variável na escala municipal, devendo estar adequada às características locais. Como preconiza as Normas Operacionais Básicas da

Assistência Social de 2005 (NOB-SUAS-2005), a localização dos equipamentos responsáveis pela promoção dos direitos, devem observar o princípio da territorialidade, ao determinar a oferta dos serviços na “lógica da proximidade do cotidiano de vida dos cidadãos” (MDS, 2005, p. 21) que deles necessitam. Isso demanda diagnósticos territoriais para identificar quais são as áreas das cidades

com os maiores níveis de pobreza, de vulnerabilidade e/ou de exclusão social. A localização dos equipamentos voltados à proteção básica, portanto, não deve ser aleatório nem baseada em critérios de conveniência política ou privados, mas sim ser embasado tecnicamente através do chamado “diagnóstico socioeterritorial”, demandados pela NOB-SUAS de 2005 (MDS, 2005, p. 48) e reiterado pela NOB-SUAS de 2012 (MDS, 2012, p. 25). É o diagnóstico territorial que informa os territórios mais vulneráveis e os equipamentos de proteção básica devem ser ali implantados. Identificar, portanto, o padrão de distribuição territorial é essencial para avaliar em que medida os direitos dos cidadãos, especialmente daqueles que já se encontram em situação de vulnerabilidade, estão sendo observados ou violados.

Os equipamentos que dão concretude às exigências da proteção básica são chamados de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). De acordo com a Política Nacional de Assistência Social de 2004 (MDS, 2004, p. 36):

O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social.

A PNAS-2004 ainda define que, para nível de gestão (inicial, básica ou plena), conjugado a cada porte de município (Pequeno Porte I, Pequeno Porte II, Médio Porte, Grande Porte e Metrôpoles), há um número mínimo de CRAS. Em função do porte populacional, os municípios têm, portanto, quantidades variáveis de equipamentos, o que implica na necessidade de observar sua distribuição espacial pois, como preconiza a política, eles devem estar localizados nas áreas mais vulneráveis do município.

Sem pretender esgotar a questão da assistência social brasileira, o intuito aqui é evidenciar a importância de equipamentos, cujas funções correspondem à viabilização de direitos para a promoção da cidadania ou, contrariamente, para o fortalecimento da desigualdade intraurbana. Portanto, é de alto interesse avaliar, através do mapeamento dos equipamentos públicos, a adequação das localizações.

### **1.4.3 Política de educação e o território**

Dentre os equipamentos que se destinam a prover acesso a direitos sociais, certamente, a escola é aquele que possui maior capilaridade no espaço urbano. A sua distribuição territorial deve ser feita de modo a garantir a equidade no atendimento à população em idade escolar. Isso significa não somente ter uma distribuição aproximadamente isotrópica dos equipamentos de Ensino Infantil, Fundamental e Médio, mas também organizar o atendimento dessa população de modo que ela percorra a menor distância possível. Isso implica em redução de custos de transporte para o poder público, por um lado, e em menores custos de tempo e energia para alunos e pais.

A Lei de Diretrizes Básicas da Educação (Lei n.º 9.394/1996), no inciso X do Art. 4º, em redação incluída pela Lei n.º 11.700 de 2008, estabelece que toda criança, a partir dos 4 anos de idade, tem direito a uma vaga na escola pública mais próxima de sua residência. Isso implica que tanto em termos de eficiência administrativa quanto em relação à cidadania, a rede de ensino deve ser organizada a partir de sua base geográfica.

Entretanto, conforme Neves (2015, p. 504), no Brasil, “a realidade do planejamento dos equipamentos urbanos aponta uma falta de critérios na implantação e locação desses equipamentos”. Moraes et al. (2008), por sua vez, argumentam que os equipamentos urbanos são componentes básicos de infraestrutura, indispensáveis ao bem-estar social. Ainda em Santos (1988), podem ser encontrados critérios para a alocação de equipamentos no território urbano. Esses critérios estão relacionados com três escalas possíveis: a vizinhança, o bairro e a cidade. Creches, pré-escolas e escolas de ensino fundamental devem ser pensadas na escala da vizinhança, enquanto escolas de ensino médio, na escala do bairro ou da cidade.

Adicionalmente, o potencial transformador da escola exige que ela esteja inserida no contexto territorial do público que atende. Isso favorece a pertinência do aprendizado, pois tem maior potencial para o desbordar da escola para o espaço de vida da comunidade. Interações escola-comunidade podem estimular a interação e o engajamento comunitário, promover a saúde dos alunos, bem como a segurança local, ao criar condições para deslocamentos a pé ou por bicicleta.

A alocação geograficamente racional é fundamental para a corporificação dos direitos e, portanto, para a consolidação da cidadania, não somente em função do acesso ao ensino em condições adequadas, mas também porque a escola pode se constituir em um meio para promover a cidadania territorial em relação a outros direitos. Santos e Pekelman (2008, p. 8), por exemplo, argumentam que uma escola geograficamente pertinente, inserida na realidade concreta dos alunos, pode lançar luz sobre questões de interesse coletivo, elencando, por exemplo, características territoriais locais: história da comunidade, distribuição da população, tipos de habitação, identificação de áreas de vulnerabilidade/risco, principais vias, tipos de pavimentação, características do solo (topografia, solo, vegetação, etc.), tipos de abastecimento de água, condições do esgotamento sanitário, coleta de lixo, etc. O reconhecimento desses elementos pode criar condições para que as comunidades possam intervir de modo qualificado no planejamento da cidade, com interesse direto para o local onde residem. Uma escola geograficamente pertinente pode ser um agente transformador do seu entorno.

Juntamente com as Unidades Básicas de Saúde e com os Centros de Referência da Assistência Social, as escolas públicas constituem as três infraestruturas básicas que criam condições de acesso aos direitos da saúde, da proteção social e da educação. Composto-se, portanto, como elementos indispensáveis à cidadania, e como elementos que, na sua ausência, contribuem para ampliar a exclusão social, a pobreza e a vulnerabilidade, é essencial considerá-los a partir de uma perspectiva territorial.

### **Considerações finais**

Este breve ensaio objetivou apresentar alguns argumentos em favor da importância da análise territorial para as políticas públicas. O Brasil, país de dimensões continentais, possui inúmeros e grandes desafios. As desigualdades constituem traço marcante tanto entre classes sociais, quanto entre porções do território, nas mais diferentes escalas: entre litoral e interior, entre regiões, entre estados, entre centro e periferias urbanas, ou mesmo entre periferias. Políticas públicas que proponham soluções para os grandes problemas nacionais podem ganhar em desempenho ao incorporar aos modelos de análise a apreciação da dimensão territorial, em que ganham relevo, simultaneamente, recursos que compõem os territórios e agentes que agem em contextos territoriais específicos. Possibilidades e limites são, assim, mais bem apreciados.

A consolidação de condições mínimas de cidadania passa pelo equacionamento dos problemas sociais e dos direitos cidadãos, independente do lugar do país, da região, do estado, da cidade ou do bairro onde se está. A cidadania não é indiferente ao lugar e, portanto, as políticas públicas também não devem ser. A maioria dos problemas sociais e da não efetivação de direitos básicos se explicam pelos contextos territoriais. Por isso, políticas de saúde, educação e assistência social, direitos centrais nas democracias modernas, demandam o reconhecimento desses contextos não somente através da proposição de indicadores de análise e diagnóstico, mas também de uma leitura territorial, na qual a representação cartográfica tem importante destaque.

O ciclo das políticas públicas e, portanto, sua eficiência, aumentará significativamente na medida em que se tratar, articuladamente, os problemas sociais e o território com o uso da cartografia.

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. **Cartografia sociais e território**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2008.
- ARRETCHE, M. **Trajetórias das desigualdades**. São Paulo: Unesp, 2015.
- ATKINSON, A. **Desigualdade**. São Paulo: Leya, 2015.
- BALCHIN, W. G. V. Gráfica. **Geografia**, v. 3, n. 5, p. 1-13, 1978
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL, Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal: Centro Gráfico, Brasília, 1988.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social**. Brasília: MDS, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica da Assistência Social**. Brasília: MDS, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004.
- BREVILHERI, E. C. L.; NARCISO, A. M. S.; PASTOR, M. A lógica territorial na política de saúde brasileira. **Revista Serviço Social**, Londrina, v. 16, n. 2, p. 36-61, jan./jun. 2014.
- BRUNET, R. **Le dechiffrement du monde**. Paris: Belin, 2001.
- BUSSI, M. Géographie, démocratie et participation: explication d'une distance, arguments pour un rapprochement. **Géocarrefour**, n. 76, v. 3, p. 265-272, 2001.
- CASTRO, I. E. Instituições e território: possibilidades e limites ao exercício da democracia. **Geosul**, Florianópolis, v. 18, n. 36, p. 7-28, jul./dez. 2003.
- HARLEY, J. B. **La naturaleza de los mapas**. Cidade del Mexico: FCE, 2005.
- IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2005**. IBGE: Rio de Janeiro, 2006.
- JANNUZZI, P. **(I)ndicadores sociais no Brasil**. 5. ed. Campinas: Alínea, 2012.
- KICTHEN, R.; DODGE, M. Rethinking maps. **Progress in Human Geography**, v. 31, n. 3, p. 331-344, 2007.
- KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. Longman Classics, 2011.
- KOGA, D.; NAKANO, A. K. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 85, p. 98-108, 2006.
- LACOSTE, Y. **A geografia: isso serve, em primeiro lugar, para prazer a guerra**. Campinas: Papirus, 1988.
- MARTINES, M. R. et al. Detecting space–time clusters of COVID 19 in Brazil: mortality, inequality, socioeconomic vulnerability, and the relative risk of the disease in Brazilian municipalities. **Journal of Geographical Systems**, v. 23, p. 7-35, 2021.
- MARTINUCI, O. S. Geography, graphical semiology and corematic. **Mercator**, Fortaleza, v. 15, n. 3, p. 37-52, jul./set., 2016.

- MELLO-THERY, N. A. Política (e ação) pública, território e o papel da geografia. **Revista da Angepe**, v. 7, n. 1, p.11-19, out. 2011.
- MORAES, F. A.; GOUDARD, B.; OLIVEIRA, R. Reflexões sobre a cidade, seus equipamentos urbanos e a influência destes na qualidade de vida da população. **Revista Internacional Interdisciplinar INTHERthesis**, v. 5, n. 2, p. 93-103, 2008.
- MOREIRA, R. Da região à rede e ao lugar. **Revista (Espaço, tempo e crítica)**, v. 1, n. 3, p. 55-70, 2007.
- NEVES, F. H. Planejamento de equipamentos urbanos comunitários de educação. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 17, n. 34, p. 503-516, nov. 2015.
- PARADA, E. L. O conceito de política pública Política y políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1.
- RIBEIRO, A. C. T. Território usado e humanismo concreto. In: SILVA, C. A. **Formas em crise: utopias necessárias**. Rio de Janeiro: Arquimedes, 2005. p. 93-111.
- SANTOS, A. A.; PEKELMAN, R. A escola, o território e o lugar. **Okara-Geografia em Debate**, v. 1, n. 2, p. 3-11, 2008.
- SANTOS, C. N. F. **A cidade como um jogo de cartas**. São Paulo: Projeto Editores, 1988.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2017.
- \_\_\_\_\_. **Por uma geografia nova**. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2008c.
- \_\_\_\_\_. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 2007.
- \_\_\_\_\_. O papel da ativo da Geografia: um manifesto. **Rev. Território**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 103-109, jul./dez., 2000.
- \_\_\_\_\_. As cidadanias mutiladas. In: CARDOSO, R. et al. **O preconceito**. São Paulo: Imprensa Oficial de São Paulo, 1997. p. 133-144.
- SCATENA, J. H.G.; TANAKA, O. Y. Instrumentos normalizadores (NOB) no processo de descentralização da saúde. **Saúde e Sociedade**, n.10, v. 2, 2001. p. 47-74.
- SECCHI, L. **Análise de políticas Públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.
- \_\_\_\_\_. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- STEINBERGER, M. (org.). **Território, ambiente e políticas Públicas espaciais**. Brasília: LGE Editora, 2006.
- SILVA, A. C. As categorias como fundamentos do conhecimento geográfico. In: REYNAUD, A. et al. **O espaço interdisciplinar**. São Paulo: Nobel, 1986. p. 25-38
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 11, p. 20-45, jul./dez. 2006.
- SUERTEGARAY, D. Espaço geográfico uno e múltiplo. **Scripta Nova**, Barcelona, n. 93, 2001.

# ELEMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS DA GEOGRAFIA: CONTRIBUIÇÃO FUNDAMENTAL PARA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE

Sueli Godoi

## Introdução

Algumas transformações sociais, culturais, econômicas e políticas que estavam germinando desde o começo do século XX, enfatizadas pelo capitalismo, aceleram-se depois da Segunda Guerra Mundial e se intensificam nos anos 80 do século XX, com a globalização resultando em uma nova realidade.

Nesse sentido, ao campo das produções intelectuais, ao campo das ciências, coloca-se o desafio de interpretar os acontecimentos que se encontram em curso. “Sob vários aspectos a globalização confere novos significados a indivíduos e sociedade, modos de vida e formas de cultura, etnia e minoria, reforma e revolução, tirania e democracia. (IANNI, 1999, p. 7).

Esses novos significados conferidos aos indivíduos e à sociedade mudam substancialmente o objeto das Ciências Sociais não só no âmbito ontológico como epistemológico, embora não se trate de um pensamento homogêneo. Nos últimos anos, a Geografia, apoiando-se nas várias tradições estabelecidas pela Teoria Social, influenciou significativamente as Ciências Sociais, levando-as a “considerar a concepção da natureza da atividade humana e do agente humano à elucidação de processos concretos da vida social” (GIDDENS, 2009, p. XVIII).

Elucidar os processos concretos da vida social, nos dias atuais, dada a complexidade da realidade, indica a necessidade do diálogo com e entre teorias, no sentido de que a realidade, bem como a sua transformação são processos históricos e dialéticos que caminham juntos. Desta forma, o objetivo deste capítulo ora proposto é compreender os elementos teóricos e conceituais da geografia e a sua contribuição fundamental para a política pública de saúde.

Ciente da contribuição e evolução das pesquisas no campo das ciências sociais e humanas, tomamos uma posição social pautada na Teoria Crítica por entendermos que essa teoria busca apreender o ser social a partir de mediações. Apreende-se dialeticamente a realidade em seu movimento contraditório, movimento no qual e através do qual se engendram como totalidade as relações sociais que configuram a sociedade capitalista.

Cumpramos informar que a pesquisa está sustentada por estado de arte consistente com a problemática da política de saúde sob a ótica do sistema capitalista de produção e suas formas particulares de expressão, devido à diversidade com que se manifestam as desigualdades sociais no processo saúde-doença. Recorremos à pesquisa bibliográfica que corresponde à busca de conhecimento prévio de um problema, em referências teóricas já tornadas públicas, junto a diversos autores sobre o assunto que se definiu na pesquisa, e sua vantagem “reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente (GIL, 2008, p.50).

Assim, as categorias – espaço, lugar, território – são objetos de nossa preocupação. A forma como estão distribuídas no decorrer do texto é meramente didática, epistemologicamente operacional, pois

os conceitos não podem ser trabalhados separadamente. Assim, consideramos que esses conceitos formam uma extensão contínua no desvelamento da realidade social, uma vez que se combinam e se completam. No entanto, conceituá-los separadamente faz-se necessário.

## 1. O Espaço: um Conceito em Constante Transformação

A geografia humana e a geografia da saúde se transformaram em disciplinas científicas no século XIX. No campo da geografia humana, consolida-se a concepção de espaço como ambiente físico, abstraído da ação humana – ser humano e natureza como categorias opostas. Por outro lado, a geografia da saúde se fundamenta no paradigma biológico-individual (BOUSQUAT; COHN, 2004).

A concepção de espaço desconsiderando a ação humana sobre a natureza é criticada por uma nova vertente da Geografia, denominada Geografia Crítica<sup>19</sup>. Essa vertente está fundamentada no materialismo histórico e dialético, o qual introduz o pensamento geográfico no centro do pensamento social<sup>20</sup>, a fim de promover mudanças no pensamento e nos estudos geográficos. Esse ramo de estudo adota a formação social como teoria e método, colocando o espaço como instância social.

Dessa forma, a geografia crítica<sup>21</sup> reconhece o espaço como socialmente construído, sob determinações capitalistas, e o espaço passa a ser estudado enquanto lugar da acumulação do capital.

Portanto, a sociedade é o campo da “compreensão dos efeitos do tempo e mudanças (processos) e especificam as noções de formas, função e estrutura, elementos fundamentais para a compreensão da produção do espaço” (SANTOS, 2014, p. 67).

Assim, o espaço geográfico é resultado da “dinâmica socioespacial das contradições sociais historicamente condicionadas” e, conseqüentemente, pode-se afirmar que a estrutura do espaço é dialética, pois o espaço social não pode ser explicado sem o tempo social. Considerando os fatores inerentes a cada período, o espaço e o tempo estão em movimento, sendo que “A relação espaço-tempo permite refletir simultaneamente sobre o movimento, as mudanças e permanências, o tempo histórico e das coexistências sobre as relações socioespaciais” (SAQUET, 2009, p. 35). Dessa forma, ao pensar a categoria “espaço” como processo social, a técnica passa a ser instrumento fundamental para seu entendimento, uma vez que o processo social se realiza pela ação e as técnicas são “conjuntos e meios instrumentais e sociais, com os quais o ser humano realiza sua vida, produz e, ao mesmo tempo, cria seu espaço” (SANTOS, 2004, p. 29). A ação e a técnica, conseqüentemente, interligam-se.

Com a evolução de suas técnicas na elaboração de instrumentos de trabalho, intrinsecamente com sua capacidade teleológica, o ser humano vai alterando o seu ato de produzir, criando novos produtos e novas necessidades. Assim, ele transforma a natureza e, ao mesmo tempo, transforma-se, “sai do estado de homem animal e promove-se a homem social” (SANTOS, 2004, p. 202).

A mudança social só é possível através do trabalho<sup>22</sup>, o que desloca o trabalho ao *status* de categoria fundante do ser social. Logo, o uso consciente dos instrumentos de trabalho vai fazer que o ser humano se transforme no centro da natureza e “esse processo somente se realiza através de uma

---

<sup>19</sup> Ver: Giddens (2009), Harvey (1980, 2005, 2009), Lefebvre (1991, 2004), Santos (2004, 2013a) e Soja (1993).

<sup>20</sup> Sobre os debates ocorridos entre os teóricos marxistas e não marxistas, consultar Santos (2004). Sobre as diferentes abordagens e concepções de espaço nas demais correntes do pensamento geográfico, consultar Corrêa (2009).

<sup>21</sup> Enquanto a Geografia Tradicional dedicou-se a criar condições para a expansão do capitalismo, com ênfase nos países subdesenvolvidos, a Geografia Crítica busca um caminho analítico para situar a geografia no contexto do mundo atual, rediscutindo as categorias tradicionais.

<sup>22</sup> A concepção de trabalho como fundador da sociabilidade humana implica o reconhecimento de que as relações construídas pela humanidade, desde as mais antigas, sempre se assentaram no trabalho como fundamento da própria reprodução da vida dado que, por meio de tal atividade, produziram os bens socialmente necessários a cada período histórico (GRANEMANN, 2009, p. 225).

organização social e uma organização paralela do espaço.” (SANTOS, 2004, p. 202).

Assim sendo, as pessoas, as firmas, as instituições, o meio ecológico e a infraestrutura<sup>23</sup> constituem elementos do espaço (GONDIM, 2011; MONKEN et al., 2008, SANTOS, 2004, 2014). Esses elementos devem ser considerados de forma integrada, como conceitos. Pensar assim é considerar o espaço “como um conjunto indissociável de que participam, de um lado, certos arranjos de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais e, de outro, a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento” (SANTOS, 2004, p. 10). O espaço colabora na reprodução das relações sociais e exerce um papel ativo na evolução social.

Nesse sentido, Milton Santos propõe a definição de espaço como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações (AYRES, 2000; BAUSQUAT; COHN, 2004; CZERESNIA; RIBEIRO, 2000; GONDIM, 2011; MOMKEN, 2008; MONKEN; BARCELOS, 2005, 2007; SANTOS, 2006a). É a partir dessa noção de conjunto que se poderá conhecer a paisagem, o território, a divisão territorial do trabalho, o espaço produzido ou produtivo, as rugosidades<sup>24</sup> e as formas conteúdo.

A definição acima nos leva a compreender que o espaço não é reflexo e sim expressão da sociedade. Portanto, “as formas e processos espaciais são constituídos pela dinâmica de toda a estrutura social” (CASTELLS, 2010, p. 500). Isso faz que o espaço adquira materialidade. Passa-se, então, de um espaço pensado inicialmente como uma referência absoluta, para a concepção de um espaço relativo, necessário apenas à compreensão dos fenômenos, para um espaço relacional, lugar de construção de relações dos seres humanos entre si e de criação de sua vida material e imaterial (SALGUEIRO, 2000).

A compreensão do espaço, enquanto expressão da sociedade, lugar de construção de relações sociais, conjunto de sistemas de objetos e sistemas de ações, passa a constituir, no campo da saúde, propostas teórico-metodológicas na tentativa de integrar o conhecimento do processo de adoecer aos fenômenos sociais na compreensão do processo saúde-doença (ALBUQUERQUE, 2000; CZERESNIA; RIBEIRO, 2000; GONDIM, 2008).

A abordagem epistemológica e ecológica utilizada na geografia crítica serviu de base para a redefinição da epidemiologia, de modo que o paradigma biológico – individual, preconizado no século XIX foi revisto. Assim, “ao entender o espaço no contexto do desenvolvimento técnico-científico-informacional, a doença é entendida como resultado de uma dinâmica social complexa” (FARIA; BORTOLOZZI, 2009, p. 35).

Para melhor compreensão dessa redefinição da concepção de espaço na epidemiologia, é importante enfatizar que, durante o século XIX e boa parte do século XX, no campo das ciências sociais e na saúde pública, a concepção de espaço ficou reduzida às dimensões físicas e cartográficas, em uma contextualização explicitamente histórica e geográfica. “O espaço foi tratado como o morto, o fixo, o não dialético, o imóvel” (BOUSQUAT; COHN, 2004; MASSEY, 2008).

Esse reducionismo às dimensões físicas e cartográficas foi derivado dos princípios hipocráticos<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Ser humano e meio ecológico constituem a base física do trabalho humano, as firmas, organizações responsáveis pela produção de bens e serviços, produções de normas, ordens, legislações; e infraestrutura, nas formas de casas, estradas, plantações. O trabalho humano materializado e geografizado (MONKEN et al., 2008; SANTOS, 2014).

<sup>24</sup> Segundo Monken et al. (2008), rugosidade, para Santos, são expressões do passado em formas e tempos espaciais, o que se herdou das gerações anteriores. Para Castells (2010), são ambientes construídos, herdados das estruturas espaciais anteriores. Podemos considerar as obras de artes, os costumes, a música, os rios, as montanhas, etc., que vêm do passado e se encontram presentes nos dias atuais.

<sup>25</sup> Esse clássico é referenciado também por várias fontes (BATISTELLA, 2007; BOUSQUAT; COHN, 2004; CZERESNIA; RIBEIRO, 2000; GONDIM, 2008, 2011).

sobre “o ar, a água e a terra”, cuja preocupação dos estudiosos centravam-se no registro da doença, como também na identificação das condições climáticas (BARCELLOS, 2008). O enfoque dado era apenas numérico/cartográfico.

O primeiro enfoque de conceito de espaço vinculado ao estudo das doenças transmissíveis foi elaborado por Pavlovsky. Ele desenvolveu o conceito de foco natural da doença, no qual a presença do ser humano não interfere em ambientes que apresentam condições favoráveis à circulação de agentes. O ser humano era apenas vítima, caso se encontrasse no *habitat* do agente infeccioso (BARCELLOS, 2008; BOUSQUAT; COHN, 2004; CZERESNIA; RIBEIRO, 2000; GONDIM, 2008, 2011).

Ainda em relação ao conceito de espaço, Max Sorre (1984), apropriando-se da elaboração teórica de Pavlovsky, amplia a abordagem sobre o espaço e inclui o ambiente produzido pelo ser humano. Sorre acrescenta que “o conjunto da organização social humana em seus aspectos materiais e espirituais.” (CZERESNIA; RIBEIRO, 2000, p. 598). Essa organização social se refere ao conceito de “gênero de vida”<sup>26</sup>.

Os trabalhos posteriores foram fundamentados pela importante contribuição de Pavlovsky e Max Sorre. No Brasil, Samuel Pessoa inspirou-se nesses autores, recuperou os fundamentos hipocráticos e justificou que a limitação somente às condições geográficas e climáticas era insuficiente e afirmou que a “variação e propagação da doença são justamente os humanos.” (CZERESNIA; RIBEIRO, 2000, p. 599).

Essa leitura desenvolvida por Samuel Pessoa, citado anteriormente por Czeresnia e Ribeiro, remete aos processos de industrialização e urbanização<sup>27</sup> verificados no pós-Segunda Guerra Mundial, fato que levou à diminuição do interesse pela teoria dos focos naturais e fortaleceu os epidemiologistas a buscarem modelos teóricos para essa fase de transformação diante de uma dialética complexa e reflexiva. “O meio já não era “natural”, caberia recorrer a alguma forma de compreensão do comportamento humano” (SILVA, 1997, p. 587). Por isso, a apropriação do estudo geográfico e da ação do ser humano na natureza.

Na fase da industrialização, o processo de urbanização ocorreu através de uma aglomeração de trabalhadores pauperizados em bairros desprovidos de rede de esgoto, coleta de lixo, água, luz, ruas sem calçamentos, situação de habitações precárias, empilhadas umas sobre as outras, sem ventilação e com famílias inteiras residindo em porões<sup>28</sup>. Esses fatores interferiram significativamente nas condições de saúde da classe trabalhadora naquele período.

Nesse contexto, surge uma nova proposta teórica e metodológica para a vertente de epidemiologia social que passa a buscar referências nos conceitos geográficos propostos pela geografia marxista. Incorporam-se conceitos-chave de organização espacial e dinâmica socioespacial aos estudos da distribuição da doença e passam a considerar epidemias “como acontecimento social, e não apenas a soma de uma mesma doença. [...] a erradicação e o controle das epidemias não dependem apenas de diagnóstico e intervenção biológica, mas todos os elementos que participam da organização social do espaço” (CZERESNIA; RIBEIRO, 2000, p. 588).

Acontece que as desigualdades nos espaços urbanos impostos no início da industrialização e urba-

---

<sup>26</sup> O conceito de gênero de vida foi desenvolvido por Vidal de La Blache. Ele justificou que a intervenção humana modifica a natureza com a utilização de técnicas como forma de adaptação e de sobrevivência. O enfoque dado por ele era regional (BOUSQUAT; COHN, 2004; HAESBAERT; PEREIRA; RIBEIRO, 2012). Ver Max Sorre (1984), especialmente, p. 99-123.

<sup>27</sup> Sobre o processo de urbanização, ver Deák e Schiffer (2004); Jacinto (2012); Lefebvre (1991, 2004); Limonad (2011); Santos (2013b); Silva (2011), entre outros.

<sup>28</sup> Sobre a industrialização e formação das grandes cidades industriais, consultar Engels (2010), especialmente, p. 67-116.

nização não foram eliminadas na organização das cidades na contemporaneidade. As favelas, as habitações precárias e bairros ainda desprovidos de esgoto sanitário e ruas sem calçamento constituem heranças do passado. O que vai diferenciar as cidades e, por conseguinte, os espaços, são o grau de desenvolvimento regional e a amplitude da divisão territorial do trabalho.

A divisão territorial do trabalho faz que o espaço adquira *status* de valor, uma vez que o território será adequado ao uso de uma determinada forma de produção de bens materiais e imateriais, utilizando assim o espaço enquanto “suporte do processo produtivo e como meio de trabalho tecnicamente elaborado” (SANTOS, 2014, p. 82).

À luz desse processo, concebe-se que é na utilização de meios materiais dentro de uma dimensão espacial, que leva a divisão social e técnica do trabalho a ter uma dimensão territorial. Essa divisão ocorre tanto nas horizontalidades e verticalidades, sendo a primeira determinada pela divisão entre o ramo de atividades campo-cidade e entre comunidades, quais sejam, locais, nacionais e internacionais (processo direto da produção). A segunda diz respeito aos grupos sociais e à dominação dos meios e acesso à produção (dominados e dominantes) que se faz presente nos processos de trabalho (processos de circulação).

Desse modo, as desigualdades sociais são produtos da organização espacial. Essa organização se dá com diferenças ecológicas, sociais, políticas e culturais, conforme a lógica da acumulação capitalista. Isso acaba por tornar o espaço uma categoria histórica e socialmente produzido por diferentes grupos que nele produzem, consomem, vivem, sonham e fazem a vida caminhar.

Entretanto a sociedade está passando por transformações estruturais, e o espaço é a expressão dessa sociedade em transformação, o que faz do espaço em seus processos e formas serem influenciados pelas estruturas sociais. Dessa forma, “o espaço não é uma fotocópia da sociedade, é a sociedade. [...] o espaço não pode ser definido sem referência às práticas sociais” (CASTELLS, 2010, p. 500), o que reforça o sentido e a função social do espaço.

Sendo o social a essência do espaço, a economia, a cultura, a ideologia e os meios de produção, elementos que compõem a sociedade, configuram o espaço através das formas e funções. No entanto, a materialidade e a ação humana se realizam no espaço, fazendo que o espaço, conforme interesses hegemônicos, torne-se adequado a uma materialização da vida social, possibilitando ao capital acessibilidade ao acúmulo ou maior lucro, em detrimento da alienação da maioria. Dessa forma, no espaço se expressam as relações de forças, características do “processo de seletividade definido pelo interesse de classe, arrumado a partir da propriedade privada dos recursos do espaço” (MOREIRA, 2011, p. 87), que irá, conseqüentemente, ditar as regras e as normas da organização geográfica do espaço da burguesia através dos conflitos da territorialidade, que “[...] é a característica maior da dinâmica espacial das sociedades: são os conflitos da sociedade civil – uma totalidade diferenciada e contraditória – a força que responde pela constante remodelagem do espaço” (MOREIRA, 2011, p. 106).

São nos lugares que se dão as intersecções das atividades de rotina de diferentes pessoas. É, portanto, no e pelo lugar que “revemos o mundo e ajustamos nossa interpretação, pois, nele, o recôndito, o permanente, o real triunfam, afinal, sobre o movimento, o passageiro, o imposto de fora” (SANTOS, 2014, p. 33).

Isso significa que o lugar é a base da (re)produção da vida humana, que (re)produz os espaços urbanos e econômicos e que podem ser analisados pela tríade habitante-identidade-lugar (CARLOS, 2007). Segundo a autora citada, “as relações que os indivíduos mantêm com os espaços habitados se exprimem todos os dias nos modos de uso, nas condições mais banais, no secundário, no ocidental. É o espaço passível de ser sentido, pensado, apropriado e vivido através do corpo” (CARLOS, 2007, p. 17).

Santos (2006b) estabelece um contraponto entre o território e o lugar. Ele afirma que o território tem ligação com o poder e o lugar com a identidade e os “parâmetros são a copresença, a intimidade, a emoção, a vizinhança, a cooperação e a socialização com base na contigüidade” (SANTOS, 2006b, p. 231).

É o acontecer solidário que define um subespaço, região ou lugar, e atribui ao conceito de solidariedade desenvolvido por Durkheim – que não tem conotação com moral e emocional e chama a atenção para a realização compulsória de tarefas comuns, mesmo que o projeto não seja comum (SANTOS, 2008).

Sob esse olhar, podemos afirmar que a cooperação e o conflito constituem a base da vida em comum, desde que se entenda o lugar como um cotidiano compartilhado entre a vastidão de pessoas, firmas e instituições, pois cada um exerce uma ação própria, sendo, portanto, a sociedade mundial o princípio unitário:

Os principais processos dominantes em nossa sociedade são articulados em redes que ligam lugares diferentes e atribuem a cada um deles um papel e um peso em uma hierarquia de geração de riqueza, processamento de informação e poder, fazendo que isso, em última análise, condicione o destino de cada lugar. (CASTELLS, 2010, p. 504). No entanto, é a “divisão territorial do trabalho que cria uma hierarquia entre os lugares e redefine cada momento, a capacidade de agir das pessoas, das firmas e das instituições.” (SANTOS; SILVEIRA, 2006). Dessa forma, o lugar é identificado e o território é delimitado.

Todavia, é no lugar que se dá o processo de territorialização e a identificação de situação de risco e vulnerabilidades dos grupos, famílias e indivíduos. Nele, explicitam-se os mitos de lugar pobre, lugar rico, lugar perigoso, lugares sujos (focos de infecção), as regras disciplinadoras, onde acontece a trama da inclusão/exclusão social.

Dito isso, trabalhar com o conceito de lugar no campo da saúde pública indica um caminho que é o fortalecimento das capacidades locais, a capacidade de as pessoas constituírem identidade em torno de um espaço, de um espaço de fluxos, espaço materializado, “onde o ponto de partida é a sociedade realizando-se” (SANTOS, 2013a, p. 39).

É no lugar que se deve desenvolver as políticas públicas de saúde através do reconhecimento de que a saúde é uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento individual e coletivo, sendo o lugar e a comunidade que influenciam o bem-estar da população. Portanto, “o lugar ao lado das pessoas e do tempo - de forma integrada - é uma das três principais dimensões da análise de fenômenos epidemiológicos” (AYRES, 2000; BARCELLOS, 2000).

A dinâmica social envolve um território onde as pessoas vivem e convivem, onde o exercício da cidadania deve constituir-se, pois os lugares expressam os territórios da produção e reprodução das forças sociais. Para tanto, o território reflete as relações socioeconômicas, as relações políticas e culturais. No item seguinte, desenvolvemos nossos argumentos sobre o território, procurando situá-lo no contexto atual da política pública de saúde.

## 2. Uma Abordagem Analítica do Conceito de Território

O conceito de território perpassa diversas áreas do conhecimento: “Enquanto conceito assume diversas formas e conteúdos, sempre revestidos do interesse em explicar uma realidade de relações complexas entre os distintos atores sociais e destes com o seu meio” (SILVA, 2013, p. 89). No entanto, primeiramente, deve-se constatar e ter bem claro que espaço e território não são sinônimos, são conceitos diferentes e assumem distintos significados de acordo com cada abordagem e concepção.

O termo território surgiu com Ratzel<sup>29</sup> no campo da geografia política clássica, com enfoque à

---

<sup>29</sup> Sua principal obra Geografia Política foi publicada originalmente em 1897 (SILVA, 2013).

Geografia do Estado, como sinônimo de solo, ambiente ou outros recursos que compõem a paisagem natural: “Este autor entendia o território similarmente à ideia de *habitat*” (SILVA, 2013, p. 90). Ratzel insistia que o território “resultava da apropriação da superfície da terra por um grupo humano” (SILVEIRA, 2009, p.128). “Esta foi a concepção mais difundida na geografia e que mais fortemente influenciou o imaginário das pessoas leigas.” (MONKEN et al., 2008, p. 26).

Raffestin (1993), por sua vez, contribui com a conceituação de território, apontando que o espaço e o território não são termos equivalentes e que, portanto, o território se forma a partir do espaço, “é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa em qualquer nível)”. Consequentemente, o espaço é anterior ao território, pois o “espaço preexiste a qualquer ação”. Nesse sentido, o autor alude a uma separação ontológica entre espaço e território e afirma que “o território é gerado a partir do espaço” (RAFFESTIN, 1993, p. 143-144).

Outro autor com importantes contribuições na conceituação de território é Robert Sack: como resultado de uma construção social, e seus limites se alteram de acordo com as estratégias de apropriação, controle e delimitação do espaço, vincula o território do homem com a terra (CORRÊA, 2006; MONKEN et al., 2008; SILVA, 2013).

Dessa forma, o território é, então, uma construção histórica, por conseguinte, social, e possui tanto uma dimensão subjetiva quanto objetiva. Trata-se de uma perspectiva mais totalizante e integradora de território, sendo o espaço o campo integrador da manifestação do poder e suas múltiplas esferas (econômica, política, social e cultural). É no território que se organiza a materialização da vida social, pois se baseia na sociedade, na natureza, no tempo, na totalidade, no modo de produção, na formação econômica, social e técnica, e na divisão do trabalho, ou seja, o espaço concreto da atividade humana, a condição existencial do cotidiano (SANTOS, 2004; SANTOS et al., 2011). Não obstante, os indivíduos são constituintes dos cenários sociais onde passam suas vidas cotidianas<sup>30</sup>.

A partir dessa afirmação, a categoria de análise deixa de ser o território em si – espaço natural – e passa a ser o território usado – o espaço social –, justamente por constituir-se o “fundamento do trabalho, o lugar da residência, as trocas materiais e espirituais e do exercício da vida, da política” (SANTOS, 2011, p. 14).

O território em si, para Milton Santos, refere-se ao espaço natural – natureza primeira – desprovido de valor como categoria de análise. O território usado refere-se à natureza transformada, social ou socializada. “O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais, e do exercício da vida” (SANTOS, 2011, p. 14). O conjunto das relações sociais constitui um dos componentes essenciais do território.

Nesse sentido, para Milton Santos<sup>31</sup>, o território baseia-se nas seguintes categorias de análise: sociedade, natureza, tempo, totalidade, modo de produção, formação econômica e social, técnica e divisão do trabalho. O espaço concreto da atividade humana é, assim, a condição existencial do cotidiano. É o território usado pelo ser humano que cria o espaço, ou seja, a ocupação do território pelo povo de forma efetiva e histórica denomina-se espaço.

---

<sup>30</sup> Karel Kosik (1976, p. 80) irá dizer que “todo modo de existência humana ou forma de existir no mundo possui sua própria cotidianidade. [...] a vida cotidiana é antes de tudo organização, dia a dia, a vida individual dos homens. [...] a vida de cada dia. [...] a vida cotidiana não está fora da história, mas no centro do acontecer histórico: é a verdadeira essência da substância social” (HELLER, 2000, p. 20).

<sup>31</sup> Milton Santos, em sua trajetória para conceituar espaço, território, lugar e região, elabora várias aproximações, distribuídas em várias de suas obras: *Por uma Geografia Nova* (1978); *Espaço e Método* (1985); *Metamorfose do espaço habitado* (1988); *Técnica, espaço e tempo* (1994); *O retorno do território* (1994); *A natureza do espaço* (1996) *Brasil: território e sociedade no início do século XXI* (2001). No entanto, mesmo nos diferentes contextos em que o autor coloca seus conceitos e definições, ele enfatiza que o que se deve analisar, o que se deve discutir é o território usado.

Para Saquet (2009), as relações de poder, a construção histórica e relacional de identidades e o movimento de territorialização, desterritorialização e reterritorialização são processos que irão diferenciar ontologicamente o território e o espaço. O autor ressalta, contudo, que território e espaço não estão separados um do outro: um está *no* outro (SAQUET, 2009; SAQUET; BRISKIEVICZ, 2009).

Desse modo, o território é determinado por diferentes funções e usos. Assim, a territorialidade vai conferir existência, sejam materiais ou simbólicas, para um determinado grupo social, Estado e para sociedade em geral (ANDRADE, 2006; CORRÊA, 2006; HAESBAERT, 2004a; MONKEN et al., 2008; REFFESTIN, 1993; SAQUET, 2009). Isso implica considerar que a territorialidade está relacionada em nossas ações de todos os dias, nas nossas relações sociais vividas de forma cotidiana, tramadas no trabalho, na comunidade, na rua, no banco, na escola, entre o público e o privado, no campo e na cidade. O território corresponde às condições dos processos sociais (relações existenciais ou produtivas), bem como é resultado desses processos.

Dessa forma, a apropriação de uma porção do espaço, a forma como as pessoas utilizam a terra e como elas próprias se organizam, com todas as suas dimensões de sociabilidade, pressupõe o exercício do poder que se manifesta nos atores sociais a partir dos seus interesses e que irão definir e redefinir suas territorialidades, sendo estabelecidas de forma intencional.

Desse modo, o que vai definir o território em primeiro lugar é o poder, conseqüentemente, seu perfil será definido primeiramente através da dimensão política antes de qualquer coisa. Conforme se inscreve a justificativa de Raffestin (1993), que considera a população como a origem do poder, o território como fundamento e os recursos como instrumentos, denominados por ele de “trunfos de poder”.

O território é determinado pelas diferentes funções e diferentes usos e só se pode entendê-lo através das relações políticas e econômicas que se estabelecem nas relações econômicas de produção. Sob esse ponto de vista, o “conceito de território está sendo utilizado, principalmente, para se referir aos espaços de governança [...] como forma de ocultar os diversos territórios e garantir a manutenção da subalternidade em relação aos territórios dominantes e dominados” (FERNANDES, 2009, p. 200).

Assim, podemos entender que o território é uma expressão de diferentes territorialidades que, por sua vez, podem criar diferentes territórios. Portanto, o território deve ser compreendido em múltiplas vertentes com diferentes funções, sinalizando a existência de múltiplos territórios. Dentre eles, os territórios urbanos vulneráveis.

A noção de vulnerabilidade social, portanto, passa a considerar a insegurança, a exposição a riscos provocados por crises econômicas, a instabilidade das condições de vida dos grupos mais pobres, incluindo as estratégias das próprias famílias e suas disponibilidades de sobrevivência, mas também em termos dos desastres naturais e riscos ambientais. Conseqüentemente, “a vulnerabilidade é o potencial para a perda” (CUTTER, 2011, p. 60), seja por elementos que coloquem a população em exposição ao risco, seja em situação de propensão ao risco.

A produção das desigualdades resulta em vulnerabilidade que, definida como um risco social, caracteriza-se pela precariedade (ou ausência) de serviços coletivos e investimentos públicos em infraestruturas que provocam a desproteção social das comunidades mais carentes. Para além das circunstâncias elencadas, podemos citar a distância ou falta de acesso às políticas públicas e de Estado nos territórios vulneráveis, com ausência ou fragilidade do poder público. Nesse panorama, o conhecimento e a valorização do território são fundamentais para se pensar na implantação e efetivação de políticas públicas de proteção à população.

É no território que as desigualdades sociais se tornam evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresenta-se desigual. (KOGA, 2011, p. 33).

O Estado mínimo, na proposta neoliberal, através de suas políticas, provoca disputas territoriais e diversas formas de segregação, de pobreza e as consequentes questões da vulnerabilidade social e territorial. Dessa forma, coloca-se a necessidade da valorização e o aprofundamento da abordagem territorial ao processo saúde-doença e ao planejamento das respostas com abordagem aos problemas em escalas nacionais, regionais e locais, na formulação e gestão da política pública de saúde.

A mudança do paradigma biomédico<sup>32</sup> em relação ao termo vulnerabilidade faz que ocorra, no campo da saúde pública, uma relação conceitual e metodológica para analisar diversos processos saúde-doença, incorporando, assim, elementos sociais, econômicos e culturais nas análises dos problemas de saúde.

A moderna visão da saúde pública sobre temas complexos vem ampliando a visão biomédica restrita, ao considerar vulneráveis não apenas às pessoas com predisposição orgânica, pertencentes a estratos socioeconômicos ou a certas faixas etárias, mas o contexto e os processos de vulnerabilização frente aos recursos e modos de vida que viabilizam ou restringem ciclos de vida virtuosos das pessoas e comunidades. (PORTO, 2011, p. 43).

Para Monken, Barcelos e Porto (2011, p. 174), “o ponto de partida desse processo é a territorialidade do sistema de saúde, isto é, o reconhecimento e o esquadrihamento do território no município segundo a lógica de relações entre as condições de vida, saúde e acesso às ações e serviços de saúde”. Essa perspectiva afirma o território usado, como a categoria de análise fundamental para a territorialização na organização dos processos de trabalho e das práticas de saúde.

Nesse ínterim, Monken e Barcellos (2005) reforçam que a “análise da dimensão espacial do cotidiano” permite, sobretudo, concretizar as ações e as práticas sociais, conduzindo ao entendimento diferenciado dos usos do território, das ações e as formas geográficas que podem formar contextos vulneráveis para a saúde (MONKEN; BARCELLOS, 2005, p. 901).

A organização da atenção à saúde é baseada num substrato territorial. Esse substrato permite o planejamento e o desenvolvimento de ações setoriais e intersetoriais com impacto nos condicionantes e determinantes de saúde da população que constituem um determinado território. Portanto, os serviços são distribuídos seguindo uma lógica de delimitação de áreas de abrangência, bairro, município, estado, país ou região, considerando as ações de atenção em diferentes complexidades.

A definição equivocada de território pode resultar na elaboração de uma política geral que não atenda às necessidades reais da população em um determinado território. Assim, compreender o território em sua riqueza e complexidade é fundamental para a “caracterização descritiva e analítica das populações de saúde. Além disso, também permite a avaliação de práticas de saúde voltadas para o chão concreto, para o lugar da vida cotidiana das pessoas” (MONKEN; BARCELLOS, 2005; PEREIRA; BARCELLOS, 2006; SANTOS; RIGOTTO, 2010).

Desta forma, compreendemos o *território* como “território do cotidiano”, sendo o lugar o campo expressivo das singularidades do território. Ou seja, o lugar se apresenta na forma dos fatos, dos problemas isolados, a demanda institucional do território no campo individual, familiar, grupal e ou coletivo, é o morar, o estudar, o trabalhar, o divertir-se. É também processo de identificação, relações de identidade, cooperação, vizinhança, a intimidade, é nele (lugar) que se localiza a grandeza da sociabilidade.

---

<sup>32</sup> Sobre o nascimento da medicina social, consultar Foucault (2012, p. 134-170).

## Considerações finais

A questão territorial é recente no Brasil, por isso, se faz fundamental identificar a organização loco-regional na formação das redes urbanas como ofertadora de bens e serviços, visando a redução das desigualdades e da exclusão social.

Estas determinações sociais se manifestam na realidade vivida no “território usado”, no lugar, onde “ajustamos” nossa interpretação do mundo. Portanto, é na região dentro de um espaço-temporal que se constroem as culturas, os movimentos sociais, as estruturas das políticas sociais, as redes de serviços, a constituição das instituições, o mercado, as forças sociopolíticas, etc.

No que se refere às forças sociopolíticas, a região sempre será um instrumento ou espaço de dominação, pois o poder econômico e o poder político serão deslocados para a região enquanto campo de produção e reprodução de ideologias, e, conseqüentemente, o loco regional da alienação.

Neste ínterim, as regiões perdem sua autonomia e o comando sobre o que acontece nela, culminando na produção da alienação, tendo em vista o exercício do poder de pressão de forma globalizada sobre as populações locais, resultando em uma fragmentação territorial.

No campo da saúde, o entendimento e a organização do espaço social colocam para a epidemiologia os elementos teóricos e conceituais da geografia no âmbito das estruturas das políticas sociais, das redes de serviços, da constituição das instituições ou do mercado.

Dessa forma, na organização regional do espaço, a região não pode jamais ser concebida e adotada como extensão territorial em si mesma, mas sim como uma fusão entre espaço e tempo, um quadro de vida partilhado com diversas amenidades locais. Ela (a região) representa um campo de luta para a redução das desigualdades e a exclusão social, espaço de viabilidade para o estabelecimento de alternativas do fortalecimento loco-regional.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria de Fátima Militão. Debate sobre o artigo de Dina Czeresnia & Adriana Maria Ribeiro. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 612-613, 2000.

ANDRADE, Manuel Correia de. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. In: SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura; SOUZA, Maria Adélia (Orgs.). **Território: globalização e fragmentação**. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2006. p. 213-220.

AYRES, José Ricardo. In: CZERESNIA, Dina; RIBEIRO, Adriana Maria. O conceito de espaço em epidemiologia: uma interpretação histórica e epistemológica. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 610-611, jul./set. 2000.

BARCELLOS, Christovam. Elos entre geografia e epidemiologia. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 607-609, set. 2000.

\_\_\_\_\_. Problemas emergentes da saúde coletiva e a revalorização do espaço geográfico. In: BARCELLOS, Christovam (Org.). **Território, ambiente e saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p. 43-55.

BATISTELLA, Carlos. Saúde, doença e cuidado: complexidade teórica e necessidade histórica. In: FONSECA, Angélica Ferreira; CORBO, Anamaria D'Andrea (Orgs.). **O território e o processo saúde-doença**. Rio de Janeiro: EPSJV: FIOCRUZ, 2007. p. 25-50.

BOUSQUAT, Aylene; COHN, Amélia. A dimensão espacial nos estudos sobre saúde: uma trajetória histórica. **História, Ciência, Saúde-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 549-568, dez. 2004.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: FFLCH, 2007.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução Roneide Venancio Mayer. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2010

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço: um conceito-chave da geografia. In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). **Geografia: conceito e temas**. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 15-48.

\_\_\_\_\_. Territorialidade e corporação: um exemplo. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia Aparecida de; SILVEIRA, Maria Laura (Orgs.). **Território, globalização e fragmentação**. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2006. p. 251-256.

CUTTER, Susan L. A ciência da vulnerabilidade: modelos, métodos e indicadores. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 93, 2011. Disponível em: <http://rccs.revues.org/165>. Acesso em: 15 nov. 2015.

CZERESNIA, Dina; RIBEIRO, Adriana Maria. O conceito de espaço em epidemiologia: uma interpretação histórica e epistemológica. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 595-617, jul./set. 2000.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Terezinha Ramos. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe operária na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

FARIA, Rivaldo Mauro de; BERTOLOZZI, Arlêude. Espaço, território e saúde: contribuições de Milton Santos para o tema da geografia da saúde no Brasil. **RA'EGA**, Curitiba, n. 17, p. 31-41, 2009.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Sobre a tipologia de territórios. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (Orgs.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: UNESP, 2009. p. 197-215.

FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. In: FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2012. p. 163.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. Tradução Álvaro Cabral. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Método e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONDIM, Gracia Maria de Miranda. Espaço saúde: uma (inter)ação provável nos processos de adoecimento e morte em populações. In: MIRANDA, Ary Carvalho; BARCELLOS, Christovam; MOREIRA, Josino Costa; MONKEN, Maurício (Orgs.). **Território, ambiente e saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p. 57-75.

\_\_\_\_\_. **Territórios da atenção básica: múltiplos, singulares ou inexistentes?**. 2011. Tese (Doutorado em Ciências) - Escola Nacional de Saúde Coletiva Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2011.

GRANEMANN, Sara. O processo de produção e reprodução social: trabalho e sociabilidade. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 223-238.

HAESBAERT, Rogério. Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, Alexandre Domingues; SPOSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurélio (Orgs.). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2004a. p. 87-119.

HAESBAERT, Rogério; PEREIRA, Sergio Nunes; RIBEIRO, Guilherme (Orgs.). **Vidal, vidais: textos de geografia humana, regional e política**. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2012.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2009.

HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história**. Tradução Carlos Nelson Coutinho e Leandro Konder. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2011.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

MASSEY, Doreen B. **Pelo espaço: uma nova política da espacialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MONKEN, Mauricio; BARCELLOS, Christovam. O território na promoção e vigilância em saúde. In: FONSECA, Angélica F. (Org.). **O território e o processo saúde-doença**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

\_\_\_\_\_. Vigilância em saúde e território utilizado: possibilidades teóricas e metodológicas. **Cadernos Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 21, p. 898-906, maio/jun. 2005.

MONKEN, Mauricio; BARCELOS, Christovam; PORTO, Marcelo Firpo de Souza. Saúde, trabalho, ambiente e território: contribuições e propostas de operacionalização. In: MINAYO, Carlos; MACHADO, Jorge Mesquita Huet; PENA, Paulo Gilvane Lopes (Orgs.). **Saúde do trabalhador na sociedade brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2011.

MONKEN, Mauricio; PEITER, Paulo; BARCELLOS, Christovam; ROJAS, Luisa Iñiguez; NAVARRO, Marli; GONDIM, Grácia M. M.; GRACIE, Renata. O território na saúde: construindo referências para análises em saúde e ambiente. In: BARCELLOS, Christovam (Orgs.). **Território, ambiente e saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p. 23-41.

MOREIRA, R. O espaço e o contraespaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa. In: SANTOS, M. BECKER; B. K. **Territórios, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. Cap. 4.

PORTO, Marcelo Firpo de S. Complexidade, processos de vulnerabilização e justiça ambiental: um ensaio de epistemologia política. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 93, 2011. Disponível em: <http://rccs.revues.org>. Acesso em: 19 maio 2016.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução Maria Cecília França. São Paulo. Ática, 1993.

SALGUEIRO, Teresa Barata. Fragmentação e exclusão nas metrópoles. **Sociedade e Território**, Porto, v. 30, p. 16-26, 2000.

SANTOS, Alexandre Lima; RIGOTTO, Raquel Maria. Território e territorialização: incorporando as relações de produção, trabalho, ambiente e saúde na atenção básica à saúde. **Trabalho Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p.387-406, nov. 2010.

SANTOS, Milton et al. **Território, territórios**: sobre o ordenamento territorial. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. 4. ed. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2006a.

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_. **Espaço e método**. 5. ed. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2014.

\_\_\_\_\_. **O retorno do território**. In: SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006b.

\_\_\_\_\_. **Por uma geografia nova**: da crítica da geografia a uma geografia crítica. 6. ed. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. **Técnica, espaço, tempo, globalização e meio técnico-científico-informacional**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2013a.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SAQUET, Marcos Aurélio. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (Orgs.). **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: UNESP, 2009. p. 73-94.

SAQUET, Marcos Aurélio; BRISKIEVICZ, Michele. Territorialidade e identidade: um patrimônio no desenvolvimento territorial. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, v. 1, n. 31, 2009.

SILVA, Luiz Jacintho da. O conceito de espaço na epidemiologia das doenças infecciosas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.13, n. 4, p. 585-593, out./dez. 1997.

SILVA, Sandro Pereira. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. In: MIRANDA, Rogério Boueri; COSTA, Marco Aurelio (Orgs.). **Brasil em desenvolvimento**. Brasília-DF: IPEA, 2013. v. 1, p. 89-116.

SILVA, Silvio Fernandes. Organização de redes regionalizadas e integradas de atenção à saúde: desafios do sistema único de saúde (Brasil). **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 6, p. 2753-2762, jun. 2011.

SILVEIRA, Maria Laura. Ao território usado a palavra: pensando princípios de solidariedade socioespacial. In: VIANA, Ana Luiza D'avila; IBÁÑEZ, Nelson; ELIAS, Paulo Edyardo (Orgs.). **Saúde, desenvolvimento e território**. São Paulo: Hucitec, 2009. p. 127-150.

SORRE, Max. **Geografia**. Tradução Januário Francisco Megale. São Paulo: Ática, 1984.

# PROTEÇÃO SOCIAL E TERRITÓRIO RURAL: O CAMPO COMO LUGAR DAS VULNERABILIDADES SOCIAIS

Caroline Becher; Sandra Maria Almeida Cordeiro; José Carlos do Amaral Júnior

## Introdução

Apresentamos neste artigo uma breve conceituação da política social, perpassando seus fundamentos históricos, como base teórico-metodológica para formulação do conceito ampliado de proteção social. Isso permitiu analisar as políticas instituídas no Brasil pós- Constituição de 1988 até a atualidade, mas cuja herança de um extenso passado colonial se faz notável. O conceito ampliado buscou romper com a ideia de segmentação das políticas sociais em especialidades, ou até mesmo por público, localizadas em territórios diversos.

O processo de “redemocratização” do país, depois de um longo período de Ditadura Militar, conduziu, na esteira da *Constituinte de 1988*, a redefinição de diversos estratos de atuação estatal, incluindo aí o formato pensado para os direitos sociais e o redesenho de diversas políticas públicas, mesmo que ainda escassas e difusas ao se considerar o contexto do país. O campo brasileiro, historicamente negligenciado pela ação do Estado, principalmente, a partir do século XX, passou a ser visto como local do atraso, do arcaico, do ultrapassado, tornando-se rapidamente objeto de intervenção enquanto estratégia para se alcançar o “progresso” (AMARAL JUNIOR, 2020). Esse processo ganhou força a partir dos anos 1950, estimulado pelo contexto pós-2ª Guerra Mundial, de aproximação dos Estados Unidos da América (EUA) com países na periferia do capitalismo global e sua influência político-ideológica (Op. cit.). As políticas direcionadas ao campo, no entanto, sempre mantiveram, além dessa marca de “modernização”, a forte cooptação pela classe patronal rural, reforçada no processo de construção da *Constituição de 1988*, quando estratos conservadores da elite agrária conseguiram manter o caráter de acesso a crédito público a baixos juros e assistência técnica gratuita (MEDONÇA, 2010).

A partir dos anos 2000, a aproximação entre temas agrários e sociais conduziram a redefinições na função da agricultura, produção agrícola e, sobretudo, da função social da pequena agricultura familiar. Esse debate tardio, parcialmente cooptado pelos Movimentos Sociais de peso no início do século XXI, manteve ainda a influência dos estratos conservadores agrários, tornando constantes eufemismos para os problemas históricos do campo e a focalização das ações estatais. Entram para o campo de debate político, portanto, os temas sociais e de segurança alimentar e nutricional, enquanto parte desse cenário de reconfiguração. Essas novas configurações apresentavam como foco central o combate à pobreza por meio da erradicação da fome no urbano e no rural, a partir de uma interface entre as políticas. A configuração dos programas passaram a integrar estratégias da PNAS (Política Nacional de Assistência Social), da PNSAN (Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), PNATER (Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural) e outros programas agrários, estabelecendo, do ponto de vista legal, a inter-relação entre as políticas.

Percebe-se, portanto, um processo de “amadurecimento” das políticas voltadas para o campo em que se predomina, ainda, uma perspectiva do rural enquanto sinônimo de atraso, e das dinâmicas territoriais de um campo marcado apenas pelas vulnerabilidades que apresenta. Nesse sentido, o desenho da intervenção estatal e das demandas da sociedade civil afasta-se de uma leitura crítica dos fenômenos sociais, escorando-se em formas maquiadas e atenuadas de ações focalizadas de combate

à pobreza, em paralelo a um conjunto de ações públicas que reforçam o *agrobusiness* enquanto “caminho ao progresso”. Esse cenário, fruto de uma concepção histórica de campo e de uma construção problemática da proteção social, sobretudo para a população rural, coaduna com a percepção de que o rural é, por excelência, o lugar das múltiplas vulnerabilidades. Esse artigo busca discutir essas questões, demonstrando como o território rural pode ser entendido para além de espaço de vulnerabilidades, podendo ser englobado por uma agenda de políticas que contemplem suas potencialidades de transformação social.

## 1. Questão social, políticas sociais e o campo brasileiro

Estabelecemos um conjunto de reflexões que nos ajuda a entender a questão social no Brasil hoje. A construção desse debate perpassa três eixos principais e essenciais: o primeiro, a questão social enquanto um problema teórico-metodológico e, portanto, histórico-político. O segundo, o reconhecimento da particularidade da questão social a partir da realidade latino-americana e brasileira, com as especificidades da própria lógica capitalista da formação do estado, do capitalismo dependente, formas de lutas sociais da classe trabalhadora e seus processos históricos. O terceiro, pensar o contemporâneo da configuração da questão social, aprendendo fenômenos importantes enquanto campo das políticas sociais, da forma como o Estado responde a questão social e da construção de políticas públicas a partir da concepção de direitos sociais para as populações urbana e rural.

Para as reflexões do primeiro eixo, compreendemos ser necessário construir um painel histórico para analisar a questão social hoje, compreender em que medida é decisiva no âmbito da luta de classes e das políticas sociais. É necessário a compreensão da categoria questão social, enquanto ferramenta analítica, heurística, capaz de decifrar a realidade. Pautada em concepções do senso comum, por vezes, é confundida com a questão da pobreza, da miséria, da desigualdade social, herança direta da origem do termo, conforme demonstra Netto (2018). A “questão social” é composta por esses fenômenos sociais e muitos outros, desdobrando-se em inúmeros problemas e potencialidades, como luta pelo acesso à habitação, à saúde, a terra ou sobre temas como o desemprego, a expulsão dos camponeses do campo, a concentração de renda e terra, dentre outros.

Ela surge, portanto, no bojo do pensamento conservador, de uma forma muito restrita, entendendo a questão pelo prisma restrito de “conter a pobreza”, e, nesse campo, nunca entendida em uma visão ampla de, por exemplo, conter a ampliação da riqueza e/ou acúmulo da riqueza que produz a pobreza, mas sim como conter famílias pobres em detrimento do aumento da pobreza absoluta e relativa decorrente do metabolismo do capital. Embora surgida no pensamento conservador, foi incorporada no pensamento crítico pela tradição da teoria marxista, na medida em que a questão social permite ascender um fenômeno importante que é o próprio ingresso da classe trabalhadora como sujeito histórico (PAIVA, 2016). Na concepção da autora, a questão social retrata o ingresso da classe trabalhadora no cenário político como classe que se mobiliza, organiza-se e luta, ganhando força tanto na concepção neoliberal quanto em pensamentos progressistas e de esquerda, quando a classe trabalhadora coloca-se como sujeito de direito histórico. Foi esse ingresso, como classe em si, que conformou o fenômeno da questão social no século XIX. Foi nesse contexto que a classe trabalhadora superou as discussões apenas sobre a temática da pobreza, e trouxe para o campo do debate temas como conflitos sociais no campo e na cidade, consequências de um processo forte de industrialização. Para Paiva (2006), se tomarmos como base a expansão do capitalismo nos países centrais, o problema da questão social está vinculado a esse momento exato da urbanização, industrialização, da generalização da classe burguesa e do surgimento do capitalismo monopolista, do capitalismo como força mundial.

O painel histórico a que nos referimos anteriormente pode ser muito bem definido no capítulo XXIII de *O Capital* (MARX, 2017), sobre a Lei Geral da Acumulação, que explica como a questão social se processa naquele momento e as principais lutas da classe trabalhadora colocam-se como um problema em uma escala que antes não existia, onde o capital se generaliza como característica

fundante da classe burguesa e a pobreza, mesmo com o avanços da industrialização, urbanização e desenvolvimento, apresenta-se como problemática manifestada nos fenômenos sociais da falta de moradia, transporte, saúde e, sobretudo, na exploração direta do trabalhador no chão da fábrica.

A explicação para a pauperização acentuada que dá o mote para as lutas sociais reside na relação entre capital e trabalho, regida segundo a lei geral da acumulação, em que a população de trabalhadores “livres” é sempre superior às necessidades médias de expansão do capital (MARX, 2011). Desse modo, o próprio capitalismo produz a questão social pela forma como explora a classe trabalhadora e concentra riqueza na mão dos detentores do capital, sendo essa a sua raiz. Os problemas sociais que decorrem da forma como a sociedade capitalista se organiza para produzir a riqueza e concentrar riqueza são fenômenos decorrentes dessa relação contraditória e conflituosa.

Quando segmentamos o problema da questão social e suas expressões objetivas, acabamos por deixar de lado a dimensão macrossocietária do conflito e da contradição a partir do que ela se origina. Portanto, a origem da questão social está exatamente na forma como a riqueza é produzida e apropriada, e nas demais consequências político-jurídico-sociais dessa relação, a saber: o surgimento e o fortalecimento da propriedade privada, da questão fundiária, dos meios de produção e, das organizações político-jurídicas que se erguem a partir dessas contradições ( PAIVA, 2016).

Devido às condições conflituosas que a questão social gera, há, na atualidade, um processo que Paiva (2006) considera como uma forma da questão social contemporânea ser administrada, e que, nas palavras da autora, “se nós administramos” a questão social, significa que esta não tem solução nesse horizonte societário, mantendo-a em níveis aceitáveis do ponto de vista civilizatório e político, dadas as contradições em que é gestada, do ponto de vista institucional, das ameaças que a própria luta dos trabalhadores pode gerar à sociedade capitalista.

As funções do Estado social no Brasil, a partir da *Constituição de 1988*, por exemplo, são bem definidas do ponto de vista da legalidade, fazendo parte de uma sociedade burguesa madura, que compõem todas as tarefas que a burguesia têm de cumprir na manutenção da reprodução do sistema vigente. No século XX e início do século XXI, teve como tarefas a descampenização da população rural, a destruição das formas pretéritas de apropriação da riqueza e a capitalização do campo (PAIVA, 2016).

Para um segundo eixo estruturante de análise, torna-se fundamental problematizar a realidade latino-americana, que teve um papel fundamental no desenvolvimento de todo esse processo de avanço do capitalismo no mundo. Esse papel foi muito marcado pelas próprias características de países colonizados, pela forma de produção agrícola e pelo seu sistema agroexportador de riquezas baseado não necessariamente em modelos capitalistas de produção e expropriação.

No tocante às expressões da questão social, a partir do século XX, a forte onda de lutas sociais em países latino-americanos demonstra os intensos conflitos advindos da relação capital-trabalho, com um Estado republicano que já surge com tarefas burguesas definidas e colocadas constantemente em desequilíbrio pela relação conflituosa com a classe trabalhadora superexplorada. A forma de produzir riquezas na sociedade capitalista de países periféricos, caso da América Latina, parte de um regime centrado na grande propriedade agrária e no trabalho escravizado, com um grau de exploração de acumulação excessivo, em face dos países centrais, onde o conflito dessa sociedade agrária, escravocrata, vinha se combinar com a sociedade urbana industrial do modo de produção tipicamente capitalista (Op. cit).

O século XX foi para os latino-americanos uma combinação da expansão do processo de modernização capitalista de ascensão das lutas sociais e, desde os anos 1960, de uma ofensiva imperialista sobre essa sociedade. Os golpes, por exemplo, são formas clássicas para explicar como a questão se colocava nas economias periféricas dependentes. Os anos entre 1950 e 1960 representam uma forte onda de efervescência de movimentos sociais, em especial, os camponeses, tendo como resposta a essa movimentação as ditaduras que se instauraram historicamente (BRETTAS, 2017). Foi nesse

cenário que o capital internacional financeiro estrutura suas bases nos países latino-americanos, em diversos segmentos societários, especialmente, na modernização conservadora do campo.

Democratizar o mecanismo de expansão das políticas sociais como forma de negociação do conflito social passou a se generalizar na América Latina, sendo as grandes conquistas sociais dadas nesse contexto. Entretanto, entramos em um outro ciclo que, para Paiva (2016), define-se como “ditadura do capital, do regime neoliberal, em que o ascenso das formas de dominação do próprio capital dipensaram, muitas vezes, estratégias de satisfação da classe trabalhadora de conquistas sociais”. A forma como se busca solucionar a questão social está diretamente vinculada à forma como o capitalismo se organiza mundialmente. A questão social, no capitalismo monopolista, ganha a sua administração por via de políticas sociais: ao mesmo tempo em que passam a ser instrumento de tradução direta das respostas a questão social no capitalismo monopolista, são portadoras de uma conflitualidade que é posta no âmbito da luta de classes (BECHER, 2021). O que nos parece central nesta discussão consiste exatamente nessa resposta à questão social, por meio de políticas sociais, embora estejam imersas no antagonismo entre capital e trabalho e no conjunto de estratégias de dominação do capital sob o trabalho. Assim, representam a possibilidade real de luta da classe trabalhadora, portanto, são contradições diretas das tensões e conquistas que a classe trabalhadora é capaz de acumular frente aos mecanismos de expropriação e dominação, na medida em que também desvelam o caráter conflituoso do próprio capital.

A política social é produto desta contradição e, em si, torna-a contraditória, pois atende aos interesses da luta de classes refuncionalizadas pelo Estado burguês e do capital, em continuar impondo as formas de exploração da sociedade trabalhadora, e, ao mesmo tempo, conter conflitos sociais. Portanto, a política social não se resume apenas em administração da pobreza, configura-se como um processo mundial em que a classe trabalhadora detém, através dela, a conquista de direitos sociais diversos (PAIVA, 2006).

As políticas sociais correspondem à tradução contemporânea mais clara do que chamamos de expressões da questão social, ganhando diferentes estratégias, por exemplo, os programas de transferência de renda, que fazem parte de uma tecnologia recente das políticas sociais. A explicação marxista já nos faz ter clareza que a sociedade capitalista jamais será uma sociedade do pleno emprego, visto que, historicamente, segmentos da classe trabalhadora devem sobreviver de maneira diversa, com a riqueza socializada, por exemplo, diferente da riqueza do salário (PAIVA, 2006). Esse mecanismo é próprio das formas tardias do capital que, combinando sua expansão desenfreada com sua acumulação jamais vista, precisa produzir mais e com maior intensidade um contingente abaixo do exército industrial de reserva. Contingente esse que, apesar de necessário ao seu metabolismo, deve ser gerenciado sob o risco de converter-se em entrave ao próprio regime de acumulação (HARVEY, 2016).

Uma das características do capitalismo periférico e dependente consiste na forma de exploração marcada pela superexploração: relações de trabalho informais, desprovidas de proteção social, de direitos, com vínculos absolutamente precários, expandindo-se na medida em que a expansão do capital vai se generalizando. A condição desse trabalho superexplorado, como é o caso dos trabalhadores rurais safristas, passam a integrar um conjunto de trabalhadores cada vez maior, que antes estava protegido pela condição salarial e todo o sistema previdenciário.

Com a crise imposta no final dos anos 1980 em níveis mundiais, os programas de transferência de renda ganharam força nos países latino-americanos e despontaram como mecanismo dual, ora vistos como conquista social, ora como estratégia do capital em conter os “efeitos indesejados” do descontrole sob a pauperização (YAZBEK, 2007).

Um dos mecanismos que o capitalismo dependente aciona para reproduzir a riqueza consiste na superexploração do trabalho associado a programas de transferência de renda. A transferência monetária pelos programas sociais ingressa no processo enquanto valorização do salário, pois permite

ao trabalhador aumentar a renda e consumir mais, atendendo às suas necessidades básicas, fazendo que a economia funcione nos circuitos mais pauperizados da sociedade brasileira e o capital continue mantendo os salários abaixo do seu valor real.

Os programas sociais configuram-se, então, como mecanismo econômico e político de reprodução das formas de exploração do capital, e, ao mesmo tempo, como acesso a direitos sociais, por exemplo, alimentação. Compreendendo as políticas sociais nesse prisma, podemos dizer que o conjunto de políticas sociais no Brasil perpassa todas as agendas de políticas públicas existentes, justamente pela sua própria contradição. Calcada na ideia dessa contradição das políticas sociais, podemos dizer que as políticas agrárias e sociais estão aproximadas por esse movimento da contradição das relações entre capital e trabalho, e, sobretudo, da maneira com que o capital realiza a superexploração do trabalho, seja no campo ou na cidade.

A segmentação das políticas sociais, advindas da natureza constitutiva da própria *Constituição Federal de 1988*, coloca as políticas sociais em situação complicada. Os diversos segmentos de sujeitos como camponeses, Movimento Sem Terra, Movimento Sem Teto, a luta da juventude estudantil, dentre outros, acabam sendo dissolvidos em causas particulares e tornam a política fragmentada, tal como foi arquitetada pelo pensamento liberal conservador, pois, no século XIX, a política social torna-se disciplinada, dividindo-se em diferentes áreas, tornando-se especializada, gerando uma consequente e intencional falta de relação entre as políticas.

O campo, no entanto, é território formado segundo a dinâmica e a complexidade de todos os territórios, devendo ser entendido, para uma correta formulação de agendas e políticas públicas, de um ponto de vista mais complexo e, sobretudo, interligadas entre si.

As concepções teóricas sobre Proteção Social possuem relevância e um diálogo muito próximo com a dinâmica e o papel dos profissionais na gestão/execução das políticas sociais. Os gestores e operacionalizadores de políticas públicas possuem, por vezes, concepções teóricas distintas. Entretanto, um ponto em comum tangencia esse debate, no tocante ao território, cotidiano das relações sociais, dos conflitos agrários, das relações estabelecidas em territórios urbano e rural.

Ao olharmos a realidade latino-americana, em uma dimensão macro, onde há uma concentração grande de trabalhadores sem direitos previdenciários e trabalhistas garantidos, e imersos em um setor agropecuário com precárias condições de trabalho, expostos a produtos extremamente tóxicos e nocivos à saúde humana, os chamados agrotóxicos, por vezes, sem condições de moradia, fica evidente a dependência destes a programas sociais de transferência de renda, como parte fundamental da estratégia capitalista. Isso porque o campo brasileiro, marcado por um passado colonial que, como expõe Gorender (2013), é fruto de formas não capitalistas de acumulação que serviram historicamente ao regime de acumulação do capital mundial, tem ainda os traços de uma população desassistida de praticamente quaisquer políticas, incluindo-se aí o acesso à educação escolar, como demonstrado em Alves e Amaral Junior (2022), à saúde, entre outras.

Existe uma marcante correlação de forças entre as classes e, no atual cenário histórico, visualiza-se uma grande fragilidade da classe trabalhadora, não tendo, portanto, uma consolidação dos princípios democráticos que iam ao encontro dos direitos sociais mais básicos. Apresenta-se como resposta do Estado as políticas compensatórias, focalizadas em extremos daquilo que podemos demarcar como as expressões contemporâneas da “velha”<sup>33</sup> Questão Social. A proteção social universal não se efetiva,

---

<sup>33</sup> Para utilizar a analogia de José Paulo Netto (2018), de que não se trata de uma “nova” Questão Social, mas de novas expressões, segundo as reconfigurações do modo de produção capitalista.

pois as políticas públicas são ofertadas de forma fragmentada, sem a criação de uma rede de proteção ampliada, articulada e consistente que garantam direitos efetivos (ALMEIDA, 2018). Dessa forma, entendemos que o Estado configura-se como espaço de disputas, havendo, portanto, uma possibilidade de ampliação de direitos via luta de classes e não somente pela decisão do Estado. O Estado, em suma, reforça a perspectiva fragmentada do campo como território de vulnerabilidades específicas, ao passo que apresenta soluções irrisórias ou puramente paliativas para as consequências dessas vulnerabilidades.

A Vulnerabilidade se expressa no território, e, se é uma expressão, indica processos que determinaram a sua manifestação. Um dos problemas observados, no campo das políticas públicas, e que discutimos neste trabalho, consiste, justamente, compreendermos a vulnerabilidade muito mais como expressão do que como resultados dos processos que a determinaram (KOGA, 2013). Sendo, assim podemos afirmar que os territórios não são necessariamente vulneráveis. Se colocarmos território e vulnerabilidade como questões articuladas, corremos o risco de assumirmos uma abordagem imediatista. Convém, então, pensar espaços em que temos manifestações de vulnerabilidades, mas que estas não são as únicas e determinantes das dinâmicas territoriais presentes. Podemos, por exemplo, observar, nestes territórios, espaços de resistência à lógica capitalista do agronegócio, voltados à ampliação de formas mais brandas de produção e reprodução ampliada da vida, como o campesinato.

É primordial evitarmos fazer caracterizações imediatas entre vulnerabilidade e território, pois são questões complexas, nem sempre em relação igualitária. De fato, no campo das políticas públicas, torna-se primordial, compreender essas manifestações das vulnerabilidades, perpassando a realidade objetiva, e, assim, buscar compreender quais seriam as referências novas do que é a vivência em vulnerabilidade nos territórios. Ou seja, é necessário acrescentar um terceiro elemento no campo de análise: a resistência, pois os territórios são evidências de resistência, muito mais do que de vulnerabilidade, especialmente, territórios rurais, nos quais é possível notar formas ampliadas de produção e redução da vida, não necessariamente do modo de produção capitalista.

No campo das políticas sociais, precisamos romper com a visão estigmatizante e homogeneizadora, de classificar tanto pessoas, famílias e territórios como vulneráveis, a partir de seu cabedal de características isoladas – como a baixa renda per capita, condições de emprego e produção, entre outras. Há uma busca repetida em levantamento de indicadores, tipologias, tipificações, nomenclaturas e, na realidade, no que de fato precisamos atentar é a compreensão da essência dessas manifestações, sobretudo, nos fenômenos postos em território rural – e na dialética que os constitui.

## **2. Território, vulnerabilidades e a generacidade das leituras do rural nas políticas sociais**

O cenário econômico da década de 1980, aliado às pressões dos movimentos sociais, entidades de classe vinculadas à agricultura e a agentes políticos, contribuiu para que se fizessem alterações nas políticas governamentais, buscando maior espaço para a agricultura familiar, categoria que ganhou centralidade no debate a partir dos anos 1990. A própria *Constituição Federal de 1988* é uma materialização desses movimentos. Entretanto, é importante destacar que o ordenamento de políticas públicas seguiu a lógica neoliberal, já no início dos anos 1990, fazendo que os movimentos sociais fossem cooptados total ou parcialmente pelos interesses reais neoliberais, promovendo o enfraquecimento das lutas sociais pelo acesso à terra e, conseqüentemente, do acesso a direitos sociais, em especial, às políticas para a população do campo. Vale ressaltar, conforme demonstrado também por Amaral Junior (2020), que o campo passou a ser entendido como lugar do “antigo”, rapidamente substituído pelo novo emergente da dinâmica do próprio avanço do capitalismo no rural, crença que as vertentes desenvolvimentistas fizeram prosperar de múltiplas maneiras no Brasil.

A *Constituição de 1988* marca o início da redemocratização do Brasil. Com o fim da Ditadura Militar, estruturava-se, do ponto de vista da legalidade, uma sociedade democrática e de avanços, em especial, na seguridade social e nos direitos sociais. Na concepção de Rocha (2000, p. 19), “a Cons-

tituição Federal de 1988, por sua vez, coroou esse processo, atribuindo relevância à participação da sociedade na vida do Estado, ao instituir vários dispositivos nas esferas públicas de âmbito federal e local”. Essa Constituição ficou conhecida popularmente como “cidadã”, justamente pelo fato de a população ter interferido na definição de vários artigos, na qual foram incluídos mecanismos de decisão em âmbito federal, estadual, municipal. Outro grande avanço alcançado foi a descentralização das políticas sociais por meio de conselhos gestores de políticas, com representantes do Estado e da sociedade civil (ROCHA, 2000).

Os novos arranjos ao desenvolvimento da agricultura no Brasil, em particular para a agricultura familiar, derivam de ajustes neoliberais, efetivados por um conjunto de políticas emergenciais compensatórias. O conjunto das contrarreformas, não somente no Brasil, mas na maioria das sociedades capitalistas centrais, e em economias em desenvolvimento, a partir dos anos de 1990, decorre de um “novo padrão de políticas calcado na ideia de segurança e distributivismo social” (LUSTOSA, 2012, p. 221).

A partir dos anos 1990, surge uma agenda mundial de combate à fome, fomentando discussões na América do Norte, Europa Ocidental e América Latina, situação que traz a discussão sobre as redifinições na função da agricultura, produção agrícola e, sobretudo, da função social da pequena agricultura familiar (BECHER; ALVES; CORDEIRO, 2021). Os impactos dessas contrarreformas culminaram em uma transformação da política agrária em política social, e suas expressões no campo da produção e da reprodução social dos segmentos envolvidos (Op.cit).

Assim, as políticas agrárias se aproximaram cada vez mais das políticas sociais a partir da criação de diversos programas para um perfil social de agricultor específico, que não o patronal. São exemplos clássicos programas como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), o PNAE (Programa nacional de Alimentação Escolar), ligados diretamente à Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), como também, no campo da PNAS, os programas de transferência de renda, como é o caso do Programa Fomento às Atividades Rurais e no Paraná, especificamente, o Programa Renda Agricultor, instituídos exclusivamente para população do campo.

As políticas governamentais de acesso a terra no Brasil não conseguem promover um pacto político de sustentação para um projeto de redistribuição de terras. A resolução dos problemas agrários decorrentes de todo o processo histórico brasileiro não consiste apenas na entrega da terra a quem não a tem, necessitando de estratégias que compreendam a realidade social e responda aos anseios dos diversos públicos que coexistem no campo.

A coexistência desses públicos materializa-se em interesses distintos, de um lado, o camponês, e, do outro, os grandes interesses do capital por via do *agrobusiness*. O debate que emerge entre intelectuais configura-se em diferentes concepções teóricas sobre o desenvolvimento do capitalismo no campo, dentre elas, destacam-se dois paradigmas, a saber: o do capitalismo agrário e o da questão agrária.

Os conceitos de agricultor familiar e de camponês são concebidos pelos dois paradigmas de forma distinta. Para o paradigma do capitalismo agrário, a diferença está em dois aspectos: a) o camponês é sinônimo de atraso, resquício do feudalismo, da barbárie e, por isso, tende a desaparecer com o avanço do capitalismo, transformando-se em agricultor familiar; b) o agricultor familiar é importante e necessário, pois, de alguma forma, faz parte do agronegócio. Em síntese, ao agricultor familiar não sobraram muitas alternativas, pois, ou se enquadra na lógica do capital, tornando-se um “agronegocinho”, ou desaparece. Na concepção do filósofo:

Os teóricos do paradigma do capitalismo agrário acreditam que o único futuro para o campesinato está na metamorfose do camponês em agricultor familiar. Ou seja, como é inevitável a tendência ao desaparecimento do campesinato, a única possibilidade de sobrevivência do camponês consiste na sua transformação em agricultor familiar, inserindo-o plenamente no mercado, racionalizando ao máximo a sua produção (FELÍCIO, 2006, p. 211).

Para esse paradigma, o futuro do campo terá três opções: a) a inserção do camponês ao mercado; b) a pluriatividade; ou então c) políticas compensatórias e redistributivas. Sobre isso, o geógrafo Bernardo Mançano Fernandes (2005) considera que o impasse para o camponês consiste em duas alternativas: ou se metamorfoseia em agricultor familiar e se integra, ou se mantém como ele mesmo, sob o risco de desintegrar-se. Nesses termos, não há outra alternativa, porque não há perspectiva de esse sujeito continuar sendo camponês, na lógica do capital. O camponês é tido na sociedade capitalista como um “estorvo” para os que veem sua desintegração, “considerando que do campesinato podem surgir o capitalista e o proletário. Igualmente, é visto como um estorvo para os que veem sua integração, porque o camponês desenvolve, também, a luta contra o capital” (FERNANDES, 2000, p. 5) e suas diversas nuances de resistência no campo.

Muito embora apresentem similitudes entre as ideias de campesinato e agricultura familiar, no tocante à unidade familiar e à oposição ao agronegócio, “quando se trata de como é dada a forma de acesso à terra e a finalidade para a qual é dada a produção dessas duas categorias, as mesmas trazem pontos de distanciamentos entre si” (CRUZ; CASTRO DE AZEVEDO, 2022, p.290).

Destacam-se como diferenças principais entre essas categorias o grau de oposição que cada qual exerce frente ao agronegócio. O campesinato constitui-se pelo trabalho familiar e sua produção tem por base a ação comunitária, estabelecendo a relação de classe enquanto sujeito político, e cuja centralidade está em um modo de vida. Já a agricultura familiar, apesar de ter sua base no trabalho familiar, está atrelada de forma direta ao sistema capitalista, sendo espaço de contradições visto que se centra em um modo de produção (CRUZ; CASTRO DE AZEVEDO, 2022). Portanto, do ponto de vista político, o campo apresenta grande diversidade em suas dinâmicas socioespaciais, já que cada sujeito desempenha um papel diferente nessa teia. Coexistem, neste território, para além dos agricultores familiares, os assentados de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, povos da floresta, seringueiros, pescadores artesanais, aquicultores, silvicultores, dentre outros povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2006).

Somente a partir de 2002 surge, no Brasil, um conjunto de reorientações nos padrões de desenvolvimento agrário, decorrentes das políticas neoliberais, executadas no final dos anos 1980, substituindo o “Consenso de Washington” por um novo pacto “Pós-consenso de Washington” (LUSTOSA, 2012). No intento de analisarmos a realidade social da agricultura familiar, trazemos, a título de ilustração, a realidade rural da região sul brasileira. Desse modo, a partir do estudo *Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação*, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017), destacamos que 60,4% dos municípios, no Brasil, são predominantemente rurais.

A região sul brasileira é composta por 1.191 (mil cento e noventa e um) municípios, distribuídos pelos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A partir da classificação da PNAS (2004), pode-se classificar os municípios por porte populacional<sup>34</sup>. Na região sul brasileira, o percentual de 77,7% correspondente a 925 cidades agrupadas como Pequeno Porte 1; Pequeno Porte 2, com 160 cidades, correspondendo a 13,4% do total; considerado Porte Médio, 54 cidades, correspondendo a 4,5% do total; e Grande Porte, 1, 50 cidades com a porcentagem de 4,2%; por último, duas cidades como Grande Porte 2, com a porcentagem de 0,2% (IBGE, 2017). Dos 1.191 municípios que correspondem à região sul do Brasil, 399 (33,5%) municípios estão localizados no estado do Paraná. O agrupamento de Pequeno Porte 1 corresponde a 76,9% do total dos municípios paranaenses. Já as

---

<sup>34</sup> Pequeno Porte I (até 20.000 hab.); Pequeno Porte II (de 20.001 a 50.000 hab.); Médio Porte (de 50.001 a 100.000 hab.); Grande Porte I (de 100.001 a 900.000 hab.); Grande Porte II (mais de 900.000 hab) (PNAS, 2004).

idades com até 7.500 habitantes correspondem a 53,7% das cidades desse porte e, portanto, apresentam características rurais (BECHER; CORDEIRO, 2021).

Segundo dados do IBGE (2000), o Brasil rural tem hoje, aproximadamente, 31.845.211 pessoas. Na região sul, no meio urbano, vivem 20.321.999; no espaço rural, esse número é de 4.785.617, de um total de 25.107.616, ou seja, 80,9% vivem nas cidades e 19,1%, no rural. Ainda que a população urbana total seja maior, por todo o processo histórico de industrialização e ofensiva do capitalismo, o sistema de proteção social deve possuir essa equidade na relação urbano-rural.

Conforme dados do censo do IBGE (2020), o estado do Paraná, possui uma população estimada de 11.516.840 pessoas, elevando sua densidade demográfica para 56,01 hab./km<sup>2</sup>. A distribuição de população por porte dos municípios baseada no número de residentes em cada cidade não teve significativas modificações desde 2000. O Paraná continua sendo, em sua maioria, composto por municípios de pequeno porte e com baixa e média densidade demográfica (PARANÁ, 2017).

As cidades de pequeno porte com fortes características rurais têm, na agricultura, a maior concentração do Produto Interno Bruto (PIB). Em relação à situação da agricultura, no último IBGE (2017), o Paraná chegou a uma capacidade de produção de 15,3 milhões de toneladas de soja e 14 milhões de toneladas de milho, duas das principais culturas no estado. Na primeira delas, o estado tem a terceira melhor performance no Brasil, atrás de Mato Grosso (29,7 milhões de toneladas) e Rio Grande do Sul (17,3 milhões de toneladas); em relação ao milho, está na segunda colocação, atrás do Mato Grosso (28,5 milhões de toneladas), demonstrando seu potencial produtivo ao agronegócio (JORNAL GAZETA DO POVO, 2017).

Por outro lado, o Paraná perdeu em números na agricultura familiar. Cerca de sessenta mil famílias deixaram o campo entre 2006 e 2017 (IBGE, 2017). O território rural não está dissociado de traços sociais, políticos e econômicos de uma sociedade capitalista em crise estrutural, da mundialização do capital, e de constante transformação das relações sociais e produção. Percebem-se efeitos diretos e indiretos no modo de vida e de trabalho rural, na sociabilidade e, principalmente, no cotidiano da classe trabalhadora rural (LUSA, 2012).

É importante ressaltar que, a partir de uma análise das mesorregiões paranaenses, identificamos um número expressivo de municípios com características rurais na região central do estado, com a maioria da população vivendo em áreas rurais, destoando de um panorama do cenário geral paranaense.

A partir do panorama geral da região sul brasileira apresentado, estabelecemos, agora, o recorte para o estado do Paraná. A região central do estado apresenta índices elevados de municípios de pequeno porte 1, com população até vinte mil habitantes e, sobretudo, elementos constitutivos de relação com o campo, envolvendo desde o setor econômico até aspectos sociais, culturais e territoriais, tendo na agropecuária a principal atividade de renda das famílias.

Essas características regionais possibilitam dizer que os serviços públicos ofertados a nível de proteção social devem ser orientados por uma gestão territorial que leve em consideração essa particularidade. A compreensão de proteção social rural passa pelo atendimento e serviços na área de assistência social, saúde, previdência e, sobretudo, nas políticas transversais que incidem sobre os fenômenos sociais ali expressos (BECHER, 2021).

Em cenários como esses, merecem destaques as análises das acentuadas desigualdades entre a agricultura familiar e a agricultura patronal, um maior número de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, elevados índices de analfabetismo, trabalho informal, desigualdades de gênero, conflitos sociais, vulnerabilidades e risco social, pois possui uma população heterogênea e com características sociais e regionais diferenciadas, se levarmos em conta a diversidade territorial existente em todo cenário nacional, dentre elas: a) trabalhadores rurais sem-terra; b) trabalhadores rurais assentados que necessitam de infraestrutura e apoio à produção; c) agricultores familiares; d)

posseiros marcados pela insegurança jurídica em relação ao domínio da terra; e) populações ribeirinhas; f) comunidades quilombolas (que demandam o reconhecimento e a titulação de terras); g) agricultores que ocupam terras indígenas e precisam ser reassentados; h) extrativistas que lutam pela criação e pelo reconhecimento de reservas extrativistas; i) agricultores atingidos por barragens (BRASIL/MDS, 2005, p. 39). Nessa perspectiva, entende-se a complexidade de sujeitos que constituem os territórios rurais brasileiros, e a fragilidade de englobá-los genericamente apenas pelo prisma das vulnerabilidades que enfrentam, sem considerar as potencialidades latentes que suas formas de vida e de organização objetiva podem representar.

## Considerações Finais

As políticas sociais tornam-se fragmentadas e compensatórias pós-*CF 1988*. As tendências das políticas públicas no âmbito dos territórios rurais mostram-se incapazes de resolver questões estruturais do ponto de vista da produção dos diversos segmentos sociais que ali estão presentes. Desse modo, na ausência de projetos estruturantes, resta aos segmentos excluídos inserirem-se em programas de cunho social, ligados às diversas políticas sociais existentes, como alternativas de uma falácia, alicerçada na terminologia de “inclusão social”, que, de inclusiva, tem muito pouco.

O rural brasileiro ainda apresenta inúmeras complexidades e distintos sujeitos do campo, o que torna limitado e ineficiente atribuir a relação território-vulnerabilidades como fio condutor para se pensar em políticas, programas e projetos para o rural. Se colocamos de lado as formas intrínsecas de produção e reprodução ampliada da vida que orquestram os territórios rurais em detrimento das vulnerabilidades neles presentes, subtraímos todas as potencialidades de formular propostas interventivas que, de fato, possam se tornar revolucionárias.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D. M. F. **Proteção Social Não Contributiva no Brasil e Uruguai: Estratégias De Resistência Aos Ditames Dos Organismos Multilaterais**. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade Estadual de Londrina, 2018.

AMARAL JUNIOR, J. C. **A Pedagogia do Doméstico: uma memória apreendida da síntese dialética entre Economia Doméstica e Extensão Rural**. Tese (Doutorado em Memória: Linguagem e Sociedade) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, Bahia, 2020.

ALVES, A. E. S.; AMARAL JUNIOR, J. C. Trabalho-educação: extensão rural, modos de vida e a escola. In: **Cios da Terra: sobre trabalho, cultura, produção de saberes e educação do campo**. Uberlândia-MG: Editora Navegando, 2022. p. 111–128.

BECHER, C. **A Política Agrária no Brasil: Uma análise sobre o Alcance da Proteção Social No Campo**. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, Londrina, 2021.

BECHER, C.; ALVES, J. de M.; CORDEIRO, S. (2021). A política agrária a la brasileira: uma interseção entre política agrária e política de assistência social no Paraná. **Revista Campo-Território**, n. 16, v. 41, ago, p. 160–185. <https://doi.org/10.14393/RCT164108>

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/Suas**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006. **Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais**. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20042006/2006/lei/111326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2006/lei/111326.htm). Acesso em: 16 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação** – IBGE. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e Financeirização das Políticas Sociais no Brasil. **Temporalis**, Brasília-DF, ano 17, n. 34, jul./dez. 2017.

CRUZ, A. B. da; de CASTRO DE AZEVEDO, S. A diversidade do espaço rural e a influência das relações de produção na educação. **Revista Campo-Território**, n. 16, v. 43, dez. 2022, p. 289–314. <https://doi.org/10.14393/RCT164312>

FELÍCIO, M. J. Os camponeses, os agricultores familiares: paradigmas em questão. **Geografia**, v. 15, n. 1, jan./jun. 2006.

FERNANDES. Bernardo Mançano. Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GORENDER, J. Gênese e desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro. In: STEDILE, J. P. (Org.). **A Questão Agrária no Brasil - O debate na década de 1990**. São João Del-Rei-MG: Expressão Popular, 2013. v. 6, p. 19–54.

HARVEY, D. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

GAZETA DO POVO. **Censo agropecuário indica os setores em que o Paraná se destaca nacionalmente**. 2017. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/censo-agropecuario-2017-numeros-parana/>. Acesso em: 18 mar. 2020.

KOGA, Dirce. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 16, n.1, p. 30-42, jul./dez. 2013.

LUSA. Mailiz Garibotti. **O serviço social e as lutas sociais no campo: pensando nos movimentos sociais a partir das relações de gênero e da conquista de direitos**. Cbcis, 2012.

LUSTOSA, Maria das Graças Osório Pereira. **Reforma Agrária à Brasileira: política social e pobreza**. São Paulo: Cortez, 2012.

MARX, K. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **O Capital: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital**. Tradução Rubens Enderle. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MENDONÇA, S. R. **A Questão Agrária no Brasil - A classe dominante agrária: natureza e comportamento**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social - uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

PAIVA, Beatriz Augusto de. **Curso de capacitação política módulo 3.** Questão social, programas e políticas sociais. SLPG Advogados Associados, 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MuhI6JqLbi8>. Acesso em: 13 fev. 2022.

PAIVA, Beatriz Augusto de; OURIQUES, Nildo Domingos. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte? **Revista Katálysis**, v.9, n.2 jul./dez. 2006, p. 166-175.

PARANÁ. **Plano Decenal de Assistência Social do Estado do Paraná: 2016-2025.** Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS. Curitiba-PR: Secretaria da Família e Desenvolvimento Social, 2017. 220 p.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A política social brasileira no século XXI:** a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2007.

# PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO E REABILITAÇÃO PROFISSIONAL: EXPRESSÕES TERRITORIAIS EM PARANAÍ

Marília Gonçalves Dal Bello; Piedra dos Santos Roza; Virgílio Manuel Pereira Bernardino; Neide Derenzo; Flávia Xavier de Carvalho

## Introdução

A reestruturação produtiva nos anos de 1970 rebate no Brasil, nos anos de 1980 e 1990, quando o sistema produtivo passa a incorporar estratégias do modo de produção japonesa – Toyotismo. O contexto de precarização das relações de trabalho assola o país, principalmente, nos anos de 1990, tendo como marco o processo de reestruturação produtiva e seus rebatimentos no Brasil. A partir desse marco, a política protetiva previdenciária e, nela, a Reabilitação Profissional, ganha ainda mais relevância quando se observa o aumento do número de auxílios acidentados concedidos pelo INSS nos anos 2000.

Em relação à concessão do benefício auxílio-doença pela Previdência Social, identifica-se um aumento de 1.895.880 de benefícios, em 2004, para 2.581.402 em 2013, o que sinaliza um incremento de, aproximadamente, 36% no período. Mais especificamente, o auxílio-doença acidentário, aquele cuja incapacidade é relacionada ao trabalho, sofreu acréscimo de concessão da ordem de 84%, enquanto o benefício de espécie não acidentária (não relacionado ao trabalho) aumentou em cerca de 32% (BRASIL, 2013, p. 15).

Dados mais recentes divulgados pelo Ministério da Saúde sobre doenças e agravos relacionados à saúde do trabalhador referentes aos anos de 2015 a 2018, os Transtornos Mentais vêm liderando as causas do adoecimento no trabalho. Em seguida, a Perda Auditiva Induzida por Ruído Ocupacional (PAIR) e, por fim, doenças ou alergias na pele (dermatose), como importantes causas do adoecimento no trabalho (BRASIL, 2019).

Essa expansão dos Transtornos Mentais vinculados ao processo de trabalho vai na contramão de estatísticas sociais sobre as doenças do trabalho, pois, até então, o predomínio dos dados estava voltado para o adoecimento do corpo físico. Importante destacar que a saúde mental “passa a ser uma informação que não se pode desconsiderar, pois compromete a saúde do trabalhador. Assim, altera-se o paradigma epidemiológico do adoecer laboral” (BRASIL, 2016, p. 26).

Com o fim de identificar como tais processos têm recaído sobre condições de trabalho, definiu-se como objetivo estudar a distribuição territorial dos trabalhadores em Reabilitação Profissional na cidade de Paranaíba. Para tanto, foram coletadas informações de 43 trabalhadores no banco de dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), em 2018. O trabalho é considerado um estudo de caso, pois, de acordo com Severino (2007), essa modalidade de pesquisa “[...] se concentra no estudo de um caso particular, considerado representativo de um conjunto de casos análogos, por ele significativamente representativo. A coleta dos dados e sua análise se dão da mesma forma que nas pesquisas de campo, em geral.” (SEVERINO, 2007, p. 121).

Com fins de obter um maior aprofundamento teórico sobre proteção social, trabalho e território, foi realizado um levantamento de bibliografias em revistas científicas de referência para a Ciências Sociais Aplicadas, em especial, para o curso de Serviço Social. As publicações pesquisadas, tinham como classificação Qualis A1 e A2, conforme a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível

vel Superior (Capes). Foram considerados os artigos publicitados entre os anos de 2010 a 2018 cuja temática tivesse relação com o tema “Trabalho e Proteção Social”.

A pesquisa desenvolvida segue metodologia qualitativa, sendo caracterizada por Marconi e Lakatos (2011) como de natureza que “[...] preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano. Fornece análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamento” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 269).

O artigo está organizado em três partes: em um primeiro momento, será apresentada uma síntese sobre a precarização do trabalho a partir do processo de reestruturação produtiva e seus rebatimentos no Brasil. Em seguida, o texto apresenta um estudo sobre o Programa de Reabilitação Profissional, tendo como ponto de partida o *Manual Técnico de Procedimentos da Área de Reabilitação Profissional*, bem como as mudanças nele realizadas em 2018. E, por fim, apresentam-se os dados e a análise da pesquisa.

## 1. Reestruturação Produtiva e Precarização do Trabalho

No contexto de reestruturação produtiva nos anos de 1970, particularidades do processo de exploração capital trabalho se evidenciam pelo esgotamento do capitalismo monopolista, no pós-II Guerra Mundial, em um contexto no qual regressivas ondas de crescimento econômico demandaram novas estratégias de organização capitalista. Isso se dá em um movimento de superação da rigidez do modelo fordista/keynesiano, reorganizado a partir de um processo de “acumulação flexível”, que, sob comando do capital financeiro, orienta-se por um processo global mundial (NETTO, 1996).

No contexto perpassado pela reestruturação produtiva à precarização do processo de trabalho, aliam-se retrocessos à proteção ao trabalho, erigida sob o manto do Estado regulador de base Keynesiana. Destaca-se que, em período de predominância do taylorismo/fordismo, o Estado continha maior expressão interventiva nos países de capitalismo central. Já no modelo toyotista, a relação e a necessidade do Estado voltadas à organização dos meios de produção são características da forma administrativa do Estado neoliberal, dedicado a legitimar, viabilizar, sustentar e justificar “as novas formas e técnicas de produção e administração do trabalho” (SILVA; MARQUES; ROZA, 2018, p. 5).

No Brasil, o processo de reestruturação produtiva se materializou na década de 1990, segundo Carvalho (2014), particularizado pela reforma gerencial promovida pelo então governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Sustentada na ideia de Estado ineficiente, a proposição da reforma assentou-se em reduzir o Estado, a fim de torná-lo mais eficiente em funções essenciais, relegando as funções não essenciais, como as políticas sociais, principalmente, as de assistência social, cultura e educação à gestão do terceiro setor. Nesse ínterim, coube ao Estado priorizar a flexibilização; a valorização e a capacitação de recursos humanos; a redução do Estado; a limitação de suas funções como produtor de bens e serviços e a ampliação das funções reguladoras; o surgimento de novos paradigmas organizacionais (BEHRING, 2008)

Oliveira (2004) afirma que, em países de economia periférica como o Brasil, evidenciaram-se modificações no processo de trabalho no interior das unidades produtivas, na medida em que se introduziram outras relações industriais como a terceirização e o uso de novas tecnologias microeletrônicas como mecanismo de exploração da força de trabalho. Além disso, privatizaram-se empresas públicas e legitimou práticas empresárias que alimentaram a precarização das relações de trabalho.

Segundo Antunes (2015), se, no período entre meados da década de 1950 e 1960, estruturou-se, no Brasil, a produção de bens de consumo duráveis, como automóveis e eletrodomésticos, voltado ao consumo de um mercado restrito. De outro, organizou-se uma produção para exportação, não só de produtos primários, mas também de produtos industrializados de consumo. O rebaixamento do sa-

lário é apontado pelo autor como um atrativo ao capital monopolista, característica que, ainda muito presente no processo produtivo brasileiro, sustenta todo um processo de superexploração do trabalho, vinculado ao modelo de produção japonesa – Toyotismo.

Nesse sentido, é possível verificar que a pressão exercida sobre o trabalhador para a dominação e a obtenção do controle social é extremamente influenciável nas condições físicas e psíquicas, uma vez que o trabalhador é disciplinado, alienado e manipulado para não contestar a ordem burguesa (HARVEY, 1992, p. 119).

Vale ressaltar que, mesmo com a exigência de um trabalhador polivalente, o trabalho em equipe não foi extinto, mas, para isso, depende de maiores qualificações, sendo algo que não induz melhores remunerações. Para que isso mantivesse o controle de manifestações para a melhoria da qualidade do trabalho e salários, foi necessária a destruição de sindicatos, que terminou virando os sindicatos de empresas, sendo este um método de controle dos trabalhadores e de fragmentação da luta de classe (CUNHA, 2016, p. 200).

Como consequência, esse processo de precarização do trabalho materializa-se na relação direta entre trabalho terceirizado e alta incidência de acidente de trabalho, incluindo aqueles que resultam no óbito do trabalhador. Outra face desse processo diz respeito aos adoecimentos, sobretudo aqueles decorrentes de lesões osteomusculares e transtornos mentais. Sobre essa questão, Praum (2015) acrescenta que a precarização das condições de trabalho, independente do grau de modernização das linhas de produção ou do ambiente de trabalho, agrava-se quanto mais frágil a legislação protetora do trabalho e a organização sindical na localidade.

Antunes (2015) ainda destaca, como importante elemento do processo de reestruturação produtiva, com rebatimentos no Brasil, a flexibilidade das relações de trabalho, cujas expressões se fazem sentir na diminuição drástica das fronteiras entre atividade laboral e espaço da vida privada, no desmonte da legislação trabalhista, nas diferentes formas de contratação da força de trabalho e em sua expressão negada, o desemprego estrutural.

Carvalho (2018), ao discutir, em sua tese de doutorado, sobre adoecimento decorrente das condições de trabalho, afirma que o trabalho passa a causar “distúrbios físicos e psíquicos, como sensação de esgotamento, alienação ou perda do sentido ao realizar uma determinada atividade laboral, o que, em síntese, caracteriza um estranhamento no(do) trabalho vivenciado pelos trabalhadores”, uma vez que “não é a atividade laborativa propriamente dita que faz adoecer, mas sim o capital, que oculta a relação entre trabalho e doença e ainda culpabiliza a vítima pelo adoecimento” (CARVALHO, 2018, p. 82).

Essa perspectiva protetiva é intrínseca à sociabilidade do capital, demarcada por relações de classes, permeada pela exploração capital-trabalho, colocando em desvantagem a classe trabalhadora que possui como única forma de sobrevivência a venda da sua força de trabalho.

## **1.2 Reabilitação Profissional frente à precarização do trabalho**

No Brasil, a previdência social é parte do sistema de proteção social previsto pela Seguridade Social, por sua vez, compreendida por um conjunto de políticas de cidadania, sustentado por um pacto entre os desiguais, visando medidas de igualdades para que todos gozem de um padrão mínimo de uma vida civilizada.

Importante ressaltar que a previdência social, inscrita sob os princípios da universalidade e da igualdade, ainda é restrita aos trabalhadores com vínculo de segurado previdenciário. Essa característica segue uma tendência histórica posta para a Previdência Social, cujos primeiros direitos sociais à proteção social ao trabalho destinaram-se aos trabalhadores urbanos, com vínculos formais de trabalho. Conforme afirma Rizzotti (2001), o direito previdenciário

[...] nasceu limitado àquelas categorias de trabalhadores cujo potencial de organização, ou relativa influência na estrutura administrativa, do Estado, possibilitava impor ao erário público o ônus de sua sustentação financeira (a princípio, os ferroviários e outros segmentos do funcionalismo público), obtendo amparo na legislação para a organização e manutenção de seus fundos e pensões. (RIZZOTTI, 2001, p. 47).

Trata-se de uma relação de solidariedade com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldade. Ou seja, as adversidades e ameaças à garantia de provisão do próprio sustento deixam de ser problema meramente individual, do cidadão, e passam a constituir uma responsabilidade social, pública (VIANNA, 2000).

Vinculado ao Regime Geral da Previdência Social, o Programa de Reabilitação Profissional (PRP), do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), tem como foco o atendimento ao trabalhador incapacitado para o desempenho de suas atividades de origem, em decorrência de doença ou acidentes desencadeados ou não da sua relação de trabalho. Inserido no campo contraditório constitutivo da identidade da política pública, a perspectiva da reabilitação profissional, conforme ressaltam Spielmann e Bovo (2021), atende a interesses contraditórios – do trabalhador, mediante o reingresso no mercado de trabalho e do capital, ao reabsorver mão de obra qualificada.

Com base na lei que rege o Regime Geral da Previdência Social (Lei n.º 8.213 de 1991) e no Decreto n.º 3.048 de 1999, que regulamenta a previdência social, compreende-se por reabilitação profissional

assistência educativa ou reeducativa e de adaptação ou readaptação profissional, instituída sob a denominação genérica de habilitação e reabilitação profissional, visando proporcionar aos beneficiários incapacitados parcial ou totalmente para o trabalho, em caráter obrigatório, independente de carência, e às “pessoas portadoras de deficiência”<sup>35</sup>, os meios indicados para o reingresso no mercado de trabalho e no contexto em que vivem. (BRASIL, 1991).

É ainda garantia legal a absorção da mão de obra reabilitada por empresas, com cem funcionários ou mais, resguardados os devidos portes, conforme inscreve a Lei n.º 8213/1991, no seu Art 93. É também papel da política de saúde, uma vez que a condição de saúde e doença do trabalhador passa pelas condições de trabalho, cujo monitoramento cabe à vigilância sanitária e epidemiologia, conforme definição da Lei Orgânica da Saúde 8080/1990.

Assim, compreende-se a Saúde do Trabalhador como um processo dinâmico, cujos reflexos sociais, políticos e econômicos, influenciam nas diversas manifestações de doenças e agravos na saúde dos trabalhadores, o que irá refletir no seu modo de viver em ambiente familiar e comunitário. Sendo assim, a melhoria nas condições de saúde passa pelos avanços e investimentos nas políticas econômicas e sociais, portanto no seu potencial preventivo frente ao adoecimento decorrente das condições de trabalho (BRASIL, 2012, p. 37).

Ao longo do processo histórico, a Reabilitação Profissional foi construída por meio de diretrizes institucionais. Cabe destacar o Manual Técnico de Procedimentos da Área de Reabilitação Profissional de 2016, um importante marco histórico norteador do campo teórico e prático profissional. Ressalta-se, nesse ínterim, que, embora a referida normativa encontre-se revogada e substituída, todavia faz jus ao seu destaque.

---

<sup>35</sup> De acordo com o *Estatuto da Pessoa com Deficiência* (13.146/2015), art. 2 : “considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade [...]” (BRASIL, 2015, p. 8).

Nesse documento, observa-se a preocupação em compreender a Reabilitação Profissional como um processo complexo, no sentido de superar a visão biomédica da limitação funcional e compreender o trabalhador integrado ao seu meio. Fomenta-se aí a compreensão do território enquanto espaço de referência para o processo de reabilitação profissional, com possibilidade para compreender as expressões territorializadas dos reabilitados, logo, da precarização do trabalho, bem como sua relação com o lugar de moradia, relação de distância-proximidade com o local de trabalho, entre outros; presença-ausência de rede de serviços e equipamentos, por exemplo, Unidades Básicas de Saúde (UBS), Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), escolas, etc.

A concepção de território presente no referido documento toma por base referenciais teóricos, entre os quais aqueles sustentados pelos estudos de Milton Santos, calcados na ideia de território relacional. Para Santos (2003) a compreensão de território ultrapassa traçados administrativos, colocando-se como chão onde acontecem as vivências e as relações daqueles que o habitam. Com base na dialética marxista, o autor subsidia o entendimento das expressões da historicidade derivada da conjugação entre materialidade territorial e as ações humanas. Isto é, trabalho e política. Sendo assim, o conhecimento territorial e, nele, as relações sociais perpassada pelo modo de vida da classe trabalhadora, possibilita o conhecimento de pontos centrais para orientar a compreensão sobre as relações de trabalho, que passa pelas ofertas no mercado de trabalho e a qualidade das condições de trabalho.

Partindo do pressuposto e da afirmação que, à guisa das políticas públicas, são direcionadas pela condução política e econômica macrossocial, no ano de 2018, a Reabilitação Profissional passa notórias alterações, haja vista o cenário de mudança com o impeachment de Dilma Rousseff.

Desta feita, o *Manual Técnico de Procedimentos da Área de Reabilitação Profissional* passa por alterações, expressas pela supressão do aporte teórico sobre acessibilidade, trabalho, proteção social e território, resumindo a intervenção profissional a meros procedimentos técnico pragmáticos. Isso implica considerar a avaliação das incapacidades para o trabalho centrada nos aspectos físicos, deslocada, portanto, das situações concretas de trabalho e de suas relações sociais objetivadas nos territórios de vivência.

Apesar dos retrocessos no campo da Reabilitação Profissional expressos pela invisibilidade, entre outras, do território como chão para reflexão e intervenção da proteção social ao trabalho, esse trabalho se propõe a ressaltar a importância de se resgatá-lo e demarcá-lo como fundamental para a compreensão do processo de adoecimento do trabalhador e das possibilidades da Reabilitação Profissional.

## **1.2 Precarização do Trabalho: Paranavaí e seus territórios intraurbanos**

A cidade de Paranavaí está localizada no noroeste do estado do Paraná, a cerca de 500 km da capital, Curitiba. Trata-se de um município de pequeno porte II, com predominância para a população urbana, somada a um total de 89.454 mil habitantes, de maioria urbana. A maioria da população (21.986) situa-se na faixa etária produtiva entre 18 e 59 anos, com maior concentração na faixa entre 45 e 59 anos (IPARDES, 2020). É nessa faixa de idade, entre os trabalhadores produtivos mais velhos, que também se concentram os maiores números (47%) daqueles em processo de reabilitação, seguido daqueles com idade entre 31 a 40 anos (30%) e daqueles com 21 a 30 anos (21%).

A maioria da população ocupada (8.887 habitantes) está vinculada ao setor de comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas; seguida de 5.229 habitantes, inseridos no setor de indústrias de transformação e agricultura, pecuária, produção florestal, pesca; e de 4.893 habitantes trabalhadores na agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura (IPARDES, 2010).

São atividades que, em sua maioria, exigem esforços repetitivos, caracterizando um trabalho árduo e mal remunerado. A renda média *per capita* no município, segundo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M), é de R\$852,66, abaixo do salário mínimo do Paraná, de R\$1.383,80.

Santos (1979), ao escrever sobre os tipos de cidades, ressalta que sua concepção vai muito além dos dados demográficos e números populacionais, pois deve-se considerar e avaliar o que o desen-

volvimento industrial e as melhorias nas comunicações internas implicam para relações diretas entre as cidades mais importantes e as de níveis inferiores. Dessa forma, propõe, como classificação, a “capacidade de organização do espaço pela cidade”, reconhecida em seus diferentes tipos: “cidades locais, cidades regionais, metrópoles incompletas e metrópoles completas” (SANTOS, 1979, p. 223).

Para a estruturação deste tópico e fundamentação das análises das representações cartográficas, iremos abordar o conceito de lugar para nos aproximar do território vivido pelos trabalhadores reabilitados em Paranavaí.

Nesse sentido, Carlos (2007), em consonância com as bases teóricas de Milton Santos (2002), ressalta que o lugar é a base da reprodução da vida e pode ser analisado pela tríade habitante- identidade-lugar: “[...] É o espaço passível de ser sentido, pensado, apropriado e vivido através do corpo” (CARLOS, 2007, p. 17).

Sendo assim, os lugares analisados em Paranavaí, onde residem os reabilitados, são apropriados e vividos. Expressam, portanto, a identidade e a subjetividade, uma vez que as relações de vínculos existente no território com as relações de trabalho, com os serviços públicos, por exemplo, os meios de transporte para chegar ao trabalho, bem como com laços familiares e comunitários, são fatores que contribuem ou não para o processo de reabilitação profissional (CARLOS, 2007, p. 17).

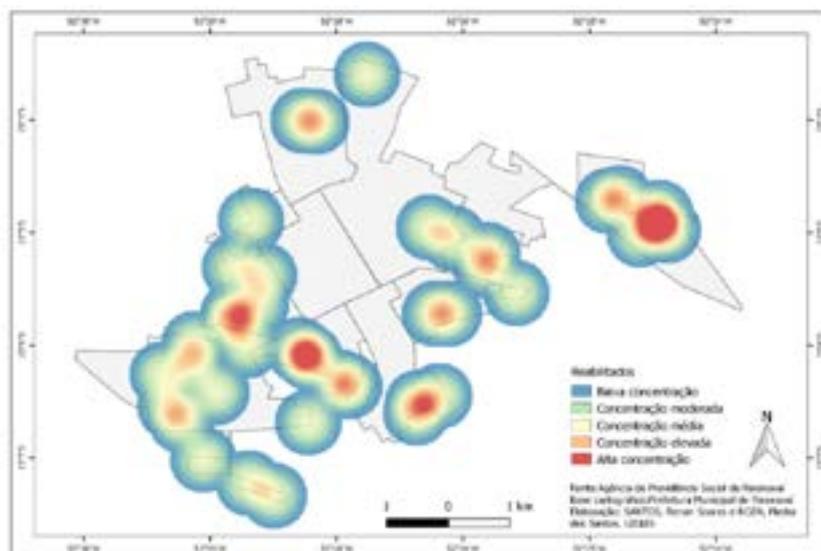
No item a seguir, há o georreferenciamento dos locais de moradia dos trabalhadores em processo de reabilitação profissional, no município de Paranavaí, em 2018.

### 1.2.1 Representação Georreferenciada dos Trabalhadores em Reabilitação

Neste item, o estudo propõe-se à apresentação e à análise das representações cartográficas, que expõem a prevalência dos reabilitados profissionais por lugares de moradias e a relação dos mesmos com o adoecimento decorrente das relações de trabalho, expressas nesses territórios. Os dados apresentados foram extraídos do banco de dados da Agência da Previdência Social (APS) de Paranavaí. Os dados disponibilizados para pesquisa dizem respeito a um universo de 43 trabalhadores que passaram pelo processo de reabilitação em 2018. A referência para a construção dos mapas foram os territórios de abrangência das 14 Unidades Básicas de Saúde (UBS) de Paranavaí, localizadas em área urbana.

Os territórios de abrangência das UBS na cidade são os mais atualizados e de fácil acesso, uma vez que as delimitações por bairros se encontravam ultrapassadas, pois seguiam o plano diretor que é atualizado a cada dez anos, e a próxima atualização seria realizada em 2019.

**Mapa 1** – Prevalência de Reabilitados por Território de Moradia em Paranavaí.



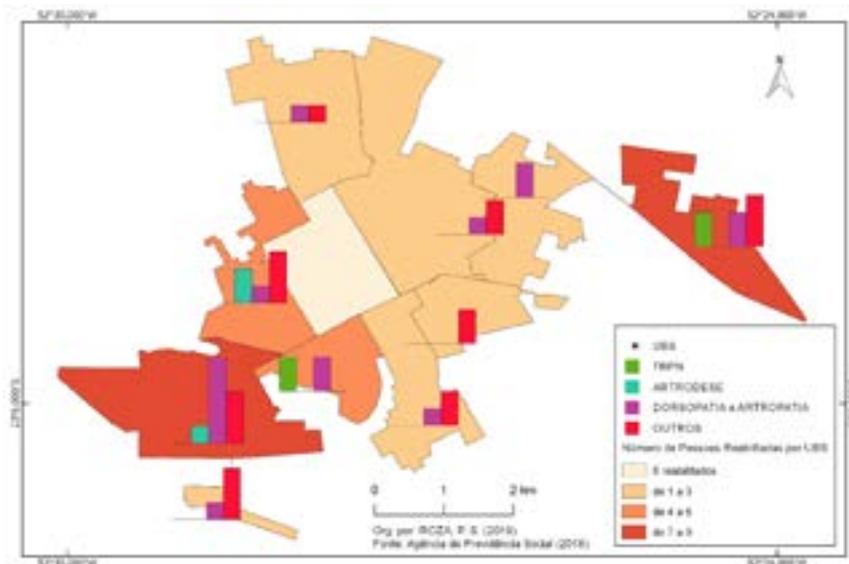
Fonte: Levantamentos de campo.

No mapa, observa-se que a maior concentração de trabalhadores em processo de reabilitação em 2018 localiza-se em um amplo cinturão periférico na cidade de Paranavaí, que pode ser visualizado na intensidade da cor vermelha, cuja coloração mais intensa sinaliza uma alta concentração de reabilitados. Por outro lado, quanto menos intensa a cor vermelha, menor é essa concentração. Isso aponta que os trabalhadores em processo de reabilitação residem, principalmente, em territórios mais afastados das regiões centrais, caracterizados pela distância, como são os territórios distritais, de Sumaré, onde o vermelho é o mais intenso. O bairro de Campo Belo, demarcado pela intensidade da cor vermelha, aponta para uma alta concentração de reabilitados. Nesse bairro, chamou a atenção o fato de, em uma mesma casa, residirem quatro trabalhadores em reabilitação, sendo que, entre esses, três tinham vínculo de trabalho como motorista e um como pedreiro. Ou seja, trata-se de trabalhadores cujas condições de trabalho precárias e mal remuneradas contribuíram para um baixo poder de consumo, como aquele associado à aquisição de moradia em regiões periféricas, onde a posse do imóvel é mais barata. Nesse caso, pode-se considerar que as condições de trabalho contribuem para manter os trabalhadores com menor poder aquisitivo distantes das regiões mais centrais da cidade.

Percebe-se, ainda, que as cores em tons mais claros, como alaranjado, amarelado, verde e azul, apontam para concentrações moderadas, médias e baixas, que representam os bairros periféricos, quais sejam, São Jorge, Vila Operária, Jardim Ipê, entre outros. Nas regiões centrais, na cidade de Paranavaí, não se observa concentração de reabilitados, o que aponta que a condição de trabalho determina o processo saúde-doença dos trabalhadores, bem como a existência material, conforme pode ser observado no Mapa 3, ao trazer a prevalência de doenças por território.

No Mapa 2, é possível observar que é nas mais regiões periféricas onde estão as maiores concentrações de adoecimento decorrente do trabalho.

**Mapa 2** – Prevalência de doenças por território da cidade de Paranavaí



**Fonte:** Levantamentos de campo.

No que se refere ao Mapa 2, em um primeiro momento, para a análise das informações presentes no banco de dados cedido pela Agência de Previdência Social de Paranavaí, foi necessário classificar as doenças de acordo com a Classificação Internacional de Doenças (CID)<sup>36</sup>. Dessa forma, o Mapa 2

<sup>36</sup> Nessa classificação, destaca-se a importante contribuição da Prof.<sup>a</sup> Neide Derenzo vinculada ao colegiado de Enfermagem da Unespar/Paranavaí.

apresenta a concentração de doenças decorrentes do trabalho por território, a saber: Transtornos das Raízes e dos Plexos Nervosos (G-54 - TRPN), Artrodese (z – 98), Doenças do sistema Osteomuscular e tecido conjuntivo (dorsopatia e artropatia) e outros que incluem amputações, lesões, fraturas, transplantes, depressões, Acidente Vascular Cerebral (AVC), etc. (BRASIL, 1997).

De acordo com o Mapa 3, os bairros São Jorge e Monte Cristo são os que têm predominância de doenças associadas ao Sistema Osteomuscular e Tecido Conjuntivo (dorsopatia e artropatia), as quais “atingem predominantemente as articulações periféricas” (BRASIL, 1997). Esses bairros são representados pela cor vermelha, área da UBS São Jorge, e alaranjado, área da UBS do Monte Cristo.

No conjunto dos trabalhadores em processo de reabilitação, uma grande maioria (21) apresenta Doenças do Sistema Osteomuscular e tecido conjuntivo, sendo esse diagnóstico prevalente em 15 homens na faixa etária de 41 a 50 anos, conforme pode ser observado no mapa na cor roxa.

São doenças relacionadas ao desenvolvimento de artrite, infecções diretas da articulação, entre outras, comumente relacionadas e agravadas devido a atividades com esforço físico intenso e repetitivo, como é a ocupação de pedreiro, motorista e operador de máquina, desempenhadas pelos trabalhadores pesquisados.

Esse dado alinha-se ao desempenho de indicadores nacionais, conforme aponta o *Boletim Informativo do Ministério da Previdência Social*, em 2014. Considerado o período entre 2000 e 2011, os Distúrbios Osteomusculares representam 16,06% dos afastamentos do trabalho (BRASIL, 2014, p. 32).

Em relação ao percentual sobre o gênero dos pesquisados, de um universo de 43 pesquisados, 60% desse público são homens e 40%, mulheres. Ambos os gêneros realizavam atividades laborais que exigiam bastante força física, porém nota-se que os homens, em sua maioria, exerciam atividades remuneradas que mais expõem risco à saúde, comparando com as mulheres; todavia, não desmerece ou elimina o esforço físico realizado pelas mulheres.

As atividades remuneradas que mais predominaram aos homens foram as de pedreiro, motorista, segurança e operador de máquinas, enquanto, ao gênero feminino, suas atividades eram voltadas aos serviços domésticos e de auxiliares de produções.

Outra questão que contribuiu para a compreensão do adoecimento das mulheres pode estar associado a sobrecarga de trabalho. Vale ressaltar que, ao trabalho remunerado da mulher, soma-se aquele doméstico não remunerado. Horas que somadas totalizam a maioria das horas trabalhadas em todo mundo (PEREZ, 2001 *apud* FRANÇA; SCHIMANSKI, 2009, p. 74).

Dados do Ministério da Previdência Social (2014), referentes ao período entre 2004 e 2013, quando se observou um aumento no número de empregos formais no Brasil, levam a concluir que, embora tenha havido uma tendência de queda na concessão total do benefício auxílio-doença, quando relacionada ao aumento do emprego (vínculos), nos dez anos analisados (2004-2013), tal tendência foi invertida quando destacamos apenas a concessão do auxílio-doença acidentário, demonstrando uma tendência no aumento diferenciada entre os gêneros, significativamente maior para as mulheres (BRASIL, 2014, p. 33).

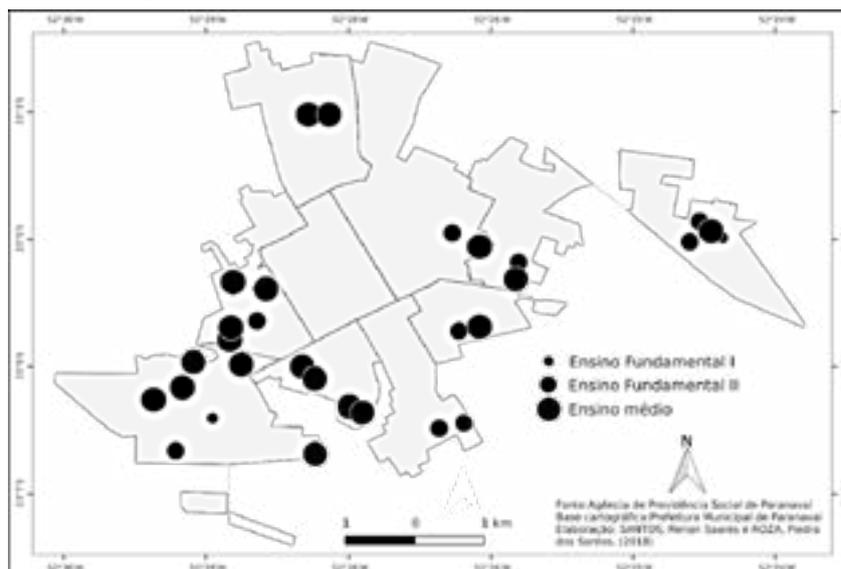
Como pode ser observado no Mapa 2, na cor verde, outra doença que teve prevalência entre os trabalhadores do gênero masculino foram os Transtornos das Raízes e dos Plexos Nervosos, cujos efeitos podem estar relacionados com a exposição ocupacional ou ambiental a uma diversidade de substâncias químicas, agentes físicos e demais fatores decorrentes da organização do trabalho, por exemplo, cobranças e exigências no desempenho de tarefas.

Já entre as mulheres, a prevalência foi de doenças relacionadas aos Transtornos de Tecidos Moles, como é a conhecida bursite, causada pela repetição de movimentos em determinadas articulações ou posições que possam causar danos à bursa. Trata-se de uma doença que, entre as mulheres pesquisadas, relaciona-se ao trabalho doméstico associado aos esforços repetitivos de joelhos e cotovelos por longos períodos (BRASIL, 1997).

Observa-se que, com as transformações societárias no modo de produção, advindas com o avanço do modelo toyotista, a exploração e a precarização da força daqueles que vivem do trabalho trouxeram mudanças em âmbitos federais, estaduais e municipais, acirrando as já condições preconizadas de trabalho presentes no Brasil (NETTO; BRAZ, 2006, p. 211).

Considera-se que, com o estudo territorial da reabilitação profissional, os municípios de médio e pequeno porte sofrem ainda mais quando comparados com os municípios de portes maiores, pois ficam estagnados e não possuem o mesmo desenvolvimento econômico, de emprego, quando comparados com municípios maiores. Aos olhos de Milton Santos, caracterizam-se como territórios “opacos”, viscosos, lentos, tendo um processo ainda maior de seletividade e disparidade social (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 261).

**Mapa 3 – Território e escolaridade dos reabilitados**



Fonte: INSS (2018).

Com base no Mapa 3, nota-se que os trabalhadores em processo de reabilitação, em sua maioria (47%), possuem o Ensino Médio completo. Em seguida, estão os trabalhadores que não completaram o Ensino Fundamental II (23%).

Observa-se que os maiores níveis de escolaridade, representados pelos círculos em preto em tamanhos maiores, estão localizados por todo o cinturão periférico da cidade, com prevalência para as extremidades Norte e Sul da cidade. Uma minoria (7%) não tem Ensino Fundamental I completo, ou seja, não completou até o 5º ano escolar.

Outro dado importante sobre o perfil dos trabalhadores em processo de reabilitação do INSS em Paranavaí foi a faixa etária dos pesquisados, expressiva entre a idade de 21 e 50 anos, sendo a prevalência do maior número de reabilitados presente na faixa entre 41 e 50 anos. Em seguida, estão aqueles com idade entre 31 e 40 anos.

Nota-se que os trabalhadores mais suscetíveis ao adoecimento em Paranavaí são aqueles que reúnem diversos fatores individuais e territoriais, como maior faixa etária, menor escolaridade, trabalhos mais precários, maior distância dos locais de trabalho e menor acesso às condições de serviços públicos, por exemplo, o transporte público.

A partir dos dados analisados, compreende-se que o trabalho precário está diretamente relacionado às doenças dos trabalhadores em processo de reabilitação na cidade de Paranavaí. A distribuição territorializada dessas doenças contribui para a compreensão de que as condições de trabalho determinam as condições de saúde, relegados aos trabalhadores moradores dos espaços periféricos, opacos, len-

tos, conforme nos lembra Santos e Silveira (2001), pois são demarcados por condições mais precárias de moradia e de acesso a serviços públicos (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 261).

Nesse sentido, as transformações societárias ocorridas no Brasil, na década de 1990, com o novo modo de produção das relações estabelecidas para o trabalho, atingem diversas regiões territoriais, sejam as cidades grandes, médias ou pequenas. Entretanto, as cidades médias e pequenas sofreram mais em diversos requisitos, como é a oferta de trabalho mais precário, somados aos limites no acesso a políticas públicas.

Sendo o espaço transformado pelo trabalho do homem, o capital, ao apropriar-se do trabalho, tem seus territórios modificados em favor dos seus interesses de acumulação de lucros. Com o avanço da modernidade, importantes transformações se abateram sobre o espaço, no que diz respeito a relações sociais, forma de produzir e o que é produzido. O espaço é inserido em um dado período histórico, assim como a materialização dos modos de produção capitalista (NASCIMENTO, 2016, p. 25).

Nesse sentido, a apropriação desse espaço produz inúmeras desigualdades sociais, uma vez que, associado ao processo de produção capitalista, ocorrem expressivas alterações no espaço, as quais se refletem no território. Assim, para mensurar as desigualdades presentes no território, “haveria que considerar desde as características naturais herdadas até as modalidades de modificação da materialidade no meio geográfico” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 259).

Santos e Silveira (2001) defendem que há “espaços luminosos” e “espaços opacos”, territórios com “fluidez”, outros com “viscosidade” e, ainda, “espaços da rapidez” e “espaços da lentidão”. Esses autores apontam para a necessidade de criar meios e condições para circulação de “homens”, produtos, mercadorias, trabalhos, informação, dinheiro, controle e ordens, da definição das possibilidades de abertura para a “fluidez”. Trata-se de um “processo seletivo e não igualitário”, como possibilidade para que essas regiões tenham maiores densidades de equipamentos, a fim de subsidiar o fluido do capital (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 261).

Nessa linha de raciocínio, os autores definem os espaços que dão ordens e controlam, e os “espaços que mandam” – ocupados seletivamente como espaços de decisões, da “fluidez” e da “rapidez”. São lugares com maiores números e melhores estruturas de vias, veículos privados, transportes públicos, instituições públicas e privadas, variedade de mercadoria, de empregos e do consumo (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

As características que se agregam ao território influenciam diretamente o processo, a quantidade, a proteção e as condições de trabalho, pois um território iluminado, rápido e fluido, pode estar vinculado a maiores possibilidades, ofertas e opções de empregos, em comparação com os territórios, mais lentos, com menos emprego de tecnologias e menores possibilidades de oferta de trabalho no campo da indústria e da informática (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 264).

De acordo com Rolnik (1999), os territórios que são excluídos “constituíram-se à revelia da presença do Estado” e os serviços públicos, quando desenvolvidos, são precários se comparados com outras regiões da mesma cidade. Para os trabalhadores daquelas políticas existentes nesses territórios, o trabalho é visto como “castigo” e os moradores sentem-se como se suas vidas obtivessem pouco valor (ROLNIK, 1999, p. 107).

Nessa mesma linha de raciocínio, Kowarick (1981) afirma que, nas regiões com mais demandas por acesso às políticas públicas, é onde elas estão menos presentes. Os autores, para se referir a essa relação inversamente proporcional, remetem à terminologia “cidadania invertida”, pois seu uso é desproporcional com os recursos disponíveis, ou seja, onde mais há concentração de infraestrutura e equipamento, não há o grosso da população para utilizar, fazendo que “[...] as rígidas e gritantes desigualdades socioeconômicas e políticas imperantes numa sociedade que, além do mais, tem longa e arraigada tradição elitista e autoritária que se traduz numa constante e profunda violação dos direitos individuais e coletivos” (KOWARICK; ANT, 1981, p. 36).

## Considerações finais

O trabalho de pesquisa apresentado, ao ter como objetivo estudar a distribuição territorial dos trabalhadores em reabilitação profissional na cidade de Paranavaí, no Paraná, apresentou importantes contribuições que permitiram um conhecimento aproximado sobre a distribuição territorial dos trabalhadores acometidos por adoecimento em decorrência dos precários vínculos de trabalho.

Os resultados alcançados apontam para um perfil de trabalhadores/as cujos trabalhos precarizados e inerentes a uma superexploração evidenciam processos de adoecimento e vínculo com o serviço de reabilitação profissional do INSS. Trata-se de trabalhadores que, diante da exploração do capital, estão imersos em trabalhos precários, flexibilizados e mal remunerados, cuja alternativa de sobrevivência é a venda da força de trabalho, a qual, evidentemente, conduzirá a processos de adoecimento.

Em sua maioria, são trabalhadores que residem em regiões periféricas, mais distantes dos locais de trabalho e também menos servida de serviços públicos, conforme observado durante todo processo de visitação aos territórios, no início de 2018. Além dos esforços provenientes da atividade braçal exigidos pelos trabalhadores, o local de moradia e o posto de trabalho são caracterizados como distantes, fato que evidencia a dependência do transporte público, ou seja, passam mais horas dentro dos meios de locomoção, estando mais predispostos ao cansaço e mais suscetíveis ao adoecimento, devido à sobrecarga laboral e às dificuldades sociais da vida diária.

São esses trabalhadores adoecidos que também demandam mais acesso aos serviços públicos, por exemplo, Unidades Básicas de Saúde (UBS), que, apesar de presentes com relativa proximidade da maioria dos locais de moradia dos reabilitados, muitas vezes não dispõem de atendimento qualificado, condizente com as necessidades dos trabalhadores, conforme muitos relatos dos moradores visitados durante o trabalho de campo. São esses trabalhadores que, ao buscarem melhorar o nível educacional, mediante ofertas de transporte particular, pago pelo Serviço de Reabilitação Profissional do INSS, deparam-se com ausência de acessibilidade nas ruas, a qual se agrava ainda mais somada à condição de trabalhadores que necessitam de próteses e órteses.

Isso leva a considerar que não bastam iniciativas isoladas da reabilitação profissional do INSS. É necessário articulação e intervenção coletiva das políticas públicas, bem como serviços públicos e, também, o setor privado (responsável pela empregabilidade), na cidade de Paranavaí, para o avanço de condições dignas e favoráveis ao retorno para o mercado de trabalho.

É preciso fomentar a construção de frentes de resistência e de defesa dos direitos dos trabalhadores, no sentido de fortalecer a mobilização e a luta do trabalhador, capaz de buscar por melhorias nas condições de trabalho.

Vivenciamos um contexto desafiador, movidos pelo acirramento da flexibilização do trabalho, alavancado pelas Reformas Trabalhistas e Previdenciárias, pelas constantes tentativas de desmatelamento dos sindicatos e organização dos trabalhadores, mas é preciso fortalecimento por meio de proteção social para que haja condições de resistência à diversidade de fenômenos sociais inerentes ao Programa de Reabilitação Profissional. E para que, nesse sentido, seja possível visualizar condições para ressignificar e construir novas formas de trabalho vivo, que faça sentido aos trabalhadores.

## REFÊRENCIAS

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ANTUNES, R; PRAUNA, L. Sociedade dos Adoecimento no Trabalho. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 123, jul./set. 2015, p. 407-427,

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Manual Técnico de Procedimentos da Área de Reabilitação Profissional**. v.1. Brasília, 2016.

BRASIL. **Decreto n.º 3.724, de 15 de jan. de 1919**. Dos Acidentes no Trabalho. Brasília-DF.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 7.036, de 10 de nov. de 1944**. Da Adaptação Profissional e do Reaproveitamento do Empregado Acidentado. Brasília-DF.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 3.048 de 06 de maio de 1999**, Artigo 141. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. **Principais causas de Afastamento do trabalho entre Homens e Mulheres Empregados na Iniciativa Privada**. Ministério da Previdência Social. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. 1 **Boletim Quadrimestral sobre Benefícios por Incapacidade**. Dia Mundial às Vítimas de Acidente de Trabalho. Brasília, 2014.

CARVALHO, F. X. **As alterações no programa de reabilitação profissional do instituto nacional do seguro social (INSS): garantia ou supressão de direitos**. Tese (Doutorado) – Ponta Grossa: UNPG, 2018.

NETTO, J. P. **Transformações Societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectivas da profissão no Brasil**. Revista Serviço Social e Sociedade, vol.50. São Paulo: Cortez, 2010.

OLIVEIRA, E. **Toyotismo no Brasil desencantamento da fábrica, envolvimento e resistência**. Editora.

SPIELMANN, C.K; BOVO, M.C. **Nas Interfaces da Saúde do Trabalhador: Reflexões acerca do Programa de Reabilitação Profissional do INSS, no Brasil**. Revista Pegada – vol. 22, n.1.

(Severino 2007; Nascimento 2016; Marconi e Lakatos 2011; Netto 1996; Silva, Marques e Roza 2018; Behringer 2008; Harvey 1992; Santos e Silveira 2001; Cunha 2016; Rozzotti 2001; Rolnik 1999; Kowarick 1981; Carlos 2007; Vianna 2000; Netto, Braz 2006; Santos 1979,2003. Ipardes 2010, FRANÇA; SCHIMANSKI, 2009)

# PARTE 3

## **Território e conexões com a Política Pública**

# OS TERRITÓRIOS EFÊMEROS DAS FEIRAS LIVRES: OS ESPAÇOS DO CAPITAL VISTOS COMO LUGARES DE RESISTÊNCIA

Virgílio Manuel Pereira Bernardino<sup>37</sup>

## Introdução

O tema deste capítulo é parte integrante da pesquisa de tese de Doutorado desenvolvida em Maringá-PR, Brasil na Universidade Estadual de Maringá, e em Leiria, Portugal, na Universidade de Lisboa. Neste estudo, entendemos que os novos e acelerados fluxos de informação e de mercadorias oriundos da globalização, característica do capitalismo contemporâneo, em sua fase financeira, permitem ao capital se mover com grande celeridade em busca por ampliação. Segundo Costa (2013), tal processo necessita eminentemente de espaço, ou, mais especificamente, de produzir e reproduzir o espaço do capital. Porém, paradoxalmente, o espaço também se produz e reproduz como resistência aos anseios deste modo de produção.

Nesse sentido, o novo espaço urbano oriundo da mundialização é dotado de dinamicidade, haja vista que o capitalismo em sua própria dinâmica proporcionada por suas atividades econômicas procura novas tipologias no espaço, reinventando-se e, nesse processo, também promove mudanças no comportamento da sociedade e no próprio espaço (re)produzido. Para a compreensão dos lugares de resistência “ilhados” pelos espaços do capital, no funcionamento do espaço urbano, é de fundamental importância o entendimento das atividades econômicas presentes nele.

Os lugares de resistência e os espaços do capital não podem ser separados um do outro, por se encontrarem imbricados. Porém, abordaremos separadamente as grandes superfícies de comércio e de consumo, que representam “espaços do capital” e as feiras tradicionais que, neste estudo, compõem os lugares de resistência e espaços de sobrevivência. Pois é o lugar, e não o espaço, que as pessoas vivem. É essencial compreendermos que lugar, espaço, tempo e escala, fazem parte dessas articulações socioespaciais. Assim, o processo, a totalidade e a contradição se encontram no argumento teórico dos textos a seguir, estabelecendo as bases para o conceito de produção dos lugares de resistência.

## 1. Os territórios efêmeros das feiras livres e as conflitualidades nos lugares públicos

Neste estudo, entendemos as Feiras Livres como espaços públicos apropriados pela população; são regiões, paisagens, um lugares, e porque não dizer, territórios (efêmeros), que permitem o encontro do campo com a cidade, do velho com moderno, do comércio com a “festa” sociabilização. As feiras possuem a condição de comércio temporário, efêmero, portanto, pois existem por algumas horas e depois desaparecem.

A partir do pensamento crítico sobre a erosão das leis, da autoridade pública e dos preceitos capita-

<sup>37</sup> Doutor em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM) e professor da Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR/campus de Paranavaí). E-mail: virgilio.bernardino@ies.unespar.edu.br.

listas nos lugares de resistência, deparamo-nos com conflitualidades nesses espaços de sobrevivência. Assim, apresentamos a lógica capitalista que permeia o processo de produção das feiras como espaços de sobrevivência, procurando desconstruir a imagem de apatia e conformismo, aparentemente geradas pela simpatia e gentilezas dos feirantes no trato com os consumidores.

Sob o discurso da sobrevivência, muitos feirantes assumem comportamentos conflituosos com as autoridades públicas e com os interesses dos capitalistas, que sugerem falta de ética e de honestidade (venda de produtos roubados, de armas, de contrafações, contrabando, etc.), incidindo sobre o modo de assujeitamento desses trabalhadores. Apesar das evidências dessas contradições serem mais gritantes nas feiras de Leiria, não exime, de modo algum, as feiras de Maringá: a questão é igualmente global. Nesse sentido, as autoridades enfrentam o desafio de conter essas práticas, evitando criminalizar e/ou impedir a sobrevivência do trabalhador e sua família, o que pode determinar inúmeros conflitos e choques.

Em Leiria, alguns feirantes estavam incomodados com a presença de um observador e pesquisador. Confundido como agente da ASAE (Autoridade de Segurança Alimentar e Económica em Portugal), feirantes fizeram ameaças à integridade física do pesquisador. Conforme o site oficial do Estado Português (<http://www.asae.pt>), a ASAE é a autoridade administrativa nacional especializada no âmbito da segurança alimentar e da fiscalização econômica. Desse modo, é responsável pela avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, bem como pela disciplina do exercício das atividades econômicas nos setores alimentar e não alimentar, mediante a fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora das mesmas.

Tratava-se de um grupo de feirantes que podia estar comercializando produtos de contrafação ou de procedência duvidosa e, também, estavam temerosos de terem de fornecer dados relativos à renda (Figura 1). Apesar da repressão do poder público, a presença de produtos com marcas globais (Adidas, NIKE, Timberland, Levis, entre outras), é comum, nas feiras portuguesas, e, na feira de Leiria, é célula dessa totalidade. Empiricamente, comprovou-se a feira como lugar de resistência ao Estado e ao paradigma dos espaços do capital. A existência de um posto de controle da prefeitura ao lado da feira de Leiria é, portanto, uma forma de fazer do Estado presença sentida. Conforme Lênin (1980, p. 12), “o Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados”. Seriam esses produtos consentidos pelo Estado e pelos grupos capitalistas hegemônicos com o propósito de tornar o consumidor trabalhador, de pequeno poder de compra, consumidor de marcas?

**Figura 1** – Produtos de contrafação ou de procedência duvidosa em Feira de Leiria (2012)



Fotos: Sandra (consumidora da feira de Leiria).

Os inquéritos aos feirantes da Feira dos Produtores de Maringá contrariaram as expectativas de só encontrar produtores. Os resultados, conforme Figura 2, indicam a existência de pelo menos 17% de feirantes revendedores (em estudo realizado em 2005, por Bernardino, eram 3,3%). Portanto, 83% dos feirantes entrevistados na Feira do Produtor responderam que são produtores da mercadoria que comercializam e deram a localização de sua propriedade. Os feirantes produtores que compram para revender o fazem principalmente em determinadas épocas do ano em que suas propriedades apresentam baixa produtividade, obrigando-os a adquirirem esses produtos para atender ao consumidor. Em observação ao regulamento interno da Feira do Produtor de Maringá, temos que:

Art. 2º - O objetivo precípua da Feira de Produtor é fomentar o aumento da produção municipal de produtos hortifrutigranjeiros, além de outros relacionados com o meio agrícola, com vendas de produtor diretamente ao consumidor, visando também o abastecimento do mercado, para que haja assim, equilíbrio entre oferta e a procura dos bens desenvolvidos no Município. (AFPRM, Lei n.º 3 061/92).

Ainda de acordo com o mesmo regulamento, o “Art. 11º - Às pessoas pretendentes em comercializar na Feira do Produtor, caberá provar a sua condição de produtor, declarando o lugar de suas culturas e tipos de produtos a vender” (AFPRM, Lei n.º 3 061/92).

**Figura 2** – Participação dos feirantes por atividade (2012)



Elaborado com SPHEND Brasil / NEMO - LEIA, 2014  
Org. Por: BERNARDINO, V. M. P.

Nesse sentido, o Estatuto Social da Associação da Feira do Produtor Rural de Maringá, Capítulo I, Art. 1º, § 1º, considera que “são associados os produtores, assim considerados aqueles que se dedicam ao ramo de hortifrutigranjeiro como proprietário, arrendatário ou parceiros”. O Capítulo III (Dos Associados), Art. 4º, coloca que “poderá associar-se, exclusivamente, produtores que tenham produção própria devidamente comprovada, produzida em imóvel de sua propriedade ou ocupada por processo legítimo, dentro da área de ação da sociedade”.

Em Leiria, como em outras feiras do Distrito, o número de feirantes produtores é reduzido, constituindo 24% dos entrevistados e apenas 5% do universo dos feirantes cadastrados. A falta de políticas públicas para atrair produtores para a feira reflete a falta de feirantes produtores e as feiras portuguesas foram inundadas por feirantes revendedores.

Atualmente, as feiras de Leiria (e de Portugal) foram dominadas por feirantes ciganos que constituem um grupo de resistência no enfrentamento do Estado e dão uma dinâmica diferenciada à economia do setor, contribuindo para a manutenção dessa economia. A fama dos ciganos de possuírem mercadorias de origem duvidosa é grande, o que causa revolta nos demais feirantes incomodados com os preços mais competitivos. Esses feirantes (concorrentes) acusam os ciganos de comercializarem produtos roubados e praticarem todos os tipos de ilegalidades, dessa forma suas mercadorias possuiriam preços imbatíveis. O receio de confrontos violentos com os feirantes ciganos acautela os que reclamam desse grupo. Nas palavras do geógrafo H. P. C. (2012), “as feiras [portuguesas] só existem por causa dos ciganos”.

O rito da feira tem, portanto, uma relação dialógica que não existe nos espaços do capital. A preocupação primordial do trabalhador feirante consiste na própria sobrevivência e não necessariamente à obtenção de mais-valia. No entanto, existe uma contradição interna no âmbito dessa categoria,

devendo-se considerar a possibilidade transitória de ocupação, pois para alguns trabalhadores a condição de feirante é uma contingência, não sendo um projeto de vida para todos. Nesse sentido, temos feirantes que acumulam e desenvolvem empreendimentos capitalistas com a apropriação da mais-valia de outros trabalhadores. Existem ainda empresários que possuem suas lojas mas aproveitam-se dos benefícios tributários das feiras, do perfil diferenciado dos consumidores e o modo de comércio arrojado (característico das feiras), para apresentar, nesses espaços públicos, suas mercadorias, como em uma vitrine. Essas realidades existem, mas não representam a totalidade. De um modo geral, trata-se de uma economia de sobrevivência que consiste em pequenas produções, isto é, nas quais os produtos não adquirem exclusivamente o caráter de mercadorias, sendo consumidos também pelo feirante produtor.

Esses espaços de re(ex)sistência caracterizam-se ainda pela grande flexibilidade ocupacional, uma vez que muitos feirantes também possuem outras atividades ou trabalhos paralelos (pintores, agricultores, artesãos, etc.). Ocorrem, portanto, grandes transformações, adaptações e resistências nas mais diversas atividades econômicas, inclusive não relacionadas entre si e com poucos recursos. As feiras são atividades econômicas marcadas pela rigidez de seu espaço-tempo de realização e seus atores pouco capitalizados dependem profundamente dos conteúdos dos espaços públicos onde estão inseridos. Cada espaço do capital teve, a cada tempo, um papel específico no processo produtivo.

## **2. As feiras como lugares de re(ex)sistência de espaços e sobrevivência**

Os lugares de re(ex)sistência que apresentamos atendem à interação dialética entre resistir para existir e existir para resistir, pressupondo conflito. O desenvolvimento desigual dos espaços geográficos continua sendo importante para a continuidade do capitalismo e, do mesmo modo, é por meio dessas diferenças que os espaços do capital se expandem de forma mais vigorosa. A desigualdade geográfica é uma condição para a sua existência. Se ela não existir, então deve ser criada, afirma Harvey (2010). Nesse caso, a resistência é uma força que pressupõe a desigualdade de desenvolvimento dos espaços geográficos.

A resistência para a existência é predicado das classes menos favorecidas. Lefebvre (2009) considera essa resistência como autogestão. É uma luta coletiva contra a hegemonia dos espaços do capital, para garantir a sobrevivência de classes menos favorecidas. Esse processo de resistência, ao contrário de ser o fim, serve como início de reflexão e aprendizado para os oprimidos. Assim, argumenta Lefebvre (2009), cada vez que um grupo social se recusa a aceitar as suas condições de existência, de vida, ou de sobrevivência, não só o grupo passa a compreender sua própria força, como também passa a dominar a sua própria existência, ocorrendo a autogestão. A autogestão cria espaços diferenciais, que representam uma tendência antagônica ao capitalismo que se apresenta. Esses lugares indicam que os espaços do capital ainda não tiveram triunfo global total e que a resistência envolve (re)ação política e defesa dos espaços de sobrevivência. Nesse sentido, a luta é contra um sistema, que molda a vida econômica e social, “escravizando” os trabalhadores às suas necessidades.

O mundo não deveria ser somente produto das necessidades capitalistas. Lastimavelmente, tem sido resultado da imposição de uma lógica social onde impera o trabalho excedente e o controle dos recursos que formam os espaços do capital. Portanto, os lugares de re(ex)sistência são formados por lutas das classes menos favorecidas que se recusam à dominação dessa alienante espacialidade que transforma as condições sociais. Embora as feiras se insiram no modo de produção capitalista e dependam desse sistema, contrariam os interesses do capitalismo global, pois absorvem parte da mão de obra desempregada (principalmente, o trabalho familiar), abastecem a cidade com alimentos da pequena propriedade periurbana e rural, e contribuem para o desenvolvimento local. Para Costa (2013),

[...] as iniciativas de desenvolvimento também devem estar atentas para a necessidade de integração entre o rural e o urbano, estimulando a agricultura familiar a partir da diversidade na produção e melhoria na qualidade, bem como na viabilização de uma ação agroeco-

lógica que não descarta a criação de valor agregado a partir do uso de tecnologia na própria propriedade ou em cooperativas de produtores. Integrado a esse processo tem que estar a comercialização, estimulando-se o preço justo (COSTA, 2013, p. 192).

A venda itinerante, que é praticada em feiras é muito antiga, como já explicamos no capítulo inicial. Vivenciar a feira, em pleno terceiro milênio, é empiricizar a sobreposição desigual dos tempos e, desse modo, também a sobreposição dos espaços geográficos ao longo da história econômica da humanidade.

Esse espaço de sobrevivência não é produto do acaso, mas produto da história de lutas de trabalhadores urbanos e rurais com autoridades do poder público e os interesses dos espaços do capital, concorrentes no ocupar, organizar e administrar o espaço público. Sobre o comércio tradicional de rua na Europa, Barata Salgueiro (1996) explica que:

É um método em que o vendedor se desloca fazendo no geral uma volta que o leva a parar nos mesmos locais a intervalos regulares (uma ou várias vezes por semana, mas também existem referências a ciclos de cinco a nove dias). Características de áreas rurais com povoamento pouco concentrado ou com baixo nível de poder aquisitivo, onde o comércio fixo tinha dificuldade em subsistir, admitia-se que o comerciante itinerante tenderia a perder importância à medida que as sociedades fossem evoluindo. Embora seja difícil de medir o seu valor real, o comércio ambulante não representa uma quota muito expressiva do comércio a retalho na Europa, mas não se pode dizer que tenda para a extinção. Antes pelo contrário, terá recebido novo fôlego nos últimos anos em relação com a crise econômica e o aumento do desemprego que estimulam a actividade por conta própria. (BARATA SALGUEIRO, 1996, p. 8).

A recomposição e renovação das pequenas economias no período da globalização assume papéis particulares em cada espaço urbano. Com a globalização, a complexidade dos lugares de resistência se manifesta por meio da incorporação de certos objetos técnicos modernos nas pequenas economias, envolvendo o acesso à informação entre os atores não hegemônicos.

As novas tecnologias, principalmente, as de comunicação e informação, abarcam muito mais áreas e esferas de vida, pois intensificam a articulação em torno do repasse de serviços e contatos de trabalho entre esses agentes. O emprego do trabalho familiar é uma das características principais dos lugares de resistência, abrangendo o comércio e a indústria; ocorre, principalmente, em pequenas atividades econômicas que não possuem capacidade para atender a todas as exigências de regularização cobradas pelas instituições de regulamentação de empresas e do trabalho.

Nos lugares de resistência, encontram-se conflitos de poderes por espaço, onde a feira é “espaço efetivo da existência” (SARTRE, 1987) dos feirantes, sobretudo, dos feirantes produtores. No que tange à cultura, à vida social e ao domínio do espaço, Paullaval (2007) mostra que a cultura é uma criação coletiva e renovada dos homens, ou seja, “é a soma dos comportamentos, dos saberes, das técnicas, dos conhecimentos e dos valores acumulados pelos indivíduos durante suas vidas e em uma outra escala, pelo conjunto dos grupos de que fazem parte” (p. 63). Portanto, para esse autor, a cultura é uma criação coletiva e reconstruída dos homens, que se define nos contextos da vida social que são, ao mesmo tempo, os meios de organizar e de dominar o espaço.

As identidades culturais daí provenientes limitam as marcas exteriores do capitalismo global nas feiras e explicam como diferentes sistemas de valor podem coexistir num mesmo espaço-tempo.

Desse modo, o capitalista busca outros argumentos para estreitar os efeitos da identidade cultural local, apropriando-se também do poder político para “limpar” dos lugares de resistência os valores tradicionais, os costumes e hábitos populares, implantando novas identidades voltadas para o consumo. Para isso, apoia-se na legislação, nos preceitos sanitários, nos modos de produção e se apropria do trabalho do produtor, que se torna dependente.

Como assegura Claval (2007, p. 64), a transmissão das experiências coletivas e origem das identidades culturais, não é um conjunto fechado e imutável de técnicas e comportamentos, pois a cultura se modifica constantemente, sob efeito das iniciativas ou das inovações dos espaços do capital. Coutinho et al. (2006) mostram que:

Como numa sala de espelhos, a feira livre pode refletir uma imagem positiva ou negativa, dependendo do ângulo que é observada. Do ponto de vista cultural, a feira livre é uma importante instituição que resguarda tradições, indiferente ao processo de modernização. No entanto, se este processo de resistência transforma a feira num autêntico museu a céu aberto, também coloca em risco a sua continuidade, uma vez que a manipulação dos alimentos comercializados reproduz práticas ultrapassadas e apresenta graves problemas higiênico-sanitários, que podem, inclusive, prejudicar a saúde do consumidor (COUTINHO et al., 2006, p. 5).

A reprodução da vida sofre com as contradições do espaço, que se molda pelos interesses e necessidades da reprodução do capital, sob influência do poder do Estado. Nesse processo, geram-se novas relações sociais que se (re)produzem do cotidiano. Como afirma Gonçalves (2007),

Como decorrência da reprodução do capital (e do poder), um novo espaço tende a se criar em uma escala que transcende aquela do lugar, ligando os lugares à rede mundial como consequência da extensão do capitalismo, da ampliação do mundo da mercadoria e do aprofundamento da divisão social e espacial do trabalho na busca de uma nova racionalidade de acumulação, baseada no emprego maciço do saber e da técnica no processo de produção material, bem como da supremacia de um poder político que tende a homogeneizar o espaço e os usos do espaço através do controle, da vigilância. (GONÇALVES, 2007, p. 42).

Trata-se da imposição das condições promovidas pelas novas tecnologias nas grandes superfícies dos espaços do capital sobre os lugares de resistência (nas feiras), projetando um futuro ideal para continuarem realizando acumulação. Desse modo, os espaços de sobrevivência entram em conflito com os interesses dos espaços do capital, como os supermercados, que se encontram por toda a parte. Donos de suas próprias condições de trabalho, os feirantes empregam o seu trabalho para o sustento e dignidade de suas famílias, em vez promover o enriquecimento do capitalista.

A diferença entre a feira e o supermercado também está no contato humano que se faz presente com as sugestões dos feirantes para que o consumidor/amigo leve o melhor produto; nas trocas de receitas; na amizade que faz muito antes da fidelização do consumidor, entre outros. A contradição desses dois espaços (a feira e o supermercado), diametralmente opostos no desenvolvimento temporal do modo de produção capitalista, manifesta-se no espaço urbano numa luta de forças desiguais.

As feiras e os supermercados apresentam dinâmicas econômicas particulares, porém estão interligados. Apesar de existirem conflitos entre os interesses das grandes superfícies e das feiras, em alguns casos as feiras até lhe são úteis para o escoamento de certos artigos. Como no caso dos capitalistas que desejam conquistar os consumidores de menor poder de compra, com artigos de qualidade inferior ou porque desejam reduzir os estoques de produtos fora de estação, em espaços de consumo mais democráticos.

Os lugares de resistência surgem das experiências que constroem e reconstroem a identidade dos sujeitos. Os efeitos da resistência sobre a identidade dos sujeitos pode ser profundamente transformadora. Mas pode igualmente resultar na confirmação ou fortalecimento de identidades existentes, contribuindo, ironicamente, para a manutenção do *status quo* (GUPTA; FERGUSON, 1997, p. 19).

Featherstone (1996, p. 16) afirma que existe uma resistência à onda modernizante, abalizada nos signos culturais capazes que envolvem os indivíduos em rituais ou cerimônias que constroem identidades e pertencimento à uma determinada comunidade.

As feiras, como se sabe, também participam da produção propriamente dita: produção, circulação, distribuição e consumo. Quanto à escala econômica, pode ser que sua participação não seja tão relevante, mas sua importância humana é indiscutível. São atividades que conseguiram sobreviver aos tempos modernos sem mudar significativamente, sofreram apenas pequenas adaptações. De fato não existem diferenças gritantes entre uma feira de Maringá e uma feira de Leiria, conforme pode ser observado na Figura 3.

**Figura 3** – As feiras de Maringá (2013) e Leiria (2012), respectivamente, como resistência aos tempos modernos



Fonte: Bernardino, V.M.P.

O movimento, nestes espaços do acontecer solidário é constante, a imobilidade está presente apenas nas fotos. Como assinala Heine (1988, p. 77), “*el hombre moderno de la edad urbana es, por lo tanto, el mayor nómada de todos los tiempos*”.

As feiras podem ser entendidas como uma oportunidade de trabalho utilizadas predominantemente pela população desempregada ou desprovida de capitais para investir em sua atividade econômica. Atividade econômica que resiste às exigências da legislação local e do capitalismo global.

A grande diversidade de feiras e outras pequenas economias (vendedores ambulantes, camelôs) e sua constante transformação revela que a criatividade é o principal elemento dos lugares de resistência. Nesse sentido, Braudel (1998) coloca que “[...] seu papel é romper o círculo demasiado estreito de trocas normais. Sob sua forma elementar, as feiras ainda hoje existem”. Prossegue Braudel expondo que, pelo menos, essas instituições tidas como arcaicas continuam sobrevivendo e resistindo aos processos modernizadores, de maneira imbatível e, “[...] em dias fixos, ante nossos olhos, reconstituem-se nos locais habituais de nossas cidades, com suas desordens, sua afluência, seus pregões, seus odores violentos e o frescor de seus gêneros” (BRAUDEL, 1998, p. 14).

Ao mesmo tempo em que os espaços do capital, graças às modernizações técnicas e aos grandes investimentos, vêm se consolidando cada vez mais como poupadores de mão de obra, os lugares de resistência se destacam como os relevantes provedores de ocupação e renda às populações mais pobres. Afinal, “no sentido de fazer o trabalhador coletivo, e por meio dele o capital, valioso como força produtiva social, cada trabalhador precisa ser mantido pobre em forças produtivas individuais” (SMITH, 1988, p. 90). Portanto, no modo de produção capitalista, as relações econômicas são estabelecidas em favor dos agentes mais fortes, capazes de criar condições excludentes para a força de trabalho menos qualificada.

Nesse sentido, em entrevista aos principais trabalhadores envolvidos no processo de manutenção das feiras em Maringá e Leiria, estes fizeram os seguintes comentários:

*Penso que as feiras têm futuro sim. Chegou-se a pensar aqui há alguns anos atrás que os*

*centros comerciais [supermercados] iriam acabar com as feiras mas, [...] nota-se que as feiras tem alguma quebra mas [...], penso que tem futuro sim (Informação verbal).* (Feirante e representante dos feirantes da Feira de Leiria. Novembro de 2012).

*A nossa [feira] tem [futuro] porque tem produto diferenciado, que é a mercadoria de melhor qualidade, que você não vai encontrar em supermercado nenhum e com um fator essencial, que é a mercadoria fresquinha, direto do produtor (Informação verbal).* (Feirante e presidente da Feira do Produtor de Maringá. Maio de 2012).

*[...] no Brasil, eu acredito que sim [as feiras têm futuro], porque a população tem vontade de frequentar uma feira. Não é o caso de alguns países que [os consumidores] preferem um ambiente fechado. Com a entrada dos supermercados, tivemos concorrência forte uns anos atrás, mas ela [a feira] sobreviveu bem [...] (Informação verbal).* (Engenheiro agrônomo da Emater-PR e Coordenador da feira do Produtor de Maringá. Maio de 2012).

*Acreditamos que [as feiras têm futuro] sim. Com o tempo elas vão se adaptando. A feira do produtor ela tem fila de espera até hoje e o produtor rural, por mais que esteja existindo o êxodo rural, porque nem todos os filhos ou a grande maioria dos filhos não tem condições de [ou não querem] continuar na terra como os pais. Hoje em dia o governo tem tantos projetos e tantas formas de incentivo à agricultura familiar, então eles estão se adaptando também. Haviam produtores que vendiam exclusivamente legumes e hortaliças, aí as feiras começaram a trabalhar com o minimamente processado, e o público começou a pedir [...]. Hoje tem feirantes que só trabalham com o minimamente processado, tudo cortadinho, embaladinho, pronto para o consumo (Informação verbal).* (Gerente de controle de feiras livres da Prefeitura de Maringá. Maio de 2012).

*A tendência, é sim para ter futuro. Se calhar,... felizmente ou infelizmente, isso já não sabemos. [...] Felizmente por um lado, mas se calhar as razões que levam a isso, não são as mais felizes, não é? Que é o fato da atual crise econômica. É bom que as feiras tenham futuro. Acaba por ser também uma questão cultural, essencialmente. Não só comercial, mas também cultural. [...] São comercializados os produtos da época e os produtos dos locais, o que não acontece nos grandes centros comerciais. Infelizmente, as razões que levam a manutenção e viver essas feiras se compreendem essencialmente com a crise econômica (Informação verbal).* (Chefe de Divisão de feiras da Prefeitura de Leiria. Novembro de 2012).

Para continuar existindo, as feiras necessitam ser mais dinâmicas, inovadoras e prestativas, devendo possuir serviços personalizados aos consumidores, motivação relativa ao gerenciamento do negócio familiar, competência (investindo na formação) e profissionalismo.

A resistência das feiras se apoia na mobilização de feirantes em associações de feirantes, nos atos jurídicos, principalmente, contra a ditadura do controle sanitário e tributário. Como alerta Harvey (2004),

*Isso requer como reação que se organize um projeto de classe igualmente forte de prevenção e redução do risco, de recuperação e controle de recursos, em que a classe trabalhadora, os destituídos e os marginalizados assumam um papel de liderança. No momento em que eles estiverem desempenhando esse papel, vai ser possível trazer à baila toda a questão de construir um modo alternativo de produção, de troca e de consumo que não apenas reduza os riscos, como também seja ambiental e socialmente justo e sensível. (HARVEY, 2004, p. 292).*

Segundo Harvey (1980), “a menos que essa tendência atual possa ser modificada, sinto que, quase certamente, estaremos, também, sendo levados a um período de intenso conflito (que pode ser violento) dentro do sistema urbano” (HARVEY, 1980, p. 79). Assim, poderá resistir às dificuldades da comercialização que o feirante desenvolve, a saber: isolamento, falta de recursos, deficiências estruturais e ausência de qualificação técnica adequada.

## Considerações finais

Considerando a lógica do capital, tal como foi descrita anteriormente, o que se fez foi tornar os lugares de resistência, as feiras, como espaços de sobrevivência sob o signo da economia de sobrevivência. Não se trata de contrariar a “modernidade imediata” e a sua fluidez, e sim de se opor ao seu uso como instrumento perverso de produção e agravamento das desigualdades socioeconômicas.

Os movimentos de resistência, aclarados neste trabalho, não constituem defesa e manutenção das economias tradicionais em espaços de perpetuação do atraso e da pobreza. Ao contrário, buscamos, neste trabalho, a transformação de seus ambientes em lugares que até agora não são realidades, ou seja, “utopias vivas do processo”, conforme Harvey (2005). Somos levados a acreditar, no estudo comparativo das feiras de Maringá e Leiria, que os conflitos entre os lugares de resistência e espaços do capital, sobre a égide da sobrevivência, ocorrem no mundo como um todo.

É evidente que os espaços de sobrevivência, aqui representados pelas feiras, enfrentam muitos desafios, mas não deixaram de existir, pelo menos no Brasil e em Portugal. Porém, prever o futuro das feiras em todos os países do globo é improvável, pois requer uma perfeita compreensão dos processos globais do modo de produção capitalista, movidos por atores políticos, econômicos e sociais, que se manifestam de modo particular nos diferentes lugares do mundo.

Compreender essas mudanças requer uma avaliação realista da direção para o qual o sistema social e econômico como um todo está se movendo, frente a todos esses processos. É certo que a extinção das feiras representa o fim de um espaço de sobrevivência para os trabalhadores desempregados e produtores familiares e a redução de oportunidade de escolha, para os consumidores, entre os diferentes espaços de consumo. Seguramente, o impedimento de atividades econômicas de sobrevivência, nos espaços urbanos, acentuam as tensões sociais e sugerem uma condição de maior desigualdade e injustiça.

Os resultados deste estudo ainda revelam que este setor econômico encontra-se ameaçado pelas grandes superfícies de consumo que promovem mudanças culturais e também no comportamento do consumidor, comprometendo o consumo consciencioso e a sua sensibilidade ambiental. Além disso, os custos muito elevados com os deslocamentos, as restrições do poder público à entrada de novos feirantes e a não renovação dos feirantes idosos por mais jovens também sinalizam dificuldades de garantir a expansão dessa atividade no futuro. Sabe-se que o poder público permite o aumento das áreas dos supermercados e *shoppings*, sem muitas limitações, mas para as feiras os espaços são cada vez mais restringidos, não permitindo em muitos casos o ingresso de novos feirantes (pelo menos em Maringá).

Que as feiras brasileiras e portuguesas continuarão existindo é certo, pois as crises cíclicas no capitalismo produzem e reproduzem estagnação, desemprego e desigualdades, enquanto as feiras, oportunidade de sobrevivência.

O principal desafio dos trabalhadores do setor é ampliar a sua mobilização/ativismo, evitando o controle do Estado e sua neutralização pelos meios reacionários dos atores capitalistas. Não é tarefa fácil assegurar o futuro dos espaços de sobrevivência como das feiras que estudamos. Por agora, reafirmamos que as feiras são lugares de resistência às imposições do capitalismo global, compondo espaços banais e pontos de redes, pois estão enraizadas na cultura popular de brasileiros e portugueses.

Portanto, as feiras são estruturas sociais que refletem os valores da sociedade num dado lugar e momento; são espaços de sobrevivência que tendem a ocupar “pequenos” nichos de mercado, favorecidos pelos laços de confiança conquistados junto aos seus fregueses. Sendo assim, as feiras tradicionais de rua integram parte do conjunto compartilhado de ideias, memórias e sentimentos que unem uma população, fortalecendo sua identidade cultural e mantendo um vínculo com o rural. Particularmente, as feiras do Produtor de Maringá e de Leiria cumprem, de um lado, o papel de encontro

de classes e, de outro, o de viabilizar a circulação de capital. Além disso, com a existência de supermercados e novas tecnologias que permitem o *e-commerce*, fazer a feira é uma questão de resistência.

Por conseguinte, as feiras são verdadeiros museus culturais a céu aberto, pois o que nelas emerge é a própria cultura do lugar/região que alimenta esse ciclo e delas recebe informações necessárias para suas mudanças e adaptações às novas realidades do tempo e do espaço. Sabe-se que a feira não é uma economia discricionária e que os elementos do passado convivem com os do presente, adaptados às necessidades da lógica de um capitalismo de sobrevivência. Isso também resulta do estreitamento das relações do local com o global, uma vez que a nova lógica de produção acaba por formatar o consumidor, seus costumes e o consumo, além do próprio tempo e espaço.

É sabida a relevância das feiras no papel de estruturação e reestruturação da cidade, no passado, e também as suas presentes resistências às modernidades e às alterações de ordem econômica e política. As feiras conseguiram resistir à modernidade dos *shopping centers* e dos hipermercados com seus espaços planejados, abrigados das intempéries, com ar-condicionado e vitrines sedutoras, das propagandas sofisticadas em mídias de longo alcance, encurtando as distâncias entre o tradicional e o moderno, o trabalho familiar e a dignidade, o campo e a cidade.

Tal como o campo e a cidade, as feiras são resultantes do desenvolvimento desigual. Lugares diferenciados nos espaços do capital, pois, apesar de também possuírem conflitos e contradições próprias do capitalismo, revelam-se como espaços de sobrevivência.

Trata-se de apropriações do espaço público (uma possessão) e não de dominação (propriedade), mesmo porque são efêmeras. De outro modo, são formas coletivas de uso desses espaços, que se contrapõem ao paradigma dos modernos espaços de consumo das grandes superfícies, à segregação do espaço urbano, tornando a cidade mais viva. Assim, a possessão é um processo simbólico carregado de marcas do “vivido”; um tempo diverso e complexo como afirma Lefevre (2005). Por isso, é um lugar múltiplo, complexo, diferente dos outros espaços do capital, que se apresentam como unifuncionais e que atendem à lógica capitalista hegemônica. Assim, as feiras reciclam os espaços geográficos, dão-lhes múltipla funcionalidade, possibilitando a sobrevivência dos produtores familiares, comerciantes e prestadores de serviços; oportunizam também a concentração e a circulação de clientes no comércio circunvizinho ao lócus de trocas.

## REFERÊNCIAS

BARATA-SALGUEIRO, T.; CACHINHO, H. As relações cidade-comércio: dinâmicas de evolução e modelos interpretativos. In: CARRERAS, Carles; PACHECO, Susana Mara Miranda, (Orgs.) **Cidade e comércio: a rua comercial na perspectiva internacional**. Rio de Janeiro: Armazém das Letras, 2009.

BAUDRILLARD, J. **A sociedade de consumo**. Lisboa: Edições 70, 2005.

BRAUDEL F. **Civilização material, economia e capitalismo (Séculos XV-XVIII)**. O Jogo das Trocas. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

CACHINHO, H. P. **O comércio retalhista português: pós-modernidade, consumidores e espaço**. GEPE: Lisboa, 2002. (Versão da Tese de Doutorado apresentada à Universidade de Lisboa, em 1999).

CASTRO, E. I.; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. **Explorações geográficas: percursos no fim do século**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

CLAVAL, P. **A geografia cultural**. Tradução Luíz Fugazzola Pimenta e Margareth de Castro Afeche Pimenta. 3. ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2007.

COSTA, F. R. **A noção de municípios periféricos: contradições e desigualdades no Estado do Paraná.** Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual de Maringá, 2013. Disponível em: <<http://nou-rau.uem.br/nou-rau/document/?code=vtls000208710>>. Acesso em: 06 dez. 2013.

COUTINHO, E. P.; NEVES, H. C. N.; NEVES, H. C. N.; SILVA, E. M. G. Feiras livres do brejo paraibano: crise e perspectivas. XLIV CONGRESSO DA SOBE (Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural) – Questões Agrárias, Educação no Campo e Desenvolvimento. **Anais [...]**. Fortaleza, 2006. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/5/663.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2012.

COX, K. R. Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics. **Political Geography**, v.17, n.1, p. 1-23, 1998. Disponível em: <[http://www.elsevier-scitech.com/pdfs/JPGQ/1998\\_Spaces\\_of\\_development\\_spaces\\_of\\_engagement\\_and\\_the\\_politics\\_of\\_scale\\_or\\_looking\\_for\\_local\\_politics.pdf](http://www.elsevier-scitech.com/pdfs/JPGQ/1998_Spaces_of_development_spaces_of_engagement_and_the_politics_of_scale_or_looking_for_local_politics.pdf)>. Acesso em: 28 nov. 2013.

FEATHERSTONE, M. Localismo, globalismo e identidade cultural. **Revista Sociedade e Estado**, v. 11, n. 1., jan./jun. 1996, p. 9-42.

GHIZZO, M. R. **A mobilidade do consumo e a produção do espaço no aglomerado urbano de Maringá.** Maringá: UEM, 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual de Maringá, 2012. Disponível em: <<http://sites.uem.br/pge/documentos-para-publicacao/teses/teses-2012-pdfs/MarcioRobertoGhizzo.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

GONÇALVES, R. **Globalização e desnacionalização.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

GUPTA, A. e FERGUSON, J. **Culture, power, place: explorations in critical anthropology.** London: Duke University Press, 1997.

GRAMSCI, A. **Selections from prison notebooks.** Ed. and trans. Q. Hoare and G. Nowell-Smith London: Lawrence and Wishart, 1971. Disponível em: <<http://www.walkingbutterfly.com/wp-content/uploads/2010/12/gramsci-prison-notebooks-vol1.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2013

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, D. **The limits to capital.** Oxford: British Library, 1982.

\_\_\_\_\_. **Espaços de esperança.** Tradução A. U. Sobral e M. S. Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. **A produção do espaço capitalista.** São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo.** São Paulo: Boitempo. 2010.

HEINE, E. W. **El nuevo nómada.** Barcelona: Circe, 1988.

LEFEBVRE, H. **O direito a cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, H. **The State and Society.** In: N. Brenner and S. Elden. (Eds.). **State) Space) World: Selected Essays.** London: University of Minnesota Press, 2009. p. 51-68

LEGISLAÇÃO DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ.

LENIN, V. I. U. O estado e a revolução. In: **Obras Escolhidas**, vol. II, São Paulo: Alfa Omega, 1980.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política.** São Paulo: Nova Cultural, 1985. v. 1.

RODRIGUES, M. **Supermercados: 40 anos de Brasil**. Coordenação APRAS – Associação Brasileira dos Supermercados. São Paulo: APRAS, 1993.

ROUSSEAU, J. A. **Manual de distribuição**. 2. ed. Estoril: Principia, 2008.

SANTOS, M. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

SARTRE, J. P. **O existencialismo é um humanismo**. A imaginação: Questão de método. Seleção de textos de José Américo Motta Pessanha. Tradução Rita Correia Guedes, Luiz Roberto Salinas Forte, Bento Prado Júnior. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

SINGER, P. À guisa de introdução: urbanização e classes sociais. In: **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual: natureza, capital e espaço**. Tradução Eduardo de A. Navarro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOJA, E. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

#### **FONTES ORAIS CITADAS**

A. P. A. M. C. (2012) Gerente de controle de feiras livres da Prefeitura de Maringá. Maringá, 15 de maio de 2012.

A. R. (2012) Engenheiro agrônomo, feirante e criador da feira do Produtor de Maringá. Maringá, 21 de setembro de 2012.

E. C. (2012) Feirante e presidente da Feira do Produtor de Maringá. Maringá, 21 de maio de 2012.

H. P. C. (2012) Professor Doutor da Universidade de Lisboa. Lisboa, 14 dezembro de 2012.

I. F. S. (2012) Feirante e representante dos feirantes da Feira de Leiria. Leiria, 13 de novembro de 2012.

J. J. S. M. S. (2012) Encarregado operacional de feiras. Leiria, 6 de novembro de 2012.

J. O. (2012) Engenheiro agrônomo da Emater e Coordenador da feira do Produtor de Maringá. Maringá, 15 de maio de 2012.

M. M. (2012) Chefe de Divisão da Prefeitura de Leiria. Leiria, 04 de novembro de 2012.

# A LUTA DOS FEIRANTES DE MARINGÁ (PR) E LEIRIA (PORTUGAL) PELO REALOJAMENTO NO ESPAÇO PÚBLICO

Virgílio Manuel Pereira Bernardino

## Introdução

Este capítulo é resultado da pesquisa de tese de doutorado desenvolvida em Maringá-PR, Brasil, na Universidade Estadual de Maringá, e em Leiria, Portugal, na Universidade de Lisboa.

A ocupação do espaço público significa a forma como o homem interioriza a imagem desse espaço e como age, reage e o interpreta, apropriando o espaço público, fundamentalmente, nas relações que os indivíduos mantêm com o mesmo.

A luta dos feirantes pela ocupação do espaço público depende da avaliação que estes fazem do espaço quanto à localização estratégica para sua atividade comercial.

Esta luta pelo espaço público não se limita apenas ao espaço das feiras, vai além, em um embate com diversas forças que produzem e reproduzem a organização espacial das cidades. Portanto, a unidade política deste grupo é de fundamental importância na educação dos feirantes aliados, consolidando assim a liderança dos trabalhadores do setor.

Assim, iniciamos nossa discussão sobre a apropriação do espaço público pelos trabalhadores feirantes num processo de resistência cultural refletida nos territórios efêmeros das feiras.

## 1. O político nos espaços públicos

Os trabalhadores só poderão se apropriar dos espaços públicos para sobrevivência se conseguirem criar um sistema de alianças de classe que permitam mobilizar a maioria da população trabalhadora contra o capitalismo e o Estado burguês (GRAMSCI, 1994, p. 320). É evidente a necessidade de um certo grau de esclarecimento dos representantes dos trabalhadores do setor, para ver com clareza as dificuldades que se impõem, propondo soluções e evitando mal entendidos ideológicos ou estruturais urbanos, completa Gramsci (1994).

A necessidade de sobrevivência desses trabalhadores, muitas vezes marginalizados, exige a se deslocarem à feira, onde, por meio do seu trabalho, emergem sociabilidades contra-hegemônicas a partir da ocupação de espaços coletivos e públicos. O apropriar-se das ruas aparece como forma de expressão e de determinação; é o uso do espaço público para a sobrevivência que aponta para o papel do sujeito ativo, um momento de conquista da cidadania. De fato, apropriar-se significa tomar para si, tendo um propósito a ser alcançado. Carlos (2005) argumenta que:

As lutas, as formas de resistência, que emergem das contradições impostas pelo capital contrapõem a ele e isso se dá no estreito limite da reprodução do espaço urbano enquanto reprodução da vida humana em sua plena dimensão. O espaço urbano e o espaço da reprodução das relações sociais que envolve várias dimensões da vida humana. (CARLOS, 2005, p. 91).

Nas últimas décadas, as ruas se “fecharam” em centros comerciais, *shoppings*, hipermercados, entre outras atividades econômicas praticadas em grandes superfícies, espaços privados com consumi-

dores seletos. Detentoras de uma organização e estrutura complexa, com elevados investimentos, as grandes superfícies comerciais prosperam em Maringá e Leiria, demonstrando força e concentração financeira e comercial.

Esses empreendimentos comerciais avançam sua hegemonia sobre o espaço urbano, em detrimento do pequeno comércio (incapaz de realizar os mesmos investimentos econômicos), que se insere nesse modo de produção capitalista, no contexto do capitalismo global. De acordo com Costa (2013),

A concentração de capital cada vez maior nas mãos de poucos e fortes grupos, especialmente os de origem internacional, é uma das características do capitalismo atual marcado pela elevada integração dos mercados em virtude dos progressos técnicos verificados nos últimos anos. (COSTA, 2013, p. 54).

Além disso, sem perder de vista o que acabamos de considerar, a feira tem sido vista como subemprego ou subatividade, com várias predições sobre esse comércio. Entre elas, é que a feira poderia acabar tão logo o país atingisse certo grau de desenvolvimento. Segundo essa perspectiva, não existiriam mais feiras em países desenvolvidos. No entanto, segundo Nordin (1990), a história se mostrou diferente e, contemporaneamente, existem feiras em diversos países desenvolvidos como: Bélgica, Espanha, França, Alemanha, Reino Unido, Holanda, Itália, Suécia, entre outros. A mesma autora ressalta que,

No tempo das megastores, centros comerciais, *franchising*, compras a crédito e comércio electrónico, é interessante observar que as formas mais antigas de comércio a retalho, isto é, feiras e mercados, não só permanecem, como se encontram numa fase de desenvolvimento. (NORDIN, 1990, p. 158).

Apesar de ser produto e efeito de um processo que formata o consumidor e molda o espaço-tempo de acordo com interesses do modo de produção capitalista, a feira escapa ao controle dos exímios planejadores dos interesses capitalistas (desejosos pelo seu fim, pois é considerado um espaço de ilegalidades, atraso, sujeira, desordem). Estes, incapazes de dissolver os efeitos de suas práticas econômicas, contribuem para a contradição interna da acumulação desigual do capital e, conseqüentemente, para as desigualdades sociais, espaciais e temporais, resultando em lutas de classes.

Tomamos assim as representações sociais no sentido materialista e dialético, como âmbito de um embate sógnico, entre discursos, entre grupos sociais, numa sociedade e num território historicamente determinados. A representação, enquanto uma enunciação do objeto, e, no plano mais geral, uma apropriação simbólica da realidade, tem poder de conduzir as ações, de influenciar decisivamente a dinâmica socioespacial e também por ela se influenciar. Razão pela qual sempre se configurou como âmbito discursivo almejado, disputado. (JESUS, 2009, p. 162).

Verifica-se, então, a ordem que se estabelece com as representações dominantes, que alimentam e (re)afirmam a “verdadeira” ordem da cidade: a hegemônica. A automação é o modo “civilizado” e moderno de ocupar a rua. Na maioria dos casos, o poder público investe na sociedade das ruas, (re) produzindo os interesses das classes dominantes. Gilmar Mascarenhas de Jesus (2009) observa que, para intervir com autoridade, o poder público produz um discurso “competente”, que “num primeiro momento cria e idolatra a feira, [...] para mais adiante a perseguir, como território de ilegalidades, atraso, sujeira, desordem” (JESUS, 2009, p. 162).

Para Bauman (2001), ultimamente, os homens vivem com receio do “outro” e fogem de qualquer tipo de interação pública, de encontros e envolvimento social. Eles se sentem ameaçados pelo diferente, e, portanto, buscam viver em espaços fechados, isolando-se com seus “iguais”, onde se sentem protegidos. Para isso, também buscam espaços urbanos pouco aproveitados, que não encorajam a permanência de “estranhos”, pouco acessíveis e pouco hospitaleiros. Como sinaliza Baudrillard (2005, p. 86), com “a possessão dirigida de objetos e de bens de consumo é individualizante, dessolidarizante e

desistoricizante”. Nos espaços do capital, o consumidor (o homem), isola-se tornando-se solitário na multidão; um retraimento social que foge à lógica da sobrevivência, “quando muito torna-se gregário (a TV em família, o público do estádio ou do cinema, etc.)”.

Trata-se do aprisionamento do homem em si mesmo, que estreita a reflexão coletiva, e dificulta exercer o seu poder cultural nas redes sociais de que participa: “As estruturas de consumo são ao mesmo tempo muito fluidas e muito fechadas” (BAUDRILLARD, 2005, p. 86).

Nos espaços do capital, cada homem adota um papel separado, especializado, e todos se sentem “felizes”, desde que respeitem as regras do sistema. Possivelmente, o custo do rápido progresso de produção, não seja a compelida mobilidade da força de trabalho ou a volubilidade do emprego, e sim os custos sociais e a insegurança. A pressão psicológica e social da mobilidade é pesada pois

Necessita-se de mais tempo para se recriar e reciclar, para recuperar e compensar o desgaste psicológico e nervoso causado por múltiplos danos: trajeto domicílio/trabalho, superpopulação, agressões e *stress* contínuos. Em última análise, o preço mais elevado da sociedade de consumo é o sentimento de insegurança generalizada que ela engendra [...]. (BAUDRILLARD, 2005, p. 35).

Apesar de as cidades de Maringá e Leiria possuírem grandes superfícies de comércio e de consumo, a organização espacial dessas atividades é bastante distinta. Enquanto Leiria apresenta um adiantado processo de descentralização com prédios comerciais vazios (Figura 1), em Maringá, ainda se verifica uma forte centralização do comércio com grandes investimentos no novo centro, apesar das sinalizações de novos investimentos em áreas mais periféricas como o *Shopping Catuaí*. Ainda se sobressaem outros importantes subcentros (VILLAÇA, 2001; MANSANO, 2013) de Maringá, por exemplo, o Jardim Alvorada, o Jardim Mandacaru, a vila Morangueira, o Borba Gato, entre outros. Nesses bairros, é possível encontrar filiais de estabelecimentos comerciais que tradicionalmente são vistos no centro principal de Maringá, como supermercados, padarias, açougues, postos de combustíveis, oficinas mecânicas, escolas de línguas, lotéricas, correios, instituições financeiras, etc. (GALVÃO, 2012, p. 84).

**Figura 1** – Comércio no centro de Leiria a braços com a crise



Fonte: Jornal de Leiria / Economia - 27 mar. 2011

A área mais acessada por consumidores de Maringá é a sua região central. Desse modo, o poder público maringense propôs instalar a Feira dos Produtores em região menos nobre e mais afastada do centro comercial de Maringá. Em entrevista, o feirante e criador da Feira dos Produtores de Maringá, A. R. (2012) explicou que:

[...] no início a luta com o poder público de Maringá foi intensa para conseguir um lugar estratégico para fazer a feira. A prefeitura de Maringá desejava que a feira fosse realizada

em uma rua atrás do parque de Exposições Francisco Feio Ribeiro de Maringá, na rua Haiti (Informação verbal). (Engenheiro agrônomo, feirante e criador da feira do Produtor de Maringá. Setembro de 2012).

Logo, as diferenças geográficas entre os espaços geográficos são bem mais do que legados históricos. Elas estão sendo perpetuamente reproduzidas, sustentadas, solapadas e reconfiguradas por meio da ação do Estado, de processos político-econômicos e sociológicos que ocorrerem a todo o instante.

*Insistentemente, e em defesa dos produtores familiares, Antônio Rodante, Jorge Ogasawara e Luiz Caetano Vicentini, indicaram o estacionamento do Estádio Municipal Willie Davids, apresentado na Figura 2, por ser uma área central e mais estratégica para a atividade da Feira: proposta acolhida pelo poder público local.*

**Figura 2** – A Feira do Produtor de Maringá no estacionamento do Estádio, Willie Davids

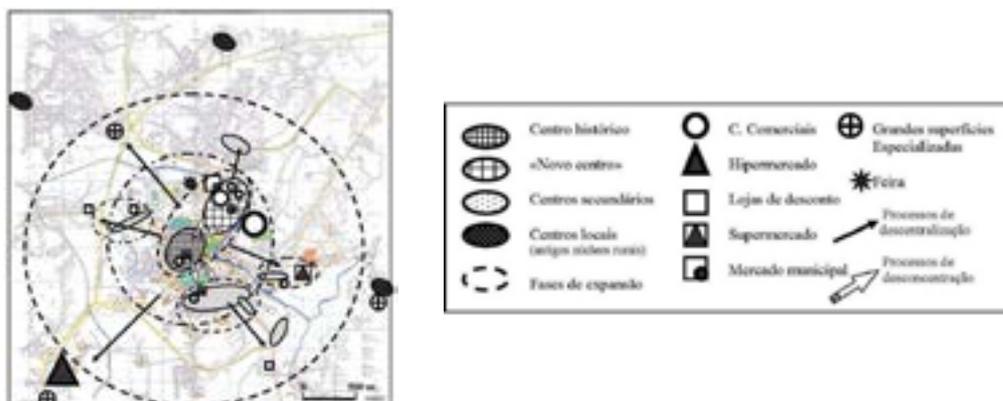


Foto: Bernardino, V. M. P. (2014).

Como já foi colocado anteriormente, em Leiria, verifica-se uma adiantada descentralização comercial e desvitalização do centro histórico. Conforme a representação feita por Cachinho (Figura 3), a área central de Leiria passou por um processo de descentralização em fases, que promoveu o surgimento de novos pontos de comércio no seu espaço urbano. Nesses novos pontos de comércio, encontram-se os subcentros e os shopping centers.

A presença de subcentros é marcada pela presença de lojas pertencentes a redes de filiais (supermercados, lojas de marcas, etc). A existência desses espaços do capital nos subcentros evidencia sua relevância frente ao espaço urbano, mostrando que esses lugares possuem uma importante demanda de consumo, o que torna relevante a instalação de filiais de lojas existentes em outros lugares da cidade e do Conselho de Leiria.

**Figura 3** – Organização espacial do comércio de Leiria



Fonte: Cachinho (2002).

Decorrência de uma globalização que envolve um alto nível de autodestruição, de desvalorização e de falência de alguns espaços comerciais urbanos, para que outras localidades sejam beneficiadas. Nas palavras de Harvey (2004),

Ela torna populações inteiras seletivamente vulneráveis à violência da redução de níveis funcionais, ao desemprego, ao colapso dos serviços, à degradação dos padrões de vida e à perda de recursos e qualidades ambientais. Ela põe em risco instituições políticas e legais existentes, bem como inteiras configurações culturais e modos de vida, e o faz numa variedade de escalas espaciais. A globalização faz tudo isso ao mesmo tempo que concentra riqueza e poder, e promove oportunidades político-econômicas numas poucas localidades seletivamente escolhidas e no âmbito de uns poucos estratos restritos da população. (HARVEY, 2004, p. 115).

Como afirma Neil Smith (1988, p. 1): dificilmente se pode olhar para o mundo de hoje sem notar as mãos do capital, em um emergente espaço geográfico mais dramático do que nunca. Os efeitos positivos podem até existir, mas são os negativos que se sobressaem, pois revelam o lado mais perverso do capitalismo global, a indiferença com as pequenas economias familiares e com os espaços de sobrevivência.

De acordo com Dinis (2009), presentemente, as tradicionais feiras de Leiria possibilitam dinamizar o espaço urbano estagnado; o autor sinaliza para uma infinidade de tipologias de feiras que poderiam servir para revitalizar espaços urbanos abandonados pelos consumidores, como em Leiria.

Destacam-se, entre outras, as feiras que decorrem ao longo do ano: Feira do Livro, Artes na Praça, Feira das Velharias, e decorre ainda, no último sábado de cada mês, com exceção de Abril, Agosto e Dezembro, sob o Título “**Há feira na Praça**”: a feira do Carnaval, da Primavera, Das flores e Frutos, dos Santos populares, do Verão, dos Queijos e Enchidos, do Outono, de S. Martinho e do Natal. A par destas iniciativas calendarizadas, vão surgindo outras organizadas de forma mais esporádica, como desfiles de moda / outros eventos lúdicos e culturais, bem como várias iniciativas de animação infantil, exemplo disso é o comboio de Natal para as crianças. É claro que este tipo de iniciativa também visa funcionar como âncora para a dinamização do comércio da área envolvente, que se encontra, em alguns sectores, estagnado. (DINIS, 2009, p. 8, grifo do autor).

A periferização da centralidade urbana, com a presença de supermercados, hipermercados, *shopping centers* e, entre outros, a própria feira de Leiria, reforça os interesses dos grupos empresariais, que se ajustam incessantemente sobre o espaço comercial urbano, garantindo grande diversidade de produtos no mesmo lugar, além de outras facilidades de comercialização (PINTAUDI, 1999, p. 155). O capital se desloca, como processo oscilatório, em todas as escalas sociais, movendo-se geograficamente de forma a explorar constantemente as oportunidades de acumulação, sem ter que arcar com os custos do crescimento econômico: seus impactos sociais e ambientais. É inegável que, ao deslocar-se, o capital propicia o surgimento de paisagens que traduzem a contradição geográfica entre desenvolvimento e subdesenvolvimento.

Desse modo, é na esfera urbana que o capital obtém maior potencial de circulação, e, conseqüentemente, onde se observa o estágio mais avançado de desenvolvimento desigual (SMITH, 1988).

Conforme Singer (1979, p. 15-17), “a cidade não inventa o comércio mas muda-lhe o caráter [...] o desenvolvimento do capital e a expansão urbana constroem uma classe de produtores urbanos retirada originalmente do campo”.

Em contrapartida, verifica-se o realojamento, a apropriação do espaço público pelos feirantes (Figura 4), numa insurreição do uso (SEABRA, 1996), apesar de a feira estar intimamente relacionada à legislação e sua aplicação (RAU, 1983).

**Figura 4** – Realojamento da feira de Leiria no espaço público em 1900 e 2012



**Foto A:** A feira no centro histórico de Leiria em meados de 1900 (Praça Rodrigues Lobo)

**Fonte:** Costa (1989) Leiria, Lisboa, Editorial Presença, p. 30.



**Foto B:** A feira de Leiria no estacionamento do Estádio Dr. Magalhães Pessoa, em 2012

**Foto:** Bernardino (2012).

Argumenta Debord (1997, p. 115) que a ditadura do automóvel, produto-piloto da primeira fase da abundância comercial, estabeleceu-se no espaço geográfico com o império da autoestrada, que desloca os antigos centros e exige uma mobilidade do trabalhador e do consumidor cada vez maior. Ao passo que os momentos de reorganização incompleta do tecido urbano polarizam-se passageiramente em torno das “fábricas de distribuição”, que são os gigantescos supermercados, hipermercados e *shopping centers*, geralmente, erigidos em terreno aberto e cercados por um estacionamento; esses espaços do capital e templos do consumo precipitado estão, eles próprios, em fuga num movimento centrífugo, que os repele à medida que se tornam, por sua vez, centros secundários sobrecarregados, porque trouxeram consigo uma recomposição parcial da aglomeração.

Em um sentido mais específico, os problemas enfrentados por Leiria e sua dinâmica comercial não resultaram apenas do novo uso do sistema circulatório e dos novos modais de transporte, “mais eficientes”. Trata-se de um processo de expansão dos espaços do capital desencadeados principalmente ao longo das últimas décadas. Neste sentido, H. P. C. (2012) lembra que

O centro [de Leiria] entrou em crise ou em declínio, já nos anos 70. [...] Começaram a aparecer os primeiros sinais, sobretudo ao nível da habitação, da saída da população, ou seja, quando se começa a suburbanizar a cidade, a criar novas urbanizações na periferia. Depois, com o tempo, durante a década de 80 e década de 90, o que aconteceu é que o comércio acompanhou essa saída da habitação também. Portanto, há a “desertificação” do centro histórico gerado pela saída da população e mais tarde veio a saída do comércio. Neste processo, há duas etapas. A primeira etapa é a formação do novo centro o que chamo de avenida Heróis de Angola, que é o eixo, espinha dorsal do novo centro que se afirma. É onde vão se instalar as grandes cadeias, sobretudo as marcas mais conhecidas e visa a transferência do centro da cidade para este novo centro em torno da avenida Heróis da Angola. É o primeiro concorrente nesta descentralização. Mais tarde vieram as cadeias de supermercados e hipermercados e das lojas de desconto que se instalaram mais na periferia e que vão concorrer, do ponto de vista do comércio alimentar, com as mercearias e com os supermercados que existiam na cidade e que hoje, salvo um ou outro, os que se mantinham na avenida Heróis de Angola, todos fecharam (Informação verbal). (Professor Doutor da Universidade de Lisboa. Dezembro de 2012).

Portanto, Leiria hoje enfrenta vários outros problemas. Uns resultaram diretamente do processo da descentralização da evasão das grandes superfícies que se instalaram nas áreas suburbanas, na periferia e por outro lado de uma desvitalização do comércio do centro que não foi capaz de se adaptar aos novos tempos. Assim, Leiria apresenta pequenos comerciantes, das áreas centrais, descapitalizados. Descapitalizados culturalmente e, também, economicamente. Esses pequenos comerciantes não têm

os meios econômicos para poder investir e modernizar-se, e têm uma idade que não lhes possibilita um futuro promissor, portanto o melhor é sobreviver (H. P. C., 2012).

Nesse sentido, com a descentralização comercial, o aparecimento e a intensificação do automóvel, o centro histórico de Leiria perdeu espaço de sociabilidade e de consumo (figura 5).

**Figura 5** – A pequena circulação de consumidores no centro histórico de Leiria (Praça Rodrigues Lobo, outubro de 2012)



**Fonte:** Cachinho (2012).

Entre as propostas para um planejamento mais participado, no item “Actividades culturais”, é colocado que “Deveriam fazer mais feiras ou outras actividades na Praça Rodrigues Lobo durante a semana” (DINIS, 2009, p. 55). Mas, se há soluções para revitalizar a praça Rodrigues Lobo, como sinaliza Dinis (2009), por que o poder público não realiza? A quem interessa esse cenário?

Os novos espaços do capitalismo global têm incutido nos consumidores mudanças constantes, rápidas e permanentes no seu comportamento de consumo. Mudanças responsáveis também pela alteração das articulações de tempo e espaço.

Entre as consequências dessa ação, teríamos a crise de identidade cultural e o desmonte dos velhos espaços de consumo, ou seja, o abandono de antigos espaços de atratividade comercial e social no contexto local de interação, e seu realojamento em espaços de “maior” acessibilidade no tocante à escala espaço-tempo.

Desse modo, Hall (2005) esclarece a complexidade das novas identidades, moldadas por um sistema de consumo que confunde e fragmenta o sujeito com um único propósito, o de o tornar útil ao consumo.

O sujeito, previamente vivido como tendo uma identidade unificada e estável, está se tornando fragmentado; composto não de uma única, mas de várias identidades, algumas vezes contraditórias ou não resolvidas. Correspondentemente, as identidades que compunham as paisagens sociais ‘lá fora’ e que asseguravam nossa conformidade subjetiva com as ‘necessidades’ objetivas da cultura, estão entrando em colapso, como resultado de mudanças estruturais e institucionais. O próprio processo de identificação, através do qual nós projetamos em nossas identidades culturais, tornou-se mais provisório, variável e problemático. (HALL, 2005, p. 12).

A tendência atual é a homogeneização das identidades, dos costumes, dos valores, da cultura, dos territórios e, dessa forma, a alienação dos lugares que se unem verticalmente.

Créditos internacionais são postos à disposição dos países mais pobres para permitir que as redes se estabeleçam e se ampliem ao serviço do capital. Mas os lugares também se podem unir horizontalmente, reconstruindo aquela base de vida comum susceptível de criar normas locais, normas regionais. (SANTOS, 1998, p. 19).

A intensificação do uso do automóvel permitiu que as grandes superfícies de comércio e de consu-

mo, incluindo a feira, instalassem-se em áreas cada vez mais distantes do centro urbano de Leiria. O significado da praça e do centro histórico deixa de ser lugar de encontro, de trocas e de socialização, para ficar sujeito à degradação e violência. É um modelo de sociedade individualista que exige iniciativa para a apropriação dos espaços públicos, sem perder de vista o âmbito do direito. Modelo de sociedade pautada no direito à propriedade, à igualdade jurídica, entre outros, que serviu para dissolver a sociedade burguesa em indivíduos independentes, voltados exclusivamente para os seus negócios. Desse modo, “passou a existir o indivíduo egoísta que leva na sociedade burguesa uma vida contrária à sua natureza humana (já que vê seu semelhante como meio para obter seus interesses privados e, com isso, degrada-se a si próprio)” (MARX *apud* FREDERICO, 2009, p. 99). Os indivíduos são hierarquicamente diferenciados, em função da sua acumulação capitalista ou do seu poder de compra, em vez de levar em conta as potências humanas em sua diversidade. Segundo Gilmar Mascarenhas de Jesus (1991),

[...] o feirante não é proprietário da fração espacial que utiliza, ao contrário do comércio tradicional. Ele apenas adquire, em caráter provisório, o direito de usufruir daquele espaço em dias da semana e horários preestabelecidos pelo poder público, para expor determinados produtos. (JESUS, 1991, p. 13).

Lembra Mascarenhas de Jesus (2009) que a concepção dominante de ordem segregadora e funcionalista circulatória da rua se opõem o uso das camadas populares, que promovem outro sentido e significado ao espaço público. Ressaltando o aparecimento do automóvel nos anos de 1950 e diminuição da importância da rua como espaço de sociabilidade, Mascarenhas de Jesus (2009) coloca que:

Todavia, este uso da rua como espaço de sociabilidade, de encontro popular cotidiano, estava com seus dias contados. A expansão automobilística brasileira iniciava naquela década de 1950 uma impressionante escala de crescimento, que alterou para sempre o conteúdo e a paisagem da urbanização brasileira. Um processo que ressignificou a rua. (JESUS, 2009, p. 168).

Ao se intensificar, o automóvel mobiliza as feiras para ruas secundárias, ressignificando a rua que deixa de ser lugar de encontro, de trocas e de socialização, para se transformar em espaço de mobilidade motorizada.

As feiras são espaços públicos, campos abertos, pulmões saudáveis, por onde o ar circula livremente em meio a músculos fortes [do capital], sempre preparados para a ação (GRAMSCI, 1994, p. 73).

### **Considerações finais**

As feiras representam uma forma de apropriação pela territorialização do espaço público, são pontos de sociabilidade e de afirmação da identidade do/no lugar. São atitudes coletivas de uso do espaço público, que se contrapõem à modernidade automobilística, à segregação do espaço urbano e que tornam a cidade mais viva. Assim, o realojamento dos feirantes no espaço público é um processo essencial na luta pela sobrevivência da/na cidade, do “espaço banal” como lugar de encontro, de convívio, festa e animação. Apoiar a construção de horizontalidades como as das feiras, por exemplo, permitem, a partir da sociedade organizada, encontrar novos caminhos que nos permitam libertar da globalização perversa que vivemos e nos possibilite uma outra economia, capaz de restaurar o homem na sua dignidade.

### **REFERÊNCIAS**

- BAUDRILLARD, J. **A sociedade de consumo**. Lisboa: Edições 70, 2005.
- BAUMAN, Z. **A modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- CARLOS, A. F. A. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 2005.

- COSTA, F. R. **A noção de municípios periféricos: contradições e desigualdades no Estado do Paraná.** Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual de Maringá. 2013. Disponível em: <<http://nou-rau.uem.br/nou-rau/document/?code=vtls000208710>>. Acesso em: 06 dez. 2013.
- DEBORD, G. **A sociedade do espetáculo.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
- DINIS, C. M. M. **Estudo do centro histórico de Leiria.** Departamento de Planejamento e Urbanismo / Divisão de Habilitação e Reabilitação Urbana, 2009. Disponível em: <[http://www.cm-leiria.pt/files/2/documentos/20120727162007\\_18606.pdf](http://www.cm-leiria.pt/files/2/documentos/20120727162007_18606.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2012.
- FREDERICO, C. **O jovem Marx: 1834-1844 as origens da ontologia do ser social.** 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- GALVÃO, A. A. **Políticas públicas urbanas, espaço público e segregação em Maringá-PR.** 2012. 287f. Tese (Doutorado em Geografia) - Centro de Ciências, Humanas, Letras e Artes, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2012.
- GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade.** Rio de Janeiro: DP&A, 2005.
- HARVEY, D. **Espaços de esperança.** Tradução A. U. Sobral; M. S. Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2004.
- JESUS, G. M. de. **Negociando os usos e sentidos da rua: trajetória e representações da feira livre carioca.** In: CARRERAS, Carles; PACHECO, Susana Mara Miranda, organizadores. **Cidade e comércio: a rua comercial na perspectiva internacional.** Rio de Janeiro: Armazém das Letras, 2009.
- MANSANO, C. do N. **O Bairro do Jardim Alvorada em Maringá, PR: da colonização à expansão urbana.** 2013. 252f. Tese (Doutorado em Geografia) - Centro de Ciências, Humanas, Letras e Artes, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2012.
- NORDIN, C. **Las grandes superficies ambulantes: mercadillos y ferias en Europa e España.** Primeras Jornadas de Geografía Y Comercio. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1990.
- PINTAUDI, S. M. A cidade e as formas do comércio. In: CARLOS, Ana Fani A. (Org.) **Novos caminhos da geografia.** São Paulo: Contexto, 1999.
- RAU, V. **Feiras medievais portuguesas: subsídios para o seu estudo.** Lisboa: Presença, 1983.
- SEABRA, O. C. L. A insurreição do uso. In: MARTINS, J. S. (Org.). **Henri Lefvre e o retorno à dialética.** São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTOS, M. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia de; SILVEIRA, Maria Laura. **Território: fragmentação e globalização.** São Paulo: Hucitec, 1998.
- SINGER, P. **Economia política da urbanização.** 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- SMITH, N. **Desenvolvimento desigual: natureza, capital e espaço.** Tradução Eduardo de A. Navarro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.
- VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

# A MERCADORIA-TERRA E OS CONDICIONANTES LIMITADORES DOS INSTRUMENTOS DE CAPTURA DE MAIS-VALIA FUNDIÁRIA

Rodrigo Meira Martoni

*Quando a sociedade atingir formação econômica superior, a propriedade privada de certos indivíduos sobre parcelas do globo terrestre parecerá tão monstruosa como a propriedade privada de um ser humano sobre o outro (MARX, 2008, p. 1028).*

## Introdução

A produção do espaço é resultante da atividade de trabalho que o alcança e o transforma de acordo com as relações de produção e forças produtivas de um momento histórico.

Se os elementos da natureza se constituem como valores de uso, assim como os produtos do trabalho humano concreto; e os valores se materializam pelo caráter abstrato do trabalho, os atributos da natureza são absorvidos pelas tramas reprodutivas do capital e tornam-se valores. O valor é o que iguala mercadorias diferentes para a troca, em um momento em que as características qualitativas ou de uso perdem referência diante da evidência atribuída à questão quantitativa, para a troca. Por isso, Barbon, citado por Marx n' *O Capital* (2008, p. 59) afirma que “um tipo de mercadoria é tão bom quanto outro, se é igual o valor de troca”.

O caráter abstrato do trabalho não pode ser pensado fora das relações sociais mercantis-capitalistas, pois é somente essa configuração de sociedade que atribui valor às coisas e também trata como igual diferentes atividades de trabalho. A terra e demais elementos da natureza têm seu valor de uso envolvido por uma “forma de organização social [que] transforma seus produtos em mercadorias, em objetos capazes de serem intercambiados no mercado, isto é, detentores de valor” (CARCANHOLO, 2011, p. 77). Uma reflexão a respeito do valor de uso, valor e valor de troca da terra é desenvolvida na primeira parte da abordagem.

O capital é uma forma de valor desenvolvida, entendido não somente por sua expressão nas coisas, mas como uma relação social que submete tudo ao seu ímpeto expansionista. O Estado constitui-se como elemento essencial à sua fluidez, legitimando os processos desencadeados em seu movimento: “a garantia do direito da propriedade privada dos meios de produção e da força de trabalho, o cumprimento dos contratos, a proteção dos mecanismos de acumulação [...], estão todos dentro do campo de ação do Estado” (HARVEY, 2005, p. 84).

Na estrutura mercantil-capitalista, a terra adquire valor e busca valorizar-se, não por ela mesma, mas pelas transformações ocorridas nos limites de um espaço apropriado de forma privada ou para além de suas fronteiras. Se a mais-valia é um excedente resultante da esfera da produção, a mais-valia fundiária é um incremento no valor da terra resultante do trabalho social, mas sem a participação ou ação de quem a detém como propriedade privada. A segunda parte do trabalho contempla tal questão, procurando explicar as conexões entre capital e Estado, a produção de mais-valia fundiária e as limitações impostas pelo capital às políticas públicas que tentam impor barreiras à sua expansão.

A necessidade de controle social explica também as ações do Estado, de forma que este precisa desenvolver mecanismos para capturar essa mais-valia como fonte de recursos para investimentos

em novas frentes, seja em processos de urbanização, seja de reurbanização. Nesse sentido, a terceira e última parte abarca os possíveis instrumentos para a captura de mais-valia fundiária e o caso concreto do nordeste brasileiro, com as transformações socioespaciais promovidas pelos projetos de megaprojetos turísticos e pelo “Programa para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste” (PRODETUR-NE). Tais ações estatais, que acabaram se complementando, efetivaram uma estrutura necessária para a expansão do turismo, com o objetivo de atrair investidores. Apontamos, por fim, que isso se concretizou como uma espécie de parceria público-privada, a qual substituiu instrumentos reguladores e criou um ambiente propício aos negócios, ao mesmo tempo em que desarticulou lógicas mercantis mais simplificadas, em favor da produção capitalista plena nos espaços mais atrativos e propícios à acumulação de capital. Diante desse processo, foram apontados instrumentos de captura de mais-valia e suas efetivas limitações.

Com este estudo, por meio de uma reflexão teórica e dados secundários, pretende-se lançar luz nas contradições geradas pelo capital e desmistificar a autonomia do Estado no que se refere ao uso de tais instrumentos de gestão da valorização da terra.

## 1. A terra na dinâmica contemporânea do valor

A análise da categoria valor configura-se como o eixo norteador para o estudo do valor de troca da terra urbana e rural. Para isso, é preciso empreender uma reflexão a respeito de três conceitos distintos, mas dialeticamente relacionados: valor de uso, valor e valor de troca. A riqueza de qualquer sociedade é composta, independentemente do modo de produção, pelos valores de uso que detém: “os valores-de-uso constituem o conteúdo material da riqueza, qualquer que seja a forma social dela” (MARX, 2008, v. I, p. 58). Com isso, Marx evidencia que o valor de uso refere-se à existência tangível ou intangível dos produtos do trabalho, os quais, devido às suas características peculiares, irão atender as necessidades de um grupo social. Ao abordar o valor de uso como algo qualitativo e intrínseco, Marx começa a fazer a diferenciação com o conceito de valor para colocar em evidência esse último, assim como lança luz acerca da mercadoria:

Uma coisa pode ser valor-de-uso sem ser valor. É o que sucede quando sua utilidade para o ser humano não decorre do trabalho. Exemplos: o ar, a terra virgem, seus pastos naturais, a madeira que cresce espontânea na selva, etc. Uma coisa pode ser útil e produto do trabalho humano sem ser mercadoria. Quem, com seu produto, satisfaz a própria necessidade gera valor-de-uso, mas não mercadoria. Para criar mercadoria, é mister não só produzir valor-de-uso, mas produzi-lo para outros, dar origem a valor-de-uso social. E mais. O camponês medieval produzia o trigo para o senhor feudal, o trigo do dízimo para a cura. Mas, embora fossem produzidos para terceiros, nem o trigo do tributo nem o do dízimo eram mercadoria. O produto, para se tornar mercadoria, tem de ser transferido a quem vai servir como valor-de-uso por meio da troca. (MARX, 2008, v. I, p. 63).

Fica, no primeiro capítulo de *O Capital*, que, tanto o trabalho como a natureza se constituem como produtores dos valores de uso: “O trabalho não é [...] a única fonte dos valores-de-uso que produz, da riqueza material. Conforme diz William Petty, o trabalho é o pai, mas a mãe é a terra” (MARX, 2008, v. I, p. 64). O estudo empreendido por Marx em relação ao modo de produção capitalista foca, obviamente, o valor e o valor de troca, sendo esta a forma de manifestação do valor por igualar diferentes itens no processo de troca, igualdade a qual “[...] é determinada pelo próprio mercado” (CARCANHOLO, 2011, p. 35). Como valores de uso, as mercadorias diferem qualitativamente, mas, como valores de troca, o aspecto que se leva em conta é o quantitativo: “o valor-de-troca revela-se, de início, na relação quantitativa entre valores-de-uso de espécies diferentes, na proporção em que se trocam, relação que muda constantemente no tempo e no espaço” (MARX, 2008, v. I, p. 58). O que iguala diferentes mercadorias produzidas por distintas atividades de trabalho, ou seja, o que se configura como elemento comum a diferentes mercadorias é o valor:

Na própria relação de permuta das mercadorias, seu valor-de-troca revela-se, de todo, independentemente de seu valor-de-uso. Pondo-se de lado o valor-de-uso dos produtos do trabalho, obtêm-se seu valor [...]. O que se evidencia comum na relação de permuta ou no valor-de-troca é, portanto, o valor das mercadorias. (MARX, 2008, v. I, p. 60).

O valor é algo comum a dois produtos diferentes que se comparam para a troca, sendo “as duas coisas iguais a uma terceira, que, por sua vez, delas difere. Cada uma das duas, como valores-de-troca, é reduzível, necessariamente a essa terceira” (MARX, 2008, v. I, p. 59). Esse elemento que as iguala é a atividade de trabalho na estrutura da sociedade mercantil, um caráter de trabalho que não se analisa pelas características qualitativas, ou seja, pelo trabalho concreto necessário à produção de valores de uso, mas sim por sua configuração de trabalho abstrato, entendido como aquele que faz desaparecer as especificidades de cada trabalho, pois produz para a troca, para o mercado: “um valor de uso ou um bem só possui, portanto, valor, porque nele está corporificado, materializado, trabalho humano abstrato” (MARX, 2008, v. I, p. 60). Quanto ao valor de troca, Carcanholo (2011, p. 34) ressalta que “identificar valor de troca e valor, o que equivale a confundir valor e preço, é um erro absolutamente primário; trata-se de identificar essência e aparência”.

Compreende-se, até aqui, que tanto o trabalho concreto como a natureza geram valores de uso, mas que somente o trabalho abstrato gera valor. Isso nos leva a entender que: 1) a terra ou qualquer outro elemento da natureza por si mesmos não teriam condições de produzir valor; e 2) se um valor de uso, produto da atividade de trabalho, não for produzido para a troca, para ser intercambiável, este também não possui valor, ficando circunscrito às características de seu valor de uso com fundamento no atendimento às necessidades e carências humanas. No entanto, as elaborações anteriores precisam ser pensadas a partir de dois referenciais fundamentais: não é compatível, com a forma de sociabilidade capitalista, a produção de valores de uso que não sejam mercadorias ou valores sociais efetivados de processos geradores de mais-valia e, portanto, postos para serem realizados no mercado; e os valores de uso fornecidos pela natureza (a terra, os cursos d'água, as florestas etc.), ao serem absorvidos ou apropriados pela lógica mercantil, adquirem valor. Analisando por esse ângulo, enfatizamos que o valor é um produto do trabalho, mas somente o é nessa configuração social específica.

Isso significa, como Marx deixa claro, que não é a característica intrínseca de um bem que faz dele um valor, mas sim as relações sociais mercantis e o caráter abstrato do trabalho. Se o trabalho concreto gera valores de uso e o abstrato os operacionaliza para a troca, verifica-se que, na mercadoria, está embutido o trabalho sob esses dois pontos de vista. Por isso, é preciso considerar: “[...] o trabalho abstrato só é pertinente nas economias nas quais as trocas mercantis são significativas; [...] como no [Modo de Produção Capitalista] a lógica mercantil se universaliza, também se universaliza a redução do trabalho concreto a trabalho abstrato” (NETTO; BRAZ, 2008, p. 105). Na exposição que faz a respeito da teoria marxiana do valor, Carcanholo (2011, p. 18) enfatiza que as interpretações que consideram o valor somente pela perspectiva da quantidade de trabalho socialmente necessária para produzir uma mercadoria pautam-se por uma análise superficial da teoria do valor desenvolvida por Marx.

O trabalho abstrato é o componente comum entre elementos que são produzidos ou transformados para a troca, sendo que o foco de Marx não era desenvolver uma quantificação matemática se atendo às particularidades de cada trabalho específico (seu caráter concreto) para determinar os valores de troca de uma dada mercadoria, mas sim compreender e explicar a atividade de trabalho nos marcos do modo capitalista de produção: “[...] a perspectiva de Marx pode preliminarmente ser sintetizada a partir da crítica da perspectiva clássica, que tinha por finalidade explicar como se produz ‘na’ sociedade capitalista e não como se produz ‘a’ sociedade capitalista” (AMORIM, 2009, p. 31).

Nesse sentido, uma vez generalizado o caráter abstrato do trabalho, todos os elementos existentes tendem a ser alcançados e absorvidos para o intercâmbio mercantil a partir da ênfase na produção de valor e de mais-valor, o que pode contemplar desde a construção de uma casa ou a apropriação de um

espaço, quanto a prestação de um serviço por um produtor direto com a mediação de uma plataforma. Conforme salienta Carcanholo (2011), o trabalho socialmente necessário gera a “magnitude do valor”, abarcando a sua “dimensão quantitativa, a sua grandeza, mas não a sua natureza”, muito embora, apesar de o valor não ser trabalho, tem nessa atividade o seu elemento fundante. Existe, então, certa confusão entre a natureza e a magnitude do valor:

De fato, a magnitude do valor determina-se pela quantidade de trabalho socialmente necessário para a reprodução da mercadoria [...]. No entanto, entender com profundidade o valor em sua natureza mais íntima [refere-se a entendê-lo] como processo de desenvolvimento e mais do que simples propriedade dos produtos do trabalho, como expressão objetivada das relações sociais mercantis (CARCANHOLO, 2011, p. 18).

Carcanholo (2011) enfatiza que não é possível ter um entendimento abrangente do valor sem considerar a sua característica sempre mutante e dinâmica que irá culminar no valor-capital, o que nada mais é que uma forma desenvolvida de valor. Não é objeto da presente abordagem descrever seu processo evolutivo desde o estágio do capital natural-primitivo (MARX, ENGELS, 2007), mas, sim, apontar sua característica contemporânea, que se fundamenta na “relação monetária entre o trabalhador e o capitalista” (MARX; ENGELS, 2007, p. 82), e seus desdobramentos socioespaciais. Nessa relação, em que as interações laborativas estão dimensionadas direta e indiretamente para produção de excedentes, considera-se o capital para além do capital mercantil, que, por sinal, tem sua existência anterior ao capitalismo e não pode ser confundido com esse conceito<sup>39</sup>.

O capital dessa relação social – entre os detentores dos meios de produção e a classe-que-vive-do-trabalho (ANTUNES/ANO) – não é aquele resultante da comercialização de um bem (comprar barato para vender mais caro), mas essencialmente aquele proveniente do acréscimo de valor gerado pela intervenção do trabalhador na produção de algo: “O capital é assim, não o dinheiro trocado por trabalho; é dinheiro trocado por trabalho com o objetivo de apropriar-se daquele valor que ele cria no que é pago e acima do que é pago” (BRAVERMAN, 1980, p. 349).

A produção de mercadorias simplificada acaba sendo transformada radicalmente na produção capitalista de mercadorias, uma forma histórica em que o capital encontra campo propício para se expandir, uma vez que toda e qualquer inovação na produção tem como foco diminuir “a quantidade de trabalho necessário para aumentar a quantidade de trabalho excedente” (AMORIM, 2009, p. 38). Assim, o sistema de produção, distribuição, troca e consumo comandado pelo capital “é regido pelo imperativo do valor de troca em permanente expansão a que tudo o mais – desde as necessidades mais básicas e mais íntimas dos indivíduos até as variadas atividades produtivas materiais e culturais em que eles se envolvem – deve estar rigorosamente subordinado” (MÉSZÁROS, 2006, p. 67).

Gerado no campo da produção, o capital busca expandir-se de variadas maneiras, tal como em sua forma especializada de capital fictício (ações, títulos públicos e depósitos) que, sem nada produzir, propicia tremenda funcionalidade ao capital produtivo ao criar expectativas de apropriação de um mais-valor futuro mediante dívidas: “Dívidas são reivindicações sobre a produção futura de valor e, como tais, incidem diretamente sobre o futuro da valorização” (HARVEY, 2018, p. 34). Temos, então, o que Harvey (2018) chama de forças motrizes do valor em movimento – o processo geral de circulação –, o qual envolve a valorização, a realização e a distribuição. Conforme esclarece Marx, o valor depende da produção, mas lança-se na circulação para se expandir:

É, portanto, impossível que o produtor de mercadorias, fora da esfera da circulação, sem entrar em contato com outros possuidores de mercadorias, consiga expandir um valor;

<sup>39</sup> Sobre as diferenças entre capital e capitalismo, conferir a análise de István Mészáros em Para além do Capital.

transforme, portanto, dinheiro ou mercadoria em capital. Capital, portanto, nem pode originar-se na circulação nem fora da circulação. Deve, ao mesmo tempo, ter e não ter nela sua origem. (MARX, 2008, v. I, p. 196).

Considerando tais características do valor – do valor em movimento (HARVEY, 2018), é perfeitamente plausível a advertência de Carcanholo, quando chama a atenção de que se trata de uma “insensatez [...] definir o valor de qualquer maneira que seja [e que] a única coisa que podemos pretender fazer é descobrir as leis do seu desenvolvimento”. Nesse sentido,

[...] para Marx, o trabalho é o criador do valor por razão muito maior [...] do que a que aparece apresentada no primeiro capítulo d’“O Capital”. [E a razão disso é a seguinte]: A riqueza capitalista está constituída pela mercadoria [...]. Ela consiste na unidade dialética valor/valor de uso, sendo o primeiro a forma social e histórica e o segundo, o conteúdo material da riqueza [...]. Na sociedade mercantil, e na capitalista também, a forma de organização social dos produtores, a maneira como eles estão organizados, transforma seus produtos em mercadorias, em objetos capazes de serem intercambiados no mercado, isto é, detentores de valor. É por isso que o valor é uma forma social e histórica e é pela mesma razão que ele não passa de expressão nas coisas, das particulares relações sociais de produção [...]. Na sociedade mercantil, o trabalho assume a forma de trabalho mercantil (de trabalho abstrato) e o produto dele aparece como valor [...]. Assim, para Marx, o problema não é dada a existência do valor, provar que ele é produzido pelo trabalho. A questão que se coloca é em que forma se apresenta o trabalho e seu produto, na época mercantil. (CARCANHOLO, 2011, p. 76, 77).

Em síntese: os elementos da natureza e os elementos gerados pelo trabalho possuem *valor de uso* desde que satisfaçam direta ou indiretamente os grupos humanos, mas esses mesmos elementos não podem possuir *valor* se abstraídos da produção mercantil e, em especial, da forma de produção mercantil capitalista. Quando se fala em produção do espaço, fala-se do espaço como mercadoria mediante a sua apropriação e transformação pelo trabalho. Um terreno localizado em um grande ou pequeno núcleo urbano, ou em uma área litorânea ou rural “intocada”, por exemplo, são materialidades que, mesmo se não houver nada de edificado em seus limites, expressam as relações sociais capitalistas: “A matéria [que caracteriza cada terreno] não dá o sentido da relação social; pelo contrário, o que dá sentido para a matéria é o conjunto das relações sociais que tem como objetivo a produção de mercadorias” (AMORIM, 2009, p. 58). A terra é, assim, modificada em função das tramas reprodutivas do capital, constituindo-se em valor que se busca valorizar mediante a transformação-produção; ou expandir-se no campo da circulação.

Marx empreende sua análise acerca do valor em uma quadra específica da história onde este se encontra mais desenvolvido. O valor somente existe mediante o trabalho abstrato, mas seria impossível a referência a esse caráter do trabalho sem uma configuração de sociedade que promove a generalização das mercadorias: “[...] o valor não é mais que a ‘expressão, nas coisas’, das particulares relações sociais de produção existentes na sociedade mercantil. Assim, as relações mercantis de produção expressam-se nas coisas, como qualidades sociais dessas: como valor” (CARCANHOLO, 2011, p. 36). Por essa razão, fica sem sentido afirmar que a terra tem preço, mas não possui valor por não ser um produto do trabalho. Tal posicionamento abstrai a terra das atuais relações sociais mercantis-capitalistas e o Estado não é um ente à parte nesse processo, conforme verificaremos adiante.

## **2. O papel do Estado na legitimação da valorização e expansão do valor-capital via mercadoria-terra e a questão da mais-valia fundiária**

Sendo a mercadoria um valor, verifica-se o seu desenvolvimento ao longo da história: da forma simples ou fortuita do valor, passando pela extensiva e pela geral, até chegar à forma dinheiro, a qual se desdobra com os estágios do capitalismo (comercial, concorrencial, imperialista) e suas formas políticas (liberal, de bem-estar social e neoliberal). O fato é que, cada vez mais, “o valor vai ganhando

importância dentro da unidade contraditória dialética e que, ao contrário, o valor de uso perde cada vez mais importância” (CARCANHOLO, 2011, p. 71), muito embora seja sempre condição necessária do valor.

A terra urbana e rural como espaços social e historicamente produzidos, configuram-se como importantes elementos de expressão do valor, sendo que o capital empregado na terra não se valoriza pela própria terra, mas sim pela terra inserida nas relações sociais mercantis-capitalistas com suas dinâmicas produtivas e de realização que contemplam tanto o “duplo caráter da produção capitalista” (Harvey, 2018, p. 24) no que se refere à produção de valores de uso para a obtenção de mais-valor, quanto “[...] a criação de vontades, necessidades e desejos sob o capitalismo” (HARVEY, 2018, p. 25).

Harvey, em *A justiça social e a cidade* (1980), aponta as características peculiares dessa mercadoria especial – a mercadoria-terra: 1) não há possibilidade de deslocamento dos investimentos, daí o chamado bem imóvel; 2) todas as pessoas precisam de um local para sobreviver; 3) solo e benfeitorias não mudam de proprietários com a frequência de outros bens; 4) há que se considerar o longo prazo das benfeitorias; e 5) construções e solo podem ter usos diferenciados de acordo com leis de zoneamento e vantagens que o proprietário pode auferir com o imóvel: valor de uso ou valor de troca, tanto para o aluguel anual e/ou para curtas temporadas quanto para a venda.

Os itens 3 e 4 estão atrelados à dinâmica do mercado imobiliário, que foca, principalmente, a terra e não necessariamente o que está edificado sobre ela, consideradas as características de cada empreendimento. Conforme o momento econômico ou a vantagem detectada pelo empreendedor, áreas inteiras podem ser reconfiguradas para novos usos. Mas a questão central é a terra: já no século XIX, Marx evidenciava que “nas cidades de progresso rápido [...], o que constitui objeto principal da especulação nessa indústria [imobiliária] não é o imóvel construído, mas a renda fundiária” (2008, v. VI, p. 1026). Atualmente, tal constatação se estende às pequenas cidades, vilarejos do interior ou litorâneos, além das áreas rurais, cada qual com suas particularidades.

O tópico 2 levantado por Harvey (1980) propicia aos detentores da terra a possibilidade de se obter renda mediante o poder de monopólio, produzindo e reproduzindo o espaço de maneira direta ou indireta. Tendo em vista que essa é uma produção desigual, tal desequilíbrio será estendido à distribuição e ao consumo dessa mercadoria particular, portanto, o empreendedor que retém a terra para fins especulativos ou a modifica conforme uma situação ideal de uso para os que podem pagar, pode promover a produção precária em outro espaço ao contribuir com o encarecimento de uma área específica.

Mas, para além da renda e do lucro dos promotores imobiliários e suas repercussões socioespaciais, é preciso analisar o papel do Estado como importante ator no jogo das relações capitalistas que produzem a desigualdade. Sua impossibilidade – cada vez mais marcante – de exercer função corretiva em relação ao capital acaba abrindo amplas possibilidades de o mercado restringir o acesso a parcelas significativas da população a um meio fundamental para a vida: o lugar de moradia digna. Investimentos e/ou intervenções do Estado podem gerar uma mais-valia fundiária (um excedente) que independe da execução de algo nos limites de uma porção de terra, mas sim no seu entorno, beneficiando o proprietário que em nada contribuiu na valorização:

Justamente na valorização econômica da propriedade fundiária, no desenvolvimento da renda fundiária, aparece como sendo peculiar a circunstância de o montante dessa renda não ser determinado pela intervenção do beneficiário, mas pelo desenvolvimento do trabalho social, que dele não depende e em que não participa. [...] O nível da renda fundiária (e com ela o valor da terra) aumenta no curso do desenvolvimento social; e é resultado da totalidade do trabalho social (MARX, 2008, v. VI, p. 848).

E o benefício disso em termos de renda ao dono é proporcional à quantidade e à localização da terra que detém. Se o valor é gerado pelo trabalho socialmente necessário e compreendemos a mais-valia como um valor a mais, ou seja, como valorização do valor na esfera da produção, a mais-valia

fundiária é gerada na produção de algo para além dos limites de um bem imóvel, posterior ao momento da sua aquisição, tendo, portanto, seu fundamento nas relações sociais mercantis. Por isso, o Estado, ao modificar o espaço e resguardar as condições desse poder de monopólio via normas jurídicas, configura-se como ator principal garantidor da geração desse valor a mais. E não poderia ser diferente, afinal:

A forma jurídica preserva seu núcleo necessário em face do Estado, não porque o jurídico seja maior que o político, mas porque ambas as formas não podem ser submetidas uma a outra a ponto de deixarem de existir. Derivam todas de uma mesma forma comum, do valor e da mercadoria, que demanda não uma ou outra, mas sim uma e outra. É por conta disso que o Estado não destrói o núcleo da forma jurídica, porque tal destruição é tanto do direito quanto do capitalismo e, portanto, do próprio Estado. A forma política é autônoma e conformadora da forma jurídica nos limites em que tal ação não afete a reprodução geral do capital. (MASCARO, 2013, p. 42).

Temos, então, que as ações estatais garantidoras da dinâmica do valor e, portanto, da mais-valia fundiária, podem ocorrer tanto pela intervenção direta quanto por regulamentações ou a falta delas aos empreendedores imobiliários, os quais agem focados unicamente em aumentar seus patamares de acumulação e, assim, ampliar seu poder de competitividade e de barganha.

Embora certas ações realizadas diretamente por proprietários privados possam aumentar o valor da terra, essa situação tende a ser exceção. Em regra, esses elementos resultam de ações realizadas por outros que não o proprietário, mais notadamente pelo setor público – como na autorização para o desenvolvimento de usos do solo e densidades específicas ou por meio de investimentos em infraestrutura, ou ainda por forças de mercado decorrentes do aumento geral da população urbana, etc. (SMOLKA; AMBORSKI, 2001, p. 37, 38).

Smolka e Amborski (2001) evidenciam, também, as forças do mercado (oferta e demanda) como elementos geradores dessa forma de mais-valia. Considerando que o que é ofertado advém da esfera da produção, o Estado está intimamente ligado ao mercado, pois deve garantir o movimento do capital, dando legitimidade ao processo. O bem imobiliário, conectado às esferas da produção, distribuição, intercâmbio e consumo como momentos da circulação, faz parte de interesses que visam à expansão do capital, sendo que o Estado não pode ser compreendido como elemento à parte ou mesmo como regulador que impõe barreiras efetivas a essa lógica.

A estrutura pública, conforme o conteúdo das políticas, pode tomar certas medidas de regulamentação de interesse social, mas certamente sofrerá retaliações se contrariar o capital. Por isso, o ideal não encontra campo propício para se efetivar na prática da racionalidade econômica vigente e operacionalizar mudanças na raiz dos substanciais problemas habitacionais brasileiros.

Exemplo de represália do capital contra o governo foi a tentativa de reforma urbana de João Goulart, a qual compunha suas reformas de base. De acordo com a pesquisa de Éder Roberto da Silva (2003), o termo “reforma urbana” teria sido criado e disseminado a partir das constatações de arquitetos, sociólogos, geógrafos, líderes sindicais, entre outros, apresentadas e discutidas como possível projeto de lei, no “Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana”, realizado em Petrópolis-RJ, em julho de 1963, pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, com a promoção do Governo Federal.

Na ocasião do evento, diversos problemas e soluções foram expostos, tais como: 1) a caótica situação habitacional brasileira, ocasionada pela disparidade dos salários e preços de bens imóveis, impedindo a muitos o acesso a algo fundamental, sendo que tal situação era fomentada pela construção de habitações destinadas às classes mais abastadas e pela omissão do Estado; 2) a problemática do inchaço populacional e o aumento da moradia em sub-habitações, como favelas e cortiços em áreas desprovidas de serviços essenciais; 3) a necessidade de se imporem limites à propriedade privada do solo, uma vez que esta se constitui como barreira à moradia digna; 4) o necessário engajamento

e participação popular nos encaminhamentos do Estado; 5) a possibilidade de desapropriação sem pagamento à vista pelo bem e de acordo com as necessidades sociais, o que seria possível somente por meio de uma alteração na *Constituição* da época; 6) a criação de um órgão executivo federal e um fundo específico para a política federal habitacional; 7) a intervenção imediata do Governo Federal para melhorar as condições da sub-habitação; e 8) o grave problema da especulação imobiliária comandada principalmente por grupos empresariais do país, sendo que o Estado deveria intervir diretamente regulando os preços praticados pelo mercado.

Em relação a esse último item, verifica-se a disposição do então governo para impor limites à especulação imobiliária, compreendida como importante fator gerador do *déficit* habitacional e da sub-habitação. Para isso, a proposta encaminhava como saída, além da desapropriação sem pagamento à vista, a incidência de imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo, não somente em terrenos inexplorados, mas também a imóveis residenciais não utilizados por mais de seis meses. Os encaminhamentos desse seminário serviriam de baliza à política habitacional de Goulart, mas sua aplicação foi obstruída pelo poder do capital, representado pelos Estados Unidos e grupos militares nacionais, associados, nessa área, a promotores e investidores imobiliários. Quanto à atualidade das propostas levantadas no seminário, é possível verificar que:

[...] os problemas relativos à habitação decorrem de longa data e continuam entre as prioridades da política urbana no Brasil, como se vê pela quantidade de favelas e de moradias precárias existentes em boa parte das cidades. E que várias das propostas levantadas neste fórum, acerca da arguição do diagnóstico, permanecem até hoje nos debates sobre a política urbana. (SILVA, 2003, p. 25).

Nesse caso específico, ao lado das reformas agrária, educacional, fiscal, além das estatizações, a reforma urbana de Goulart era, mesmo que nos marcos da forma de sociabilidade atual, uma das ações necessárias ao desenvolvimento social do país. Mas, considerando que o valor-capital está empenhado em alinhar novas e outras frentes para se valorizar, este depende também de direcionamentos resguardados pelo Estado sob bases jurídicas que deem guarida à propriedade privada e à acumulação. O neoliberalismo, portanto, não deve ser associado a uma retirada do poder público de campos específicos, uma vez que, em nenhum momento, o Estado deixou de atuar, somente adquiriu configurações distintas, ora estatizando, ora privatizando ou abrindo concessões, as quais melhor se adaptavam a um determinado momento histórico da expansão do capital ou, no mínimo, serviam como forma para resguardar o capitalismo. Produção e consumo de mercadorias precisam fluir no tempo e no espaço, pois nelas residem as possibilidades de concretização do capital, em um processo contraditório que se expressa por intercâmbios cada vez mais desiguais fundamentados na apropriação e na exploração do trabalho e da natureza. Acerca da unidade capital-Estado, Mészáros (2006) não deixa dúvidas:

O Estado moderno – na qualidade de sistema de comando político abrangente do capital – é, ao mesmo tempo, o ‘pré-requisito’ necessário da transformação das unidades inicialmente fragmentadas do capital em um ‘sistema viável’, e o ‘quadro geral’ para a completa articulação e manutenção deste último como sistema ‘global’. Nesse sentido fundamental, o Estado – em razão de seu papel constitutivo e permanentemente sustentador – deve ser entendido como parte integrante da própria base material do capital. Ele contribui de modo significativo não apenas para a formação e consolidação de todas as grandes estruturas produtivas da sociedade, mas também para o seu funcionamento ininterrupto. (2006, p. 124, 125).

Ao mesmo tempo em que o Estado gera mais-valia fundiária, este precisa, de acordo com as tentativas de implementação de políticas sociais de um governo, capturar parte dessa mais-valia como um dos meios para realizar os investimentos necessários no tecido urbano, garantindo, assim, mínimas condições necessárias ao capitalismo, seja por criar mercado em variadas frentes (vendas, locações, compras compartilhadas, aluguéis para curtas temporadas via plataforma de reservas etc.), seja por

manter sob domínio as classes trabalhadoras através da aquisição da casa própria por sistemas de créditos. Paralelamente, tal encaminhamento nutre o processo de valorização imobiliária e, portanto, a ocupação espacial desigual. Conforme relatado, se o entorno modificado por meio de recursos públicos valorizar a terra, as famílias com menor poder aquisitivo acabam obrigadas a ocupar espaços não alcançados pela valorização, incluindo áreas de risco e/ou desprovidas de infraestrutura básica. Os instrumentos de captura de mais-valia, apresentados posteriormente, estão circunscritos a esta lógica.

### **3. Possibilidades e limites de aplicação de instrumentos de captura de mais-valia fundiária e o caso dos megaprojetos turísticos e o Programa para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste**

A dinâmica contraditória entre investimentos públicos e geração de mais-valia fundiária pode ser mencionada tendo como exemplo a “Política de Megaprojetos Turísticos no Nordeste” e o “Programa para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste” (Prodetur-NE). Rita de Cássia Cruz (2001) relata que a “Política de Megaprojetos Turísticos” não foi baseada em instrumento legal, mas tratou-se de ações empreendidas por estados nordestinos no sentido de fomentar uma infraestrutura “[...] territorialmente concentrada, obedecendo a um padrão internacional de urbanização turística” (2001, p. 77). Foram identificados e estudados quatro megaprojetos por Cruz, sendo: 1) o projeto “Parque das Dunas-Via Costeira”, implementado em fins da década de 1970 no litoral sul de Natal, no Rio Grande do Norte; 2) o projeto “Cabo Branco”, no Estado da Paraíba, iniciado no final de 1990; 3) o projeto “Costa Dourada”, abrangendo os estados de Pernambuco e Alagoas; e 4) o projeto “Linha Verde”, na Bahia.

Conforme levantamento de Cruz, todos eles foram efetivados como meio de aumentar os investimentos privados em estruturas receptivas como pousadas, hotéis, *resorts* e áreas de segunda residência. Para isso, o poder público arcou com a infraestrutura em áreas urbanizadas e, também, naquelas até então isoladas, abarcando vilas de pescadores, comunidades, pequenas cidades e áreas específicas de centros urbanos maiores. É possível apontar como elementos comuns a todos os projetos, embora em proporções diferenciadas: 1) a negociação de lotes com vantagens a grupos de investidores via isenção de tributos; 2) a especulação imobiliária possibilitada pelo poder de monopólio em áreas estruturadas e caracterizadas por atributos naturais significativos e; 3) a concentração de unidades hoteleiras nos espaços mais interessantes à produção e valorização do capital, desarticulando lógicas produtivas localizadas.

Quanto ao Prodetur-NE, Cruz (2001, p. 111) relata que o programa teve como fundamento o projeto “Costa Dourada” (nos estados de Alagoas e Pernambuco) e foi instituído na gestão de Fernando Collor de Mello, em novembro de 1991, pela Embratur (então Instituto Brasileiro de Turismo) em conjunto com a Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste). O programa se estendeu a todos os estados nordestinos além do norte de Minas Gerais, tendo como objetivo principal a implementação de infraestrutura básica (construção e recuperação de acessos, saneamento, criação de parques, entre outros) como forma de atrair investimentos turísticos e aumentar a competitividade dos estados com o setor. Também foi prática desse programa a concessão de vantagens para a instalação de empreendimentos receptivos, com uma série de incentivos fiscais.

Tais iniciativas do Estado, ao mesmo tempo em que melhoram a infraestrutura, assim o fazem para parcela restrita da sociedade, uma vez que os benefícios não são extensivos a todas as classes sociais. Enquanto alguns, valendo-se de vantagens comparativas, investem, apropriam-se de mais-valia gerada na produção e estendem o capital a outros domínios com o intuito sempre crescente de expandi-lo; muitos outros são inseridos nessa dinâmica como mão de obra em condições cada vez mais precárias. Estes possibilitam aos primeiros inúmeras possibilidades de mobilidade (e flexibilidade de investimentos), ao mesmo tempo em que ficam sem margem de manobra diante de mudanças significativas em seus próprios espaços.

A valorização do capital mediante a produção em terras localizadas em áreas estratégicas intensifica as formas desiguais, modificando a realidade social e espacial em curto espaço de tempo, fato que promove: 1) a massiva venda de lotes por habitantes locais convencidos por preços mais atrativos, mas insignificantes diante do potencial de valorização em longo prazo, o qual é dimensionado por ações de grupos de investidores que, ligados direta ou indiretamente ao Estado, detêm informações privilegiadas e/ou poder de comando quanto às políticas públicas de urbanização e/ou reurbanização; 2) o deslocamento de populações para áreas não urbanizadas devido ao processo descrito anteriormente; 3) o abandono dos meios de subsistência tradicionais, no caso de vilarejos litorâneos, decorrentes das relações capitalistas no conjunto das Atividades Características do Turismo (ACTs), as quais penetram e transformam as relações mercantis mais simplificadas. A prática de retenção de lotes para negociação futura (especulação) é inerente a tais processos estruturadores desiguais.

Diante desses e de outros fatos, instrumentos de captura de mais-valia são propostos como políticas públicas de compensação. A seguir, são apresentados alguns dos principais, a partir do estudo de Smolka e Amborski (2001), compreendendo impostos, contribuições e mecanismos reguladores.

Impostos: 1) aumento temporário de alíquotas; 2) imposto sobre o valor da terra (o IPTU recai sobre o valor da terra e não necessariamente da construção – podendo promover o uso da terra parada, minimizando as margens para especulação); 3) alíquotas diferenciadas (uma para a terra e a outra para edificação); 4) imposto sobre a especulação da terra (em caso de alta rápida de preços); 5) impostos sobre ganho de capital (aplicado sobre os valores de terra, com exceção à primeira residência do proprietário).

Contribuições: 1) Distritos especiais (é a instituição de uma taxa ou contribuição arcada por empresas e moradores de uma área específica – distrito especial – a qual provê certos serviços); 2) Distritos especiais para negócios (instituída para o Estado melhorar a infraestrutura necessária ao fomento de negócios); 3) Contribuições especiais de obras públicas, conhecidas por *special assessments* (o governo realiza a obra e a financia por contribuições especiais pagas em conjunto com o imposto predial pelas propriedades beneficiadas); 4) Taxas ou contribuições de impacto (*Impact Fees* – EUA ou *Development Charges* – Canadá, as quais são pagamentos feitos por empresários da construção e/ou da incorporação de novos empreendimentos para a efetivação de infraestrutura suporte ao empreendimento).

Reguladores: 1) participação em *Plus-valias* (direito de o governo participar na valorização que resulte de mudanças administrativas de regulação da terra, de que é exemplo a mudança de área rural para urbana. A quantia arrecadada é direcionada à provisão de habitação social e infraestrutura em bairros malservidos); 2) bônus de zoneamento ou de densidade (construtores obtêm acréscimos de densidade em troca da efetivação de algum benefício público); 3) zona de inclusão (aumentos de densidade são concedidos em troca de uma proporção de construção destinada à habitação social ou com preço acessível); 4) certificado de potencial adicional de construção (emissão de títulos para proprietários de uma área beneficiada por investimentos públicos, a ser financiado com recursos gerados pelo leilão desses títulos); 5) banco de terras (compra pelo governo de lotes extensos como forma de inibir a especulação); 6) reajuste de terras (chamado de *land readjustments*, o qual consiste na compra de terras pelo Estado como forma organizar ou reorganizar o espaço, vendendo lotes posteriormente para recuperar os custos de implementação de infraestrutura); 7) parcerias público-privadas (substituem o sistema regulador, contemplando autorizações para o desenvolvimento de terras e estruturas pela iniciativa privada desde que esta gere benefícios públicos); 8) desapropriação (que consiste na compra, por meio da venda compulsória, conforme interesse do Estado).

Nos espaços redimensionados apontados por Cruz, verifica-se que as políticas públicas não contemplaram instrumentos reguladores efetivos, sendo que aqueles relativos a impostos foram invertidos, ou seja, em vez de os empresários serem taxados para a recuperação de mais-valia fundiária, foi o Estado quem contribui com uma série de incentivos fiscais com o intuito de criar um ambiente

favorável aos negócios do turismo. Verifica-se que o instrumento utilizado foi aquele que se caracteriza como uma modalidade de “Parceria público/privada”, segundo a qual o Estado concede benefícios para que grupos empresariais gerem mais-valia travestida de “benefício social”, tal como os empregos em hotéis, agências receptivas, parques de entretenimento.

Tendo em vista que o capital é valor que busca valorizar-se e que a participação do Estado é essencial a esse processo, observa-se que todos os instrumentos citados, bem como as “parcerias” realmente efetivadas pelos estados contemplados pelo Prodetur ou que desenvolveram projetos de expansão turística, somente podem ser entendidos em conformidade com a dinâmica contraditória do capital. Três contradições centrais são apontadas posteriormente, bem como as possibilidades limitadas de uso de outros instrumentos para a captura de mais-valia. Quanto às contradições, é preciso considerar:

1) O Estado intervém de acordo com a racionalidade do capital, o que gera mais-valia fundiária, independentemente da configuração social da área alcançada, mesmo que em proporções diferenciadas. Ao melhorar a situação com serviços básicos, fomentar investimentos ou mesmo regulamentar certas atividades, uma determinada intervenção pode nivelar os preços pelo alto, promovendo a inacessibilidade. Ao atuar valendo-se do discurso genérico de geração de ganhos à sociedade (sem o referencial fundamental classista), o Estado cria condições e, ao mesmo tempo, gera restrições. O exemplo das locações de curtas temporadas via plataformas, tal qual o Airbnb, é emblemático, pois, mesmo após regulamentações pelo Estado em muitas realidades, bairros inteiros foram inchados por turistas em paralelo, com o rompimento dos contratos de locação anuais, os quais ficaram impagáveis aos residentes.

2) As (des)regulamentações impostas pelo Estado, não raras vezes ditadas por representantes do capital, e associadas à concessão de crédito, potencializam a anarquia do mercado. Assim, uma área interessante ao capital imobiliário está sempre sujeita a inverter o processo de valorização fundiária quando se tem uma superacumulação imobiliária não realizada ou não vendida. Isso modifica a dinâmica do conjunto, repercutindo em toda a cadeia de produção, distribuição, troca e consumo.

3) Capital é valor acumulado, via apropriação do que se gera a mais no processo de trabalho, sendo que os serviços turísticos são formidáveis fontes de mais-valia na atualidade – são trabalhos produtivos do ponto de vista do capital. Essa dinâmica que gera empregos e, portanto, torna-se instrumento político do Estado, em essência, vem subjugar populações inteiras à lógica da acumulação ampliada. A reestruturação produtiva, ocasionada em muitas localidades pela urbanização turística efetivada pelo Estado consubstanciada a interesses empresariais, fornece as chamadas vantagens comparativas, sendo a mão de obra barata um dos elementos que a caracteriza. No final das contas, o crescimento econômico apropriado por alguns gera variadas formas de desigualdades (política, social, econômica e cultural).

Quanto aos enfrentamentos coletivos, no sentido de exigir do Estado que trate de questões sociais atreladas ao uso e ocupação da terra, citamos alguns: 1) O IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) operacionalizado a partir de corpo técnico preparado e efetiva punição à sonegação e cobrança com base no valor de mercado; 2) O IPTU progressivo, sobre terra e imóveis desocupados, tal como propunha o projeto de lei de João Goulart (e não como a lei n.º 10.257/2001 sobre a política urbana atual), com a cobrança sobre terras e imóveis sem ocupação no limite de seis meses; 3) a participação em *Plus-valia* (participação do Estado na valorização da terra); e 4) o Banco de Terras (*Land Banking*, que consiste na aquisição de terras pelo Estado), ambos (3 e 4) importantes no que se propõe para a contenção da especulação imobiliária.

Contudo, os instrumentos citados contrariam a forma valor e, portanto, limitam sobremaneira o já diminuto poder do Estado burguês no tocante às questões sociais. Na ausência de embates coletivos contra o capital, implementa-se o que pode ser verificado nos estados nordestinos: a modalidade de parceria público-privado focada em criar ambiente propício aos negócios com a contrapartida do em-

prego. Esse elemento, por ser de interesse político-eleitoreiro e empresarial, impede a possibilidade de aplicação de mecanismos de forma ampla e irrestrita. Para além do caso nordestino, mesmo os instrumentos fiscais, como a cobrança de IPTU, têm dificuldades de funcionar de forma abrangente, pois não há corpo técnico especializado em muitos municípios; mensura-se por baixo o valor dos imóveis e, principalmente, os encaminhamentos políticos procuram desconsiderar a importância da cobrança: “mesmo onde a legislação não conferiu limite aos impostos prediais, as câmaras locais tendem, em suas decisões orçamentárias, a minimizar aumentos do imposto predial tendo em vista ampliar suas chances de reeleição” (SMOLKA; AMBORSKI, 2001, p. 47). A permanência na máquina pública é condição indispensável para fazer com que interesses privados sejam operacionalizados como se fossem interesses públicos, tal como a “parceria público-privado” mencionada.

### **Considerações finais**

A categoria valor perpassa toda a obra desenvolvida por Marx, sendo que valor de uso, valor e valor de troca precisam ser analisados em uma unidade dialética. Se valores de uso são frutos da natureza e do trabalho concreto, os valores são resultantes do trabalho abstrato, somente compreensível em uma configuração de sociedade que se apropria de todas as coisas com o intuito de redimensioná-las para a troca, ou seja, valorizá-las na esfera da produção e expandir valor no campo da circulação. A terra precisa ser compreendida na unidade dialética do trabalho abstrato que transforma o espaço com o objetivo de gerar valor e de promover a valorização do que é alcançado como mercadoria.

A mais-valia provém da produção e a mais-valia fundiária constitui-se na apropriação do resultado do trabalho social sem nada ter sido feito dentro dos limites de uma propriedade. Por isso, produção, distribuição, troca e consumo são unidades que se complementam. Os elementos da natureza fazem parte dessa unidade: se a terra por si só não gera valor, gera valores de uso que são apropriados para a troca, seja pela simples apropriação, seja pela transformação mediante a atividade de trabalho abstrato.

O capital é uma forma desenvolvida de valor que busca valorizar-se em variadas frentes e submete a todos em seu processo expansionista. A produção para o lucro e a terra para a renda são condições fundamentais para os representantes do capital, que somente podem assim permanecer se respeitarem a louca lógica do mercado, a qual é contraditória em sua essência: precisa de consumidores, mas tenta eliminar trabalho vivo; produz riqueza de forma exacerbada, mas o caráter privado da apropriação tem gerado desigualdades socioespaciais cada vez mais gritantes. A distribuição desigual se reflete na produção e a determina (e vice-versa), na conjuntura de uma sociedade movida cada vez mais pelo consumo a crédito e mediada pela alienação, traduzida pela consciência da classe a qual se almeja pertencer, mas não daquela a que efetivamente o sujeito faz parte. E o Estado, em termos gerais, é um com o capital, fomentando o mercado imobiliário de acordo com os seus interesses reprodutivos ou, em certas conjunturas e escalas, colocando regulações sempre limitadas pela forma valor.

Nesse sentido, não é possível perder de vista que os instrumentos de captura de mais-valia fundiária somente podem ser pensados nos limites das relações de produção vigentes dominadas pelo processo sempre crescente de produção e reprodução do capital. Os encaminhamentos apontados, se fossem devidamente implementados e estendidos (principalmente o Banco de Terras e a desapropriação compulsória sem pagamento à vista), seriam ideais, mas conflitariam diretamente com a dinâmica do capital no caso nordestino e em muitas outras realidades. Ou, então, se implementados, poderiam ser absorvidos pelo capital por outras vias, como no caso de reforma agrária e de planos urbanísticos, com a criação de loteamentos populares a partir de uma política que se valeu do Banco de Terras, por exemplo. No primeiro caso, pode ocorrer de o assentado vender seu lote e ir trabalhar como assalariado para quem o comprou; no segundo, caso o lote seja interessante à classe média, pode acontecer a negociação das habitações e a reconfiguração social do espaço, valorizando a terra.

Especificamente no caso nordestino e a partir dos dados levantados, verificou-se que tal forma de parceria entre o poder público e a iniciativa privada fomentou um ambiente favorável aos negócios que substituiu possíveis outros instrumentos reguladores. Alcançados por tais modificações, mas nem sempre convencidos pelo discurso político, muitos são os habitantes desses espaços que convivem com uma urbanização ou reurbanização não pensada para eles, mas sim para a entrada de capitais que se valem da condição de muitos nativos o servirem como mão de obra dócil e barata. Sobre isso, Boaventura de Sousa Santos (2006, p.38, 39) relata que “o capitalismo enquanto formação social [...] não pode existir sem populações sobre-exploradas e sem populações descartáveis”.

As ondas especulativas, o *déficit* habitacional, ou seja, os problemas essenciais, não serão resolvidos com o uso de instrumentos de captura de mais-valia, pois: 1) aqueles que não contrariam o capital não têm condições de implementar mudanças efetivas, somente paliativas, e aqui entra o Estado como braço operacional essencial da manutenção do *status quo*; e 2) os que não respeitam a sua lógica não podem ser implementados. Ocorre que a crise estrutural do sistema está posta por suas contradições que não podem ser eliminadas em seus limites regulatórios; e a fatal intensificação delas exigirá movimentações de amplos grupos populacionais que ultrapassem o uso de instrumentos circunscritos à sua racionalidade via Estado, buscando alcançar modificações substanciais para uma outra forma histórica de organização social. Por isso, em relação à propriedade privada da terra, elemento fundante da mais-valia fundiária, Marx evidencia: Quando a sociedade atingir formação econômica superior, a propriedade privada de certos indivíduos sobre parcelas do globo terrestre parecerá tão monstruosa como a propriedade privada de um ser humano sobre o outro (MARX, 2008, v. VI, p. 1028).

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, Henrique. **Trabalho Imaterial: Marx e o debate contemporâneo**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2009. (Crítica Contemporânea).
- BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. Tradução Nathanael Caixeiro. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980
- CARCANHOLO, Reinaldo (Org.) **Capital: essência e aparência**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- CRUZ, Rita de Cássia. **Políticas de turismo e território**. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2001 (Coleção turismo).
- HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.
- \_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. (Geografia e adjacências).
- HARVEY, David. **A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI**. Tradução Artur Renzo. São Paulo: Boitempo, 2018.
- MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política, livro III, volume VI**. Tradução Reginaldo Sant’Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- \_\_\_\_\_. **O capital: crítica da economia política, livro I, volume I**. Tradução Reginaldo Sant’Anna. 26.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. Tradução José Carlos Bruni et. al. 4.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987. (Coleção Os pensadores).
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia Alemã: crítica da novíssima filosofia alemã**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MASCARO, Alysson Leandro Mascaro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MÉSZAROS, István. **Para além do capital**. Tradução Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2006.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

SILVA, Éder Roberto da. **O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. 2003. 143p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) - Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP.

SMOLKA, Martim; AMBORSKI, David. Captura de mais-valias para o desenvolvimento urbano: uma comparação interamericana. In: ABRAMO, Pedro (Org.) **Cidades em transformação**: entre o plano e o mercado: experiências internacionais em gestão do uso do solo urbano. Tradução Maria Helena Kuhner et. al. Rio de Janeiro: Edição do autor, 2001. p. 37-74.

#### **Bibliografia consultada**

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2009. (Mundo do Trabalho).

# Notas sobre os autores

## CAROLINE BECHER

Doutora em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Assistente Social do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (IDR-Paraná). Pesquisadora no Grupo de Estudos de Gestão de Políticas Sociais da UEL e do Grupo de Estudos de História Ambiental e da Tecnologia (Universidade Estadual do Centro-Oeste-Unicentro)

## CRISTIANE MULLER CALAZANS

Assistente Social na Universidade Estadual de Maringá. Graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Maringá.

## EDIR VILMAR HENING

Pós-doutorando em Administração – CEPEAD-UFMG. Doutor em Território, Risco e Políticas Públicas pela Universidade de Coimbra, com estágio doutoral junto ao Instituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato (Florença – Itália). Mestre em Política Social e Graduação em Administração pela UFMT. Pesquisador do Núcleo de Estudos Críticos Trabalho e Marxologia (Nec-TraMa) e do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direitos Fundamentais e Interdisciplinaridade (GEDIFI).

## CELENE TONELLA

Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e do Programa Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá. Doutorado em História pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1997), pós-doutorado pelo Programa de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2002) e pós-doutorado na Universidade Estadual Paulista

## DIRCE KOGA

Assistente Social, professora e pesquisadora do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da PUCSP – PEPGSS-PUCSP, coordenadora do Grupo de Pesquisa “Cidades e Territórios PEPGSS-PUCSP”. E-mail: dirce.koga@gmail.com (*In memória*)

## EVELYN SECCO FAQUIN

Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Vice-Coordenadora do Grupo de Pesquisa (CNPq) “Serviço Social e Saúde: formação e exercício profissional - SerSaúde” (<http://www2.uel.br/grupos/sersaude/>). E-mail: evelynsecco@uel.br.

## **FLÁVIA XAVIER DE CARVALHO**

Assistente Social. Doutora em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. (UEPG) Atua como assistente social no Instituto Nacional de Seguro Social, agência Maringá-PR.

## **JOSÉ CARLOS DO AMARAL JÚNIOR**

Pós-Doutorando em Serviço Social e Política Social na Universidade Estadual de Londrina (UEL). Doutor em Memória: Linguagem e Sociedade, pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

## **MARÍLIA GONÇALVES DAL BELLO**

Assistente Social. Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Docente no curso de Serviço Social, na Universidade Estadual do Paraná (Unespar-campus Paranavaí). Vice-líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Administração Políticas Públicas (Gepop).

## **ISADORA DE SOUZA PEREIRA**

Assistente social, Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente, é subsecretária executiva de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão no município de Niterói/RJ e pesquisadora no Núcleo de Pesquisa Cidades e Territórios da PUC-SP.

## **LÍRIA MARIA BETTIOL LANZA**

Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Mestre em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Pós-Doutora pela Escola Nacional de Saúde Pública de Lisboa/Portugal (ENSP/Portugal). Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Coordenadora do Grupo de Pesquisa (CNPq) “Serviço Social e Saúde: formação e exercício profissional - SerSaúde” (<http://www2.uel.br/grupos/sersaude/>). E-mail: [liriabettiol@uel.br](mailto:liriabettiol@uel.br).

## **NEIDE DERENZO**

Enfermeira. Doutoranda em Enfermagem pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Atua como docente no curso de Enfermagem da Unespar, campus Paranavaí.

## **OSEIAS DA SILVA MARTINUCCI**

Professor Associado do Departamento de Geografia da Universidade Estadual de Maringá (UEM). É licenciado (2005) e bacharel (2006) em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Presidente Prudente. Doutor em Geografia pela UNESP, campus de Presidente Prudente (2013). Pesquisador do Centro de Estudos e Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas (CEMESPP) e do Grupo de Estudos e Pesquisas “Sociedade, Ambiente e Geotecnologias” (GEPAG)

## **RODRIGO MEIRA MARTONI**

Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor Associado no Departamento de Turismo da Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil. E-mail: [rodrigo.martoni@ufop.edu.br](mailto:rodrigo.martoni@ufop.edu.br)  
ORCID: <http://orcid.org/>

## **SUELI GODOI**

Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Doutora em Território, Risco e Políticas Públicas pela Universidade de Coimbra. Docente da Universidade Estadual do Paraná, campus Paranavaí. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Administração e Políticas Públicas (Gepop).

## **PIEDRA SANTOS ROZA**

Assistente Social, formada pela Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR/ campus Paranavaí). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Administração Políticas Públicas (Gepop). Assistente Social Na Câmara de Vereadores de Dourados-MS.

## **SANDRA MARIA ALMEIDA CORDEIRO**

Doutora em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) Professora do Departamento de Serviço Social da UEL.

## **VIRGÍLIO MANUEL PEREIRA BERNARDINO**

Geógrafo. Doutor pela Universidade Estadual de Maringá (UEM), com complemento na Universidade de Lisboa, Portugal. Docente no curso de Geógrafo da Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR/campus Paranavaí). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Administração em Estado, Administração e Políticas Públicas (Gepop).



 **MOAi**  
COMUNICAÇÃO

ISBN 978-65-265-0419-2  
  
9 786526 504192 >

 **Pedro & João**  
editores