

**GRUPO DE TRABALHO TÉCNICO
“TERRITÓRIOS E PARTICIPAÇÃO
SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DO GOVERNO FEDERAL”**

**RELATÓRIO FINAL
ANEXO
DOCUMENTOS TÉCNICOS**

Secretaria-Geral da Presidência da República
Secretaria Nacional de Participação Social

Abril de 2024



O GT "Território e Participação Social nas Políticas Públicas do Governo Federal" contou com a consultoria das professoras Dra. Aldaiza Sposati (Professora titular senior da PUCSP, pós doutora pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, pesquisadora do CNPq e do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social/PUCSP, Coordenadora do CEDEST-Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais- PUCSP/INPE.(2002-2014; Membro da RBRB- Rede Renda Basica da Cidadania) e Dra. Tânia Bacelar de Araújo (Graduada em Ciências Sociais pela Faculdade Frassinetti do Recife (1966), em Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Pernambuco (1967), Diploma de Estudos Aprofundados - D.E.A. pela Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne (1977) e doutorado em Economia Pública, Planejamento e organização do espaço pela Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne (1979). Exerceu vários cargos públicos e atualmente é professora aposentada da Universidade Federal de Pernambuco, sendo também sócia da CEPLAN Consultoria Econômica e Planejamento).

Em atendimento ao art. 2º inciso I, da Portaria SG/PR nº 167, de 10 de outubro de 2023, - "I - realizar estudos técnicos referentes participação social com educação popular na perspectiva do desenvolvimento territorial", além da participação sistemática nas atividades do GT Territórios e Participação Social nas Políticas Públicas do Governo Federal as referidas consultoras disponibilizaram documentos técnicos, escritos especialmente para atender as atividades do Grupo de Trabalho. São os seguintes documentos técnicos, anexos a este relatório:

- 1) Território: mediação para reconhecimento da cidadania (Dra. Aldaiza Sposati)
- 2) Implementação da descentralização federativa e territorial de políticas públicas. (Profa. Dra. Aldaiza Sposati)
- 3) Elementos para o Debate Sobre Iniciativas de Territorialização de Políticas Públicas Federais no Brasil Rural (Autora: Tania Bacelar de Araujo)



DOCUMENTO TÉCNICO 1

Título: Território: mediação para reconhecimento da cidadania

Autora: Profa. Dra. Aldaiza Sposati¹

*O vínculo de cidadania baseia-se no
reconhecimento da soberania do cidadão!*

A construção deste texto parte da constatação de que o processo de reconhecimento social da cidadania de todos os brasileiros no século XXI ainda não se completou no patamar republicano e democrático. A presença da discriminação de classes não está superada. Pelo contrário, vem sendo agravada quer pela direção de políticas neoliberais em defesa do Estado Mínimo quer pela homogeneidade de trato de cidadãos sob a chancela de reconhecimento como vulneráveis ou de pertencentes ao significativo contingente dos identificados como na pobreza extrema ou miséria.

A ausência de reconhecimento de todos os brasileiros como cidadãos humanos brasileiros pertencentes a uma sociedade assentada em direitos e cidadania exige que se transite da concepção individual e isolacionista para o reconhecimento do pertencimento popular a coletivos em luta pela sua visibilidade social e jurídica. A exemplo, discussões sobre o indígena ou o quilombola são substituídas por povos ou terras indígenas e territórios quilombolas. O coletivo traz o adensamento de um assentamento avizinjado em um dado espaço geográfico de acolhida histórica.

Aproximar cidadania de território traz centralidade à máxima: “sempre se é cidadão de um lugar”. Pensa -se o mundo a partir do lugar onde temos nossos pés, onde reside a identidade do reconhecimento social, como nos ensinam Milton Santos e Paulo Freire. É a partir do viver local que se pensa o global. Dizer-se brasileiro não é suficiente para que haja o reconhecimento social de um cidadão a partir do lugar

¹ Professora titular senior da PUCSP, pós doutora pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, pesquisadora do CNPq e do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social/PUCSP, Coordenadora do CEDEST-Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais-PUCSP/INPE.(2002-2014; Membro da RBRB- Rede Renda Basica da Cidadania.



onde vive seu cotidiano. Dizer-se cidadão brasileiro torna-se no caso mais uma condição genérica, até mesmo burocrático-administrativa, desprovida de garantias de condições reais de vida aos corpos concretos conviventes.

Trazer o território para a discussão do reconhecimento da cidadania requer construir a visibilidade de assentamentos coletivos que não correspondem a divisões formais em que se organiza territorialmente o Estado brasileiro, e sim a um modo de assentamento territorial baseado em vínculos de identidade coletiva que é constituído por diferentes razões, entre elas a discriminação histórica frente aos povos tradicionais que se distribuem em territórios com linguagem e tradições diversas, mas que ainda são discriminados como se fossem pouco humanos, entre outros adjetivos apartadores que recebem.

A libertação da escravidão no país não produziu nenhuma forma de assentamento ou de condições para que os libertos pudessem sobreviver e ter trato digno. Ao contrário, os registros históricos apontam que a busca de territórios para assentamento das populações espoliadas dos centros urbanos é marca observada desde a virada do século XIX para o século XX, quando se constitui a primeira comunidade de ocupantes do Morro da Providência no Rio de Janeiro, que passou a ser nominado Morro da Favela (uma plantinha frequente no local) que, pelos usos e costumes, passou a nominar as múltiplas formas e arranjos precários para se poder contar com um teto para abrigo.

Tratar a relação entre território e cidadania, como pode ser percebido, não é em nada algo de ocorrência conjuntural na realidade brasileira, e sim a exigência para se poder contar com uma estratégia de aproximação a uma questão estrutural que limita o avanço democrático do país.

1 - Território como vivência coletiva para além de um perímetro espacial

A discussão sobre território que aqui se faz é bastante diversa daquela de 1534, em que a Metrópole lusitana estabeleceu faixas de terra paralelas que se estendiam desde o litoral até a demarcação do Tratado de Tordesilhas (datado de 1494 entre Portugal e Espanha) e as entregou a fidalgos da corte. Não se está aqui tratando da



concepção de território como uma decisão descendente emanada de um poder central, como também não se está delimitando o tema a uma análise em razão de propriedade da terra ou ainda de divisões e nomeações administrativas aplicadas pelo poder de Estado brasileiro a pedaços da nação.

Embora território possa indicar ou sugerir um dado limite de área ou de espaço geográfico, o que se traz a análise e discussão não são dimensões ou limites físicos, perímetro de abrangência ou fronteiras, como se território significasse uma guetização, um apartheid físico. A centralidade da identificação social de território está na partilha da vida cotidiana em um assentamento cuja formação resulta de uma organização coletiva da população.

Toma-se a análise de território a partir da dimensão histórica que lhe é constitutiva. O território se define pelo que e a quem abriga, o que lhe está dentro, e não pelo seu limite. As relações que lhe são constitutivas dizem respeito ao pertencer em sua formação. A identidade do território é construída sob uma dinâmica de relações. O processo é que define a trajetória do território, e esse processo reflete a trajetória dos que nele vivem na medida em que ele é marcado pelas trajetórias dos sujeitos que nele se assentam.

A concepção de território aqui aplicada supõe movimento, isto é, não se confunde com área de abrangência, um dado volume de população ou um espaço geográfico resultante de um dispositivo jurídico estatal. Sob essa compreensão histórica, território não se inicia por uma decisão superior, mas sim pela relação concreta que se estabelece entre moradores de um mesmo chão para construir sua sobrevivência.

Caracterizar um território é mais do que um *locus* no sentido de definição de um lugar. Ele não é estático como um endereço, uma nomeação, ainda que estes façam parte do território e sua caracterização também carregue importante caráter simbólico construído por vivências, significados, relações e, conseqüentemente, identidades individuais e coletivas.

Não é raro encontrar-se com a defesa da concepção de que território tem significado de segregação, fechamento, apartação de alguém ou alguéms em um dado lugar ou área de abrangência. Os que assim se pronunciam revelam uma leitura a-histórica da concepção de território, o que não deixa de ser um contrassenso, pois o sentido



histórico é constitutivo de território. Considerar território como expressão de guetização, um apartheid delimitado por força ou poder externo, adota o conceito pela sua antítese, pois considera território uma categoria congelada, sem vida, geradora de imobilidade.

Esse modo de se considerar território sem se levar em conta suas vivências coletivas é, de fato, uma justificativa aliviadora da responsabilidade democrática do Estado e das discriminações manifestas. Esse modo de embaçar o real opera como se o coletivo popular estivesse em busca de isolamento e não de reconhecimento social. A partir desse julgamento, pautado na culpabilização dos territorializados, são tornadas invisíveis as decisões discriminadoras do Estado e de membros de classes sociais poderosas.

Contar com um espaço de referência para uma vivência coletiva não constitui isolamento ou criação de barreiras, e sim uma relação de superação de dificuldades e constituição de força coletiva. Referir a ocupação de um espaço pela vinculação que se estabelece com um conjunto de interesses ou de características é uma forma de identificá-lo e distingui-lo, o que abre a possibilidade de nova conexão para seu reconhecimento e identidade social. Essa conexão é a antítese da segregação, podendo ser um passo no caminho de uma ação política, da participação e do reconhecimento social, uma estratégia a caminho coletivo de diretrizes políticas de ação.

Contextualizar espacialmente a história é como lhe conferir pés, permitindo ao andarilho conhecer estradas, caminhos, marchas e contramarchas, movimentos, contornos particulares, heterogeneidades, diversidades e desigualdades. A historicização plantada em um chão de relações impulsiona a leitura de expressões da questão social.

CLAUDE RAFFESTIN², analista francês, destaca o caráter político do território reiterando a concepção de Lefebvre ao considerar que território é um espaço modificado pelo trabalho e que revela relações de poder que produzem território sobretudo em suas expressões no cotidiano dos que nele vivem. Para Raffestin, a

² Raffestin, C.- Por uma Geografia do Poder. São Paulo. Ática, 1993



territorialidade adquire um valor particular na medida em que reflete a multidimensionalidade do “vivido” territorial pelos membros de uma coletividade.

RAFFESTIN vincula fortemente território e poder, expressando sua presença em todas as escalas espaciais e sociais; nessa perspectiva, as práticas espaciais contêm malhas, nós e redes que constituem o território como materialidade. Portanto, a territorialidade é, de certa forma, a “face vivida” e a “face atuante” do poder.

Analisar o território implica, sob essa compreensão, um esforço em realizar a apreensão das relações sociais recolocadas no seu contexto espaço-temporal, sócio-histórico e político.

Coloco em relevância que trabalhar a categoria “território” significa, ao mesmo tempo, reconhecer sua particularidade e suas possibilidades de conexão. A identidade de cada um é resultante de um processo relacional em que a identificação da individualidade decorre da conexão com os outros. É pelas conexões que ocorre o reconhecimento da particularidade da identidade.

É preciso reafirmar que conhecer a particularidade de um território não significa extraí-lo ou apartá-lo da totalidade. Não significa exortá-lo da relação da classe social que vive do trabalho; pelo contrário, significa inserir concretamente o cotidiano desse homem ou dessa mulher que vive do trabalho e o que este oferece enquanto padrões de dignidade, como condições humanas de viver.

O território urbano é, na realidade, um espaço de relações. Todo o território é ao mesmo tempo um espaço produzido (LEFEBVRE)³ e um território usado (SANTOS)⁴.

O sentido de território supõe para SANTOS a existência e persistência de relações entre os que vivem num dado espaço geográfico e no movimento que se dá por ali viverem e atribuírem significados para aquele espaço, para si mesmo, para suas relações mais próximas e mais alargadas, para o sentido individual e coletivo da vida social.

³ Lefebvre, Henri. **La production de l'espace**. 4ª Ed. Paris: Editions Anthropos, 2000).

⁴ Santos, Milton. A natureza do espaço. São Paulo, Edusp, 1996. Santos, Milton. Brasil: território e sociedade no início do século XXI. São Paulo/Rio de Janeiro, Record, 2001.



As condições objetivas do lugar onde se vive supõem materialidades e uma dinâmica de vínculos e relações. RAFFESTIN reforça esse modo de pensar quando afirma que *“a vida é constituída por relações, e daí a territorialidade pode ser definida como um conjunto de relações que se originam num sistema sociedade-espaco-tempo”* (RAFFESTIN, 1993:p.61).

O lugar onde se vive expressa singularidades desde a identidade entre os que ali vivem, a aproximação/afastamento de tradições culturais, o reconhecimento social que inclui relações afetivas, de aproximação, de solidariedade como também de distanciamentos e até rejeição, com expressões de discriminação, violência e estigmatização.

As condições objetivas do lugar, sua infraestrutura, a preservação/destruição ambiental, a oferta de serviços públicos e serviços sociais, os meios de mobilidade alcançáveis pela população assentada em um dado local, todos esses elementos são marcas fundantes ou expressões urbanas da questão social da sociedade capitalista.

São marcas que distinguem e particularizam os assentamentos urbanos, sobretudo em metrópoles onde múltiplos fatores territorializam e desterritorializam os que neles vivem.

O território urbano é um espaço de relações entre indivíduos ou, mais precisamente, um espaço de entrelaçamento de vínculos. Os vínculos são numerosos e de natureza diversa, mas eles propiciam aos indivíduos a proteção e o reconhecimento necessários à sua existência social. “Proteção” refere-se ao conjunto de dispositivos que o indivíduo pode mobilizar face aos contratempos da vida (recursos da família, comunidade, profissionais, sociais etc.), e “reconhecimento” refere-se à interação social que estimula o indivíduo, fornecendo-lhe a razão de sua existência e sua valorização diante do olhar de outros.

2-Breves memórias do chão oficial do Brasil

A história do chão do Brasil é marcada por múltiplas partilhas, mas, se poucas são assentadas em identidades, quase todas estão delimitadas em propriedades. A adoção



da medida real portuguesa (D. João III em 1534) dividiu as terras do Brasil em faixas de terra, a começar do litoral para o desconhecido interior (capitanias hereditárias), e considerou que seu proprietário era não só da terra, mas de tudo que nela havia, humanos ou não, tudo pertencia ao proprietário e a seu mando, até mesmo a vida dos que ali viviam (modelo feudal).

Ativos remanescentes desse modo de exercício do poder (jurídico, administrativo, político, econômico e cultural) sobre a terra ainda persistem, sobretudo na Amazônia. Ali, terras de povos indígenas ainda são demarcadas para atender a proprietários que buscam explorar terras que nominam estar em desuso (da exploração). A luta pela salvaguarda da identidade e da presença ancestral de povos indígenas nessas terras, precedente aos lusitanos, fica secundada na medida em que a ancestralidade é postergada à propriedade. As ocupações de terras por quilombolas (povo tradicional descendente de escravos livres ou libertos) permanecem ainda em luta para sua área geográfica de ocupação após 136 anos da Lei Áurea de libertação dos escravos.

As terras ocupadas por povos tradicionais ainda têm sua presença e incorporação ao chão da sua história de vida, iniciada antes mesmo de o país ser “descoberto”, disputada por esses povos. Assim, a terra ainda não ganhou estatuto que incorpore os humanos tradicionais que nela vivem e permanecem, a terra ainda é considerada prioritária como arsenal de produto bruto da natureza para venda e consumo, apropriação e exploração, enfim, modos de tratamento em que a presença humana na terra é tida como uma infração à propriedade privada.

A Lei de Terras, anterior à República sancionada por D. Pedro II em 1850, estabeleceu normas sobre posse, manutenção, uso e comercialização de terras, que passaram a ser acessíveis pela compra ou pela condição de propriedade privada. Ter terra passou a ser uma condição econômica de classe, e não uma condição básica de sobrevivência ou de vida, fosse para plantio ou para morada. A terra de fonte de vida recebeu as condições jurídicas e econômicas para ser fonte de lucro, sobretudo quando voltada para produção agrícola de exportação sem vínculo com a fome interna.

Terra, poder e riqueza foram vinculados como imbatível força política e econômica no país em detrimento de gerar condições de subsistência dignas e de trabalho decente para os não proprietários, suas famílias e seus filhos. A estes coube encontrar, como se



fosse um problema de lavra própria, modos individuais para amenizar suas privações e sobrevivência.

A opção por iniciar esta reflexão por essas indelévels marcas históricas, ainda presentes na sociedade brasileira no século XXI, não é um afastamento, uma tergiversação ou um devaneio, isto porque o sentido humano e político em que se busca assentar a discussão sobre território e participação social implica em adotar outro paradigma que não se funda, em absoluto, na propriedade da terra, e sim no reconhecimento sociopolítico e cultural da cidadania dos que habitam o lugar. Trata-se de tornar o entendimento de território no século XXI no Brasil como o lugar em que está assentado um coletivo de habitantes que demanda ter reconhecida a cidadania dos que ali convivem seu cotidiano.

Em síntese, essa referência é bastante distinta, pois inverte a concepção de território federal inaugurada pelo governo do país no início do século XX. Neste novo entendimento, a referência a território sobe do chão para outros níveis de gestão, pois ela incorpora aqueles que pisam em chão onde convivem em coletivo e, a partir dali, constroem sua condição de cidadãos brasileiros.

Essa perspectiva ascendente abre novas janelas e portas de discussão. Uma delas estaria na resposta à questão: como qualificar a interlocução do governo federal com o trato ascendente de um território constituído por coletivos de habitantes?

A possibilidade de alargamento da inserção democrática de segmentos da população brasileira no processo de gestão democrática é suficiente como justificativa?

É preciso reconhecer contingentes humanos territorialmente assentados no chão do Brasil, portadores de reconhecimentos legais como cidadãos brasileiros (RG-Carteira de Identidade, CPF-Cadastro de Pessoa Física, TE-Título de Eleitor, CadÚnico-Cadastro Social) que não contam com canais de participação social nas decisões que lhe afetam, pois não são reconhecidos como sujeitos coletivos.

Com certeza, essa discussão leva a outra: quem seria esse interlocutor coletivo ascendente? Como qualificá-lo?

A primeira resposta é a de que não se está tratando de indivíduos, mas de sujeitos coletivos que, ao expressarem um coletivo, estendem a condição de cidadãos a quem vive e vivencia esse coletivo. Algumas hipóteses de tratamento podem ser obtidas a partir de marcas coletivas como:

- 
- a- a ancestralidade entendida como a história de ocupação do lugar ou de como, quando, por que e de que forma foi ocupado aquele território;
 - b- o reconhecimento singular do território ocupado por aqueles que o circundam;
 - c- a efetiva condição de demanda instalada em prover atenções por serviços públicos de infraestrutura e sociais para a população componente daquele coletivo de habitantes.

Ao se ter por referência um coletivo de habitantes, pode ocorrer uma diversidade de possibilidades. Essa característica de coletivos populares impede a adoção de um modo homogêneo de se caracterizar sua configuração e até mesmo a concepção de territórios ascendentes.

Nessa diversidade, cabe a diferença entre territórios urbanos e rurais e esclarecer que esta reflexão trata de territórios urbanos por entender que os territórios rurais exigem variáveis histórico-socioeconômico-culturais específicas de análise.⁵

3- A interlocução federal oficial com a categoria “território”

A concepção de território ascendente, um sujeito coletivo, a partir de uma ação estratégica de aprofundamento democrático das representações populares partícipes em processos decisórios, exige que se resgate a cultura jurídico- institucional do Estado brasileiro que estabelece regulações específicas sobre território federativo. No caso, ele é composto pela União com o governo nacional sediado em um Distrito Federal, 26 regiões com governos estaduais e o recorte local com 5578 municípios.

Não há qualquer intenção ou analogia em se considerar coletivos territoriais de constituição histórica popular como territórios federativos. Esse tratamento descendente seria a antítese de seu trato democrático, correspondendo à negação de sua história coletiva. Para que fique bem claro, segue breve memória do entendimento de “território federal”.

⁵Por certo, aqui está subjacente a polêmica sobre o que é considerado em lei por “município rural” e “município urbano”. Essa polêmica, embora significativa, não está no foco desta reflexão uma vez que incide em regras de regulação do Estado que não incluem a cidadania de coletivos de assentamento.



Território federal, no sentido jurídico e constitucional de 1988, é uma descentralização administrativo-territorial pertencente à União. Os territórios federais constituem um ente que, embora federal, não é federativo apesar de ocupar um perímetro geográfico definido, possui personalidade jurídica própria, capacidade administrativa genérica e não ser dotado de autonomia política. Para serem criados, os territórios federais dependem de Lei Complementar própria antecedida por um plebiscito popular.

Para recordar, é interessante ter presente que a nomeação de “território federal” resulta de uma divisão administrativa específica ou de uma construção legal brasileira que deixou de existir concretamente após a CF-88, quando Roraima e Amapá viraram estados da federação e Fernando de Noronha passou para gestão do estado de Pernambuco.

Em breve retomada histórico-institucional, é de lembrar que o Acre foi o primeiro território federal criado no país, em 1904, mas que passou, em 1962, à condição de estado da federação. Os territórios federais criados em 1943 eram: Amapá (hoje, um estado federativo), Guaporé (em 1956, nominado como estado federativo de Rondônia), Iguazu (extinto em 1946 para compor o estado do Paraná), Ponta Porã (incorporado no estado do Mato Grosso do Sul) e Rio Branco (alterado para Acre). Esses territórios federais receberam tal tratamento por se situarem em áreas de fronteira que demandavam ação direta do governo federal. Outros compuseram a preocupação com a interiorização para o oeste brasileiro.

Essa breve digressão histórico-político-geográfica tem por objetivo afirmar que tratar de território em uma gestão democrática não significa reinaugurar um formato de gestão federal que deixou de existir desde a Constituição Democrática e Cidadã de 1988 e lembrar que essa mesma CF-88 elevou o município à condição de ente federativo, o que lhe atribuiu autonomia de gestão dentro de suas reponsabilidades.

O entendimento do território federativo aplicado no Brasil de 1904 a 1988, quase um século, não possibilitou avançar o reconhecimento de território ascendente. A prevalência foi sempre do entendimento formal de território federativo descendente, uma decisão do governo federal no trato do poder de Estado nas terras brasileiras.



A construção ascendente na condição de uma aproximação democrática de ações do governo federal é entendida ascendente por partir do chão e ter somada a sua forma de ocupação humana.

Ao se estudarem os povoamentos que surgiram ao lado de uma capela, instalados pelos caminhos de tropeiros e viajantes ao longo da história, verifica-se que as câmaras de vereadores e o presídio (cela de confinamento) eram instâncias locais que, junto com o poder da Igreja, respondiam pela ordem e pelas necessidades locais. Nesse sentido, a gestão local antecedeu os demais formatos de organização de estado no Brasil. Isso foi alterado em 1824 pela Constituição do Império, que criou o estado unitário formado por províncias, sendo seus governadores submetidos a unidade do Governo Central Imperial. Nesse momento, foi instituído o Regimento das Câmaras Municipais, e alguns dos povoamentos receberam o foro de cidade ou de vila. Foi só em 1890, com a República, que as províncias foram consideradas estados soberanos. E só em 1988, após um século, os municípios puderam ser um ente federativo. Essa breve retomada histórica permite registrar o quanto a descentralização do poder de governo no Brasil tem sido extremamente dificultada.

Cabe aqui um breve exemplo. Após a autonomia municipal de outubro de 1988, ocorreram eleições municipais em 1989. Na cidade de São Paulo, em 1990, sob governo de Luiza Erundina, foi possível levar à Câmara Municipal de São Paulo proposta municipal de divisão intraurbana do território da cidade em 96 distritos. Estes foram incorporados no censo do IBGE de 1991. Até então, era o governo do estado que definia os distritos da cidade. Essa possibilidade indicou novo tratamento administrativo do espaço da cidade, que permitiu a gestão local em subprefeituras e até mesmo a inserção no planejamento da cidade de Núcleos Regionais de Planejamento-NRP com representação de todas as secretarias municipais, cuja vida foi muito breve.

Do ponto de vista urbano, a discussão de território de vida é atravessada pelo modo como ocorre a gestão intraurbana do município enquanto poder de Estado. Trata-se de uma descentralização territorial que busca tornar cidade cada um dos pedaços descentralizados do território e em cidadãos todos os que vivem na cidade.⁶

⁶ IN :Sposati A., Cidade em Pedços, Brasiliense, São Paulo, 2001.

4- Territórios de cidadania: uma nova concepção

A construção conceitual território urbano de cidadania que aqui é empregada, face à proposta de se tomar o território como mediação de cidadania, busca descrever a existência e a dinâmica de um assentamento humano coletivo no meio urbano, constituído pela própria população que nele está assentada. Esse assentamento humano adquire a referência à expressão popular, pois não nasce da regulação formal do trato urbano.

Estão em curso no país múltiplos movimentos pelo reconhecimento estatal como TERRITÓRIOS POPULARES. Essa nomenclatura expressa a origem de assentamentos coletivos que foram se constituindo a partir de uma diversidade de marcas estratégicas, porém pela sua gênese coletiva e autônoma de busca de sobrevivência, condições de moradia e de acesso a serviços. Alguns mantêm representação participativa comunitária.⁷

Estudos sobre esses coletivos assinalam que, além de se diferenciarem em formatos, eles possuem diferenças geográficas e históricas. Eles recebem diversas nomenclaturas de comunidades urbanas como: “favelas”, “ocupações”, “comunidades”, “quebradas”, “grotas”, “baixadas”, “alagados”, “vilas”, “ressacas”, “mocambos”, “palafitas”, “loteamentos informais”, “vilas de malocas” ou até, por sua relação de aglomeração, o caso da Maré, no Rio de Janeiro, nominado “complexo”.

Sem dúvida, aos nominados territórios tradicionais (indígenas e quilombolas entre outros) devem ser agregados os territórios populares. Esses territórios espelham a ausência e insuficiência de trato pela igualdade de direitos humanos e a discriminação de classe social na distribuição de condições de vida.

Como é historicamente sabido, o trato dos trabalhadores urbanos, migrantes e ex-escravos foi precário, para não afirmar indigno, não só pela precária remuneração, mas pela ausência de infraestrutura para que pudessem sobreviver com dignidade. Essas

⁷ Essas ideias são aprofundadas em estudos sobre favelas e comunidades urbanas.



comunidades expressam a desigualdade de trato socio-espacial no processo de urbanização das cidades no Brasil, sobretudo as grandes cidades. São várias marcas de ausência e precariedade de trato no acesso a políticas de infraestrutura urbana, serviços públicos e proteção ambiental.

Esse rebaixamento de condições constitui desproteção social, risco e materialização de vulnerabilidades que não se tornam visíveis. Ainda lhes ocorre a insegurança jurídica, pois são frequentes as situações de despejos forçados e remoções que comprometem o direito de moradia.

Parte dessas situações vêm sendo tratadas sob a conceituação homogênea de **periferia**, uma oposição ao centro. Essa expressão “**periferia/perifa**”, para além de ser uma concepção homogênea de realidades distintas, incorpora fragilidades significativas em sua concepção do ponto de vista do reconhecimento da cidadania.

Periferia, ao ser tudo o que não é centro, é uma foto muito empobrecedora do que acontece nas cidades e nas iniciativas populares. Centro deixou de ser a referência que exerceu, de lugar onde ocorria a centralização do comércio e serviços. “Ir à cidade”, uma expressão usada por quem vivia em bairros, deixou de existir enquanto tal, pois os bairros buscaram se tornar cidade. Exceção aos bairros residenciais de alto padrão para uso exclusivo dos mais ricos, que, entre outras inovações, usam cancelas nas ruas para não permitir a circulação de não moradores. Seria essa uma expressão de centro ou de periferia?

A referência à concepção de “periferia” parece facultar o entendimento de uma condição homogênea atribuída a territórios populares. Ocorre que ela atribui invisibilidade às heterogeneidades reais, a exemplo, aos históricos de territórios populares, e reforça a discriminação assentada no afastamento/distância, como descritivo de um subúrbio na urbanização do Rio de Janeiro.

A noção de “periferia” já correspondeu fortemente à concepção de marginalização e à característica atribuída a seus moradores como marginalizados. Essa leitura desencadeou vários programas de integração social e territorial durante o período ditatorial sob o slogan: “integrar para não entregar”.

Os marginalizados, vistos como os próprios indivíduos culpados pelo seu afastamento, nominados marginais por gravitar em torno de um centro do qual se afastavam, eram



descolados da condição real da presença de barreiras a transpor face ao processo de expulsão que de fato ocorria.

Em contraponto a essa leitura gravitacional, o exame da relação exclusão-inclusão social mostrou que não cabia tratar tais sujeitos individuais ou coletivos como marginais, mas sim na condição de excluídos.

Na conjuntura atual, foi retomada a estratégia de docilização desse processo com o uso da nomenclatura “vulneráveis”, um novo tipo de ser humano que desperta compaixão e não o diagnóstico de cidadãos vulnerabilizados pela ausência de inclusão em atenções estatais. Não contam com reconhecimento social que os configure como demandas reais da ação do Estado.

Do ponto de vista analítico do processo de urbanização das cidades brasileiras, o conceito de “**periferia**” reforça o entendimento do processo de urbanização como um processo cêntrico quando concretamente são efetivos e múltiplos os exemplos do caráter policêntrico da urbanização, sobretudo em grandes cidades.

O próprio mercado imobiliário, em seus investimentos, incentiva o policentrismo, a exemplo pela introdução de gigantes centros de consumo como shoppings, ofertas de condomínios de alto padrão com segurança e mobilidade, entre outros investimentos de caráter policêntrico que diluem a ideia de afastamento de um centro histórico cuja dinâmica deixou de interessar ao processo comercial ou lúdico de “ir à cidade”.

Não se ignora, entretanto, que existam ações como aquelas de criação da Secretaria Nacional de Políticas para Territórios Periféricos, que, em defesa dos territórios populares periféricos, manifeste duas importantes dimensões: a **simbólica** na medida em que reflete uma identidade construída socialmente e responde a um anseio de representação desses territórios na estrutura do governo federal; e a **administrativa**, na medida em que permite direcionar esforços para temas centrais que se materializam nesses territórios, como a presença de risco ambientais a desastres, fruto da perversidade do processo de urbanização que, ao espoliar populações das áreas de infraestrutura consolidada, alia desproteção social e suscetibilidade ambiental.

5- Ações federativas em territórios de cidadania



A partir da descentralização aprovada pela CF-88, o ente federal foi acrescido em suas atribuições de caráter federativo, o que, de certo modo, distanciou suas ações diretas do contexto municipal. Os artigos 22 e 23 da CF-88 lhe atribuem funções em *exercício* simultâneo e limitado de competências exercidas por mais de um dos entes federativos, como:

- elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- educação, cultura, ensino e desporto;
- cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas com deficiências, proteção à infância e à juventude;
- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

A partir da descentralização, a presença física do agente federal no território propriamente dito ocorre a partir de uma missão específica ou em momentos de um programa de infraestrutura social cujo desenvolvimento implica em protocolos com a gestão municipal ou estadual. Possivelmente, esse agente federal pode vir a considerar que atuar em território significa ter estado presente em um local. Outra consideração necessária se faz presente quando o programa é operado por empresa contratada, tendo esse contrato incorporado medidas desse diagnóstico participativo das demandas da população ali assentada e a constituição de canais de participação social.

Considerado o processo de reconhecimento social do coletivo de moradores, é de se ter presente que a presença de ações isolacionistas e fragmentadoras em um dado território popular poderão rebater de modo negativo à ação federal descendente. Portanto, inserir dentre compromissos operacionais da União o apoio a territórios populares exige a sensibilidade para que em nada se identifique com uma ação homogeneizadora descendente.



Indica-se ser de bom trato ou próprio à prática de cuidados exigir-se, a exemplo, que intervenções financiadas pela União de qualquer natureza e que impliquem na ação direta ou indireta com o assentamento territorial da população contem com uma diretiva de planejamento para que as operações se baseiem na garantia do reconhecimento social da cidadania dos assentados, sobretudo pelo fato de não se assentarem sob o título de propriedade. Trata-se da necessária direção cidadã e humana que deveria ser disseminada para as ações estaduais e municipais, sobretudo quando operadas com recursos financeiros de emendas parlamentares. A ação programática desencadeada para territórios populares deve ter forte centralidade e direção cidadã na escolha de suas estratégias.

Como se pode perceber, a gestão federativa coloca o município em relação direta de atenção ao cidadão, e não são implementadas formas de comunicação a ele direcionadas para que se possa conhecer o conteúdo federativo da atenção prestada. A composição dos conselhos nacionais faz transitar a representação popular do seu território para uma nova situação que tende a ser homogeneizadora e, com isso, se distancia das questões singulares que enfrentam. É de se pensar em formas de agregação dessas representações em colegiados, fóruns e debates que permitam identificar pontos convergentes vivenciados.

Há ainda a ser lembrada a relação de territórios intermunicipais, sobretudo para municípios de pequeno porte populacional. Esses territórios atravessam a divisão administrativa de entes federativos, limites geográficos de municípios ou estados e mobilizam a população que ali vive por interesses comuns e contíguos, assentados em razões histórico-culturais, topográficas, ambientais. São territórios populares que ultrapassam os âmbitos rural, urbano, intermunicipal e municipal e constituem uma microrregião. Essa referência exige dos órgãos estaduais a capacidade de agregação e interrelação, o que nem sempre é algo de fácil conquista.

Outra dimensão a ser incluída diz respeito à gestão federativa de sistemas sociais federativos. As políticas sociais de corte federativo atribuem funções diversas a cada ente federativo. Os sistemas federativos das políticas sociais poderiam ser aliados na geração, operação e dinâmica de territórios de cidadania, pois eles agem e interagem no âmbito interurbano das cidades. A disseminação da pandemia do SARS-CoV-2 e a profusão de iniciativas comunitárias sem a participação do Estado mostrou o quanto os



operadores ou agentes dessas unidades de serviços de atenção social dos sistemas federativos estão afastados de mútuo reconhecimento. Embora atuem em um mesmo espaço territorial que pode ou não contar com a presença de coletivos de territórios populares, não contam com mecanismos de articulação e construção de complementaridade.

Não há ação em nenhum dos entes federativos em indicar a operação de referência e contrarreferência entre serviços que operem com população semelhante em um mesmo território. Não há formato integrado de diálogo com a população, sua utilizadora, e mesmo de sua representação. Novamente, tomando por exemplo a crise multidimensional da COVID-19, é sintomático que, em diversos contextos, a referência de política pública entre os serviços para a população fossem as escolas, que mantêm contato diário com sua população atendida, e não unidades básicas de saúde ou centros de referência em assistência social. Trata-se da manutenção da necessária análise com a população da dinâmica das atenções prestadas e a compatibilidades com suas necessidades.

Ocorre a ausência da necessária disposição e análise integrada dos trabalhadores, agentes institucionais, para reconhecimento social dos usuários de serviços e atenções, da inexistência de análises intersetoriais da dinâmica das atenções prestadas e da compatibilidade do exercido face às necessidades dos cidadãos e cidadãs que a eles afluem.

Cabe aqui considerar que o governo federal aprovou, na legislação do país, a presença de representação e participação social na gestão de serviços sociais, mais ainda a inclusão de representantes de gestores, trabalhadores e usuários em conselhos locais, municipais, estaduais e nacional. Infelizmente, interesses em manter o poder em mãos da hipotética “democracia” dos que se assumem líderes têm levado a um destino autocrático do que seria uma participação social representativa. Após 20 anos, faz-se necessário rever as regras de constituição de tais conselhos, cujos participantes com cadeiras cativas, movidas por acordos bilaterais, distanciam-se do exercício democrático e se aproximam paradoxalmente de exercício antidemocrático da participação social, operando pela prevalência da legalidade formal, e não pela legitimidade da representação.



Os serviços sociais produzidos por sistemas federativos, além do necessário avanço para articulação intersetorial e territorial, são nascedouros de possíveis conselheiros para o controle social, todavia. No entanto, nem sempre contam com capacitação para decodificar os meandros da participação em uma política social e das estratégias em exercer a argumentação e incidência em decisões.

As mediações representativas estão sendo demarcadas pela presença de projetos de lideranças religiosas que como visto se afastam da postura republicana dos direitos humanos e da democracia da participação social democrática.

Territórios de cidadania construídos a partir dos(as) cidadãos(ãs) que usam a rede de serviços sociais estatais territorializados e vinculados a sistemas federativos, com gestão direta ou em parceria, deveriam receber apoio para o preparo de representantes desse coletivo, preparando possíveis conselheiros e fazendo avançar a presença e a qualidade do controle social e da participação social.

Entende-se que este texto é marcado pela finalidade de desencadear debates. Assim, muitas das propostas ou pistas que ele contém podem ser qualificadas como embrionárias e, portanto, um estímulo para o aprofundamento diagnóstico e seu debate com os pares.

DOCUMENTO TÉCNICO 2.

Implementação intraurbana de políticas públicas sociais em metrópoles.

Profa. Dra. Aldaiza Sposati⁸

Manifestações de políticas sociais públicas no território brasileiro decorrem, antes de qualquer outra justificativa, da confluência entre o processo de democratização do país após 1988 e o retorno do Estado de Direito somados à demanda e luta de movimentos sociais e dos movimentos sindicais pela efetivação do Estado Social de modo descentralizado e participativo. A presença de políticas sociais federativas sob gestão municipal/local dada a autonomia do novo ente federativo autônomo, o município, introduziu a vertente territorial e o controle social local na gestão democrática e participativa das políticas sociais federativas.⁹

A seletiva cultura política social brasileira sob ditadura militar adotou fortes freios quando da possibilidade de ocorrer a igualdade de trato entre os cidadãos pelas ações estatais, o que foi acrescido da discriminação resultante do estruturalismo racial, e o reforço de sua permanência pela discriminação de classe social e abandono dos povos tradicionais tratados como invisíveis aos olhos da proteção estatal. Aos tempos coloniais, nas contagens populacionais, era justificado sobre a exclusão dos índios: “*mas eles nem gente são para serem contados*”.

⁸ Professora titular sênior da PUCSP, do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social, pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social, membro do Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais – PUCSP/INPE (2002-2017).

⁹ Enquanto, na Europa central, os direitos sociais emergiram no Pós-Segunda Guerra, em 1945, no Brasil, essa perspectiva teve manifestação estatal após a Constituição Federal de 1988, ou quase após passado meio século. Após a Segunda Guerra Mundial, o Governo do Brasil criou a LBA-Legião Brasileira de Assistência, em que atuavam primeiras-damas promovendo ações beneméritas. A tradução do humano e social era entendida como coisas do coração, da paixão, e não de razão: “coisa de mulher bela, recatada e do lar.” Governos estaduais e mesmo municipais mantiveram sob essa tradição fundos de primeiras-damas ou similares, financiando-os com recursos orçamentários públicos e, ao mesmo tempo, restringindo a manutenção do orçamento público para que os órgãos operadores da política social do Estado mantivessem em operação suas responsabilidades legais. Sob um caminho contrário à universalização da cobertura, ainda opera a escolha de ações exemplares e as promove com forte comunicação e shows que encobrem sua cobertura limitada.



Deixe-se firmado, ao iniciar esta análise, que o olhar (e a ação por suposto) do estado brasileiro para a atenção social no campo público estatal foi sempre seletivo e marcado pela personalidade do dirigente de plantão. Afirme-se que realizar a passagem da atenção às necessidades de reprodução social do cidadão do campo privado para o público estatal recebe inúmeros filtros e barreiras, pois não a precede um pacto social que atribua igualdade universal no trato de direitos humanos e sociais e atitude dos órgãos de controle social que exija sua efetiva aplicação republicana.

Esse tema é neste texto submetido a um recorte territorial : o chão onde ocorre o cotidiano da vida, onde o processo de reprodução social ganha centralidade. Portanto, aproxime-se do município particularizando características de seu território interno ou a **dimensão intraurbana de grandes cidades brasileiras**, sobretudo, suas metrópoles.

A divisão oficial do Estado brasileiro reconhece três tipos de entes federativos: a União, 26 Estados e 5570 municípios/cidades, além do Distrito Federal. Faz-se a escolha em particularizar o modo de presença intraurbana de atenções de políticas sociais federativas. Ressalte-se nessa significativa quantidade de municípios, ocorre a heterogeneidade demográfica de sua população entre outras diversidades históricas, sociais, ambientais, econômicas e políticas. Como exemplo, no estado de São Paulo, o município de Borá conta com 907 habitantes, e o de São Paulo, 11.451.245 pelo Censo de 2022. Sem considerar outras marcas de diversidade que sem dúvida impactam as atenções sociais e sua leitura de universalidade

Apesar dessa distância colossal nas respectivas populações, um e outro município possuem similaridade em sua institucionalidade legal: um poder Executivo, a Prefeitura, e um poder Legislativo, a Câmara Municipal conforme disposto constitucional. A gestão local com poderes legislativo e executivo traduzem uma particularidade brasileira. Em países parlamentaristas como Portugal não há prefeituras do município e sim, Assembleia Municipal (órgão deliberativo) e Câmara Municipal (órgão executivo). Compõem a divisão territorial do município as autarquias locais ou as freguesias que são aproximadamente 3091 inclusas as freguesias dos Açores e da Madeira.

Tabela 1 - 16 capitais e cidades com mais de 900 mil habitantes consideradas metrópoles pela concentração populacional. IBGE, 2022.

Classificação	Cidade	Habitantes	Diferença entre censos 2010- 2022	
1º	São Paulo	11 451 999	+198 496	
2º	Rio de Janeiro	6 211 223		-109 023
3º	Brasília	2 817 381	+246 908	
4º	Fortaleza	2 428 708		-23 477
5º	Salvador	2 417 678		-257 978
6º	Belo Horizonte	2 315 560		-59 591
7º	Manaus	2 063 689	+261 553	
8º	Curitiba	1 773 718	+21 826	
9º	Recife	1 488 920		-48 784
10º	Goiânia	1 437 366	+135 236	
11º	Porto Alegre	1 332 845		-76 518
12º	Belém	1 303 403		-89 996
13º	Guarulhos	1 291 771	+69 792	
14º	Campinas	1 139 047	+58 934	
15º	São Luís	1 037 775	+22 938	
16º	Maceió	957 916	+ 2 516	
FONTE: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_munic%C3%ADpios_do_Brasil_acima_de_cem_mil_habitantes_(2022) .				

O quantitativo de população assentada em cada um dos 5570 municípios brasileiros, pelo censo de 2022, permanece bastante heterogêneo quanto à distribuição territorial dos 203.080.756 habitantes brasileiros. A menor cidade é Serra da Saudade com 833 moradores. Por ordem de grandeza crescente, o Censo do IBGE de 2022 mostra que: dentre os 5570 municípios/cidades:

- **69% ou 3860 cidades têm até 20 mil habitantes, concentram 32 milhões de habitantes, ou 16% da população do país .**

- **19%, ou 1053 cidade têm entre 20- 50 mil habitantes, concentram 20 milhões de habitantes ou 16% da população do país:.**

-11,8% ou 641 cidades tem entre 50 e 900 mil habitantes, concentram 100 milhões de habitantes ou quase 50 % da população do país;

- 0,2% ou 16 cidades (cerca de 2%) têm mais de 900 mil habitantes, são metrópoles, com 41,5 milhões ou 20,4% de habitantes.

A diversidade da distribuição populacional nos territórios das cidades exige que o planejamento do assentamento dos serviços e atenções das políticas sociais. Percebe-se que a concentração populacional é exponencialmente maior em poucos municípios, o que significa que parte da população brasileira vive o **stress da quantidade** marcado por aglomerações, filas, insuficiência de serviços e meios disponíveis para a significativa demanda.

A forte concentração populacional urbana em poucos municípios brasileiros não implica, porém, em alterações institucionais para além de incidências quantitativas, isto é, mais lugares de vereadores na Câmara, alterações dos valores orçamentários de despesas, maior número de servidores. São Paulo e Rio de Janeiro contam com um Tribunal de Contas Municipal. Concentrações populacionais das grandes cidades e metrópoles não alcançaram força política para constituir maior autonomia como, a exemplo, desfruta Brasília como o Distrito Federal.

É de se lembrar que ter presente que a marca brasileira no alcance de direitos sociais é de forte retardo estatal em comparação com a realidade europeia. A presença de ditaduras na gestão do estado brasileiro, sobretudo da ditadura militar de 1964-1985, além de retardar a democracia e o advento do Estado Social, atuou com fortes freios ao desenvolvimento do poder local.

Foram de grande repercussão no país os resultados das eleições nacionais de 1974, que expandiram a presença do MDB no Parlamento. O Movimento Democrático de oposição à ditadura militar, após uma década de sua presença, comprometia-se a fortalecer a democracia representativa em direção ao voto direto e à soberania popular. Comprometia-se com a defesa de direitos sociais e garantias individuais.

Em 1977, foram eleitos prefeitos peemedebistas que introduziram experiências democráticas na gestão de cidades, sobretudo no campo da educação, como os prefeitos de Lages em Santa Catarina, de Piracicaba em São Paulo e de Boa Esperança no Espírito Santo. Reorientaram políticas educacionais, incluíram representações participativas nas cidades e, de certo modo, foram precursores de mudanças educacionais adotadas por governadores após 1982.



Foram ensaios democráticos que aproximavam a gestão democrática na vida cotidiana de municípios e a repercussão de direitos e cidadania.

1-Metrópole

A referência “metrópole” é a de uma cidade que concentra mais de 900 mil habitantes e exerce influência em cidades ao seu redor. É importante distinguir a condição de metrópole a de área metropolitana. No primeiro caso, está sendo tratada a concentração populacional em uma cidade, isto é, no âmbito de um ente federativo: o município. No segundo caso, área metropolitana, incide em uma alteração territorial procedida em lei que reconhece um conjunto de municípios contíguos/ avizinados que exercem mútua influência a partir de suas ações.

Áreas metropolitanas, região metropolitana têm sua ascensão no período da ditadura militar e foi objeto de regulação pelas leis complementares nº14/1973 e nº20/1974. A primeira lei criou, em 1973, oito regiões metropolitanas: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo, que contaram com dois órgãos metropolitanos instalados por lei estadual, o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo. Mas isso não vingou.

O Estatuto da Metrópole (lei nº 13.089/2015) foi sancionado em 13 de janeiro de 2015 no Governo Dilma Roussef e, de certo modo, buscou sanar lacunas que ocorreram no Estatuto da Cidade, lei nº. 10.257/2001. O Estatuto considera que *Região Metropolitana é uma unidade política regional que agrupa um número de municípios territorialmente contíguos e é constituída por lei estadual*. Como função, é voltada para planejar e executar funções públicas de interesse comum. As atribuições para constituir e operar em áreas metropolitanas que são estaduais e, portanto, afastadas da União. A justificativa é a de que elas mobilizam a predominância do interesse regional.

De acordo com documentos consultados, o Brasil conta com 71 Regiões Metropolitanas - RM' que participam 1308 municípios, 3 RIDES - Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, com 45 municípios, e 4 Aglomerações Urbanas – AU, com 54 municípios.

A avaliação que se tem é de que a proposta de áreas metropolitanas não conseguiu deslanchar, inclusive por problemas de gestão fiscal. Alguns avaliam que ela sempre carregou um certo perfume disciplinar da ditadura militar, não sendo reconhecida como uma construção democrática.



As ponderações que aqui são desenvolvidas não terão por parâmetro a exterioridade da cidade que se caracteriza como metrópole, mas sim sua internalidade. Trata-se de um espaço de alta densidade demográfica marcado pelo uso intenso e múltiplo. No caso, trata-se do olhar dirigido aos pedaços constitutivos da cidade. Muitos desses pedaços concentram muito mais população do que outras cidades do país.

Os serviços prestados pelas políticas sociais federativas se espalham por esses pedaços da cidade que podem ser nominados como bairros, subúrbios entre outros. No caso da metrópole de São Paulo, desde 1991, a legislação municipal reconheceu que a cidade era formada por 96 distritos. Estes, por sua vez em seu processo de urbanização e topografia social são constituídos por bairros, vilas, parques cuja nomeação decorre de procedimentos e processos históricos singulares sendo que em geral resultam de loteamentos, divisões paroquiais e assentamentos. Embora os distritos sejam reconhecidos como uma divisão territorial legal, não lhes é conferido legalmente representação no Estado municipal. Embora o voto distrital seja cogitado no processo eleitoral, ele não é aplicado. A divisão intraurbana das cidades não tem reconhecimento de representação no Estado brasileiro, mesmo em metrópoles. Diz-se que distrito é so uma divisão administrativa sem qualquer outro significado político social.

No caso de São Paulo os cartórios de registro de imóveis não usam a referência dos 96 distritos da cidade, se apoiam ainda nas leis estaduais (1948) pregressas a Constituição de 1988 que de autonomia aos municípios para tratar de sua divisão intraurbana. A redação cartorial local vincula a localização de imóveis a nomeações anteriores ao estado de Direito.

Os anos 70 e 80 foram bastante ativos em lutas de movimentos sociais em busca da implantação de unidades de saúde, creches e unidades habitacionais, que, ao mesmo tempo, reivindicavam que a gestão social fosse mais próxima do cidadão e possibilidades da presença de conselhos populares que introduzissem o controle social do processo de gestão. Esse processo foi, em geral, denominado “municipalização”. Esse termo era o mantra da hora. Os movimentos sociais, embora não de forma homogênea no país, requeriam essa aproximação de participação na gestão argumentando que o Estado não fazia valer seus compromissos sociais afastando-se do reconhecimento das necessidades expressas pela população..

No período constituinte, unidades de serviços básicos de saúde instalavam conselhos cogestores incluídos da representação de moradores. A prática não se difundiu por



todo o Brasil e, por vezes, só em partes de uma cidade, quando tais serviços se instalavam em territórios de maior articulação entre moradores cientes de sua autonomia e direitos.

A saúde avançou assentada na difusão e apropriação de cuidados do usuário, uma parte sensível do seu processo de trabalho. Assim, mostrou-se historicamente mais aberta para relações horizontais. Mais do que isso, a introdução da epidemiologia, e ainda, a formação de profissionais direcionados à saúde coletiva geraram a cultura da leitura de grupos populacionais a partir do seu território de vivência. Pode-se afirmar que procedimentos voltados para identificar percursos de incidências de determinadas doenças ou dos fatores que as provocavam facilitaram a formação da cultura institucional com capacidade de identificar heterogeneidades. A saúde foi a primeira a levantar o bastião das condições territoriais coletivas de vida da população como fator fundamental da qualidade de sobrevivência cidadã

2-Intraurbano da Metrópole

A presença e a distribuição de serviços sociais previstos nas políticas sociais nacionais trouxeram novas demandas no trato intraurbano das cidades e implicaram na introdução de formas de governança intramunicipal. Essa direção impactou o modelo urbano, em que o centro da cidade se travestia da vida pulsante e o resto, as periferias, teriam um perfil precário de sobrevivência. As condições instaladas e ofertadas nos territórios de assentamento de trabalhadores não incorporavam o entendimento de que as condições do território são parte da qualidade de vida cotidiana, o que implica em consolidar direitos sociais e humanos desde o lugar onde se tem moradia.

“Ir à cidade”, expressão de urbanismo presente nos tempos da pré-Constituição, em 1988, tinha por referência um dia especial, diverso e distante do cotidiano. O tratamento intraurbano da cidade apontou para a cidade policêntrica, em que cada pedaço poderia ter seu próprio centro de referência. Esse processo permitiu o destaque, mais ou menos democrático, da gestão territorial intraurbana e, nela, da presença de serviços e atenções das políticas sociais distribuídas em equidade nesses territórios intraurbanos. Ensaios democráticos aproximavam a gestão democrática na vida cotidiana de municípios e a repercussão de direitos e cidadania.



A centralidade desta discussão é a de fortalecer o entendimento sobre territórios intraurbanos e trazer à luz, a complexidade das concentrações urbanas e seus traços intraurbanos marcados por diferenças e desigualdades. Ou melhor, trata-se de reconhecer a expressão da desigualdade pelo chão onde se vive, e não só pelos números. Esses pedaços de chão são múltiplos, pois guardam quer problemas quer potência de vida humana na reprodução de seu cotidiano. Esses pedaços de chão são marcados ainda pela sola dos pés de quem vive nas ruas.

A condição objetiva desse pedaço de chão é que ressalta uma série de questões individuais e coletivas. A princípio, é interessante lembrar que esse pedaço de chão, para ter significado de guardar ou resguardar uma vida humana, precisa conter teto de moradia. É um chão que se projeta, pois, por ser possibilidade de vida humana que ele abriga. Onde se põe o pé tem de haver um teto no qual está o significado de “proteção”. Nesse caminho do chão ao céu é que os antigos falavam do arranha-céu. Quanto mais o chão e o teto se distanciavam, mais imponência e riqueza havia.

É interessante registrar que o cenário da verticalização, que antes se confinava às classes sociais mais ricas e suas construções assobradadas, foi se tornando prática usual de se morar, independente da situação econômica. Subir o barraco de madeira para um novo cômodo ou a construção popular de alvenaria no pequeno espaço de terra é de pleno domínio das técnicas populares de construção e consolida o projeto popular em super ocupar o pedaço de terra.¹⁰

As instituições de “quintal e jardins”, áreas vagas fronteiriças ou dos fundos mostram diferenciais da riqueza da propriedade de terra embora possam existir jardins verticais. Para as classes populares, laje é quintal, é jardim, é lugar de festa, mas é sobretudo um novo pedaço de chão onde pode ser erguido mais um cômodo para mais uma família. Para alguns, pode até ser espaço para se colocar um cômodo de aluguel e, assim, aumentar a renda familiar. Talvez o grande diferencial seja a existência de um telhado. Este, simbolicamente, parece pôr um fim à verticalização daquele espaço. Por isso é tão raro nas moradias de periferia.

Crescer população significa crescer moradias. Todavia, nunca ocorre uma curva harmônica entre esses dois crescimentos. Os modos de verticalizar ou da verticalização

¹⁰ Kaká Wera Jekupé, liderança indígena do povo tapuia, escritor e ambientalista, conta que a maior surpresa que teve quando chegou a São Paulo foi constatar que as pessoas moravam umas em cima das outras.



multiplicam-se em formas atravessadas pelas diferenças de classes econômicas e dos “verticalizadores”.

A forte agregação na ocupação de pequenos espaços constitui uma forma de confinamento com maior supressão da intimidade e, com ela, desentendimentos e expressões de violência. É o modo de viver sob o “modelo construtivo patchwork”, que resulta da combinação de lutas por retalhos de terras ou de chão, tecidos em formas verticais como marca do tecido urbano popular, pessoas agrupadas em beliches e sofás-camas onde não há segredo de conversa ou intimidade.

A perspectiva de trato intraurbano se expressa, não raramente, pela noção de regionalização da cidade ou de região da cidade, mas não deve ser entendida como mais um espaço físico/territorial onde se aplica a ação governamental centralizada, mas sim como espaço democrático de definição de políticas que se abrem para a interlocução dos agentes urbanos e sociais envolvidos no cotidiano da cidade.

É interessante que, em São Paulo, em 1989, um ano após a aprovação da Constituição de 1988, o governo democrático popular aplicava o olhar das regiões na direção de torná-las cidades. Era a aplicação do princípio de inversão de prioridades.

A análise do território urbano do ponto de vista da presença de políticas sociais federativas é a de um território precarizado com forte concentração de moradias precárias e baixa participação social.

É nesse território que movimentos sociais desde a década de 70 geravam conselhos populares de saúde em busca de contar com atenção básica nos locais onde estavam suas moradias ou a possibilidade de presença de escolas e creches.

Ao instituir o Estado brasileiro de políticas sociais federativas, isto é, de atenções universais a saúde, educação, assistência social entre outras, os entes federativos seguem direção comum na atenção prestada com divisão institucional de funções complementares para obter sua oferta em quantidade e qualidade necessárias.

3- Universalização de cobertura de serviços de políticas sociais nos territórios da cidade.

Gastos sociais foram e ainda são classificados, sobretudo pelos desafios à universalização de direitos sociais, como um modo abusivo de uso do dinheiro público voltado para necessidades individuais. Uma ponte ou uma estrada é algo de que todos



podem fazer uso, mas saúde, educação, proteção social é apropriada individualmente. De fato, essa é uma interpretação ao revés. O uso da ponte ou da estrada é individual enquanto a resultante da política social é coletiva ao elevar as condições de dignidade humana da população.

Para os resistentes à oferta da política social pública, usar de tais serviços tem que estar associado à seletividade, que distinguirá aqueles sem possibilidade de uso de serviços privados sob custeio próprio. A ausência de reconhecimento de direitos de cidadania não admite que ocorra o financiamento de necessidades relativas à garantia de acesso à manutenção da dignidade humana. A atenção do Estado, sob essa visão, requer justificativa de mérito do requerente, pois afirmar de que se trata da partilha da condição cidadã para todos não é suficiente.

A experiência brasileira nas políticas sociais estatais vive continuamente o conflito entre as garantias cidadãs do Estado Social estabelecido pela Constituição de 1988 e a imposição do modelo do Estado Mínimo que pratica a abolição de garantias de provisão social a todos. Sob a orientação neoliberal e filantrópica, o estado brasileiro convive com a direção sublimada da universalização e a prática seletiva pela condição de vulnerabilidade ou de miséria. Assim, o acesso a direitos sociais fica mergulhado em decisões seletivas de mérito.

A menção a combate à pobreza torna-se corriqueira e superficial, pois não se explicam ou comunicam os padrões em que se assentam as regras desse combate ou de suas metas face às garantias sociais. É de se ter presente que pobreza significa baixa renda individual ou baixa capacidade de consumo, portanto o assentamento da proposta se dá sob referência de consumo, e não de garantias sociais. O horizonte em questão acaba por se referir à possibilidade de ser consumidor, e não de ser cidadão. Interessante é que não é debatido ou perfilado o entendimento do que se entende por “não-pobreza”. A própria concepção de “pobreza” passa por um reducionismo que não incorpora em sua tradução de valor monetário referências nacionais ou internacionais sobre tal condição. A economia pode ter inflação, mas “o valor da pobreza” se mantém sob o registro de alta estabilidade, e os brasileiros são apartados pelo Estado em mundos diversos.¹¹ A aplicação do conceito genérico de “pobreza” encobre valores distantes da

¹¹ O Programa de Transferência de Renda aplica o valor de R\$218,00 per capita/mês ou cerca de US\$1,3 dia. O cálculo de paridade de poder de consumo do Banco Mundial (PPC) para o Brasil alcança US\$5,50 dólares-dia (cerca de 28 reais-dia) como a linha de pobreza.



equivalência à pobreza ou à não-pobreza, pois aplica valores equivalentes a 1/3 ou menos do que é considerado valor- referência-dia como “pobreza”. Considerar necessidade social no singular ou no plural é indicador de miserabilidade ou pobreza, e não direito social de proteção ou atenção.

Em resumo, a referência à necessidade social não é entendida no campo da cidadania, e sim considerada como coisa de “necessitado” ou pobre, um vadio que não gosta de trabalhar e quer ganhar dinheiro nas costas do Estado e, por isso, precisa de ser fiscalizado para se verificar se ele diz mesmo a verdade. A prática da moral operativa pautada no combate à fraudofobia derruba a cidadania, pois, para quem assim pensa, aquele que menos tem é, por natureza, um expropriador dos recursos do Estado. “Comerás o pão com o suor do rosto” é a máxima moral neoliberal que impede a visibilidade de direitos humanos e sociais.

Vive-se no Brasil a marca da resistência ao envolvimento do Estado comprometido com a superação de necessidades sociais da população. É sabido e notório que as Santas Casas de Misericórdia¹², instaladas em 1539/1543, foram e são, com cerca de 2 mil unidades em 2024, uma grande presença para saúde e sobrevivência da população. A Previdência Social, instituída em 1923, dirigida aos trabalhadores, foi iniciativa estatal pioneira, mas condicionada à forma de seguro social cofinanciado por patrões e empregados.

O governo brasileiro teve sempre preferência em apoiar a quem, da sociedade civil, promovesse alguma atenção social, desde as primeiras-damas às organizações da sociedade civil, sobretudo religiosas. Essa forma indireta de presença estatal gerou e gera compensações financeiras estatais por meio de isenções e contribuições que financiam a benemerência sem que ela se envolva com garantias de reconhecimento social da cidadania ou de garantias a direitos sociais. São operações que agradam a quem mais tem, ao mesmo tempo em que não garantem direitos à população e o reconhecimento social de sua cidadania. Isso confere às suas ações o perfil de descontinuidade e apartação de uma política social pública.

¹² Santa Casa de Misericórdia de Olinda – PE (1539); Santa Casa de Misericórdia de Santos – SP (1543); Santa Casa de Misericórdia de Salvador – BA (1549); Santa Casa de Misericórdia de Vitória – ES (1551); Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro – RJ (1582);



É interessante notar que a regulação do MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – se centra na verificação burocrático- administrativa do uso de recursos financeiros, mas não se ocupa da consolidação de direitos sociais. A leitura do social como exercício de benemerência está fortemente presente na prática federativa das atenções e serviços das políticas sociais. Além da restrição da cidadania, ela promove o negacionismo científico.¹³

Criar efeitos simbólicos de ação sem avaliação de respostas é marca histórica que permanece no trato social pelo estado brasileiro. É de se recordar que, antes da provisão de ensino fundamental/primário, só instituído como responsabilidade estatal pela Constituição Federal de 1946, já estava presente o investimento no ensino superior com faculdades para acesso aos mais abonados financeiramente no Direito e na Medicina.¹⁴

Permanece no Brasil a manifestação de frágil presença da educação infantil municipal bem como a ausência de oferta alargada de jornada integral na rede básica, a que se soma a dificuldade em se manterem jovens adolescentes no ensino médio. Essa situação foi, sem dúvida, agravada durante e após a pandemia da Covid-19. Ao lado dessas ausências, está a presença do FIES, que opera o financiamento do ensino universitário privado e é fortalecida. Permanecemos com índices de analfabetismo que já deveriam ter retrocedido.¹⁵

¹³ A exemplo, veja-se o modelo terapêutico dos cuidados e tratamentos de uma Comunidade Terapêutica que é financiada pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Opera de costas ao conhecimento científico para a área de saúde mental do Ministério da Saúde. Como pode ser admitida uma ação federal sobre saúde fora do Ministério da Saúde? Como se dá a supervisão das organizações de benemerência que operam as comunidades terapêuticas que recebem recursos do orçamento público? O que move essa ação com o dinheiro público, por certo, nem esbarra em uma gestão estatal portadora de conhecimento de resultados do modelo terapêutico adotado. Trata-se de ação excludente do Ministério da Saúde e, com isso, excludente do conhecimento e da política da área estatal e científica de saúde mental.

¹⁴ Em 1808, surgiram as Faculdades de Cirurgia da Bahia e a de Medicina, no Rio de Janeiro, e, em 1827, a Faculdade de Direito de Olinda. Após, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, e a Faculdade de Direito de São Paulo, que permanece na USP-Universidade de São Paulo. Já estamos em 2024, mas o país não conseguiu ainda consolidar uma rede de vagas de creches suficiente para prover atenção para crianças de 0 a 3 anos.

¹⁵ Uma das provocações dos anos 30 do século XX foi a de se frear a repercussão no país da Revolução Russa, que manifestava a defesa de necessidades dos trabalhadores. A Igreja Católica introduziu iniciativas de atenção social aos operários. Em 1944, em São Paulo, entrou em funcionamento o grandioso Hospital das Clínicas, que está completando 80 anos e é avaliado internacionalmente¹⁵ como um dos hospitais mais eficientes do mundo. A oferta de atenção à saúde pública estava, à época, ainda centrada no higienismo, em campanhas sanitárias de combate a doenças como a febre amarela, a varíola e a malária. Algo de puericultura, mas não propriamente a oferta universal da atenção à saúde, sobretudo no campo dos cuidados da prevenção.



A presença de unidades de saúde municipais e mesmo de escolas municipais foi tardia na história brasileira de gestão estatal. A leitura de que o conhecimento era parte inerente da cúpula da gestão estatal não permitia que fosse admitido que um município tivesse capacidade de gerir o processo pedagógico de ensino.

Afinal, tudo que viesse de baixo, que fosse ascendente, era pré-considerado como manifestação de ignorância. Quanto mais perto da terra, mais ignorante. Entender o que ocorre na natureza é tido como falta de estudo. Assim, o município só poderia manter cuidados infantis de 0-6 anos, pois seria um ignorante de inteligência institucional incapaz de manter um conteúdo pedagógico curricular.

Em síntese, a conquista da atenção social como responsabilidade estatal é afirmada na Constituição de 1988, no mesmo momento em que os municípios são considerados entes federativos. Com isso, puderam se tornar gestores sociais. Essa dupla condição vinculou o reconhecimento de direitos sociais como o processo de descentralização governamental. Essa aproximação é que vai trazer à cena o território como espaço concreto de cidadania e, com isso, ocasionar a aproximação da população a partir do chão onde se assenta.

Com isso se abre uma nova condição quanto à presença de respostas sociais nas cidades. Essa aproximação vai trazer a diversidade da realidade, superando os olhares de homogeneidade de números.

O entendimento dessa mutação implica em que a leitura de território deixe de ser um perímetro de uma área de abrangência e seja, como diz Milton Santos, um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes e que convida a pensar as relações entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo.

Ou ainda, dito de outra forma, as diferentes territorialidades se materializam como camadas sobrepostas de relações sociais e históricas. Essa sobreposição gera uma topografia social cuja paisagem traz o ambiente natural e o construído, e nele as possibilidades identitárias e os sentidos de pertencimento.

Este longo introito tem por objetivo emoldurar questões em que estão historicamente presas as possibilidades de avanço da representação territorial na cultura política brasileira e nos entraves que impedem a completude dos seus dispostos constitucionais.

4- O universal e o territorial no pós-88

A luta pela universalização de acesso às atenções das políticas sociais como direito de todos veio a se concretizar nas cidades pelo acesso e presença dos serviços e atenções estatais à demanda instalada no chão da cidade. Essa possibilidade emerge sobretudo da constituição de sistemas federativos como SUS - Sistema Único de Saúde, SUAS - Sistema Único de Assistência Social e, com distinções dos anteriores, o Sistema Brasileiro de Educação. Esses sistemas, embora contem com os respectivos fundos de financiamento municipais, recebem recursos da União, dos estados e dos municípios. No caso da Educação, a nomeação do fundo é FUNDEB, o Suas tem o FNAS, e o SUS o FNS. Cada ente deve manter um plano decenal em que constam suas metas a serem atingidas. Todavia, esses planos têm sido mais indicativos do que efetivos.

Não há entre essas três políticas aproximações de gestão que possibilitem dimensionar o quanto estamos próximos ou distantes da meta de universalização de cobertura. Pós-pandemia e alterações de governo, essas informações perderam sua fatorialidade. Esse modo de gestão social fragmentada por entes públicos distintos, embora operem com a mesma população em um mesmo território, é ainda uma condição a ser enfrentada pela população usuária.

Universalizar significa manter a cobertura da oferta não só face à demanda quantitativamente considerada, e sim atenta ao seu assentamento real no território da cidade. Há aqui o intercruzamento entre oferta e demanda territorializada. Por decorrência, conhecer a presença e ocupação territorial da demanda no chão das cidades é essencial para que, de fato, se concretize o acesso universal. A oferta deve estar próxima da presença da demanda.

Embora as afirmações aqui ensejadas possam parecer óbvias, elas de fato não o são na prática, pois, muitas vezes, a localização da oferta é impositiva, supondo ser adequado que ocorra o deslocamento da população a ser incluída, e não ao contrário, quando o serviço vai até a demanda. Quem assim pensa considera que serviços e atenções devam ser procurados, e não meramente ofertados. Trata-se do pensamento histórico fundado na ideia autoritária de que ser atendido pelo Estado não é um direito, mas uma resposta a um seletivo mérito na atenção prestada por homens bons (o que vale para mulheres também).



Serviço público deve ser reconhecido por constituir uma oferta de atenção devida à população, implicando em relação horizontal entre o cidadão usuário e cidadão trabalhador ou agente público. Assim pensado, ocorre que a população já está assentada no território quando da chegada de uma equipe de trabalho. Quem chega se apresenta, e quem recebe acolhe.

Este não é um processo simples, embora possa parecer. Ao lado de slogans como “escola sem muros” e “escola de portas abertas”, a presença da violência nas escolas tem levado a maior enclausuramento defensivo nos prédios escolares e, ainda, à proposta da escola com disciplina militar.

Todas essas ocorrências permitem que seja afirmado que, **para as políticas sociais, o território, para muito além de um espaço geográfico, é um território usado, é um chão histórico ocupado por humanos e natureza, marcado por múltiplas relações que materializam a identidade de uma dada política social no cotidiano relacional da vida das pessoas.** Assim nos ensina Milton Santos.

A expressão concreta das políticas sociais em um território ocorre por meio de serviços e atenções que deslocam meios e equipes que se distribuem pelo chão de uma cidade. Espera-se que essa distribuição coincida com o movimento de assentamento da respectiva demanda.

Os serviços fazem o provimento de atenções e podem ser instalados em unidades específicas ou conviver em instalações junto a outras unidades. Essas instalações exigem, para além do espaço físico do prédio, os equipamentos e as equipes de trabalho.

Uma outra modalidade de oferta de serviços com forte presença no SUAS, mas também aplicada no SUS, se dá pela contratação de vagas nas instalações/prédios privados de organizações sociais ou de serviços privados ainda que filantrópicos. No caso do SUAS, há inclusive a alternativa em que o poder público aluga um imóvel, mobília e equipa, cabendo à OSC terceirizada contratar pessoal e montar equipes, recebendo valor mensal pela produção dos serviços de atenção à população.

A ocorrência desse tipo de contratação de vagas não torna claro de que se está tratando de **uma atenção pública a um direito**, mas tão só uma atenção da OSC que está sendo realizada. Nessas situações, o financiamento público adquire o formato de uma “subvenção” da gestão pública à organização, nada sendo revelado quanto ao caráter



público da atenção, da participação dos usuários no conhecimento dos gastos, do financiamento público da atenção como direito.

É de se antever que esse leque de formatos distintos de instalação de serviços das políticas sociais provoque dificuldades para se manter a unidade de respostas ofertadas para o mesmo tipo de atenção. Essa fragmentação se expressa desde o modo de contratação de pessoal, da presença/ausência de sua capacitação contínua, das relações de equipe com incidências diferenciadas de democratização da gestão.

Outro elemento a constar destes apontamentos são as regras do MROSC-Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, uma agenda político-jurídico-contábil que objetiva aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às OSCs e suas parcerias com o Estado.¹⁶

Os serviços e sua dinâmica de atenção deveriam ser a expressão real para o cidadão formar seu juízo sobre uma dada política. Contudo, essa fragmentação da gestão impede a construção de referências comparáveis na mesma cidade ou com outras cidades. Não se tem espaços instituídos para manifestação de cidadãos acolhidos pelos serviços. Assim, aqueles que ocupam assento em conselhos locais, regionais, municipais, estaduais e, intensamente, o federal, vivenciam de fato locais de representação individual, e não coletiva. Os espaços de representação são espaços de exercício de poder, de interferência em decisões internas e externas aos conselhos. Não raramente, as articulações internas e externas definem quem ocupará o cargo de conselheiro em decisão prévia ao pleito eleitoral. Essa distorção democrática está a demandar alterações em seu operacional para que a ética democrática possa novamente ter assento entre os pares.

Os cidadãos conselheiros passam a ser representantes de interesses da OSC que os atendem, pois não contam com modos coletivos de comunicação coletiva com seus pares. Há urgência em se rever a lógica operativa de espaços que são ditos

¹⁶ Falta nesse dueto- Estado e parceria de OSC- o cidadão e a garantia de seus direitos. Como pode o cidadão se manifestar quanto à atenção recebida? Tudo se passa como se, ao ocupar vaga, o cidadão usuário deva estar agradecido e nada mais. O MROSC exige que haja um supervisor da OSC contratada, o que implica em deslocar um trabalhador para essa função. Assim, ele atua individualmente com a OSC, isto é, em ação separada da gestão dos demais serviços similares, o que o isenta da noção e da operação em rede. Embora serviços possam ser da mesma tipificação ou similares, não há articulação nem padrão unitário, e sim ação individual de servidores-supervisores e sua subjetividade interpretativa. Os cidadãos, de modo geral, não participam de nenhuma dessas operações.

participativos mas funcionam como espaços “ocupativos” combinados com interesses de presidência e cargos maiores no Conselho. **Não há preparo democrático para se ser conselheiro** nem domínio da política social ou da abrangência e cobertura de direitos sociais e humanos.

A relação entre o serviço da política social, o cidadão e o território é bastante complexa, por isso há aqui um detalhamento de três grandes questões:

- a- equipamento: semântica que indica a produção de atenções ao cidadão desprovida de direitos;
- b- a dimensão relacional e ética a ser mantida pelo Estado com o cidadão;
- c- ausência do conhecimento do território onde a população que recorre ao serviço está assentada.

Esses três diálogos ganham, a seguir, breve destaque no sentido de tornar mais clara a dimensão relacional na atenção à população por um serviço de uma política social.

4.1- Serviços ou equipamentos?

Foi vulgarizada, na linguagem de agentes públicos, a expressão “equipamentos”, termo próprio do planejamento construtivo de obras públicas que, na política social, afasta a referência a serviços, este sim, lugar de atenção a uma demanda que exige clara capacidade de cobertura definida. “Equipamento” é um expressão fechada em um prédio ou instalação sem revelar sua capacidade concreta em relação à população de que deve dar conta. A burocracia valoriza o prédio, mas a população valoriza a atenção. Essa dualidade cria um vazio. Ao se dirigir a um local de atendimento a população não se expressa dizendo: “*vou ao equipamento*”. Ela se refere como “vou à escola”, “ao posto de saúde”, “ao CRAS”. Essa nomenclatura genérica “equipamento” não lhe faz sentido. Ela quer ir a um lugar que a atenda, que com ela converse, e não a um prédio. Para o mercado, a denominação “equipamento” é mais próxima de “mercadoria”, é precificada e, naturalmente, mais lucrativa pelas compras e contratações que enseja. Todavia, não inclui o custo da manutenção com pessoal e condições de operação para produzir serviços e atenções à população. Uma edificação, um prédio, um endereço pode estar aberto ou fechado, ter paredes ou não, ter teto ou não, pode ou não ser adentrado. Trata-se de um lugar que só será um serviço na medida em que desenvolver uma ação, uma relação operada entre agentes institucionais e cidadãos que a ele se dirigem.



“Equipamento” é algo menos humano, mais comercial e lucrativo. “Serviço” é relação entre o agente e o usuário, é atenção, que deve se submeter a controle social e avaliação.¹⁷ **Ter um prédio instalado, um equipamento, não significa ter um espaço onde se efetivam direitos de cidadania.**

É enganoso para uma política social denominar serviço como “equipamento”, isto é, uma edificação oca de presenças. De fato, temos muitas ocorrências de desertificação de profissionais em muitos serviços. Por sua vez, facilmente, cada um de nós terá exemplos a relatar de “equipamento” que dificilmente se tornará serviço, uma vez que foi somente edificado e nunca entrou em funcionamento.

Essa confusão não parece ser algo impensado ou ocasional. Parece que, pela semântica, ela torna mais fácil atribuir a substituição do entendimento de que a perspectiva é a de atender a um cidadão com direitos humanos e sociais sem simplesmente denominar o sujeito “carente” ou “vulnerável”, designações subalternas que submetem a atenção prestada à equivalência de um favor ou uma bondade do doador, e nunca pelo direito daquele que está sendo atendido.

4.2- Serviço como lugar da ativação da ética da relação cidadão- Estado

Políticas sociais, mediadas por serviços, envolvem relações humanas reais. Nelas está posta a relação entre território e atenção de uma política social. Os elementos relacionais são chave para o desempenho dos serviços atinentes às políticas sociais.

As políticas sociais operam com conhecimentos do humano em múltiplos sentidos. Envolvem mais força de trabalho humano e conhecimento relacional. A política econômica pode se abster das relações, mas não dos interesses, é claro. O uso de ferramentas como IA, algoritmos, cálculos e equações não pode ser tratado como

¹⁷Desde os anos da ditadura militar, foi disseminada a concepção de “equipamentos sociais”. A exemplo, foram marcantes a ideia e o financiamento federal de implantação de Centros Sociais Urbanos-CSU¹⁷, depois reconhecidos como “elefantes brancos” no sentido de que sua dinâmica de uso e manutenção se apresentava como inviável para manutenção pelas prefeituras e vazios de significado para garantias sociais para a população. O CSU terminou por simbolizar o que veio a ser denominado “visão equipamentista” do gestor, isto é, o maior resultado significa usar recursos financeiros para contratar uma empreiteira para edificar uma obra independente de sua finalidade e da importância para as necessidades da população. Mas ela deixa a marca e o nome na placa de quem autorizou sua edificação.



inadequado em si, tudo depende da direção do uso conforme ele é aplicado. Do mesmo modo, abstrações e mediações, caso provoquem o afastamento da matéria examinada do contato humano, isto é, dos que serão tocados pelas suas decisões, tendem também a se mostrarem inadequadas para a cidadania.

A gestão da política social depende de agentes, de processos, de saberes, de experiências. O trabalho dos agentes não é controlável como um formulário, uma regra bancária de procedimento etc. O profissional não é um robô a quem se impede a capacidade de pensar. Ele não é um digitador de dados a serem pensados, distante dos territórios onde são produzidos e convertidos em homogeneidades irreais. É preciso cuidar para que, ao se dedicar atenção à gestão dos serviços, não se adote postura de afastamento do entendimento de que o serviço é uma expressão concreta da política para a população. Outro cuidado é o de não tomar a discussão da gestão sob um internismo que se ocupe em verificar como se dá a interrelação entre aqueles que trabalham naquele serviço centrada na interrelação com os níveis médios e superiores de gestão.

O princípio da robotização do trabalho de ponta impede que o profissional pense, expresse suas observações, tenha espaço para analisar a realidade local. A robotização do trabalho profissional, cada vez mais presente, tende a desumanizar a relação com o cidadão usuário do serviço. Ela coisifica, sendo reificado como mais um número, mais um prontuário, mais um NIS.

A gestão dos serviços sociais enquanto parte das relações de poder que ocorrem no território na perspectiva democrática não deveria operar por fora da presença dos que ali vivem, reproduzindo relações de colonizadores que, direcionados por interesses exógenos, não levam em conta as relações do lugar de vivência ou atuam de forma a travar a possibilidade da participação dos moradores do lugar, de sua influência nas decisões.

Há que se considerar que, nos mais altos níveis de gestão, a categoria “território” é diluída. Ocorre o predomínio da homogeneidade que encobre a diversidade. Trata-se de uma direção contrária a quem está efetivamente assentado em campo, atuando na vivência e no vivido.

4.3- Políticas sociais sem relação com o território

Os serviços e atenções de uma política social em uma cidade ou metrópole devem ter sua localização relacionada à presença da demanda ou um coletivo de moradores e famílias que se assentam em um dado território de abrangência desses serviços. A dinâmica dos serviços de uma dada política social tem por referência a população de um dado território.¹⁸

Há políticas sociais, como a Previdência Social ou seguro social público, que se acercam do cidadão contribuinte pela sua relação de trabalho formal sem referência ao lugar onde ele vive. Sua operação é homogênea para todo o país. Seus serviços são universais para o contribuinte previdenciário, independente do lugar onde viva. As agências do INSS administram benefícios e atendem os que deles necessitam por agendamento, mas sem qualquer relação com o local de moradia do solicitante.

A operação de concessão mensal de benefícios previdenciários ou de assistência social se dá por rede bancária e/ou casas lotéricas, por meio de cartão eletrônico sem qualquer relação pessoal com o beneficiário. A lógica do benefício considera que, quanto mais distante do contato humano, mais isonômica e mais incorruptível será a dinâmica da atenção prestada. O benefício é operado pela lógica da operação bancária. A relação se instala pelo preenchimento de cadastros, de fichas como num banco, juntada de documentos (conta de luz comprobatória de residência, carteira de identidade etc.). Os cadastros aprovados permitem ter um número de conta bancária que pode ser acionada em diferentes locais através de computadores, por meios virtuais, não é necessário ter relação presencial. Embora a atenção seja denominada “social”, de fato, ela é econômico-financeira mediada por um cartão. Por vezes, o cartão eletrônico admite a inserção de bandeira de crédito.

A ausência de relação real com cidadãos beneficiários é a negação da dimensão coletiva que o território pode trazer. O modo bancário de operar não leva em conta as condições concretas do cidadão e sua família, retira a unidade familiar de seus avizinhamentos, de

¹⁸ A expressão de política social sem território é encontrada nos modelos de ação que operam por critérios homogêneos, sem considerar as condições objetivas onde vivem as pessoas ou sem considerar se o lugar onde se vive afeta ou não o resultado da política. Um exemplo era a oferta por unidades da LBA de pacotes de sopa em pó para alimentação de cidadãos nordestinos famintos para os quais sopa é alimento de doente, e não de nutrição da fome de sadio.



sua paisagem, do seu ambiente onde se identifica, e tem reconhecimento social que a particulariza¹⁹. Trata-se de modo de proceder burocrático que não incorpora o significado da existência do direito de cidadania. Conhecer as condições objetivas de vida, as condições de desigualdades postas, naquela realidade, torna mais difícil expressar leituras moralistas como a de se atribuir o conceito de “negligência materna”, entre outras tantas.

Políticas sociais que operam benefícios federais, embora até possam registrar dados do lugar onde vivem e como vivem seus requerentes, não operam com tais informações. Adotam referências médias de incidência, de valores, isto é, com referências aleatórias discrepantes do real, sobretudo em grandes cidades e metrópoles.

A política estatal, embora aplique o selo “social”, de fato, não opera por meio de princípios da gestão social, isto é, pode operar de forma não-relacional e fundamentalmente burocrática, não democrática ou participativa.

5- Políticas sociais e território entre estranhamento e mútuo fortalecimento

A expressão das políticas sociais nos territórios se dá pela presença de serviços sociais operados por agentes que assumem a figura de agentes públicos em relação com a população que ali vive. Dessa forma, constituem a concretização da presença do estado social brasileiro.

Com certeza, o ápice da aproximação entre território e atenções sociais ocorreu nos anos 90, a partir da aprovação da Constituição Federal de 1988, que não só elevou os

¹⁹ A operação bancária de benefícios não demanda que o agente institucional conheça o território e/ou as condições objetivas de vida do cidadão, embora seja demandado do beneficiário que cumpra condicionalidades de frequência dos filhos à educação e à saúde sem o exame da viabilidade real com que conta para sua efetivação. O Estado, ao exigir o cumprimento de condicionalidades sem levar em conta as condições concretas do território de assentamento da família, não deixa de provocar sofrimentos à população que já vive sob precariedade. A marca que se destaca na gestão massiva de benefícios é a do estranhamento entre o benefício e as condições objetivas em que vive o beneficiário. Há um estranhamento entre a política e a condição objetiva de vida da unidade familiar.



municípios a entes federativos como ampliou os direitos sociais e a gestão descentralizada e participativa.²⁰

A maioria das análises do período se referem ao pleito da municipalização das políticas sociais como forma de aproximação do cidadão da dinâmica decisória. Ela trazia consigo a democratização e a participação social. Os movimentos sociais insistiram na participação local e na demonstração de que os usuários tinham capacidade de partilhar das decisões que lhes diziam respeito.

A interpretação de analistas é a de que esse movimento teve dupla intencionalidade. Se, de um lado, correspondia a anseios populares pela democratização da gestão, de outro era uma resposta aos interesses de desoneração do estado nacional e do regional, com as respostas sociais fazendo confluir a responsabilidade social para o estado local. Nasceu dessa estratégia a luta para que para que o social não significasse a prefeiturização, mas sim a descentralização.

De fato, no meio urbano e, sobretudo, nas cidades de maior porte e metrópoles, ainda ocorre a “prefeiturização”. Ao se “baixar” para a gestão municipal a responsabilidade pelo acesso a serviços sociais básicos, ocorreu um retrocesso na responsabilidade das gestões estaduais, que se sentiram desobrigadas a colocar recursos financeiros para tal finalidade. O federalismo na política social implica o compromisso interinstitucional de partilha de responsabilidades sociais, nele incluso o financiamento dos serviços das políticas sociais sob sistema federativo.

As limitadas condições financeiras das prefeituras, corroboradas com as disposições da lei de responsabilidade fiscal – que limitou a contratação de servidores, agente móvel fundamental de concretização das atenções das políticas sociais – certamente foram adotadas como estratégias chave para o avanço da direção neoliberal.

O estado social brasileiro é refém do entrave fiscalista, que não permite o crescimento da força de trabalho social no interior do Estado.

²⁰ O poder do território se expressou, por exemplo, em lutas para que os trabalhadores de serviços sociais em implantação procedessem do próprio bairro onde o serviço estaria sendo instalado. O argumento utilizado pelos movimentos era de que esse trabalhador, com identidade histórica com os moradores locais, poderia responder mais adequadamente às necessidades e características da população. Embora essa ideia seja plena de propósitos, ela encontrou barreira jurídica movida pelos direitos de candidatos. Essa é uma boa demonstração de desconhecimento ou irrelevância à dimensão histórica e territorial, sobretudo em metrópoles que armazenam históricos de ocupação bastante distintos.



A transferência para o município da responsabilidade em efetivar a rede de serviços sociais no país iria levar a uma redução da presença e ritmo da ação estatal no campo social. Com isso, interesses neoliberais estariam sendo implementados no sentido de manter a direção do estado mínimo.

Uma das formas de expressão dessa estratégia pode ser identificada pela substituição da gestão estatal pública direta pelas parcerias com organizações da sociedade civil, sobretudo quando estas atuam partir de suas referências individuais, em confronto com a política social pública na condição de direito de cidadania.

É necessário que se entenda que o neoliberalismo no Brasil não opera propriamente o desmonte social, até porque nem sempre “o monte” já teria ocorrido quando essa direção social, que ainda permanece, ganhou força. O que ele provoca é travamento de condições para a efetivação das atenções das políticas sociais em direção à cobertura universal e superação do estado mínimo.

No caso, o desmonte é sobretudo da direção social, pois ele se efetiva antes mesmo de ter ocorrido o “monte”. A rede de creches, de escolas de ensino médio, os serviços de saúde, de cultura, de proteção social básica e especial do Suas-Sistema Único de Assistência Social nunca tiveram ritmo acelerado de implantação (como as construções de estádios da Copa do Mundo) embora fortemente reclamados pela população 35 anos após a CF-88.

Graves consequências passaram a ocorrer, como a redução do pessoal estatutário concursado nos serviços sociais e, com isso, o impedimento de que a operação se desenvolvesse territorialmente sob estratégia participativa e lógica relacional de estado social universal, direcionada aos direitos de cidadania.

A introdução de procedimentos seletivos, burocráticos e fiscalizatórios substitui o universal pelo seletivo meritocrático apoiado na operação de sistemas providos de Inteligência Artificial. Efeito moralizante elogia a não interferência humana na atenção, o que produziria mais justiça distributiva sem equidade. Desenvolve o ideário moralizante, os costumes e a lógica filantrópica, em que organizações sem fins lucrativos passam a ser operadoras de serviços sociais, o que faz crescer a leitura de “vulneráveis para a caridade”, e não mais de “direitos de cidadãos”.

A perspectiva de se atuar com coletivos não é usual na cultura e no processo de formação de profissionais baseado em individualidades. Diversamente, a leitura coletiva é básica para os sanitaristas que os aplicaram nos movimentos de saúde. **A abertura**



para se conhecerem as heterogeneidades, as singularidades, é, sem dúvida, uma dimensão fundamental para se estabelecer a relação entre os serviços que concretizam políticas sociais nos territórios.

Pode-se afirmar que os serviços educacionais, em particular a escola, cuja presença no país é a de maior capilaridade dentre todos os demais serviços básicos, permanecem com uma matriz relacional com os pais e, raramente, com o território onde se situa e sua população. Isto decorre, em parte, pelo fato de que, no âmbito da escola, a relação não se dá com cidadãos de um dado lugar, mas com os pais de alunos de uma dada escola. Isto é, a relação não tem centralidade em um ser de direitos, seja ele criança, adolescente ou adulto a partir do lugar onde vive.

A marca relacional com a família do aluno em geral seguiu dois grandes rumos: o disciplinar e o assistencial. As “caixas escolares” realizavam a recolha de contribuições para suprir o acesso a materiais e uniformes para os alunos quando da ocorrência da baixa capacidade de consumo de seus pais. A partir do século XXI, política educacional admite a entrega de materiais e uniformes aos alunos como parte do processo educacional sem realizar a distinção dos alunos pela capacidade de consumo dos pais. A leitura do local onde se instala o serviço escolar, pelo olhar dos pais de alunos, secundariza a noção de cidadão e sua vida coletiva no território em que a escola se situa. O caráter da política de educação, ao mesmo tempo em que transmite conhecimentos, pode impregnar os personagens do território pelo afastamento. Isto é, o agente institucional se apresenta como alguém superior aos que vivem no local, o que vai reforçar a relação pautada em traços elitistas.

O afastamento entre a dinâmica do serviço e a dinâmica da população nessa situação é reforçado pela materialidade do processo educacional quando assentado em currículo genérico de conhecimentos, o que estimula a cultura da homogeneidade; conseqüentemente, produz a de-“historização” das territorialidades. Isso é reforçado pela ausência nos currículos da geografia e da topografia social da cidade.²¹

²¹A relação com serviços educacionais com a população pode ser interpretada como uma relação com aqueles que sabem menos ou são mais “ignorantes”. Tome-se o exemplo da relação entre agentes de creches e as mães das crianças. Não raras vezes, encontra-se ali uma relação de litígio. As mães são consideradas desleixadas, desatentas às necessidades da criança e, não raras vezes, negligentes. Registra-se a tendência da relação por afastamento por barreiras, e não pela alteridade.



Caso não se levem em conta as características cotidianas de trabalho dos que vivem em um dado território, não vai se saber que essa parcela de moradores não encontra nos serviços sociais públicos a oferta de horário de funcionamento compatível com suas necessidades. O horário de trabalho dos moradores é uma condição fundamental que se tem que levar em conta na organização dos trabalhos do Estado. Caso se preste atenção, vai ser verificada a presença de pleitos para serviços públicos que atendam 24 horas. Caso se pense nos serviços sociais funcionando em horários concorrenciais aos horários de trabalho, muitos não terão condições efetivas de frequentá-los.

Considero que é chave para a discussão do tema aqui tratado relação entre território e políticas sociais, conhecer a história e a trajetória da ocupação do território onde os serviços se instalam. O modo pelo qual se deu a um processo de ocupação de um pedaço de terra, um pedaço de chão.

O estado brasileiro tem uma imensa dívida social quanto à oferta de teto para que os humanos brasileiros tenham onde se abrigar. De certa forma, pode-se afirmar que é naturalizada a condição de ser pessoa de rua e de se viver na rua, pela não oferta de teto. Não há uma oferta habitacional na mesma relação e proporção em que se registra o volume de população, seja pelo crescimento demográfico, por migração ou outra forma.

De fato, o serviço é parte das condições, das relações que estão postas para o coletivo que vive num dado território. A categoria “território” vai além da unidade familiar ou do princípio da matricialidade familiar: ela se constitui da porta para fora, é sócio relacional ainda que o ambiente da família também seja relacional.

Ao se centrar a reflexão no território, busca-se identificar o que é comum àquela coletividade desde a presença de serviços, as condições objetivas das ruas, dos espaços, da presença da violência, do que existe de segurança, o construído histórico, que é fundamentalmente relacional.

6- Considerações a modo de conclusão

Trabalhar com a categoria “território” não significa o desligamento do princípio da totalidade, como também não significa a gestação de um messianismo tendo no território a construção da emancipação da sociedade do capital. O que se está buscando são



formas de ruptura com a fragmentação das condições de vida. Aqui, a leitura da vida cotidiana de um coletivo é uma mediação significativa.

Considera-se que o território permite uma síntese da dinâmica de relações de um coletivo, e isso traz a concretude da vida cotidiana no chão da cidade. Em cada pedaço, ocorrem múltiplos processos. Um deles pode estar marcado por um programa habitacional, pode ser por uma ocupação, o que terá outra dinâmica, outras variáveis que estão se colocando para a permanência de famílias.

O que se está propondo é que se desenvolva a preocupação com as condições coletivas de vida de quem habita um território, considerar o conjunto dos serviços sociais públicos, e não somente aquele em que se está inserido profissionalmente, analisar a expressão concreta das políticas sociais como parte das condições objetivas do território.

O serviço público é parte do dever de Estado e, por isso, é afiançador de direito de cidadania. O direito está com o serviço, e não com o agente que está em operação. O estranhamento leva a que se entenda que o agente ou o operador do serviço é que tem o poder, a autoridade, que detém algo superior a quem ali busca a atenção.

DOCUMENTO TÉCNICO 3.

Título: Elementos para o Debate Sobre Iniciativas de Territorialização de Políticas Públicas Federais no Brasil Rural.

Autora: Tania Bacelar de Araujo²²

APRESENTAÇÃO

1. RIQUEZA E COMPLEXIDADE DO DEBATE NO BRASIL
 - 1.1 Bases materiais: diversidade, diferenciação e concentração
 - 1.2 Base institucional: organização federativa numa República Trina e as políticas públicas federais
2. REVISITA ÀS BASES TEÓRICAS E CONCEITUAIS
 - 2.1 Políticas Regionais explícitas e implícitas
 - 2.2 O conceito de rural e as políticas públicas territoriais
 - 2.3 A participação social como elemento central
3. DE ONDE PARTIR: EXPERIÊNCIAS RECENTES DE TERRITORIALIZAÇÃO
 - 3.1 Uma longa história de políticas regionais
 - 3.2 Políticas regionais de combate às desigualdades
 - 3.3 A PNDR e a proposta de políticas em múltiplas escalas territoriais
 - 3.4 Políticas de valorização da abordagem territorial no Brasil rural da agricultura familiar

²² Agradeço as críticas e contribuições de Jan Bitoun, geógrafo e professor aposentado da UFPE, grande conhecedor das entranhas e dinâmica da formação territorial do Brasil e de Humberto Oliveira, líder de experiências de desenvolvimento rural na América Latina, eximindo-os de qualquer responsabilidade sobre o conteúdo do texto.

- 
- 3.5 Principais lições aprendidas
 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS
 - 4.1 A herança recente de desmonte de políticas públicas
 - 4.2 Desafios da retomada
 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APRESENTAÇÃO

O presente artigo foi elaborado para servir de elemento de reflexão diante de momento nacional no qual a territorialização das políticas públicas federais está sendo revisitada. Sua elaboração buscou atender demanda explicitada nas ementas norteadoras recebidas.

Busca-se aqui, portanto, visitar bases teóricas e conceituais que lastreiam a reflexão sobre esta temática, analisar experiências vivenciadas nas décadas iniciais do presente século no país e refletir sobre desafios para um novo momento. O foco das análises trazidas é o **Brasil rural** na sua diversidade e importância.

Produto 2 – Documento técnico contendo bases teóricas conceituais

EMENTA: Documento técnico contendo bases teóricas conceituais sobre participação social nas políticas pública federais tendo o território como mediação na relação entre estado e sociedade e considerando a diversidade de concepções envolvendo a temática territorial e as especificidades do caráter rural/interiorano. O documento técnico deverá conter também diretrizes e orientações gerais para promover a participação social.

1. RIQUEZA E COMPLEXIDADE DO DEBATE NO BRASIL

A construção, implementação e avaliação de políticas públicas é desafio que precisa dialogar com as características do país onde são concebidas e implementadas. Elementos da base material, cultural e da estrutura institucional de cada país são definidores centrais de modelos exitosos de várias políticas. Nesse sentido, o Brasil é um país muito especial em suas bases materiais (e culturais) e institucionais.

1.1 Bases materiais: diversidade, diferenciação e concentração



Cabe, de saída, salientar algumas marcas do processo de ocupação territorial brasileiro e, em especial de seu mundo rural.

Durante quatro séculos de modelo primário-exportador, partes específicas do amplo território nacional **abrigaram processos particulares** de ocupação humana e econômica. Ilhas econômicas, formaram o “arquipélago regional brasileiro”, com poucas interações inter-regionais e forte articulação com outros países, posto que o mercado externo era o principal destino da produção realizada em cada “ilha” produtiva. **A atividade central estava no mundo rural.**

Ressalte-se que nesses quatro séculos, os seis biomas do país foram desigualmente impactados pelo modelo hegemônico. Somente com o estabelecimento de uma rede mais densa de transportes e de pesquisa sobre adaptação de sementes e animais, já no século XX, se viabiliza uma transformação em grande escala de biomas como o dos Cerrados e da Amazônia.

O **processo de industrialização acelerada** do século XX, por sua vez, foi marcado por **forte concentração** territorial (no Sudeste, e, em especial, em São Paulo). Nas décadas finais daquele século e nas iniciais do século XXI, uma **modesta desconcentração** regional se observa. Estudos liberados por Clélio Campolina / UFMG, dissecam esta nova tendência espacial.

Em paralelo, mudanças importantes são observadas no Brasil rural. Uma **base agropecuária produtora de commodities para exportação, de padrões modernos**, se concentra no Sudeste e adentra o Centro-Oeste, chegando às bordas da floresta amazônica, no Norte. No Nordeste, o engate neste movimento se faz por sua porção oeste, para onde o bioma dos cerrados se estende.

A **agricultura de alimentos para o mercado interno**, de seu lado, tem como lastro principal a unidade de produção familiar e se concentra no Sul/Sudeste e no Nordeste, tendo muita importância, também, no Norte. Mas o padrão delas é muito distinto: **especificidades regionais mais uma vez se afirmam**. Tais particularidades operam e se viabilizam porque o Brasil é muito heterogêneo.

Seu amplo território abriga seis biomas (único país do mundo com tal diversidade natural) e resulta, hoje, de um secular processo de ocupação humana e econômica **muito diferenciado** quando visto na riqueza de suas diversas regiões. **Diferenças**



culturais têm relação com o mix humano que predominou em cada lugar (indígenas no Norte, africanos no Nordeste, europeus no Sudeste e, sobretudo no Sul...). A **diversidade regional** é, portanto, um **grande ativo** do país, atributo recuperável em várias escalas de abordagem.

Tal diferenciação é um elemento muito positivo, posto que **múltiplas potencialidades** podem ser aproveitadas no processo de desenvolvimento futuro. Tal diferenciação, se valorizadas, podem ajudar a combater as profundas desigualdades regionais herdadas de séculos de ocupação humana e econômica, em especial as resultantes dos padrões experimentados no Século XX, como se verá a seguir.

Assim, é importante que políticas públicas dialoguem com as **especificidades regionais** (recuperáveis em **várias escalas territoriais** de análise).

Por outro lado, este Brasil diverso é **muito desigual**. De seu secular processo de ocupação humana e econômica resultam **macro concentrações**, como as do: i) litoral versus interior; ii) Sul, Sudeste (e, agora, Centro Oeste) versus Norte e Nordeste; iii) grandes metrópoles versus um rico tecido de cidades médias e pequenas e iv) áreas rurais, mais ou menos densas, e com nítidas especificidades no seu padrão de organização setorial e territorial.

Com isso, lido territorialmente, a população e a base produtiva nacional se concentram, fortemente, em certos territórios.

Destaque-se, no entanto, que **novas dinâmicas** vêm promovendo alterações importantes nestes padrões, nas últimas décadas, embora a desigualdade regional se mantenha como marca forte.

1.2. Base institucional: organização federativa numa República Trina e as políticas públicas federais

Vale, desde logo, destacar outra especificidade brasileira importante: lido em sua organização política, o Brasil é uma **República Federativa Trina** (uma das poucas no mundo), o que faz com que políticas públicas sejam construídas e implementadas em várias escalas territoriais a partir deste arcabouço institucional. Daí resulta a **autonomia** de vários agentes públicos atuando no mesmo território. Mas, muitas políticas são **compartilhadas** (como a de Saúde- função do modelo do SUS- a de



Assistência Social - função do modelo SUAS- a de Educação, ligadas pelo peso do modelo financiamento; a de Segurança Pública...) entre outras.

Na construção oposta, políticas podem ser implementadas, apenas, em certos territórios por Prefeituras (como políticas locais de uso do solo urbano).

A grande maioria, no entanto, são **multiagentes** públicos, requerendo **articulação Inter federativa**. O Governo Federal, como detém a maior parte da receita pública, é o mais desafiado a operar políticas junto com outros entes federativos, o que pode levar à descoordenação tanto da formulação quanto da implementação da maioria das políticas.

Nesse contexto, a **articulação Inter federativa** tem papel fundamental. E a **abordagem territorial** facilita muito, sendo **elemento central** para viabilizar a prática da ação **coordenada e democrática** de políticas públicas. Ela cria as bases materiais e político-institucionais para o sucesso das intervenções públicas (em muitos casos, aliadas às privadas). Experiências exitosas de políticas públicas, no Brasil, levaram tais elementos em consideração.

2. REVISITA ÀS BASES TEÓRICAS E CONCEITUAIS

2.1. Políticas Regionais explícitas e implícitas

As políticas regionais que visam reduzir desigualdades herdadas ou valorizar especificidades relevantes, merecem uma distinção inicial: podem ser **explícitas e implícitas**.

O Brasil tem tradição mais forte na primeira, mas vem avançando na segunda. O núcleo central da experiência do Brasil na segunda metade do século XX são as **políticas explícitas**, que tiveram, como propósito principal, a busca de **redução de desigualdades** regionais herdadas e ampliadas com o avanço da industrialização e da urbanização do país. Neste caso, há prevalência da **abordagem macrorregional**. Sua destinação principal era as regiões Nordeste, Norte e mais adiante, o Centro Oeste. Seus instrumentos principais foram novas instituições federais (Superintendências Regionais e Zona Franca de Manaus), a atração de investimentos via incentivos fiscais a empresas e financiamento via Bancos Regionais (no NE e no Norte) e, após a Constituição Federal de 1988, os Fundos Constitucionais (NO, NE e CO) destinados a financiar o setor produtivo privado.



Mais recentemente, é possível identificar iniciativas que operam na **escala sub-regional**, a exemplo das “Rotas da Integração”, que levam iniciativas de apoio ao desenvolvimento produtivo de atividades que se concentram em certas sub-regiões das macrorregiões que são objeto da luta **contra as desigualdades regionais** do país. Elas são lideradas pelo Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional.

As **políticas regionais implícitas**, por sua vez, são as ditas **setoriais**, que levam em consideração na sua formulação e implementação uma **leitura regional** do país e, na prática, **tem impactos regionais diferenciados**.

Aqui pode-se incluir também políticas de corte macroeconômico, a exemplo da que define a atualização do salário-mínimo. Como no Brasil, a proporção dos ocupados formais que recebem salário-mínimo é muito maior nas regiões mais pobres, uma política de valorização (como a praticada nas décadas iniciais do presente século) tem impacto é maior nessas regiões, o que ajuda a reduzir, regionalmente, desigualdades de renda.

No Brasil recente, um bom exemplo de política regional implícita é o da **Educação Superior**, com foco nas Universidades, mas que terminou orientando também a localização dos Institutos Federais. As escolhas locacionais priorizaram cidades médias localizadas longe do litoral, muitas delas tendo como **área de influência direta o meio rural em transformação**, sobretudo no Nordeste, Norte e Centro Oeste, dado que, historicamente, as instituições universitárias haviam se localizado fortemente no Sudeste e Sul. Segundo estudo recente do IPEA, liderado por VIEIRA e MACEDO, entre 1980 e 2020, São Paulo passou de 39% para 24% seu peso no número do IES do país, enquanto o Nordeste pulou de 11% para 22,5%. Esta política criou um **ativo importante** para avanços nas políticas públicas de base territorial. Isso mostra que hoje o país dispõe de ecossistemas de inovação e de formação profissional hoje muito mais bem distribuído em seu amplo território, lastro importante para valorizar a abordagem territorial de suas políticas públicas.

No momento atual, quando o Brasil volta a priorizar a **política industrial**, este conceito de **política regional implícita** precisa ser adotado para dialogar com os avanços, embora modestos, do movimento de desconcentração territorial da indústria brasileira. O IPEA, na sua Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais vem analisando este movimento e produzindo subsídios



relevantes para o processo decisório de novas iniciativas de territorialização das políticas públicas federais.

O presente artigo busca, com foco no rural, discutir **a territorialidade** das políticas públicas rurais, deixando evidente a possibilidade da aplicação destes dois tipos de políticas públicas, em especial o da valorização das potencialidades e especificidades de cada lugar.

A retomada de **prioridade à agricultura familiar** (elemento importante da construção da ruralidade brasileira), com a recriação do Ministério por ela responsável, estimula novas reflexões sobre a territorialidade das políticas públicas para o meio rural, em especial as lideradas pelo Governo Federal.

2.2. O conceito de rural e as políticas públicas territoriais

O debate sobre o **conceito de rural** tem sido feito em numerosos países e instituições internacionais. No Brasil ele ganhou relevância nas últimas décadas. A Academia e o IICA, apoiados por várias outras instituições públicas, vêm tendo protagonismo em tais reflexões.

A **magnitude, as especificidades e a evolução recente** do rural brasileiro têm sido objeto de análises que lastrearam políticas públicas inovadoras e que alcançaram reconhecimento internacional.

O rural perdeu centralidade no Brasil do século XX e a sociedade brasileira tende a ter uma visão muito restrita e distorcida sobre tais espaços, face ao predomínio do urbano no país. Mesmo órgãos oficiais, tratam o rural como “resquício”, ou seja, **“aquele espaço que não é urbano”**, minimizando sua importância e especificidades deste rico ambiente socioeconômico. O IBGE, seguindo na elaboração dos Censos Demográficos, a legislação dos municípios, ainda **conceitua população rural por exclusão**: “aquela que não habita o perímetro urbano”.

Mas o próprio IBGE, em seus estudos recentes, avançou. Dois deles merecem destaque. Em 2017, classifica os municípios em: predominantemente rurais, predominantemente urbanos e intermediários, e, em 2023, elabora proposta metodológica para classificação dos espaços do rural, do urbano e da natureza, no país.



O desafio é dar conta da **vitalidade, diversidade e riqueza** do mundo rural brasileiro.

O rural como “modo de vida” (ou o rural como forma como se organiza a vida social nos territórios), defendido em vários estudos internacionais, foram assumidos no Brasil por sociólogos como Nazareth Wanderley (UFPE) e Arilson Favaretto (UF do ABC). Por seu turno, Ricardo ABRAMOVAY alerta que “o rural não é definido por oposição, e sim nas suas relações com as cidades”.

Vale destacar que **traços distintivos** dos espaços rurais tendem a variar, significativamente, de uma sociedade a outra, assumindo em cada uma delas, sentido particular. Num país regionalmente tão diferenciado como o Brasil, esses traços também variam.

A concepção de rural aqui assumida, lastreada em estudos de vários autores e instituições nacionais e internacionais, **permite escapar de visão economicista que o restringe** a “território da agropecuária” e não possibilita compreendê-lo na sua rica interação com o urbano. O debate sobre **interações entre o rural e o urbano** ganhou dimensão e tem sido um dos avanços alcançados, com participação do IBGE em seus estudos e pesquisas.

A **relação rural – urbano** se tornou mais complexa no Brasil dos anos recentes quando o movimento de metropolização arrefece e o protagonismo de rica rede de cidades médias se firma. Mas, cabe destacar que em cidades pequenas (em vários países descritas como “parte do rural”), próximas ou distantes de cidades maiores, suas Prefeituras têm papel importante nas políticas sociais que atendem aos moradores rurais. Infelizmente, muitas destas Prefeituras definem políticas de desenvolvimento urbano, enquanto se omitem de políticas ambientais ou de desenvolvimento rural.

Mais recentemente, políticas públicas assumiram a concepção de rural como modo de vida. Isso abre espaço para a valorização de várias políticas ditas setoriais, **relevantes para o desenvolvimento do ambiente rural** (fundiária, agrícola; ambiental; de ciência, tecnologia e inovação; cultural; educacional; de saúde; de infraestrutura; de assistência social; creditícia; de desenvolvimento social; de



promoção da cidadania; das mulheres; dos povos indígenas, entre outras). Além de políticas urbanas (como a de habitação, infraestrutura de saneamento ...)

Essa amplitude traz um desafio para a **interação e coordenação** destas políticas, a maioria das quais são praticadas pelo Governo Federal, mas igualmente, por Governos Estaduais e Municipais.

Tal concepção ampla, aplicada num país marcado pela diversidade regional e pelas desigualdades herdadas, favorece a construção de políticas que têm na territorialização um de seus elementos centrais. A **abordagem territorial** é vista, assim, no país e no exterior, como lastro central para o sucesso das políticas de desenvolvimento rural. E as **dinâmicas territoriais** precisam ser percebidas **pelos relacionamentos** que se estabelecem entre: atores sociais, estruturas ambientais e socioeconômicas, instituições e ativos e/ou passivos presentes nos diversos ambientes rurais.

Nesse sentido, **exercícios de territorialização** (a exemplo de construção de tipologias regionalizadas) ganham relevância para lastrear a concepção e sobretudo a implementação de políticas públicas para o meio rural, especialmente num país como o Brasil: continental, diverso e marcado por fortes desigualdades. Um avanço importante foi dado nos estudos do IICA ao incorporar a **divisão do país em biomas** como elemento central da tipologia regionalizada que construiu, organizando o banco de dados a partir desta diferenciação da natureza. (IICA, Volume 22 da Série Desenvolvimento Rural Sustentável)

2.2. A participação social como elemento central

Partindo desta concepção ampla de rural, da multiplicidade de políticas que tendem a ganhar força nos processos de desenvolvimento de regiões predominantemente rurais, e, sobretudo da pertinência e valorização da **abordagem territorial**, um outro elemento ganha centralidade: **a participação social** no processo de construção, implementação e avaliação destas políticas.

Daí a importância de se criar ou apoiar condições políticas (não confundir com política partidária) de promoção e alianças territoriais capazes de **fortalecer redes**



e tecidos sociais de coesão, com a participação de **amplo e diversificado** conjunto de atores sociais.

Trata-se da ousadia de apoiar a **construção de um novo padrão civilizatório** para os territórios rurais, tendo por base, por exemplo, a forte diminuição da desigualdade no atendimento dos serviços públicos essenciais e no acesso aos direitos para a população ali presentes. E a promoção de um novo padrão de desenvolvimento socioeconômico, organizado também em novas bases ambientais.

Avanços nessa direção ajudariam a construir uma **nova representação simbólica** da ruralidade brasileira. E isso não se consegue sem valorizar o **diálogo social**, por mais antagônicos que sejam os interesses em jogo no território.

O ambiente de polarização vigente no Brasil tende a dificultar tal tarefa, mas ela precisa ser implementada. Experiências brasileiras mostram possibilidades de avanço, e podem ser encontradas em territórios rurais do país, como se buscará destacar a seguir.

Produto 1 – Implementação das políticas públicas federais em seu processo de descentralização federativa e territorial

EMENTA: Documento técnico contendo diagnóstico da implementação das políticas públicas federais em seu processo de descentralização federativa e territorial; bem como um balanço crítico das experiências de territorialização e de governança territoriais considerando: cobertura territorial, integração das políticas públicas, a participação social e a percepção da sociedade sobre as políticas públicas federais.

3. DE ONDE PARTIR: EXPERIÊNCIAS RECENTES DE TERRITORILIZAÇÃO

3.1. Uma longa história de políticas regionais e avanços recentes

A história das políticas regionais no Brasil vem de longe. Estudo retrospectivo do IPEA, liderado por Rodrigo Portugal e Simone Affonso, as analisam desde os Planos Viários (meados do século XIX) e Ações de Combate às Secas (destaque para a grande seca de 1877 a 1979) dos tempos do Brasil Império, passando pelas políticas regionais do século XX (quando a concentração industrial no Sudeste acentua desigualdades regionais, atingindo sobretudo o Nordeste) e chegando a iniciativas mais recentes, em especial a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) concebida nos anos iniciais do século XXI. Em todas elas, o protagonismo das políticas federais é evidente.

No que se refere ao **tratamento espacial, as macrorregiões** (ou territórios específicos dentro delas) foram o lastro inicial destas políticas, mas o avanço conceitual da PNDR, como se verá a seguir - propondo políticas **em múltiplas escalas** – é elemento central no debate recente sobre a **territorialização** das políticas públicas no país.

E a **abordagem territorial** de várias políticas ditas setoriais (federais e estaduais) completa os avanços conquistados no Brasil.

3.2. Políticas regionais de combate às desigualdades

O avanço da industrialização e sua excessiva concentração territorial em São Paulo, evidente em meados do século passado, foi o alvo dos debates que levaram a uma nova safra de políticas públicas federais. Planos Regionais propunham, então, ampliar investimentos federais no Nordeste e Norte e, mais tarde, também no Centro Oeste. Superintendências Regionais, seus **Planos Diretores de investimentos públicos e sistemas de incentivos fiscais** (estes, sobretudo a partir da década de setenta) se encarregavam de se contrapor à concentração no Sudeste. A crise econômica que atinge o Brasil nos anos oitenta e noventa, no entanto, provoca o **enfraquecimento** destas políticas e **esvaziamento** das instituições e mecanismos que a implementavam.

Mesmo assim, o Nordeste avançara na industrialização, concentrada, é certo, em suas maiores metrópoles (Salvador, Recife e Fortaleza) e o Norte implementara a Zona Franca de Manaus (além de abrigar fortes investimentos da Vale do Rio Doce no sudeste do Pará), para citar alguns exemplos. O Centro Oeste, por sua vez se consolida gradualmente como celeiro de produção de grãos para exportação e vai exibindo, nas décadas recentes, padrões econômicos e sociais cada vez mais próximos aos do Sudeste e Sul.

Em paralelo, a **indústria de transformação começa a perder peso** no PIB do país e experimenta modesto, mas importante, movimento de desconcentração territorial (como bem mostraram os estudos de Clélio CAMPOLINA DINIZ, Wilson CANO e trabalhos recentes do IPEA).

A **abordagem territorial dominante continuava a ser a escala macrorregional**, com foco central no problema das **desigualdades inter-regionais**.

3.3. A PNDR e a proposta de políticas públicas em múltiplas escalas territoriais

Um avanço importante na busca de construção de políticas públicas de desenvolvimento regional pode ser encontrado em um dos lastros da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), construída nos anos iniciais do presente século: a **abordagem territorial em múltiplas escalas**. Ela não se restringe às políticas de desenvolvimento rural, mas abre um caminho novo na



experiência brasileira de construção de políticas públicas que dialoguem com traços relevantes da organização territorial do Brasil.

Com o foco tradicional das políticas regionais de combate às desigualdades, a proposta termina dialogando também com a rica diferenciação regional brasileira. E **um dos instrumentos** deste diálogo é a construção e uma **tipologia regionalizada**, que foi elaborada em **escala sub-regional**, agregando municípios a partir de mapa de microrregiões definidas pelo IBGE, e cruzando uma variável de estoque (nível de renda da população) e outra de fluxo (taxa de crescimento da renda) para identificar classes de sub-regiões. Isso sem perder de vista diretrizes e iniciativas estratégicas de políticas públicas para outras escalas regionais (nacional e macrorregional).

A contribuição relevante desta abordagem para a construção de políticas de desenvolvimento rural é **a adoção de múltiplas escalas e, em especial, da escala sub-regional**, que foi experimentada, em décadas recentes, em políticas públicas como a de Promoção da Agricultura Familiar e nos “Territórios da Cidadania”, tratadas a seguir.

3.4. Políticas de valorização da abordagem territorial no Brasil rural da agricultura familiar

Cabe, de início, reafirmar a **diversidade de situações** da agricultura familiar brasileira, quando vista no amplo território do país. Sua origem vem dos primórdios do processo de ocupação do Brasil.

A dispersão camponesa tem várias faces: a dos escravos que se dispersaram em quilombos; a dos remanescentes do extermínio indígena; ou as populações de homens livres engajados em ocupações dos sertões (em situação subalterna à grande propriedade). Já no Brasil transitando para ser um país industrial, pode-se destacar os trabalhadores mobilizados para o extrativismo vegetal (como na exploração do mate ou da borracha), ou os colonos da “marcha para o oeste” nos tempos de Getúlio Vargas. E nos tempos mais recentes, os fluxos de migrantes para a Transamazônica ou para a Rondônia, Acre, entre outros.

A dificuldade ou instabilidade no acesso à terra convive também com novas demandas (a exemplo de grandes canteiros de obras ou grandes projetos de



mineração). Todos estes movimentos ajudam a entender a dispersão e instabilidade dos produtores camponeses no país.

Uma experiência especial é a dos europeus que ocuparam o Sul do país, onde até hoje, os padrões do mundo rural se diferenciam positivamente, mesmo para os que buscaram, mais recentemente, as fronteiras agrícolas do Centro Oeste, Norte e da porção oeste do Nordeste.

A **complexidade e a diversidade da realidade** é, portanto, a marca de partida para a construção de políticas públicas para o mundo rural, em particular aquelas que assumem a **abordagem territorial**.

A consciência destas diferenças foi um dos elementos - chave dos avanços importantes que foram realizados no Brasil desde a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e em particular nas décadas iniciais no século XXI.

Naquele período, balanço de iniciativas internacionais que pudessem servir de referência para uma abordagem inovadora foi realizado por equipe do curso de pós-graduação (CPDA) da UFRRJ. O IICA- Brasil, por sua vez, se associou a esta iniciativa e uma síntese dos resultados destes estudos está publicada na Serie Desenvolvimento Rural Sustentável.

O mais importante é que **da abordagem setorial**, as políticas públicas de desenvolvimento rural passaram a adotar, predominantemente, a **abordagem territorial**.

Isso não teve a mesma tônica nos territórios onde predomina o agronegócio exportador. As políticas públicas a eles dirigidas são, predominantemente, a de inovação e a de crédito, ao lado da comercial e de infraestrutura.

O investimento feito na EMBRAPA, por exemplo, impulsionou a inovação e teve papel estratégico no passado, como continua tendo.

O Plano Safra 23/24, programa do Governo Federal para apoiar o setor agropecuário, oferecendo linhas de crédito, incentivos e políticas agrícolas para os produtores rurais, desde os agricultores familiares até os grandes produtores, mostra mais uma vez, a prioridade à agropecuária patronal. Foram previstos R\$ 364 bilhões (27% a mais que na safra anterior), e deste total, R\$ 272 bilhões (75%) vão para a agropecuária patronal.



Importante destacar que, para o Brasil dos produtores agropecuários de menor porte, em especial os organizados na agropecuária de base familiar, assumir a visão da existência de **um mundo rural diferenciado dentro do Brasil** é avanço em relação à leitura economicista do rural como agrícola (embora também deste ângulo a diversidade de realidades seja evidente, a exemplo das diferenças entre locais onde predomina a base produtiva de organização patronal e aqueles onde domina a produção familiar). E é um avanço também face a visão restritiva e simplista do rural como o não urbano

A antiga visão focada na **base agrícola** que lastreava as políticas públicas foi sendo ultrapassada pela compreensão de que **no mundo rural** outras atividades são muito relevantes (turismo, serviços, produção de energias, produção cultural, produção de conhecimento novo ...) além de que o rural como **local de moradia e ambiente no qual valores e cultura** são elementos importantes de diferenciação entre os diversos territórios rurais e entre eles e os territórios predominantemente urbanos.

Nesse sentido, ganha protagonismo a definição de “região de intervenção” de políticas públicas **a partir das identidades locais**, lastreadas em **sentimento de pertencimento** identificado nos diversos atores sociais. Portanto, **parte-se do território socialmente construído**, com identidade e sentimento de pertencimento - resultado da participação histórica do ser humano em sua relação com o espaço geográfico onde vive.

Esta visão abrangente e inovadora lastreou e valorizou, em décadas recentes, iniciativas de políticas de **desenvolvimento rural regionalizadas em escala sub-regional**.

E a **territorialidade como elemento central** permitiu às políticas públicas brasileiras lidar com a **rica diversidade de situações** existentes no país, e experimentar **movimento de interação** entre várias políticas, (antes tratadas isoladamente, posto que vistas apenas como setoriais).

Na escala sub-regional torna-se mais fácil **construir diálogo e interação** entre as várias políticas setoriais (o que apenas em Brasília é muito difícil praticar, em especial em Governos de ampla composição político-partidária) e lidar com



possíveis conflitos de interesses, normal na vida social. Nos territórios, conflitos ficam mais evidenciados, mas a negociação termina sendo facilitada.

No que se refere à **agricultura de base familiar**, sua valorização tende a ser explicitada, inclusive em lugares onde a agropecuária de base patronal prevalece.

E a rica diversidade do mundo rural tende a ganhar espaço nas políticas públicas, apoiada no **diálogo social**.

3.5. Principais lições aprendidas

a) Participação social como lastro principal

Desde a redemocratização, o Brasil já experimentava construir **espaços de participação social**, como Conselhos (nacionais, estaduais e municipais). O patrocínio de conferências setoriais de políticas públicas, organizadas regionalmente, também ganha força.

Essa participação social, no entanto, ocorria dentro de um marco legal estabelecido, que a caracterizava como uma participação permitida, limitada, restrita, controlada... como se fosse uma concessão. A dinâmica de discussões tendia a ser **manualizada** (a exemplo de manuais de constituição de Conselhos onde se definiam seu objetivo, suas normas internas de funcionamento e sua composição).

E na **composição** destas instâncias de participação se definiam: a proporção de membros da sociedade civil – **sempre minoria** – com representantes das organizações que representavam os diferentes segmentos da sociedade, ao lado de representantes do setor público (cuja presidência estava assegurada).

Nos municípios, não raro, os conselheiros eram indicados pelo poder público municipal - fenômeno que se tornou conhecido como **prefeiturização**.

No século XXI, herdeiro de avanços conquistados, para o que as propostas de desenvolvimento local muito contribuíram, a **participação social ativa** avançou e, em muitos casos, foi um dos pilares de novas iniciativas. A sociedade estava mais organizada e as organizações da sociedade civil mais fortalecidas.



Com os avanços conquistados, foi ficando claro que entre os elementos principais da abordagem territorial está o **protagonismo social na gestão das políticas públicas**, em particular nos **territórios rurais** do Brasil, foco central deste artigo.

A **participação social** foi, assim, entendida como lastro de nova forma de construir, implementar e avaliar políticas públicas. E este aprendizado consolidou experiências que são exemplos de razoável sucesso, sendo possível aprender também com fracassos.

Assegurar que a participação de múltiplos e diferenciados atores se dê **em bases democráticas** é um **desafio e uma necessidade**, certamente mais difícil de enfrentar agora, dada a polarização política que marca a vida nacional (e conseqüentemente, local).

b) Abordagem territorial como escolha estratégica

A abordagem territorial tem como fundamento central a **noção de território socialmente construído** - com identidade e sentimento de pertencimento - resultado de participação histórica do ser humano em sua relação com o espaço geográfico. Exemplos não faltam no Brasil, como: o Vale do Pajeú, o Seridó, o Vale do Ribeira, as Missões, o Bico do Papagaio, o Pontal do Paranapanema, entre outros. A sociedade de cada local define o seu **território**: abrangência, denominação, entre outros atributos. Órgãos oficiais às vezes desconhecem tais definições.

Por sua vez, uma escolha relevante é a da **escala** de atuação das políticas públicas. Num país como o Brasil, adequa-se bem uma **escala intermediária** (entre os municípios e as estruturas estaduais), portanto uma **dinâmica obrigatoriamente intermunicipal**. Isso ajuda a fugir das relações de domínio direto dos poderes públicos estabelecidos na institucionalidade do país, para fortalecer a participação da sociedade civil - proporcionar seu **empoderamento** – e estabelecer **relações mais autônomas** - horizontais - entre as lideranças locais (do poder público e da sociedade).



Uma possibilidade então se apresenta: a de **criar ambientes politicamente plurais** – espaço de atuação e disputa entre representantes de diferentes grupos de interesse.

Em várias experiências no Brasil, a territorialização leva em conta a regionalização feita pelo IBGE como referência de partida, considerando também a possibilidade de articulação e intercâmbio entre os municípios.

c) Diálogo inter - federativo e intersetorial como possibilidade

Outro aprendizado que merece referência advém de experiências que deixam nítida a possibilidade de praticar, com êxito, o **diálogo inter - federativo** numa república trina como a brasileira. Diálogo muitas vezes nada fácil de construir em outras escalas, como a nacional e a macrorregional. Na escala local, a realidade salta aos olhos e os interesses diversos se explicitam, sendo a proximidade um elemento importante. Disputas ficam claramente colocadas e a negociação aparece como elemento central.

Por sua vez, algo muito difícil de praticar em escala nacional, macro-regional e mesmo estadual, fica facilitada pela proximidade com a realidade concreta: a **coordenação** entre objetivos e instrumentos essenciais a cada uma das políticas públicas setoriais. Separadas pelas estruturas administrativas de corte predominantemente setorial, diversas políticas públicas aparecem ao mesmo tempo nos territórios objeto das políticas territoriais. As incongruências saltam à vista dos agentes locais e as convergências ou superposições idem.

Ao mesmo tempo, a diferenciação das realidades urbanas do entorno rural são mais claramente percebidas e consideradas.

d) Governança como peça-chave

As experiências brasileiras atestam a propriedade da adoção dos modelos de **governança compartilhada e democrática** para o sucesso de políticas territoriais.

O aprendizado mostrou, por exemplo, a importância de constituir um **Colegiado Territorial** - denominação genérica para Conselho, Agência, Coordenação... Este espaço de articulação estratégica e de decisão compartilhada se revelou de grande



utilidade em momentos importantes de construção de iniciativas estratégicas, de disputas de concepção e de interesses, de avaliação...

Em várias unidades federativas brasileiras (exemplos da Bahia, Piauí e Ceará como referência na região Nordeste) os Colegiados Territoriais se firmaram como elemento estratégico para o sucesso e em especial para consolidação da abordagem territorial de políticas públicas.

Alguns **princípios** se mostraram úteis nas experiências de desenvolvimento rural brasileiro, no que se refere à governança territorial:

- i) **construir sobre o já construído**, ou seja, levar em consideração a experiência acumulada, com destaque para seus elementos mais exitosos;
- ii) **implementar paridade** (ou o máximo de equilíbrio) entre representações do poder público e sociedade civil;
- iii) **valorizar a representatividade**, priorizando integrantes com vivência o mais próxima possível da realidade do território em questão e liderança reconhecida socialmente;
- iv) **valorizar a diversidade/pluralidade**, buscando envolver todas as forças políticas, econômicas e sociais atuantes no território
- v) **respeitar a história**, o que significa não desconhecer processos e experimentações antecedentes relevantes.

A experiência recente mostrou também a importância de implementar uma **“Comissão de Instalação da ação territorial (CIAT)**, germe dos Colegiados Territoriais, que tenderam a se articular nacionalmente a partir de redes estaduais.

Por fim, a experiência recente mostrou que não é tarefa simples aplicar tais princípios num país como o Brasil. A complexidade e diversidade da realidade requer construção paciente e amplitude do envolvimento social e político. A pressa pode levar à simples e tentadora prefeiturização.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

4.1. A herança recente de desmonte de políticas públicas

O momento atual é herdeiro de um período da vida brasileira no qual a visão neoliberal ganhou força e políticas públicas foram negadas, desvalorizadas e/ou desmontadas. No caso das políticas de desenvolvimento rural, o desaparecimento do Ministério do Desenvolvimento Agrário (pela medida provisória nº 726, de 12 de maio de 2016) é simbólico. Assim como sua recriação recente, ao mesmo tempo em que políticas transversais relevantes ganham destaque (meio ambiente, mulheres, povos originários...). O hiato, no entanto, deixa marcas fortes, apesar de resistências observadas em escala estadual e local.

Para além disso, a retomada das políticas públicas encontra o mundo e o país num outro momento, o que desafia a compreensão do novo ambiente e estimula a **revisita crítica** de experiências anteriores.

4.2. Desafios da retomada

Ao mesmo tempo em que grandes desafios herdados, permanecem, no ambiente mundial, mudanças profundas sinalizam para a construção de uma nova realidade econômica, social, cultural e geopolítica, em tempos de uma crise ambiental de grande dimensão. Gramsci definiu bem estes momentos: *“A crise consiste precisamente no fato de que o velho está morrendo e o novo ainda não pode nascer. Nesse interregno, uma grande variedade de sintomas mórbidos aparecem.”*

Dentre os desafios que permanecem, se destaca aqui: i) o desequilíbrio nas condições de vida entre os moradores das cidades e do meio rural (a exemplo do acesso a serviços e infraestruturas – com as de telecomunicações, vitais no século XXI; ii) o grande gap entre o planejamento urbano e o da áreas rurais, gerando, sobretudo, perdas relevantes de ativos ambientais; iii) baixo reconhecimento dos conhecimentos empíricos acumulados pelas populações rurais ditas tradicionais; iv) insuficientes relações entre a oferta da produção familiar e a demanda urbana (apesar de avanços das feiras de orgânicos, da oferta à merenda escolar, entre outros); v) baixa valorização do turismo rural, grande potencial do país; e, sobretudo,



vi) as dificuldades burocráticas para regularização das diversas formas de propriedade da terra.

Ao mesmo tempo, torna-se indispensável olhar para os desafios vindos do futuro, posto que se vivem em tempos de disrupção, nos quais muitas **mudanças se sobrepõem**, merecendo destaque:

- a) a **revolução nos padrões técnicos da produção**, promotora de uma nova era (noção da Geologia hoje aplicada nas Ciências Humanas). Dois destaques se sobressaem: a transição da era analógica para a era digital (que impacta nos padrões produtivos e de comercialização dos bens e serviços, no perfil do consumo, nas formas de comunicação entre as pessoas, nos valores da sociedade, entre outros aspectos) e a transição para a era da convergência tecnológica – NBIO – nano e biotecnologia – com perda de força da química, importante para agricultura e, portanto, para o Brasil (potência produtora de alimentos);
- b) **Crise social aguda**, associada ao aumento da concentração da riqueza e da renda (como têm destacado estudos internacionais, como os de Thomas Piketty); a mudanças profundas no mercado de trabalho, e a desorganização da vida social em vários países (gerando emigração em massa). Tudo isso, em paralelo ao avanço das propostas de redução do papel do Estado, com a crescente força das ideias associadas ao liberalismo econômico;
- c) **Crise ambiental profunda**, da qual decorre a exigência de mudar radicalmente padrões produtivos e de consumo. Neste caso, com o Brasil em posição de centralidade;
- d) **Crise da democracia representativa** em paralelo ao avanço de ideias associadas ao totalitarismo, evidente no crescimento da extrema direita mundo a fora.

O Brasil, nesse ambiente, exibe muita **dificuldade de se inserir** neste mundo em ebulição. Sua economia, saída de momentos de grande dinamismo no século XX, tenta prosseguir nesta rota nas décadas iniciais do século XXI, mas, mergulha em



tempos de crise a partir de meados da segunda década, quando seu histórico quadro de baixo nível de desenvolvimento social e de forte desigualdade socioeconômica e territorial, se reafirma.

Um necessário reposicionamento externo e a definição de novos rumos internamente encontra muitas resistências. No campo político uma forte polarização acirra posições e dificulta a construção de processos de mudança e de diálogo. E isso atinge as políticas públicas, que **além de retomadas, necessitam ser revisitadas.**

Nesse contexto é que se inscreve a discussão sobre **um novo momento** no qual se definam iniciativas estratégicas que sintonizem com esta nova realidade, em paralelo a uma **revisita à territorialização** das políticas públicas, em especial as destinadas ao mundo rural e sua relação com o Brasil urbano.

O desenvolvimento rural e, em especial, o da agricultura familiar tende a ser reposicionado. Num mundo com forte demanda por alimentos e num país com evidente potencial como o Brasil, por exemplo, a agricultura familiar pode ser uma base importante para um **novo ciclo de desenvolvimento rural**, desde que, se aproveitem os avanços obtidos nos momentos anteriores, e não apenas se repita o que foi feito no período em que houve maior disponibilidade de recursos e um amplo leque de programas.

É fundamental, ao mesmo tempo, olhar para os desafios do século XXI e aprender com lições do passado.

É necessário, por exemplo, construir estratégias que deem conta de desafios que se tornaram mais relevantes, a exemplo da **valorização da inovação como elemento central das políticas públicas**, vez que se experimenta um momento de disrupção de padrões produtivos, de modelos de comercialização e de comunicação social, entre outros, como se destacou aqui, anteriormente.

Avanços feitos a duras penas no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação do país, inclusive sua interiorização e localização em áreas ditas pouco desenvolvidas para os padrões hegemônicos, constituem, hoje, **um ativo** com o qual não se contava em momentos anteriores. A inovação que dialoga com



especificidades de ambientes rurais diversos é uma potencialidade, hoje, com a qual não se contava no passado.

Outra política que vem ganhando protagonismo é **a ambiental**. As ameaças das quais a crise ambiental é portadora já se expressam claramente no Brasil nos anos recentes e as projeções não são nada animadoras. Garantir a sustentabilidade ambiental é central, mas é preciso ir além, atuando para **regenerar o meio ambiente**. A descarbonização, os cuidados com as fontes de água, a recuperação de áreas desertificadas, a busca de regeneração da rica flora e fauna brasileiras, são exemplos de desafios a merecer prioridade nas políticas públicas de desenvolvimento rural e a abordagem territorial facilita o enfrentamento de tal desafio.

Por sua vez, a crise social aguda impele a necessidade de **coordenar melhor as ações sociais e de apoio produtivo** com outros vetores de desenvolvimento do meio rural do país.

O que vinha sendo feito, nas décadas iniciais do século XXI, deu inegáveis resultados, mas, igualmente, mostrou seus limites. Não se deve esperar resultados diferentes repetindo as mesmas fórmulas, sobretudo em ambiente de disrupção. Trata-se, portanto, no presente, de **reinventar o planejamento territorial no meio rural brasileiro**.

Para isso, entre os **elementos centrais** a serem considerados, destacam-se:

- O território como **construção social e unidade de planejamento** (a importância do local)
- A **participação social ativa dos atores locais** como elemento central
- A **integração de políticas públicas** como possibilidade e objetivo a perseguir
- A **consolidação das relações federativas** como forma de potencializar intervenções de políticas públicas e
- A **interação cidade e campo** como potencializadora de iniciativas a implementar.

O debate sobre a territorialização das políticas públicas, em especial aquelas voltadas para o meio rural, continua em aberto e ganha relevância.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. O futuro das regiões rurais. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2003.
- ARAUJO, Tania Bacelar. Um novo olhar sobre o rural no Brasil e seus desafios; in Agricultura Familiar: ruralidade, território e política pública/IICA, FORUM DRS. Brasília, IICA, 2015 (Serie Desenvolvimento Rural Sustentável; v.23)
- BEZERRA, Lucila; BACELAR, Tania. As concepções contemporâneas de ruralidade e suas singularidades no Brasil. Brasília, IICA, 2013 (Serie Desenvolvimento Rural Sustentável; v.21)
- BEZERRA, Lucila; BACELAR, Tania. Introdução a Tipologia Regionalizada dos espaços rurais brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas /Carlos Miranda (organizador). Brasília: IICA, 2017 (Serie Desenvolvimento Rural Sustentável; v.22)
- CAMPOLINA DINIZ, Clelio. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem polarização contínua. Belo Horizonte: Nova Economia 3, 1993
- DELGADO, Nelson; LEITE, Sergio; et alii. Concepções de ruralidade e políticas públicas na América latina e Europa: análise comparativa de países selecionados. Brasília, IICA, 2013 (Serie Desenvolvimento Rural Sustentável; v.21)
- FAVARETO, Arilson. Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. Documento de Trabajo N° 26. Programa Dinâmicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile. 2009

- 
- OLIVEIRA, Humberto; Agricultura Familiar: repensando as políticas públicas de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília, IICA, 2015 (Serie Desenvolvimento Rural Sustentável; v.23)
 - PORTUGAL, Rodrigo e SILVA Simone Affonso, História das políticas regionais no Brasil – Brasília:IPEA,2020 (130 p.)
 - VIEIRA, Danilo Jorge; MACEDO, Fernando Cezar. IPEA, Texto para Discussão 2970 de fevereiro de 2024
 - WANDERLEY, Maria Nazareth Baudel; FAVARETTO, Arilson. A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. Brasília, IICA, 2013 (Serie Desenvolvimento Rural Sustentável; v.21).