Território e Políticas Sociais

Organizadora
ROSA MARIA CORTÊS DE LIMA

Território e Políticas Sociais

Organizadora
ROSA MARIA CORTÊS DE LIMA

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos e videográficos. Vedadas a memorização e/ou a recuperação total ou parcial em qualquer sistema de processamento de dados e a inclusão de qualquer parte da obra em qualquer programa juscibernético. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração.

Catalogação na fonte:
Bibliotecária Kalina Ligia França da Silva, CRB4-1408

T327 Território e políticas sociais [recurso eletrônico] / organizadora : Rosa Maria Cortês de Lima. - Recife : Ed. UFPE, 2020.

Vários autores.

Inclui referências.
ISBN 978-65-86732-82-5 (online)

1. Território nacional – Brasil – Aspectos sociais. 2. Política pública – Brasil. 3. Serviço social – Brasil. 4. Projetos de desenvolvimento social – Brasil. 5. Planejamento regional – Brasil. I. Lima, Rosa Maria Cortês de (Org.).

362 CDD (23.ed.) UFPE (BC2020-111)

A publicação desta obra em *e-book* recebeu apoio
da CAPES/PROEX, e foi aprovada pelo Colegiado
do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, em 2020.

Registramos os nossos agradecimentos!

Sumário

Introdução
ROSA MARIA CORTÊS DE LIMA 7

01/ Abordagem territorial e a incoporação às políticas sociais
ROSA MARIA CORTÊS DE LIMA 18

02/ Abordagem territorial na implementação de políticas de desenvolvimento rural no contexto brasileiro
MARIA MAGALY COLARES DE M. ALENCAR 42

03/ Política territorial e abordagem teórica: análise a partir do Programa Territórios da Cidadania
VICTOR DA SILVA OLIVEIRA 59

04/ Possibilidades do uso da abordagem territorial de desenvolvimento na política de educação profissional e tecnológica
LAURA FABIANA DA SILVA 79

05/ Fluxos populacionais de mão de obra e política educacional para além do mercado: uma abordagem sobre o território estratégico de Suape
VALTEMIRA MENDES VASCONCELOS 99

06/ Encontros e desencontros na efetivação da política de regularização fundiária na comunidade quilombola de Santiago do Iguape
MILENA FREITAS MACHADO **125**

07/ A política de assistência social e o processo de territorialização dos serviços: entre concepções e práticas sociais
CARLOS ROBERTO MARINHO DA COSTA II **142**

08/ Assistência estudantil no ensino superior: uma reflexão a partir da discussão de território
JOSÉ ALBUQUERQUE CONSTANTINO **159**

09/ Projeto cozinha quilombola: ação pública no território quilombola de Angico – Bom Conselho/Pernambuco
MARIA JOSÉ DA SILVA **178**

10/ A perspectiva de território em discussões sobre desenvolvimento e políticas públicas direcionadas ao bem-estar social
DIEGO COSTA MENDES **196**

11/ Os conflitos pela água no sertão pernambucano sob a perspectiva da formação do território
FABRIICIA GOMES DE LUCENA **218**

Sobre os/as autores/as **234**

Introdução

ROSA MARIA CORTÊS DE LIMA

Os escritos desta coletânea – *Território e Políticas Sociais* – foram instigados pelo ambiente no qual a abordagem territorial, a categoria território passa a ser incorporada ao processo de formulação, de planejamento do Estado, da aplicação e da operacionalização de Políticas Sociais pelo Estado brasileiro. A nítida e intrínseca presença desses elementos no desenvolvimento de políticas sociais atualmente suscita pensar, refletir e produzir conhecimento nesse campo, no sentido de partilhar deste debate atual e relevante para o Serviço Social.

Essa dinâmica, no presente, expõe concepções, intenções, iniciativas e ações do governo federal pautadas no receituário neoliberal – atento ao cumprimento das diretrizes do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional – com forte ofensiva do desmonte do Estado, de redução dos direitos da população e o aprofundamento da questão social. No país tal caminho vem impactando as políticas públicas sociais estatais e intensificando a contrarreforma, com consequências expressivas, atingindo frontalmente a população de baixa renda e aquela parcela fora do mercado de trabalho, portanto, sem acesso ao trabalho e a renda.

O agravamento dessa questão tem como marco a instituição da Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que "Altera o Ato dos Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo regime

Fiscal, e dá outras providências". Esse novo Regime Fiscal passa a vigorar por um período de vinte anos, reduzindo, portanto, o investimento público na educação, na saúde, na assistência social, na habitação, na infraestrutura e demais áreas da política pública do Estado e impactando no acesso ao trabalho com a elevação do desemprego. A isso somam-se as reformas previdenciária, trabalhista e outras em andamento, a aceleração da privatização de empresas estatais, favorecendo o processo de acumulação, de modo a satisfazer aos interesses do capital internacional na constante relação de dependência dos países periféricos aos países centrais e no contexto de reestruturação do capital. Ademais, esse movimento conecta-se aos interesses de frações da burguesia nacional. A doutrina neoliberal defende o Estado mínimo, a não interferência na economia e cujas consequências se processam nos âmbitos da redução dos avanços dos direitos sociais e de sua redução.

Esta coletânea insere-se no universo de resultados da disciplina[1] ***Tópicos Especiais em Políticas Sociais IV – Território e Políticas Sociais*** –, ministrada no Curso de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, no segundo semestre de 2013.

A versão em ***e-book,*** publicada em 2020, mantêm os capítulos em sua elaboração original ao se considerar a relevância do marco histórico da produção do conhecimento sobre ***território e políticas sociais***, no interior do Programa de Pós-graduação em Serviço Social, ao tempo em que disponibiliza informações e converge para a construção do debate a ser confrontado com a dinâmica atual do desenvolvimento das políticas sociais do Estado.

Esta versão vem a público no contexto da pandemia do coronavírus – Covid-19 (SARS-CoV-2), que, de acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), o primeiro registrado data de 01 de dezembro de 2019. A doença teve origem na província de Wuhan, na China, espalhando-se pela

1 A disciplina Tópicos em Políticas Sociais IV: Território e Políticas Sociais foi ministrada pela Prof.ª Dr.ª Rosa Maria Cortês de Lima, docente da Pós-Graduação em Serviço Social e do Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). A disciplina Território e Políticas Sociais também tem sido ministrada pela mesma Professora, no Curso de Serviço Social (UFPE), sendo, no entanto, observadas as gradações para cada nível de ensino universitário.

Ásia e pelos demais continentes. Até 03 de dezembro de 2020 foram anotados 63.965.092[2] milhões de casos de infectados pelo Covid-19, totalizando 1.488.120 milhão de mortes. No Brasil, em 01 de dezembro, foram registrados 173.817 mil mortos e contabilizados 6.386.787 mil infectados, de acordo com o Ministério da Saúde (MS).

Medidas de isolamento social pautaram estratégias de distintos países, na perspectiva de preservação da vida e de reduzir a velocidade das incidências de casos e de viabilizar o atendimento adequado à população, em particular a esta situação nova e desafiadora para a ciência no século XXI. Entretanto, perspectivas negacionistas em relação a doença e a ciência deram sustentação a posições de determinados governos em escala mundial. Essa perspectiva norteou a esfera federal brasileira, ideologizando e politizando as iniciativas frente a posição e condução de estados e de municípios da federação, em relação as alternativas adotadas para enfrentar o coronavírus. Isso gerou consequências nefastas para a população e concorreu para ampliar o número de pessoas com atendimento insuficiente em face da gravidade da doença e a elevação do número de mortos, no caso do Brasil. Situação também impactada pela ausência de conhecimento científico sobre a nova doença, conhecimento esse que se desvendava no processo de ocorrências dos sintomas apresentados pelas pessoas que a contraia.

Mas a pandemia conferiu intensa mobilização do mundo científicos na acelerada corrida da busca para conhecer as manifestações e os efeitos do Covid-19 e, assim identificas e de criar alternativas de tratamento, de remédios e de vacinas – no presente pesquisas e testes estão em curso e já sinalizam para de possibilidades e viabilização de vacinas. Desafios foram postos à medida em que a pandemia se alastrava.

O impacto da SARS-CoV-2 para a humanidade tem sido confirmada ainda pela ampliação e o aprofundamento da pobreza e da desigualdade, fenômeno ressaltado no Relatório do Panorama Humanitário Mundial, divulgado em 01 de dezembro de 2020, pela Organização das Nações Unidas (ONU), ao reconhecer que a pandemia traz consequência e "perspectivas

2 Disponível em: https://www.paho.org/pt/covid19. Acesso em: 05 dez. 2020.

mais desalentadora e sombrias" para a humanidade ao expor 235 milhões de pessoas a se tornarem dependentes de ajuda humanitária. São questões territorializadas e que exigem políticas públicas do Estado amplas, consistentes e, sobretudo, desafiadoras para responder às necessidades da população.

A dinâmica empreendida no curso da disciplina ministrada estimulou discussões teóricas sobre a temática central abordada e, igualmente, fomentou a articulações e discussões a respeito de diferentes políticas públicas sociais do Estado, segundo a especificidade de temas pesquisados pelos participantes da disciplina. Aliás, a escolha do tema e política foi elencada como critério a ser adotado pelo discente, de modo a viabilizar a conexão com o fenômeno investigado por cada um, fosse para a tese, fosse para a dissertação ou, ainda, para aquele participante da disciplina, que a cursavam como ouvinte. Norteadas as opções, tornaram-se expressões e deram visibilidade a um mosaico de múltiplos formatos e cores de configuração das políticas sociais a serem trabalhadas.

Esta escolha propiciou ampla motivação para a empreitada – elaboração do capítulo –, uma vez que congregou esforços, energias e sinalizou para a convergência com o processo de produção de conhecimento atrelado ao recorte de estudo particular. Tal procedimento também fomentou trocas e conexões com informações e conhecimentos ao se criar, no contexto da disciplina, ocasiões para a apresentação do conteúdo e dos caminhos percorridos individualmente na produção do trabalho. Um momento especialmente rico para a socialização do conhecimento em produção e dos textos daí derivados.

Território e Políticas Sociais contou com a participação de onze discentes do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, do Programa de Pós-Graduação em Geografia, do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública – todos da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), um discente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Pará, integrante do Projeto[3] PROCAD, coordenado pela UFPE e UFPA,

3 Projeto PROCAD 660/2010, apoiado pela CAPES, coordenado por UFPE e UFPA, intitulado "Questão Social e Direitos Sociais na Amazônia e no Nordeste brasileiro."

e um aluno ouvinte. Diversidade que afluiu, de forma preciosa, para o enriquecimento dos debates e da construção de conhecimentos. Para todos os discentes a elaboração do capítulo compôs elemento basilar do processo de avaliação dos participantes da disciplina.

A coletânea disponibilizada busca, antes de tudo, subsidiar e contribuir para o debate sobre a temática, agregando elementos que propiciam pensar, examinar, situar, identificar perspectivas interpretativas, limites e contradições na abordagem territorial e no uso da categoria território no interior das políticas públicas sociais do Estado brasileiro. Também viabiliza percorrer os avanços, as possibilidades, os ganhos e os desafios postos, bem como indicações de ajustes requeridos na perspectiva de superar os limites e, igualmente, acionar respostas cada vez mais apropriadas e afirmativas às demandas e necessidades da população.

Nesse intento, os capítulos percorrem discussões sobre a abordagem territorial, território e políticas sociais levadas a efeito por diferentes pensadores, teóricos e estudiosos do assunto. Incorpora, destaca e situa a dimensão história e atual de elementos convergentes para o debate como: ***poder*** Maquiavel (1974); Ianni (2000; 1999); Raffestin (1993); Andrade (1995; 1994); ***espaço*** Harvey (2006; 2011) e Lefebvre (2008); ***território e abordagem territorial*** Santos (2009; 2004; 1998); Saquet (2010); ***territorialidade*** Andrade (1994) Haesbaert (2004); ***políticas sociais*** Behring (2009); Behring e Boschetti (2011; 2008); Koga (2003); Silva (2005) entre outros autores que podem ser encontrados nas referências bibliográficas dos diferentes textos.

Abre a coletânea o capítulo 1, intitulado ***Abordagem territorial e o processo de incorporação às políticas sociais,*** de autoria de Rosa Maria Cortês de Lima. No texto a autora discute sobre a importância da incorporação da dimensão do território no âmbito das políticas sociais. Expõe elementos para subsidiar o processo de construção analítica e interpretativo no cenário de concretização do desenho e da operacionalização das políticas sociais do Estado assentada na dimensão territorial. Enuncia aspectos contraditório que dialogam na trajetória de implementação das políticas sociais sob essa égide. Reconhece que a inserção de elementos territoriais no âmbito das políticas sociais gera espaços de mediação com possibilidades de viabilizar iniciativas articuladas com as relações de poder

constituinte do território, do território praticado, da construção de territorialidades, da força de fatores culturais com capacidade de pressionar a formulação de políticas sociais e o desenvolvimento de ações mais condizentes com as necessidades e demandas da população. Examina à luz do planejamento governamental, no período pós Carta Magna de 1988, a direção incorporada ao contexto das políticas sociais. Assim, o conteúdo abordado sublinha diferentes interpretações analíticas que dão suporte a leitura e análise sobre a temática.

Maria Magaly Colares de Moura Alencar escreve o capítulo 2 nomeado *A abordagem territorial na implementação de políticas de desenvolvimento rural no contexto brasileiro* no qual busca, no processo de análise, articular três aspectos – o debate a respeito do conceito de território, a abordagem territorial e a inclusão nas políticas públicas do Estado. Situa o vínculo da dimensão territorial às políticas de desenvolvimento rural, no país, associada ao movimento de descentralização de diferentes políticas públicas sociais que tomam corpo após a Carta Constitucional de 1988. Defende a autora que a melhoria das condições de vida da população do campo guarda relação com a adoção de políticas de desenvolvimento rural, ao mesmo tempo em que conjectura o rural a partir da diversidade que conforma os territórios rurais, os serviços e instrumentos ali existentes, além da relação rural-urbana avivada na atual fase do capital. Adota como referência empírica para o estudo a Zona da Mata Sul pernambucana, reduto histórico de produção canavieira e, onde, ainda prevalecem elevados níveis de pobreza da população.

O tema abordado no capítulo 3, versa sobre a *Política Territorial e a Abordagem Teórica: análise a partir do Programa Territórios da Cidadania*, escrito por Victor Silva Oliveira. O autor, atento a retomada da abordagem territorial no âmbito da política brasileira, acentua as possibilidades do período atual e demarca as diferenciações em relação ao período antecedente. Assinala a introdução da dimensão territorial no pós-Constituição de 1988 e, em especial, a partir dos anos noventa do século findo, cujo cenário político apresentava-se favorável. Toma como objeto empírico do estudo o Programa Território da Cidadania (PTC), sobre o qual anota e fórmula críticas as suas características, mas avança

ao apontar desafios e alternativas capazes de contribuir para superar os aspectos passíveis de respostas mais afirmativas. Reconhece que as políticas de intervenção no território assumem propostas para mediar conflitos presentes no território, bem como enfatiza o estímulo, dessa política, em diferentes gradações a elementos direcionados para o desenvolvimento. Ao discutir sobre o papel assumido pelos Colegiados Territoriais, sinaliza o distanciamento existente entre o proposto no programa e sua efetivação, ressaltando, sobretudo, a participação dos representantes que compõem os Colegiados, a possibilidade concreta e deliberativa que pode ou deixa de assumir na perspectiva de alcançar outros patamares. Reconhece, ao tecer suas considerações finais, os avanços do programa quando instiga espaços de diálogos em comunidades que, no percurso histórico, deixaram de contar com a ação do poder público em projetos nos quais as prioridades da população fossem contempladas para fortalecer e superar "situação territorialmente herdada."

No capítulo 4, intitulado as ***Possibilidades de Uso da Abordagem Territorial de Desenvolvimento na Política de Educação Profissional e Tecnológica***, Laura Fabiana da Silva escreve sobre o uso da abordagem territorial de desenvolvimento pelas políticas de educação profissional e tecnológica operada pelos Institutos Federais de Educação – IFS, Ciência e Tecnologia. Com esse norte, são examinadas as transformações societárias registradas na sociedade no final do século vinte. Ressalta o debate sobre o território e trabalha a incorporação do referido debate pelas políticas sociais. Fundamentada nesses elementos, fixa-se na política de educação profissional e tecnológica e a apropriação da abordagem territorial de desenvolvimento como meio impulsionador para implementar tal política. Considera o território como lugar no qual se estabelecem relações sociais, sendo que na sociedade capitalista, estas relações acentuam a reprodução de desigualdade social, portanto, no território são refletidas contradições e lutas sociais. Admite, na interpretação analítica e empírica formulada que a nova institucionalidade decorrente da expansão de Institutos Federais tem se apresentado como alternativa e, ao mesmo tempo, incentivo ao desenvolvimento territorial e cuja sustentação lastreia-se na política social de educação profissional e tecnológica.

O capítulo 5, *Fluxos Populacionais de Mão de Obra e Política Educacional para Além do Mercado: uma abordagem sobre o território estratégico de SUAPE,* elaborado por Valtemira Mendes Vasconcelos, discorre a respeito da questão dos fluxos populacionais de mão de obra, destacando entre eles as migrações e os deslocamentos temporários em face das atividades econômicas introduzidas no território e vínculos que se fazem presente com a educação. É situado no contexto da necessidade de políticas públicas de educação que a autora afinca a busca por novos paradigmas para além das imposições do mercado frente aos requerimentos para a educação. Mostra que a dinâmica regional impõe a emergência de fluxos populacionais endereçada ao território, tendo como consequência o aumento da população e, simultaneamente, amplia a demanda por serviços de uso coletivo, entre os quais os de educação. Ressalta como elementos impulsionadores do aumento populacional, em particular, no caso de regiões econômicas eleitas como estratégicas o grande número de pessoas que para esses territórios se desloca em razão da oferta de empregos. Destaca a dinâmica territorial dos municípios constituintes do Complexo Industrial Portuário de Suape e aponta para a necessidade de políticas educacionais específicas para tais lugares.

Em *Encontros e Desencontros na Efetivação da Política de Regularização Fundiária na Comunidade Quilombola de Santiago de Iguapé*, capítulo 6, Milena Freitas Machado trata das diferentes concepções de território e das principais políticas sociais. Avaliar a efetivação da Política de Regularização Fundiária é o norte apresentado pela autora para conduzir seu capítulo. Ademais, busca compreender os impasses e as dificuldades enfrentadas pela comunidade quilombola de Santiago do Iguape – município de Cachoeira/BA –, no percurso da configuração do território e titulação da terra. Os pilares de sua discussão têm referências históricas situando a formação dos quilombos no Brasil, entendida, pela autora, enquanto estratégia de luta e resistência ao sistema escravista remanescente dos tempos do período do Brasil colônia. Agrega a esta discussão o conceito de territorialidade e advoga que a terra precisa ser considerada enquanto valor de uso em contraposição ao valor de troca que significaria uma mercadoria, afeita aos interesses do mercado imobiliário.

Tece o capítulo 7, de autoria de Carlos Roberto Marinho da Costa II sobre *A Política de Assistência Social e o Processo de Territorialização dos Serviços: entre concepções e práticas sociais.* Carlos destaca a relação entre a Política de Assistência Social e a categoria território. Mostra que a inserção da abordagem territorial na Política de Assistência Social operada teve como marco a publicação da NOB-SUAS/2005. Chama a atenção para o processo de intervenção social com base na ação desencadeada a partir do território no sentido de consolidar a lógica da proteção social, voltada para a prevenção de riscos sociais, na perspectiva da inclusão social. Alega que a política em apreço mesmo objetivando o desenvolvimento de abordagens territorial carece de base administrativa condizente para acatar a demanda brasileira, por tratar-se de um país com baixos indicadores sociais e fragilidades em relação à descentralização político-administrativo. Aspecto esse que aponta para modalidades de concentração e reconcentração de receitas na instância da União impondo, portanto, restrições a ação territorializada.

Em a *Assistência Estudantil no Ensino Superior: uma reflexão a partir da discussão de território,* capítulo 8, José Albuquerque Constantino analisa as alterações, no período trabalhado, pelas quais passa a Política de Assistência Estudantil das Universidades Federais brasileiras, decorrente da criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) somadas à adoção da Lei de Cotas (12.711/2012). Constata o autor que essas medidas concorreram para a interiorização das universidades federais e, ao mesmo tempo, geraram acesso aos segmentos mais pobres nas instituições federais de ensino superior. Admite que a conjuntura na qual se insere essa Política, assume papel basilar no sentido de propiciar a continuação de discentes na universidade. Destaca o modo de adoção da dimensão territorial, pelas universidades, nas ações voltadas para responder as demandas discentes. Dessa forma, tem como base empírica os serviços e Programas da Assistência Estudantil e sua operacionalizado em diferentes territórios ressaltando as diferentes especificidades, porquanto, contrapondo-se a perspectiva de homogeneidade que, por vezes, perpassa a formulação dos programas.

Maria José da Silva aborda a ação pública em território quilombola no capítulo 9, designado ***Projeto Cozinha Quilombola: ação pública, no território quilombola de Angico, Bom Conselho, Pernambuco.*** A autora indaga a respeito do Projeto Cozinha Quilombola a ser implantado no território quilombola de Angico – município Bom Conselho-PE –, decorrente de opção das famílias do lugar. Examina e busca compreender se a Cozinha Quilombola constituiu prioridade para os quilombolas de Angico ao contrapor múltiplas e diferentes necessidades. O estudo assentado em investigação bibliográfica e documental, tece discussões de base teórica, atendo-se as categorias território e territorialidade como meio de formular mediações com as referências empíricas para tratar do objeto de investigação. Entre as conclusões apontadas, a autora ressalta a expectativa da população do lugar frente a execução do projeto, mesmo considerando que este não tratou de prioridade eleita pela população, mas esta ação apresenta-se como uma resposta às necessidades das famílias residentes nesse território.

Assume forma no capítulo 10, escrito por Diego Costa Mendes ***o debate sobre A Perspectiva de Território em Discussões sobre Desenvolvimento e Políticas Públicas Direcionadas ao Bem-Estar Social***, sustentado em uma abordagem de lastro qualitativo. Percorre, no tratamento dado ao tema, a busca para desvelar como a abordagem territorial apoia a formulação de políticas públicas do Estado direcionadas para o "bem-estar social e o desenvolvimento nacional". Sua base analítica ampara-se em bibliografia interdisciplinar e sustenta caminhos passíveis de serem encontrados para tornar as políticas sociais mais efetivas e capazes de propiciar melhor qualidade de vida e concorrer para o desenvolvimento territorial. Põe em discussão o território, articulado com a abordagem do desenvolvimento, entendendo-o na dimensão que supera crescimento econômico, chamando a atenção para o papel das políticas públicas. O autor verifica, em suas conclusões, que parcela dessas políticas assume direção nas quais são priorizados interesses econômicos e financeiros, em detrimento de respostas de dimensão territorial voltadas para a garantia de direitos sociais.

O capítulo 11, nomeado ***Os Conflitos pela Água no Sertão Pernambucano sob a Perspectiva da Formação do Território***, traz na interpretação de

Fabriicia Gomes de Lucena aspectos referentes à formação sócio-histórica do sertão nordestino anotando particularidades desveladas ao trilhar as veredas de uma visão crítica direcionada ao território e as conformações por este assumidas. São, no estudo ora realizado, apreendidas relações de poder persistentes na organização política e econômica do território em discussão e nas relações sociais aí vividas. Relaciona tais aspectos a práticas naturalizadas no sertão nordestino com reflexos acintosos para a problemática da seca, demarcando repercussões frente aos conflitos por água. Questão aprofundada ao ser verificado no estudo a reduzida participação da população em tomadas de decisões sobre políticas de recursos hídricos.

Esta coletânea reúne texto que correspondem ao pensar e construir de cada autor/a mesmo contando com a discussão, revisão e orientação da professora da disciplina ministrada. Adotou-se fundamentalmente o respeito ao processo de produção e de construção do conhecimento de cada autor/a, agora já titulado mestre e doutore pela Universidade Federal de Pernambuco.

Inscrevemos aqui os nossos agradecimentos a todos/as que contribuíram para a realização desta produção. Registramos agradecimento especial à Maria Magaly Colares de Moura Alencar, autora de capítulo deste livro, pelo apoio irrestrito dispensado a esta versão em *e-book* demarcando seu compromisso e desvelo em percorrer outros caminhos, para além dos estudos de doutorado.

Convidamos a todas as pessoas que tiveram acesso a estes escritos reunidos em *e-book*, para leitura e trocar de informações e de conhecimento. E dessa ótica, assinalamos o reconhecimento, o sentido de Universidade Pública e seu compromisso social.

Recife, dezembro de 2020.

Em tempo de pandemia do Coronavírus da Síndrome Respiratória Aguda Grave 2 (SARS-CoV-2).

01 Abordagem territorial e a incoporação às políticas sociais

ROSA MARIA CORTÊS DE LIMA

Introdução

A abordagem territorial em tempos recentes tem assumido posição de destaque, mais enfaticamente a partir dos anos noventa do século passado. Isso expõe fortes desafios ao pensar e repensar, analisar e interpretar construções teóricas existentes e suas vinculações às esferas sociais em uma perspectiva história e, em particular, ao emprego no campo das políticas sociais públicas do Estado.

Exposição que se faz presente ao percorrer as políticas sociais no que tange a formulação de diretrizes, planos, programas, projetos, ações, operacionalização e buscas de respostas pelo Estado a diferentes manifestações da questão social segundo suas múltiplas configurações. Aliás, essas políticas ensejam aspectos contraditórios e, ao mesmo tempo, alimentam desafios e lições a serem apreendidas.

Conforme afirma Santos (2009, p. 22) "O território em si [...] não é um concreto. Ele só se torna concreto utilizável para a análise social quando o consideramos a partir do seu uso, a partir do momento em que pensamos juntamente com aqueles atores que deles se utilizam". Desse modo, o autor aciona a perspectiva relacional presente no território que traz consigo

elementos da cotidianidade, dos espaços de vida, vividos e a partir dos quais se fundam enfrentamentos e conquistas no transcurso da história. Ainda no dizer de Santos (2009, p. 26): "O importante é saber que a sociedade exerce permanentemente um diálogo com o território usado, e que esse diálogo inclui as coisas naturais e artificiais, a herança social e a sociedade em seu movimento atual".

Haesbaert (2007, p. 56) em consonância com a concepção relacional de território discutida por Santos enfatiza que o território "[...] envolve relações complexas entre processos sociais e espaço material [...]", mas "[...] não significa simplesmente enraizamento, estabilidade, limite e/ou fronteira. Justamente por ser relacional o território inclui também o movimento, a fluidez, as conexões".

Este capítulo versa sobre da abordagem territorial, o território e a sua incorporação ao campo das políticas sociais. Trata de elementos balizadores de construção analítica sobre território e, igualmente, examina interpretações afeitas ao cenário de materialização do desenho do planejamento, da gestão, de formulação e de operacionalização das políticas sociais do Estado brasileiro.

Neste percurso, sinalizam-se aspectos contraditórios que dialogam no curso de formulação e de implementação das políticas sociais, e elementos que apontam para possibilidades de viabilizar iniciativas articulados às relações de poder constituintes do território, de fatores econômicos, sociais, políticos, jurídicos e culturais. Ademais realça-se práticas territoriais que fortalecem a construção de territorialidades com capacidade para pressionar a demarcação de políticas e ações orientadas para necessidades e demandas da população.

Este trabalho está dividido em três partes, além desta introdução. Na segunda parte, discute-se sobre a abordagem territorial e a dimensão conceitual de território, sustentada em pensadores e estudiosos no campo das ciências humanas e sociais, destacando as relações de poder estabelecidas no território. Na terceira parte, desfia-se sobre o território na ótica do planejamento governamental, tendo por base os Plano Plurianuais (PPA), no período seguinte a Constituição Federal de 1988 e examinados até 2015. Na quarta parte, a abordagem territorial é alçada na esfera da

incorporação e operacionalização das políticas sociais no país. Encerra-se com as considerações finais.

Abordagem territorial e território: apropriação e dimensão conceitual

O debate sobre a abordagem territorial e o território se sucede no tempo histórico. É objeto de discussão de diferentes pensadores, estudiosos, adentra o espaço acadêmico, se desenvolve no interior de diversas ciências humanas e sociais, como: geografia, ciência política, economia, antropologia, ciências jurídicas e outras.

O Serviço Social se insere nesse debate em face de sua relação com as políticas sociais, seja na formulação, gestão, execução, monitoramento e avaliação de tais políticas. Ademais essa abordagem amplia-se, ao ser acionada por outros e distintos campos do conhecimento e apreendida pelo Estado na gestão de políticas públicas.

São diversas as abordagens territorial. Estas acomodam perspectivas que ora se distanciam, ora se aproximam ou mesmo se complementam, conformando múltiplas dimensões, distantes, portanto, de uma visão de consenso. Saquet (2010, p. 13) alerta para a complexidade do conceito de território e assinala o fato de ser um conceito "[...] substantivado por vários elementos, no nível do pensamento e em unidade com o mundo da vida". Assim a abordagem territorial carrega esses componentes, deixando traços e retraços nas suas composições.

Atento a distinção de abordagens e concepções de território registradas a partir de metade do século findo, Saquet enfoca o debate presente na geografia. Nessa perspectiva, alega que a vertente italiana, mesmo tratando-se de uma abordagem clássica, é pouco trabalhada no Brasil, não obstante reconheça a sua importância no plano internacional ao considerar "às concepções renovadas do conceito". Distingue e identifica, na literatura nacional, maior proximidade e bases de investigações alicerçada e referenciada na escola francesa, bem como aquelas decorrentes da tradição inglesa, inclusive, com trabalhos de envergadura no país.

Não obstante, Saquet (2010, p. 14), agrupa quatro tendências[1] predominantes no país, organizadas para efeito didático, que reúne estudos e debates condizentes com os métodos de abordagens, bem como a respeito do conceito de território. Esse agrupamento tem sustentação em discussões firmadas a partir dos anos de 1950 a 1960 e, em particular, no trajeto dos anos de 1970, inclusive, agregando elementos situados no domínio de outras ciências sociais como a filosofia, desse modo para além da geografia. Nesse ambiente as quatro tendências são: uma afeita a "discussão teórico-metodológica"; uma voltada para a "compreensão geopolítica do espaço"; uma que trata de "explicação do desenvolvimento territorial, da reestruturação do capital e dos movimentos sociais"; e, uma outra alicerçada na semiologia.

Tais tendências intercalam, aliam e conferem estágios do pensamento em constante processo de elaboração e reelaboração no âmbito das ciências sociais de forma dinâmica, relacional e em tempo historicamente datado. A investigação empreendida, pelo autor, identifica abordagens sobre território em diversos países, pondo em relevo: "uma, eminentemente econômica" sustentada no materialismo histórico e dialético que entende o território segundo as relações de produção e as forças produtivas; uma, conectada a questão geopolítica do território; uma, que destaca "as dinâmicas política e cultural, simbólico-identitária", versando, nesse caso, sobre representações sociais alicerçadas na perspectiva teórica fenomenológica; e, for fim, uma que sobressai nos anos de 1990, pautada na discussão da sustentabilidade ambiental e no desenvolvimento territorial, inclusive na busca de conexão interdisciplinar. (SAQUET, 2010, p. 15).

A contribuição teórica sobre o conceito de território suscita debates e distintas reflexões com possibilidades de aprofundar o conhecimento acerca de concepções, perspectivas interpretativas, avanço e limites ou reduções quando utilizado. Instigam querelas frente ao uso da abordagem territorial, do território no contexto das políticas públicas do

1 Para outros estudos ver também classificação adotada por Haesbaert (2007).

Estado, em particular, das políticas sociais. Ao debate são associados outros elementos integrantes do mundo da vida, das práticas enraizadas e das práticas renovadas, da ação do Estado e de diferentes agentes com ações no território.

Na dimensão histórica o território tem sido pensado, demarcado e permeado por relações de poder. Nessa direção, retomam-se as ideias de Maquiavel (1974) ao inaugurar, no século XVI, o pensamento político moderno, mesmo apresentando controvérsias. O pensador rompe com ideias precedentes sobre a teoria do Estado e da sociedade e torna-se um divisor frente a tais ideias, insurgindo-se em relação às teorias políticas prevalecentes. Analisa o poder como relação de dominação, apropriação, ocupação e administração de taxas, línguas e outros. Introduz nas suas formulações teóricas um trato racional ao exercício do poder político pelo Estado. O território, para Maquiavel corresponde a uma área controlada e dominada, enquanto o poder efetiva-se pela apropriação e dominação do território. Argumenta o pensador florentino que a política dar sustentação as diferentes configurações de principados, ponto de partida de sua construção analítica, as alternativas e as estratégias para conquistá-los e, simultaneamente, assegurar a manutenção destes mesmos principados, inclusive, expressando formas de garantir relações de poder do príncipe. Dito de outra forma, o exercício da dominação de homens em relação a outros homens fortalecia, a conquista e a durabilidade do poder sobre o território.

Para o autor de '***O Príncipe***', as ações a serem desenvolvidas pelo monarca estavam conectadas a conquista do poder, mas, sobretudo de manter o poder e tornar próspero o principado. Quer dizer, a centralidade de suas discussões envolvia, por conseguinte, o poder. Poder esse que se materializa na conquista de território, na forma de principados de onde se dilatava para as ações do Estado. A formulação discursiva que empreende dota de poder o território que é também dotado de condição política. Suas ideias teciam sobre a importância da unificação do Estado italiano.

Avançando no tempo histórico, Ianni (2000) ao examinar elementos da contemporaneidade refere-se ao ***príncipe eletrônico*** que se diferencia

do príncipe de Maquiavel, bem como do príncipe personificado em uma organização, um partido político segundo analisa Gramsci e que exprime as inquietações dos seus seguidores. Ianni (2000, p. 148) chama a atenção para o príncipe eletrônico que segundo entende:

> [...] é uma entidade nebulosa e ativa, presente e invisível, predominante e ubíqua, permeando continuamente todos os níveis da sociedade, em âmbito local, nacional, regional e mundial. É o intelectual coletivo e orgânico das estruturas e blocos de poder presentes, predominantes e atuantes em escala nacional, regional e mundial, sempre em conformidade com os diferentes contextos socioculturais e político-econômicos desenhados no novo mapa do mundo.

Recorrendo ainda a Ianni (2000, p. 149) realça-se que o príncipe eletrônico revela, sobretudo "[...] a visão de mundo prevalecente nos blocos de poder predominantes, em escala nacional, regional e mundial, habitualmente articulados."

Espaço e território conformam múltiplos debates. Na perspectiva analítica de Raffestin (2009, p. 26): espaço e território não se equivalem e nem tão pouco são sinônimos. O autor advoga a antecedência do espaço em relação ao território, assim sendo, o território decorre do espaço e implica ação dirigida por um ator que realiza um programa em qualquer condição. Conforme escreve, o território é construído com base na apropriação do espaço. Esse ator territorializa o espaço quando dele se apropria de modo concreto ou abstrato. Diz Raffestin: (1993, p. 7-8):

> O território [...] não poderia ser nada mais que o produto dos atores sociais. São esses atores que produzem o território, partindo da realidade inicial dada, que é o espaço. Há portanto um 'processo' do território, quando se manifestam todas as espécies de relações do poder que se traduzem por malhas, redes e centralidades cuja permanência é viável mas que constituem invariáveis na qualidade de categorias obrigatórias.

Desse modo, o território é a cena do poder, "[...] de certa forma, é a face vivida da face agida do poder". (RAFFESTIN, 1993, p. 162). Por conseguinte, no território são reveladas diferentes relações de poder traduzidas por malhas, redes, centralidades, que, muito embora, gerem proximidades, convergências, também, revelam separações. Sua abordagem indica que os atores constroem, destroem, alteram os territórios com base em determinadas intenções.

Para Raffestin há distinção entre "território concreto" e "território abstrato" questão observado quando o autor diferencia espaço e território. Segundo entende o espaço corresponde "a realidade material preexistente", enquanto o território conforma o produto gerado pela ação dos homens na apropriação do espaço, isto atribui ao território configuração tanto concreta, quanto abstrata.

Argumenta este autor que o poder é intrínseco às relações sociais. Ademais, o poder se faz presente nas ações do Estado, das instituições e se manifesta na vida cotidiana, norteando o exercício do controle e da dominação sobre os homens e as coisas. Nesses termos, o território cinge muitas dimensões possibilitando a apreensão de diferentes territórios, a solidificação de territorialidade ou de territorialidades.

Ainda o mesmo autor enfatiza o caráter político do território, pois nele se projeta um trabalho caracterizado por relações de poder e, nessa direção Raffestin (1993, p. 144) assevera: "[...] o território se apoia no espaço, mas não é o espaço, é uma produção a partir do espaço. É a produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder".

Lefebvre advoga que o espaço constitui um produto social. Todavia trata-se de um produto com interferência nas relações de produção, deixando, nessas circunstâncias de ser passivo, um simples elemento de troca, voltado para o consumo e destinado ao desaparecimento. Assim, tem papel ativo na produção, é dialético, visto que envolve processos de interação e de renovação da ação. Para este autor: "O espaço é político e ideológico. [...] A produção do espaço não pode ser comparada com esse ou aquele objeto particular, desta ou daquela mercadoria. [...] O espaço é um produto da história [...]". (2008, p. 62).

Desse prisma, Lefebvre pensa sobre o espaço na perspectiva dialética no qual se situam conflitos e contradições firmadas no processo de transformação em escalas específicas e temporais. Acrescenta o autor "O espaço é conhecido e reconhecido, explorado, banalizado, elaborado a escalas colossais, enquanto conjunto engloba a Terra [...]. Intensificam-se as possibilidades de ocupá-lo, de mobilhá-lo, de preenchê-lo, de produzi-lo". Nesse sentido, esfacelam-se as distâncias e materializam-se a relação espaço-tempo.

Andrade (1995, p. 19) em ***A Questão do Território no Brasil*** diferencia espaço de território. Elucida informações do processo sócio-histórico da formação brasileira. Segundo defende, o espaço é mais amplo que o território, inclui áreas vazias ainda não territorializadas. Já o território guarda relação com a perspectiva de integração nacional, áreas ocupadas por população e onde se efetivam atividades econômicas, sistemas de transporte, entre outros. Nesse sentido afirma que o território está:

> [...] muito ligado à idéia de domínio ou de gestão de determinada área. Assim, deve-se ligar sempre a idéia de território à idéia de poder, quer faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem os seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas.

Da ótica de Andrade o território inclui a ideia de poder para além do ambiente físico, pois se alarga e concebe a dimensão políticas e ambos se enraízam no conjunto das relações estabelecidas entre Estado e sociedade, incluindo o poder econômico. São as forças econômicas e políticas que comparecem em sua discussão, sendo também o território compreendido em relação à ação do Estado.

Souza (2009) ressalta a complexidade do conceito de território e defende a articulação entre os aspectos culturais, políticos e econômicos. Lembra que, ao mesmo tempo e em determinado momento pode haver a prevalência, por exemplo, de uma dimensão em relação a outra. Indaga se o território refere-se a um conceito apenas "político", ou também

"cultural" e "econômico". E responde (2009, p. 59): "O que 'define' o território é, em primeiríssimo lugar, o poder – e, nesse sentido, a dimensão política é aquela que, antes de qualquer outra, lhe define o perfil".

O exame das formulações aqui apregoadas permite verificar convergências entre os autores trabalhados quanto à vinculação entre poder e território, mesmo indicando nuanças diversas e correspondentes aos tempos históricos diferenciados, no entanto, mostra igualmente distanciamentos. Existe partilha de ideias de que o território é dotado de poder em suas mais distintas dimensões na compreensão captado em Maquiavel, Raffestin, Andrade e Souza.

A construção analítica de Andrade (1995, p. 20), chama a atenção para a formação do território e aponta que "A formação de um território dá às pessoas que nele habitam a consciência de sua participação, provocando o sentido da territorialidade [...]". E adiciona:

> Admitimos que a expressão territorialidade possa a vir a ser encarada tanto como o que se encontra no território, estando sujeita à sua gestão, como, ao mesmo tempo, o processo subjetivo de conscientização da população de fazer parte de um território, de integração em um Estado.

A territorialidade corresponde a concretização do território, aos processos de inserção de pessoas, de populações nos campos de ação existentes na sociedade. Ou seja, representa ideologias, gestão, pessoas, recursos e outros, incluindo entre os recursos o povo e o sentimento de pertencer ao Estado-Nação.

Territorialidade, em consonância com Raffestin (1993, p. 158), corresponde a relações "existenciais ou produtivistas", que, no entanto, revelam relações de poder, "[...] visto que há interação entre atores que procuram modificar tanto as relações com a natureza como as relações sociais". Na concepção do autor a territorialidade assume valor particular, uma vez que se torna a lente da multidimensionalidade. Quer dizer, a territorialmente corresponde ao espaço vivido como processo e produto realizados pelas pessoas ou pela coletividade. Admite que a noção da história da territo-

rialidade encontre-se em construção, ao lembrar o fato de ser uma noção decorrente dos naturalistas, de uma territorialidade animal e não humana.

A territorialidade diz respeito a uma problemática social, relacional e complexa como acentua Saquet (2010) e se faz presente na cotidianidade. Somam-se a essa discussão elementos para instigar o processo discursivo como: relações sociais, identidades, malhas, nós, desigualdades e conflitualidade; apropriações do espaço geográfico; intencionalidades, desejos e necessidade; além de práticas espaços temporais requerendo, portanto, entender as relações estabelecidas entre os homens e aquelas entre homem e natureza.

Agrega-se a este debate, segundo Elias, o tratamento dispensado ao tempo. Este autor entende o tempo como um processo de aprendizagem amplo, encadeado e sucessivo. Afiança Elias (1998, p. 13): "[...] é que as posições e sequências de acontecimentos que ocorrem no fluxo ininterrupto do devir se sucedem e não se deixam justapor nem comparar diretamente". A discussão empreendida pelo autor aponta para diferentes formas históricas de conceber e vivenciar o tempo em distintas sociedades. Assim sendo o tempo histórico possibilita a apreensão e compreensão de várias formas de territórios e territorialidades conformadas no curso desse tempo e, que simultaneamente, propiciam clarificar tais formas nos dias atuais. Há uma processualidade histórica, sendo possível identificar fases de duração sucessivas, intermitência de escalas em relação ao tempo, sejam elas de modo contínuo ou descontínuo, mesmo concebendo a impossibilidade de medir o tempo.

Os caminhos analíticos trabalhados no contexto deste capítulo mostram que a questão da abordagem territorial e do território distanciam-se do consenso. Ao contrário, sinalizam a permanência de ideias que se impõem criando outros campos interpretativos decorrentes do renovar de construções e reconstrução em tempos históricos distintos, fortalecidos pelo processo de concepção, reflexão, de práticas e de vivências da população no território. Molduram e conformam territorialidades das ações empreendidas por diferentes agentes e sujeitos sociais na constituição do território, da produção do conhecimento e de leituras frente a realidade social, econômica, política, cultural e outras.

Território à luz do planejamento governamental

O planejamento constitui forma programada e antecipada, de no presente pensar o futuro, estando, portanto, voltada para a ação. Nesta lógica, defronta-se com interesses que põem em confronto perspectivas ideológicas, de classes tencionando interesses de setores produtivos em múltiplas escalas, geram lutas sociais e, aponta para a direção priorizada pelo governo entre o conjunto da correlação de forças presentes na sociedade. Ganha repercussão, nos dias atuais, ao mesmo tempo em que se intensifica a dimensão territorial incorporada as ações de cunho econômico e que se espraia para o social por meio das políticas públicas sociais do Estado.

Ianni (1991) em ***Estado e Planejamento Econômico no Brasil*** traça o contexto, anota e analisa periodizando caminhos adotados pelo Estado em relação ao planejamento do país. Particulariza exame de iniciativas de planejamento econômico, planos de desenvolvimento segundo as atribuições que lhes foram conferidas. O autor ao abordar as relações estabelecidas pelo Estado com a economia desvela uma postura ideológica e de classes no encaminhamento desta questão e acentua que, concomitantemente, ao serem fundidas as relações entre Estado e Economia criam-se formas mútuas de interferência entre poder político e poder econômico.

O entendimento conferido ao planejamento econômico brasileiro no período analisado pelo autor – 1930 a 1985 – tem acento na interpretação de mudanças da economia, cujo modelo primário exportador cede espaço à industrialização com sinais voltados para a busca de substituição de importações. Simultaneamente, o Estado passa a assumir um forte papel na economia, associado a setores produtivos privados, em escala nacional e internacional e na esfera estatal. Trata-se de um período no qual ocorrem mudanças na sociedade, concomitantemente, essas mudanças apontam para a reafirmação de desigualdades regionais. Assim "A questão social é colocada em outros termos, compreendendo antigas e novas lutas, na cidade e no campo". (IANNI, 1991, p. 7). Lembra ainda o mesmo autor, que, com o advento da "nova república" as heranças do populismo não são apagadas, ao contrário entremeiam-se nas instâncias do Estado.

O planejamento governamental brasileiro se forja nesse ambiente, articulando relações entre poder político e poder econômico. À luz dos escritos deste autor "[...] o exame dos conteúdos ideológicos da prática políticas e econômica governamental pode esclarecer a maneira pela qual se organizam, funcional e transformam as relações de dominação (políticas) e apropriação (econômicas) na sociedade brasileira". (IANNI, 1991, p. 15-16).

Os sinais de crescimento da economia no pós-guerra nos países centrais sugeriam alterações das condições enfrentadas pelos países situados na periferia do capitalismo. O keynesianismo instalado no período correspondente possibilitava avanços no campo social com a adoção do Estado de Bem-Estar Social, nos países capitalistas centrais traduzindo-se, de certa forma, em conquistados dos trabalhadores. Entretanto, o processo competitivo aprofundado nos anos de 1970, rebate fortemente nos países pobres – periféricos –, ao se constatar a pressão exercida pelo capital no sentido de assegurar níveis elevados de acumulação.

No caso do Brasil, cujos avanços no campo social seguiam lentamente, o caminho desenvolvimentista que fora traçado para a economia brasileira atrelado, sobretudo, ao desenvolvimento econômico, começa a apresentar forte declínio. No âmbito social desvela-se o baixo acesso da grande parte da população a essas conquistas sociais e econômicas que tiveram lugar nos países de economia avançada. Elevada inflação, desemprego integram o quadro da realidade brasileira.

Verifica-se, pois, que o planejamento passa a ser um campo secundário nesse período ou mesmo é deixado de lado prevalecendo a racionalidade da "mão invisível" do mercado.

O Estado congrega o poder político, assim caberia agir no sentido de aferir respostas as demandas da sociedade. Todavia, os diferentes papéis que exerce atrai para o seu campo de ações tensões entre interesses dos distintos sujeitos sociais, das diferentes classes sociais. Para Lojkine (1981) o Estado é entendido como produto de uma relação de classe, no contexto das relações de produção capitalista e frente as classes sociais.

Significa entender, conforme Pereira (2012, p. 28) que o "[...] Estado não é um fenômeno dado, a-histórico, neutro e num processo a-histórico

tenso e conflituoso em que grupos, classes ou frações de classes se confrontam e se digladiam em defesa de seu interesses particulares. [...] o Estado é uma arena de conflitos de interesses".

No período que sucede a Carta Magna de 1988, do Brasil o planejamento é enfatizado, atribuindo-lhe um lugar na composição institucional do Estado. Nesse contexto, o planejamento governamental passa a ser introduzido na agenda do poder público, sustentado pelo aparato legal e a direção do governo voltada para a gestão e a ações do poder público.

A configuração do planejamento brasileiro no pós-constituição

A Constituição Federal de 1988, confere papel central ao Plano Plurianual (PPA), no sentido de nortear a organização das ações do Estado. Reconhece racionalidade a tais ações com o argumento de concorrer para impulsionar o desenvolvimento e, igualmente, a ele vincula os demais instrumentos de planejamento e de orçamento. Estabelece que os planos, programas nacionais, regionais e setoriais sejam formuladas em conexão com o PPA e, busca responder ao disposto no Artigo 165, § 1º que define:

> A lei que institui o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Assim definido, o planejamento volta-se para organizar e viabilizar a ação do poder público, portanto, direcionado para exercer o cumprimento dos objetivos do governo e das metas estabelecidas. É, pois, por seu intermédio que são expressas as políticas públicas sociais para um período de quatro anos, conforme posto no aparato legal.

Diretrizes, objetivos e metas da gestão pública federal são submetidas a crítica e aprovação pelo Congresso Nacional delineando, por conseguinte,

a articulação de compromissos políticos entre os poderes Executivo e Legislativo, e norteando a elaboração de leis orçamentárias, de planos setoriais, bem como a operacionalização das políticas públicas.

Nesse contexto, o planejamento governamental é introduzido na agenda do poder público, atento ao aparato legal e a direção, concepção do governo para a gestão de ações do poder público. Todavia, a despeito do Plano Plurianual iniciado em 1991, este não se configura como um instrumento decorrente da prática de planejamento. A sua composição orientava-se para o controle das contas públicas, o projeto de desestatização – privatização – e de abertura comercial. O PPA elaborado em um período de governo estende-se ao primeiro ano do governo seguinte. Desse modo, estrategicamente busca assegurar a continuidade das ações governamentais entre o mesmo ou diferentes governos.

Convém assinalar que o PPA 1996-1999, enquanto documento formulado atende aos preceitos estabelecidos na Constituição, compondo um instrumento no qual consta o planejamento e o orçamento, assim como as alternativas de monitoramento, acompanhamento e avaliação do universo de ações programadas. Entretanto, o conteúdo proposto busca assegurar estabilidade econômica herdada do Plano Real e eliminar qualquer impedimento ao crescimento. Este plano destacava a importância do planejamento imprimindo-lhe um caráter de inovação, inseria a parceria entre instância da federação, assim como a parceria público-privada, priorizando, nessa ótica, a incorporação do pensar e do aplicar pautado nas orientações neoliberais assumidas pelo Estado brasileiro. Quer dizer, menos Estado para os mais pobres e mais Estado para o mercado.

Enquanto exercício de planejamento o PPA 2000-2003 define programas como unidade de gestão e procura ordenar a relação entre planejamento, orçamento e gestão. Nessa direção é considerado uma referência no processo de organização das ações do Estado. O plano seguinte correspondente ao período 2004-2007 e atém-se a firmar a metodologia do seu antecessor, quer dizer, o programa enquanto unidade de gestão atrelada aos resultados. Inclui como algo de novo a participação na formulação e gestão do plano. A despeito dessa inclusão a participação é limitada a formulação, tornando-se notadamente ausente no período da

gestão. Quanto a posição político ideológica mantém no mesmo patamar do seu antecedente.

A abordagem territorial adotada, no sentido formal, a prática e a decisão que busca associar a temporalidade do instrumento de planejamento converge para abrigá-la permanentemente na esfera do Estado, cujas ações são pensadas antecipadamente para o futuro conjecturado a longo, médio e curto prazo. O processo de planejamento adquire composição de instrumentalidade para a realização de ações, deixando visível desafios frente a sua aplicação e correlação com as demandas da sociedade, as demais instâncias do poder público e da gestão governamental.

As ações previstas no Plano Plurianual 2008-2011 situam-se em diferentes escalas de intervenção, sejam a nacional, a regional e a local e adquire o papel de planejamento global composto com o orçamento. Este instrumento de planejamento ao incorporar a abordagem territorial, sinaliza para a constituição de pilares de sustentação da gestão governamental no sentido de responder a:

> [...] superação das desigualdades regionais; o fortalecimento da coesão social e unidade territorial; os potenciais de desenvolvimento sustentável das diferentes regiões; a valorização de inovação e da diversidade cultural e étnica da população; o uso sustentável dos recursos naturais; o apoio à integração sul-americana e o apoio a inserção competitiva autônoma no mundo globalizado." (BRASIL, 2007, p. 12).

Nesses termos o Plano Plurianual de 2008-2011 afiança prioridade para a diminuição das desigualdades regionais ao explicitar que:

> O desequilíbrio regional, resulta da incapacidade histórica do Estado de refletir a dimensão territorial do planejamento governamental, observável nas mais relevantes variáveis relacionadas à produção, ao consumo e ao bem-estar da população (educação, saúde, saneamento, moradia, etc) divide o mapa do Brasil entre duas frações do território, uma ao norte e oura ao sul. (BRASIL, 2007, p. 11).

Desse modo, o PPA detém papel estratégico direcionado para o desenvolvimento agregando as regiões como partes ativas desse desenvolvimento. Outro aspecto previsto no PPA refere-se a participação da população, nas diferentes escalas, nas políticas públicas nas perspectivas de articular ações e distintos grupos interessados no acesso a essas políticas.

Observa-se que o modelo de gestão do PPA (2011, p.121), detém a "[...] flexibilidade, pela criatividade e pelo conhecimento sobre a forma de organização e as possibilidades de informação em cada programa". Há diversidade de políticas públicas incluídas assinalando-se a relação de complementaridade que lhes é conferida. Aparece destacada como fundamental a gestão dialogada, considerando para o desenvolvimento da ação as múltiplas realidades do país e a capacidade das instâncias federativas. Outro ponto anunciado diz respeito ao monitoramento gestado de forma continuada e apreendendo a avaliação como requerimento denso, em face a intervenção, ao acompanhamento de ações transversais e as territorialidades das políticas. A territorialidade vista no sentido de "viabilizar as entregas de bens e serviços à população" e nesse termos permeia a noção de instrumentalidade.

O PPA 2012-2015, alcunhado: "Plano Brasil: Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação" apresenta estrutura baseada na concepção de planejamento pautado na agenda do governo, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Bolsa Família, do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), além de outros.

Os Planos Plurianuais, instrumentos estratégicos de planejamento governamental no país, correspondem a um ciclo de gestão. São processados considerando a formação hierárquica, formulação de diretrizes, temporalidade definida, modalidade de gestão e de controle de orçamento público.

Na composição do documento há o sentido de responder aos compromissos de governo para com a sociedade, tendo como centralidade da ação aquela dirigida para resultados. Muito embora seja enfatizada a participação social, articulando o diálogo entre Estado e Sociedade, esse processo se mostra frágil no desenho do plano. Isso atenta para movimentos de idas e vindas no tensionamento frente a condução e as prioridades para que e para quem.

Abordagem territorial e política social

A política social ocupa e integra estudos de diferentes ciências situadas no interior das ciências humanas e sociais, entre as quais a economia política, a ciência política e outras. O Movimento de Reconceituação do Serviço Social iniciado a partir da metade dos anos de 1960, estabelece ruptura com as práticas tradicionais, concebe com bases teórico-metodológica a perspectiva crítica concorrendo para a emergência de um perfil profissional críticos, possibilitando que a política social alcançasse dimensão teórica e construções analíticas em relação a profissão e a sociedade.

Nesse cenário, a partir do anos de 1970, os assistentes sociais no país assumiram posição definida frente a formulação das políticas sociais do Estado, para na metade da década seguinte emergirem produções sólidas, invertendo, assim, antecedentes de tendências descritivas. Os debates em torno da profissão e da política social – no que se refere a intervenção e a produção do conhecimento –, ganham corpo nas últimas décadas do século findo e solidificam-se nas décadas iniciais do século atual. Trata-se de período demarcado por avanços da profissão, que associados as lutas por direitos se articulam aos processos de mobilização de setores da sociedade do país, suscitaram a inserção do assistentes sociais no embate político concernente as políticas sociais.

As políticas sociais, segundo se analisa e interpreta na atualidade, passaram ao largo dos debates formulados pelos economistas clássicos e da construção teórica marxista. Essas diferentes concepções e distintas visões de mundo, na sua dimensão histórica, evidenciam a composição das relações sociais e econômicas estabelecidas na sociedade (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

No território são exercidas e vivenciadas práticas que ora se coadunam, ora se distanciam com o planejamento, a gestão e a operacionalização de políticas sociais do Estado. Entretanto, isso se processa em meio a contradições, disputas e correlações de forças, relações de poder, conforme analisado no item 1, deste trabalho, à luz dos diferentes debates de autores sobre território. Desse prisma cabe assinalar, portanto, que as políticas sociais são permeadas por vigorosas tensões políticas, visto que se trata

de políticas públicas sociais do Estado com implicações na distribuição de recursos, destinação de orçamento e de financiamento, voltadas para enfrentar desigualdades no âmbito da manifestações da questão social.

Entre o universo das políticas sociais elege-se para discussão a política de habitação, que, em face de suas peculiaridades caracteriza-se como uma política territorializada. Dotada de configuração concreta, ou seja – moradia, terra –, da mesma forma, que a política de saneamento – esgotamento sanitário, drenagem, água, resíduos sólidos – e, ainda, a política de transporte e mobilidade urbana, são, portanto, políticas que assumem vida e se efetiva no território e propicia a constituição de territorialidade.

A Política Nacional de Habitação (2004) define diretrizes, princípios e objetivos. A habitação digna se insere no campo do direito assegurado à população pela Constituição de 1988. Esse marco, histórico e jurídico, reconhece a necessidade da incorporação de novas estratégias de desenvolvimento para o Brasil, trazendo em seu artigo 2º, inciso IX, o conceito de desenvolvimento de Ordenamento Territorial, o qual deveria ser elaborado e executado pela União, objetivando o desenvolvimento econômico e social das diversas regiões do país.

No que se refere a Política Nacional de Habitação (PNH), o Ordenamento Territorial expressa-se enquanto o uso instrumental e prático do território, o que permite falar em abordagem, enfoque ou perspectiva territorial quando se referir ao modo de tratar fenômenos, processos, situações e contextos que ocorrem em um determinado espaço sobre o qual se produzem e se transformam. Neste sentido, a referida Política busca construir estratégias para o Brasil, considerando abordagens multiescalar, interfederativa e intersetorial, de modo a considerar as diversidades e singularidades dos territórios que compõem a realidade do país (SCHNEIDER e TARTARUGA, 2004).

Destarte, a Política busque atender as diferenciações entre municípios, entre cidades intermediárias e entre concentrações urbanas, objetivando reduzir a desigualdades em suas mais diversas expressões, através da aplicação de recursos e investimentos e possibilitar o acesso à habitação, contraditoriamente a operacionalização se defronta com regras uniformes dificultando, atender as particularidade regionais e locais, além

das demandas emergentes no urbano e no rural, nas grandes e nas pequenas cidade e nas metrópoles que configuram o urbano brasileiro. Tal perspectiva, segue a lógica de outras políticas, como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Saúde (SUS), buscando, como já assinalado, a intersetorialidade entre estas políticas.

A produção de moradias no sistema capitalista denota limites estruturais que associam capital mercantil, cuja produção de moradia se destina ao mercado, assentada, porquanto no lucro imobiliário e concorrendo para os processos de acumulação (HARVEY, 2006). Todavia, se distancia do lucro da construção, visto que o primeiro incrementa o lucro de forma mais intensa. Nesse termos, nas ações das empresas imobiliárias são definidas e eleitas estratégias pautadas na lucratividade e potencialização do uso do solo direcionado aos processos construtivos.

A promoção de moradia pelo Estado se realiza pelas instituições públicas que assumem a execução da política habitacional, via construção de moradia – horizontais ou verticais –, ou em articulação com a iniciativa privada para a construção das unidades habitacionais e de infraestrutura e ainda por meio de autoconstrução financiada, e mais por intermédio da autogestão individual ou coletiva (LIMA, 2012). Essa política impacta no território das cidades em decorrência da diversidade de uso, de apropriação da terra, das modalidade de construção e do lugar que ocupa nesse território. Impacta também, no acesso à moradia pela população de diferentes faixa de renda, em especial, pela população situada na faixa de interesse social, muitas vezes exprimido as desigualdades socioespaciais aí contidas.

Referente a essa a faixa de renda – os pobres –, as ações previstas pela política em discussão, confronta as regras de mercado, visto que o acesso à habitação, por essa parcela da população, torna-se inexequível nas relação de mercado ao se considerar a inexistência de renda dessa população. Assim, esse movimento de acesso à habitação expressa desigualdades sociais que se aprofundam no urbano e denota as questões de classes sociais.

Vale anotar que em distintos momentos da história contemporânea, a política habitacional tem exercido múltiplos papéis, destacando-se: suprir as necessidades da população – mesmo que de forma parcial, quer dizer não responde universalmente as demandas da população por habitação –;

legitimar politicamente os governos – conferindo papel ideológico; assegurar celeridade a retomada da economia em momentos de crise do capital – por tratar de uma indústria, a construção civil, que se move com rapidez e abrange uma cadeia ampla de material construtivo a serem utilizados associado oferta de postos de trabalho, muitas vezes sem requerer elevada qualificação –; favorecer aos processos de acumulação no urbano – contemplando aos proprietários de terra renda fundiária, as empresas de construção e, em especial, ao mercado imobiliário. Por vezes a execução da política gera efeitos de dispersão e, por vezes de concentração territorial.

Esse movimento expõe sinais de concretização de correlação de força, disputas e embates entre classes sociais na apropriação e uso do território urbano e no acesso à habitação.

No Plano Nacional de Habitação (PlanHab), 2009, a população situada na faixa de interesse social é definida como prioritária para atendimento pelo Estado, por intermédio de política pública social, buscando responder as necessidade instaladas e assegurar moradia digna.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) criado em 2007 e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) instituído em 2009, inserem-se no cenário de estabilidade econômica, no Brasil, gerando condições para a adoção de políticas públicas sociais do Estado, sobretudo no urbana, onde essas demanda configuram-se mais concentradas. De fato, esses programas, se por uma lado responde a demanda da população e demandas da sociedade por infraestrutura, também se caracteriza enquanto definição do governo como políticas e programas para alavancar a economia, conforme analisado anteriormente. O crescimento da economia brasileira marcado pela oferta de emprego, nesse período, favorecem a ampliação dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), uma das fontes de financiamento da habitação, destinados à infraestrutura e à habitação. Cabe mencionar que ambos os programas tiveram outras edições considerando o período fiscal para a utilização dos recursos e a operacionalização da políticas, dos programas e projetos.

A Política de Habitação, em discussão, desde sua formulação agregou instâncias participativas e de controle social, em escala nacional – Conselho das Cidades, 2004 –, e instâncias de âmbito estadual e municipal. Da

mesma forma concebeu a existência dos Planos Estaduais e Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). A esses planos estabelecia-se os processos de avaliação, o monitoramento e o acompanhamento de programas e ações referente a cada esfera governamental. Tais planos se articulação aos Planos Plurianuais do período correspondente.

A PNH aprovada em 2004, atrelada ao disposto na Carta Maior, de 1988 e ao Estatuto da Cidade, agrega avança, no que se refere à função social da propriedade, ao enfretamento da questão da habitação como questão do Estado e direito do cidadão.

Importante mencionar que o PMCMV foi criado em um ambiente no qual a macroeconômico em escala mundial, passava por crise financeira, conforme de entende correspondia a mais um período de crise cíclica do capital, vivenciada nos países de economia avançada, entre 2008-2009 – dos EUA alarga-se para a Europa. No caso do Brasil, as mudanças estruturais na macroeconômica, indicavam melhoria da renda da população. Nesse contexto, a justificativa utilizada pelo governo do país, centrava-se na premência de superar as possíveis consequências decorrentes do cenário econômico internacional ou de reduzir os impactos dessa crise. Nessa perspectiva, o governo adora medidas de investimentos na construção civil, conferindo forte papel ao setor habitacional, sendo definido no Plano de Habitação, como prioridade, a faixa de renda de interesse social, ou seja, até três salários mínimo.

Todavia, a exequibilidade das políticas sociais está vinculada a decisões política, a definição de fontes de financiamento que sejam capazes de responder as necessidades da população, enfrentar as desigual socio-espaciais e econômicas, ao tempo em que possibilita diálogo intersetorial, relevante a proposta trazida pela dimensão territorial para as políticas sociais e para o desenvolvimento econômico e social.

Considerações finais

O debate recente sobre o território atravessa discussões teóricas, distintas concepções e perpassa o campo políticas públicas sociais do Estado. No

ambiente das políticas sociais passa a ser incorporada ao processo de planejamento, de gestão e de operacionalização dessas políticas. São diferentes concepções e apreensões sobre território que se movem na dinâmica da construção teórica e analítica, bem como na dimensão das territorialidades constituídas, e do vivido na sociedade. No âmbito das políticas sociais públicas do Estado, o território e no território defrontam-se com contradições, disputas, correlação de forças, relações de poder e buscas conferir respostas aos requerimentos e às demandas da população.

Parte integrante da agenda governamental, as políticas públicas sociais da ótica do território e do seu uso como argumento, definição, gestão, operacionalização e instrumentalidade conforma diferentes análise. Suscita questionamentos, revisões e inserção de outras alternativas, na direção de atender as necessidades de diferentes segmentos sociais.

Por essa via torna-se imperativo ação do Estado, como mediador de processo que possam assegurar o acesso e garantia aos direitos sociais, ao enfrentamento da questão social em suas manifestações na dimensão histórica, e, igualmente, pautado na criação de espaço que possibilitem e respondam as lutas emancipatórias.

Referências

ANDRADE, Manuel Correia de. ***A questão do território no Brasil***. São Paulo: Hucitec, 1995.

ANDRADE, Manuel Correia de. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. In: SANTOS, Milton. ***Território, Globalização e fragmentação.*** São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994.

BEHRING, Elaine Rosseti, BOSCHETTI, Ivanete. ***Política Social.*** Fundamentos e história. Coleção Básica. 9. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. Reimpressão. Cadernos MCidades. Brasília, DF, maio de 2006.

IANNI, Octávio. *Enigmas da Modernidade-Mundo.* Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2000. cap. V – Cidade e Modernidade; e cap. VI – O Príncipe Eletrônico.

IANNI, Octávio. *Estado e Planejamento econômico no Brasil (1930-1970).* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização:* do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço.* 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006.

LEFEBVRE, Henri. *Espaço e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LIMA, Rosa Maria Cortês de. *A cidade autoconstruída*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2012.

LOJKINE, Jean. O estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe.* São Paulo: Editora Três, 1974.

NORBERT, Elias. *Sobre o Tempo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado regulação social e controle do estado democrático. In: *Política social e democracia*. (orgs.). BRAVO, Maria Inês Souza e PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder.* São Paulo, Ática, 1993.

RAFFESTIN, Claude. A produção das estruturas territoriais e sua representação. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Sevério. (org.). *Territórios e Territorialidades:* teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. O confronto entre planejamento governamental e o PPA. In: *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.* (org.). CARDOSO JUNIOR, José Celso. Brasília: IPEA, 2011. cap. 5.

SANTOS, Milton. *Território e sociedade*. Entrevista com Milton Santos. 4. Reimpressão. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*: do pensamento único à consciência universal. 7 ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Sevério. (org.). *Territórios e Territorialidades:* teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

SAQUET, Marcos Aurélio. Abordagens e concepções de território. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SCHNEIDER, Sergio; TARTARUGA, I. G. P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. *Raízes:* Revista de Ciências Sociais, v. 23, n. 1 e 2, jan/dez 2004. Campina Grande, Paraíba: Universidade Federal Campina Grande, 2004. p. 99-117.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Território da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Sevério. (org.). *Territórios e Territorialidades:* teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

02 Abordagem territorial na implementação de políticas de desenvolvimento rural no contexto brasileiro

MARIA MAGALY COLARES DE M. ALENCAR

Introdução

O presente trabalho tem por objetivo discutir o conceito de território e abordagem territorial e a sua inserção nas políticas públicas para o desenvolvimento rural brasileiro. A dimensão territorial é agregada às políticas para o desenvolvimento rural acompanhando o movimento de descentralização de outras políticas públicas, como a da Saúde e da Assistência Social e creditando-lhe que uma contribuição à melhoria das condições da população do campo. Pensar no rural significa, nesta perspectiva, considerar a diversidade que compõem (compõe) os territórios rurais, seus instrumentos e serviços e a relação rural-urbana, que se intensifica na fase atual do capital.

As discussões sobre a articulação entre políticas públicas e território são relevantes na medida em que se consolidam no Brasil ações e programas cuja operacionalização é balizada por este conceito, que neste âmbito adquire caráter instrumental, técnico, elemento relevante para uma gestão que atenda as demandas reais de uma localidade. E, neste cenário, o caráter instrumental do território nas políticas para o rural permite considerar a diversidade que se faz presente no campo em tempos de economia globalizada.

Para a construção deste exercício, articula-se a noção de território à operacionalização das políticas públicas. Em seguida, apresentam-se as discussões acerca da dinâmica espacial capitalista contemporânea que traz apontamentos sobre as novas configurações territoriais e novas relações sociais decorrentes dela. Logo após, busca-se situar a relação território/abordagem territorial nas políticas públicas para o rural. Conclui-se que, na perspectiva da abordagem territorial, é imprescindível, para o desenvolvimento rural concreto, uma articulação intersetorial com fins de promover a melhoria da qualidade de vida da população rural.

A dinâmica espacial e a territorialidade

Na atualidade, as discussões acerca do espaço têm como referência o território. Vários são os autores que, a partir da teoria crítica, elaboraram e veem elaborando discussões sobre a produção social do espaço e do território, dado a sua importância no processo de produção da sociedade capitalista.

Em Andrade (1995), por exemplo, o território é entendido como uma porção do espaço que é apropriado pela sociedade e no qual se manifestam as relações de poder e os processos sociais historicamente determinados. Com isso, o território é percebido a partir do contexto de um modo de produção e de uma formação econômica, social e historicamente determinada.

Refletindo acerca do espaço social brasileiro e sua articulação com a sociedade global, entende-se que a forma de ocupação do espaço brasileiro se dá na atualidade como resposta à manutenção do modo de produção. Ou seja, a realidade espacial brasileira está permanentemente ocupada em se ajustar sob a influência da realidade econômica.

A concepção do espaço social como um suporte contraditório composto de escalas e camadas múltiplas de relações sociais é a lente analítica através da qual Lefebvre (1974) interpreta o papel mutável do Estado em uma era de globalização intensificada. O autor argumenta que as intervenções do Estado na economia capitalista devem ser concebidas

espacialmente como tentativa de organizar, instrumentalizar e regular o espaço social. O espaço é um dos instrumentos privilegiado do Estado em seus esforços de controlar as relações sociais entre indivíduos, grupos, frações de classes e classes.

O estado é, em si mesmo, uma configuração socioespacial, uma forma de arquitetura social constantemente engajada na produção de matrizes de espaço social que estende seu poder e controle sobre as relações sociais no meio do espaço da economia global. Neste sentido, segundo o autor, cada nova de forma de estado, cada nova forma de poder político introduz seu modo particular de dividir o espaço, sua maneira de administrar e classificar o discurso sobre o espaço e sobre as coisas e pessoas no espaço. Cada forma comanda o espaço como se ele ali estivesse para servir aos seus propósitos. Tal noção é a base pela qual Lefebvre teoriza a forma do Estado moderno, concebida como um espaço territorial nacional; como uma grade interna da organização socioespacial do Estado composta de configurações políticos-institucionais e administrativas, ambientes construídos e monumentos simbólicos, além da produção mental do espaço pelo Estado (SOUZA, 2009).

O autor concebe o Estado Nação moderno como um quadro espacial, caracterizado pela dominação de um aparato administrativo centralizado sobre um território nacional disperso, dentro do qual a produção e circulação de commodity ocorrem. A forma territorial associada com o moderno Estado é, de acordo com Lefebvre, é inerentemente ligada à violência: a monopolização dos meios de violência por parte do Estado lhe confere poder para impor um princípio político de unificação sobre as relações sociais dentro da sociedade civil.

Diante dessa economia planetarizada, Lefebvre (1974; 1991) elabora um de seus argumentos mais centrais: a planetarização do capitalismo implicou uma transformação da produção individual de commodities no espaço (no início, o capitalismo competitivo) para a produção do espaço em si, uma "segunda natureza" da infraestrutura territorial, configuração espacial e instituições através das quais o capital é valorizado (o "neocapitalismo").

A partir desta perspectiva, a globalização aparece como um processo através do qual as distintas formas de organização sócio-espacial associadas

com o capitalismo – capital, Estado, território e aglomerações urbanas regionais – tornaram-se entrelaçadas em uma escala mundial. Particularmente, desde o fim do século XIX, esta "segunda natureza" das configurações do espaço tem se tornado mais crucial do que nunca como uma precondição fundamental geográfica para a circulação do capitalismo em escala mundial (HARVEY 1985; 1991).

A circulação acelerada da força de trabalho, commodities, e de capitais através do espaço, mas a cada rodada de "compressão do espaço-tempo" (HARVEY, 1989) pressupõe necessariamente uma infraestrutura relativamente complexa, fixa e imóvel de configurações territoriais, que vão desde ambientes urbanos construídos, formas de organização industrial, padrões de grande escala de aglomeração do urbano-regional, a instituições político-reguladoras e estruturas organizacionais da economia mundial.

Na formulação de Harvey (1985, p. 149), "[...] a habilidade de ultrapassar o espaço é baseada na produção do espaço." A concepção de Lefebvre do espaço social como uma "segunda natureza" aponta para uma interpretação da globalização como a expressão mais recente de um período, a dialética altamente contraditória, na qual configurações espaciais da "segunda natureza", produzidas pelo capitalismo, são continuamente construídas, desconstruídas e reconstruídas em todas as escalas espaciais, como um meio de acelerar o tempo de giro do capital.

Para discorrer sobre esse espaço transformado pelo capital, outra categoria precisa também ser considerada: a da formação Econômica e Social cuja base para sua compreensão é a produção, entendida por Santos (1996) como o trabalho do homem para transformar, segundo leis historicamente determinadas, o espaço /natureza sobre o qual se confronta.

Godoy (2008) chama a atenção dessa produção na concepção de Lefebvre, já que para este teórico, produção não possui um único sentido, isto é, há uma dupla determinação e, portanto, sentidos diferenciados quando ao valor explicativo – sentido restrito e sentido amplo. A produção não faz referência apenas à produção material, mas define-se a partir das relações envolvidas no processo produtivo como um todo. A categoria central que o fundamenta é, sem dúvida, categoria trabalho.

Desse modo, o interesse crescente pelos enfoques e abordagens territoriais está relacionado ao contexto atual das transformações societárias como sendo o resultado da crise do fordismo e do processo de reestruturação do capitalismo contemporâneo (SCHNEIDER e TARTARUGA, 2004). O território, assim, se tornou uma variável crucial para explicar as dinâmicas econômicas relativas a diferentes espaços, quer seja no sentido heurístico, quer seja no sentido analítico[1].

O destaque ao espaço e ao território como categorias de estudo diante das transformações sociais e da reorganização do capital possibilita o reconhecimento de que as relações sociais têm se interligado e interconectado em escala global. Por essa razão que os conceitos e metáforas sobre o espaço vêm prevalecendo nas análises contemporâneas sobre a globalização nas diferentes áreas do conhecimento.

É preciso apontar as diferenciações feitas entre alguns autores acerca do que é espaço e do que é território. Para Santos (1985), há, também, diferenciação entre espaço e território, já que o espaço seria uma categoria por possuir um significado ontológico. No espaço, se inscreveria a história, sendo assim, não haveria sociedade a-espacial, portanto, espaço seria também histórico.

No que se refere ao território, Santos (1985) o define como uma porção do espaço marcada por uma relação de poder "coercitiva". Essa relação determinaria os tipos de relação entre as classes sociais e as formas de ocupação do território. A formação do território perpassaria o espaço, cuja forma seria conduzida de acordo com técnicas vigentes utilizadas no mesmo. Configurar-se-ia pelas técnicas, pelos meios de produção, pelos objetos e coisas, pelo conjunto territorial e pela dialética do próprio espaço. O

1 A diferença fundamental entre o uso e o significado conceitual e instrumental do território é que o sentido analítico requer que se estabeleçam referências teóricas e mesmo epistemológicas que possam ser submetidas ao crivo da experimentação empírica, e depois, reconstruídos de forma abstrata e analítica. O uso instrumental e prática não requer estas prerrogativas e, por isso, pode-se falar em abordagem, enfoque ou perspectiva territorial quando se pretende referir a um modo de tratar fenômenos, processos, situações e contextos que ocorrem em um determinado espaço sobre o qual se produzem e se transformam. (SCHNEIDER e TARTARUGA, 2004).

território adotaria espacialidades particulares, conforme o movimento da sociedade[2] e seria constituído por elementos da ordem pública ou social (fixos) e fluxos[3].

Analisando o Brasil do início do século XXI, Santos e Silveira (2001) o dividem territorialmente em quatro Brasis: região concentrada (Sul e Sudeste), Brasil Nordeste, Centro-oeste e Amazônia. Esta divisão tem por base uma série de características do território brasileiro que não é nada homogêneo. Viscosidade e rugosidade, luminosidade, opacidade, fluidez, entre outros pontos, são considerados para esta classificação. Estes pontos referem-se à movimentação do capital no território brasileiro na sua atual fase – a fase técnico-científico-informacional, na qual se sobrepõe a tríade técnica-conhecimento-informação que estabelece uma nova relação espaço/tempo à sociedade contemporânea.

Bauman (1999) considera que uma das principais características da vida moderna é a relação espaço/tempo, pois esta é o ponto de partida das demais características da sociedade moderna. Segundo o estudioso, a modernidade tem início quando tempo e espaço se separam, passando o tempo a ter história e o espaço a ser percorrido com velocidade cada vez maior de movimento, se tornando o movimento através do espaço uma questão do engenho e das capacidades humanas.

Com a revolução tecnológica, o espaço-tempo foi reduzido àqueles que utilizam os serviços tecnológicos a informação e transportes (indivíduos globais[4]), que se comunicam e locomovem em uma velocidade maior. Há aqueles que são excluídos, que embora possuam informações do global, estão presos no local com a imagem da referência mundial de padrão de vida – estão, também, dentro da lógica do consumo, o que os diferencia são os privilégios e poder de compra. Em tal condição, os indivíduos

2 Compreendido em seus múltiplos aspectos: sociais, econômicos, políticos, culturais e outros.

3 Elementos públicos e privados que variariam de país para país, de acordo com a maior ou menor abertura deste as teses privatistas.

4 Empresários, políticos e indivíduos que se inserem dentro da economia global.

globais submetem os indivíduos locais à degradação e à dependência para gerar seu próprio território pela invasão dos indivíduos extraterritoriais (BAUMAN, 1999).

Neste cenário, os gestores da economia global passam a impor uma nova dinâmica às relações de poder econômico em nível local, fragmentando parte da soberania do Estado para responder às demandas emergentes de uma sociedade globalizada. Esta relação refaz a construção social do espaço e do território, gerando processos de desterritorialização (BAUMAN, 1999).

Haesbaert (2005), analisando os processos de desterritorialização, afirma que este se trata de um mito. Trata-se, na verdade, de processos de reterritorialização, extremamente complexo e espacialmente descontínuo, de novos processos de territorialização. Vive-se, assim, uma realidade espacial multiterritorializada como nunca se viu antes. O atual estágio do capitalismo forma, espacialmente, uma multiterritorialidade em virtude das novas articulações espaciais que são engendradas pela classe dominante. Assim, ao que Bauman chama de invasão de indivíduos extraterritoriais, Haesbaert define como a multiteritorialidade de uma elite planetária. Isto quer dizer que a "burguesia contemporânea" não é um indivíduo externo ao território, mas sim um indivíduo capaz de relacionar-se com as diversas modalidades de territórios que passam a existir, seja na distância geográfica, seja no acesso tecnológico e informacional.

Os dois autores convergem para o fato de que economia capitalista contemporânea ajusta a interdependência entre as condições de tempo e espaço no processo global de produção de mercadorias. Isto se dá por meio da reestruturação produtiva que se expressa através da descentralização industrial, da velocidade de contato proporcionada pelas novas telecomunicações, através da integração dos capitais financeiros, comerciais, agroindustriais, entre outras (CASTELLS, 1999).

Embora possa ser mais evidenciado no setor industrial, a reestruturação produtiva afeta também o mundo rural (ECHEVERRI, 2001). Este processo o transforma de tal forma, que rural deixa de ser o lugar específico das atividades agrícolas e passa a desenvolverem-se nele, as mais diversas formas de atividades não agrícolas, as quais permitem que

a renda das famílias rurais se estabilize ao longo dos anos contribuindo para que se diminua a migração do meio rural em busca de emprego (SCHNEIDER, 2004; SILVA, 1999). Neste contexto, a utilização da noção de território emerge como possibilidade interventiva na realidade das comunidades.

Do território a abordagem territorial

A temática da dinâmica espacial vem embasando diversas pesquisas em diferentes áreas do conhecimento. Tais discussões se propõem a analisar o papel do Estado frente às políticas sociais, considerando o caráter instrumental do espaço, que emerge na contemporaneidade por meio das abordagens territoriais nas políticas sociais estatais. Nesse sentido, a relevância deste trabalho encontra-se no esforço realizado para a compreensão do contexto político-institucional no qual as políticas públicas que vêm sendo desenvolvidas pelo Estado.

Antes de ser revestido de instrumentalidade, território trata-se de uma categoria das ciências geográficas e outras ciências humanas que ganhou espaços em outros campos de saber como conceito para a análise da realidade. Para Raffestin (1993, p. 144), o território seria um espaço onde se projeta um trabalho e se revelam as relações marcadas pelo poder. Para este autor, o território se constitui a partir da produção do espaço, que está inscrita em um campo de poder por envolver uma série de relações. O enfoque construído por Raffestin é voltado para a organização político-administrativa do Estado Nação, o poder a que se refere o autor seria o poder político, cuja relação com a constituição do território seria de inseparabilidade.

De acordo com Haesbaert (2004), território possui dimensões simbólica e cultural. Por meio delas, uma identidade territorial é atribuída pelos grupos sociais como forma de apropriação sobre o espaço onde vivem. Valendo-se da teoria do espaço lefebvreano, o estudioso compreende o território como sendo um campo de possibilidades de construção de um "espaço diferencial", que se opõe ao homogêneo (espaço

abstrato) e contempla o uso (espaço social). Assim, a análise dialética do espaço possibilita a reflexão sobre as contradições presentes no espaço-mercadoria, uma abstração que se concebe mundialmente a partir do consumo do espaço (LEFEBVRE, 1991; COSTA, 2007; SOUZA, 2009). Considerando as múltiplas dimensões que se fazem presentes no processo de produção do espaço social, Haesbaert compreende o espaço lefebvreano como um espaço feito território.

O território, em Haesbaert, assume uma dimensão mais concreta, de caráter político-disciplinar e político-econômico. O território e os processos de desterritorialização seriam diferenciados pelos sujeitos que exercem o poder e controlam o espaço e os processos sociais nele em curso. Neste sentido, o conceito de território estaria relacionado com poder, como em Raffestin. No entanto, o que difere os dois autores é que o poder a que se refere Haesbaert (2004) não é apenas o político-administrativo, é tanto o poder no sentido político quanto o poder simbólico – os quais, para o estudioso, relacionam-se, respectivamente, aos processos de apropriação e dominação do espaço.

Para Andrade (1995), o conceito de território estaria associado à ideia de poder, quer seja ao poder público, quer ao poder das grandes empresas. Andrade, ao contrário de Haesbaert (2004), estabelece uma distinção entre espaço e território. Território estaria associado à ideia de integração nacional, de uma área efetivamente ocupada pela população, pela economia. No território, as relações capitalistas fazem-se presentes. No que se refere ao espaço, este seria mais amplo que o território, englobando-o.

De acordo com Andrade (1997), no decurso do século XX, as políticas territoriais brasileiras neste período produziram custos de ordem socioeconômica, cultural e ambiental. Mesmo sendo consideradas como tentativas de integração social, salienta o autor, tais políticas ocasionaram ameaças de fragmentação do território causadas pelas relações entre classes sociais e espaço ocupado e dominado com grande interferência internacional. Tal realidade, em face da crise dos paradigmas, se coloca em termos de alternativas entre assegurar justiça social ou as liberdades econômicas, mas de se articular os dois de maneira adequada. Não é suficiente apontar os ideais sem apontar o "como" (DOWBOR, 2002).

O atual momento histórico assiste as transformações impostas pela economia mundializada em detrimento do Estado Nação, com o planejamento da destruição de uma sociedade de bem-estar social, que esmaga direitos sociais adquiridos pelos trabalhadores, e com a espacialização da miséria em territórios com problemas estruturais.

Os problemas econômicos, políticos e socioambientais, segundo Andrade (1980), exigem soluções que só podem ser encontradas nas ciências, pelo estudo e pesquisa das condições materiais em que as regiões, os territórios se desenvolveram, através da investigação histórica e geográfica que explica o porquê de se haver o desenvolvimento econômico neste ou naquele sentido.

No que se refere às propostas de políticas públicas desenvolvidas no território, verifica-se que poucas estão voltadas para proporcionar uma diversificação econômica e o manejo sustentável dos recursos naturais das regiões. Nesse sentido, a presente proposta tem por objetivo analisar o papel do Estado nas políticas territoriais para o desenvolvimento, considerando, para tanto, a dimensão espacial e sua instrumentalidade.

Neste contexto de perda do valor teórico, o desenvolvimento territorial, nome pelo qual se designa um amplo número de propostas que pretendem contribuir para a superação das limitações do desenvolvimento e a melhoria das condições de vida da população em lugares concretos, através da mobilização das qualidades presentes no território, tem sido utilizado como instrumento da gestão pública através de medidas e ações com o objetivo de transformar a realidade.

A análise destas intervenções é uma estratégia para se compreender a intervenção do Estado, permitindo conhecer as experiências, informações e reflexões que podem contribuir nas propostas de desenvolvimento territorial em função não do que essas políticas desejam, mas sim pelo que tem sido (e é) sua implementação.

As áreas rurais e suas populações e lugares menos favorecidos, dominados pela pobreza, têm sido objeto das políticas para o desenvolvimento rural. Compreender o acionar do desenvolvimento rural a partir de situações concretas permite não só refletir sobre o alcance das propostas, como também pretende contribuir para a superação dessa situação

através do conhecimento da realidade, pois dar visibilidade á pobreza rural, aos mais necessitados de lugares menos conhecidos, é uma questão de grande importância.

As dinâmicas e tendências da globalização estão relacionadas com sua influência nos lugares e, como estas, se alimentam das especificidades de cada um deles. Assim, a homogeneização e diferenciação estão presentes no mundo atual e se concretizam no mundo atual, onde se condensam e manifestam as realidades particulares, mas inter-relacionadas com o resto.

Ao conceber esses lugares como territórios, enfatizando as relações de poder que neles se processam, essa análise interpretativa permite compreendê-los como âmbitos ativos e relevantes dos processos vinculados à globalização e a descentralização, enquanto estas se concretizam e se especificam neles. É isto o que torna relevante o estudo destes lugares, e que possibilita a compreensão da realidade atual. Assim, os lugares não podem deixar de estar inscritos nas tendências dominantes, porque se abrem à oportunidade e ao novo, pois resgatam valores de inclusão e direitos sociais que também orientam a interpretação das realidades locais em estudos.

As tramas sociais, ou seja, o conjunto de atores, relações e práticas sociais que se estabelecem em torno de objetivos ou metas concretas, permitem destacar as formas de organização e participação local em função da consecução de determinados fins, que remetem a questão do fortalecimento, que é central nas propostas de desenvolvimento territorial – por exemplo, programas que fomentam as associações e sindicatos.

Também o são a forma de participação, os papéis desempenhados pelos sujeitos, as formas de articulação entre eles. Estes processos organizativos evidenciam o fortalecimento das populações locais que participaram delas, e de que a aprendizagem e os resultados obtidos através dessa participação reverteram ou foram revertidos positivamente em outros projetos. É a reafirmação identitária ou as estratégias que venham fazer frente aos processos de marginalização ou exclusão social.

Mesmo entrevendo situações de abertura e participação da população local, embora com suas limitações, observa-se que elas estão abertas

à transformação e ao novo, ou seja, atores em marchas ativos na defesa dos seus interesses e de melhoras suas condições, sejam estas materiais ou simbólicas.

Estes processos associativos e a organização institucional mostram a existência de diversas estratégias orientadas a incrementar a autonomia dos atores, mesmo que em função de objetivos múltiplos e muitas vezes contraditórios, e também com resultados muitos (muito) diferentes, mas com consequência no aumento da autonomia. Além dos resultados alcançados, ela é de grande importância ao se considerar os processos de subordinação históricos ao qual estavam sujeitos estes grupos.

A abordagem territorial e sua articulação com políticas públicas para o desenvolvimento rural

O conceito de território, na última década, vem sendo incorporado na operacionalização das políticas sociais brasileiras. O Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, vale-se da noção de território para delimitar um espaço ocupado por um grupo social específico e com identidades em comum a ser assistido. A territorialização, nesta política, aparece como conceito técnico para a gestão da saúde e por meio do qual são regionalizadas áreas de abrangência das ações das equipes de saúde (CONASEMS, 2005).

Na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o conceito de território é apresentado como relevante na medida em que considera as desigualdades e heterogeneidade sócio-territoriais do país (BRASIL, 2004). Do ponto de vista da operacionalização da PNAS, por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), territorialização apresenta-se como instrumento técnico de delimitação das áreas de desigualdades a serem atendidas pelos programas e ações que compõem esta política.

Nas políticas para o rural, a noção de território aparece como pertinente ao planejamento de programas e ações em conformidade com as potencialidades locais. Espera-se, desta forma, uma mudança de paradigmas

nas políticas públicas para o rural: antes setoriais e centralizadas, agora, territoriais e descentralizadas. Observa-se que o conceito de território nas políticas sociais brasileira é utilizado como instrumento de transferência dos serviços sociais (saúde, educação fundamental, habitação...) do âmbito do Governo Federal para os Estados e Municípios.

Não obstante a importância da compreensão das discussões e implicações conceituais sobre território, já discutidas anteriormente, Schneider (2004) reafirma que, no âmbito das políticas públicas, há a instrumentalização do conceito de território: é posta de lado sua carga teórico-conceitual e lhe conferido sentido prático por meio de enfoques e abordagens territoriais nas quais o território é compreendido como unidade de referência das ações do Estado, valorizando os atributos políticos, sociais e culturais das comunidades (MOURA e ALMEIDA, 2007).

No campo das políticas para o rural, a abordagem territorial vem se afirmando na última década. Como um dos resultados dessa opção, a antiga linha do PRONAF, "Infraestrutura e Serviços Municipais", passou a ser denominada de Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), sob a responsabilidade da Secretária de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA).

Esta concepção de rural, que ganha espaço nas políticas públicas brasileiras, está no bojo de uma mudança no conceito do rural em nível latino-americano e caribenho, promovida por órgãos internacionais[5]. Os estudos[6] fomentados por estes órgãos apontaram para uma reconfiguração

5 Centro Internacional de Desenvolvimento Rural (CIDER), Grupo Intergerencial de Desenvolvimento Rural (Instituto Iberoamericano de Cooperação para a Agricultura-IICA), o Banco Interamericano para o Desenvolvimento, Agência Alemã de Cooperação, Fundo das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), Comissão Econômica para America Latina e Caribe (CEPAL) e Banco Mundial.

6 O estudo referência acerca desta temática é ECHEVERRI, R.; RIBERO, M. Nueva Ruralidad – visión del territorio en America Latina y el Caribe. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IICA, 2002.

do rural decorrente das transformações ocorridas na nova configuração do capitalismo que incidem em todos os setores da sociedade. Neste sentido, conforme Schneider (2004), os estados nacionais e os organismos públicos internacionais viram-se na contingência de promover mudanças para não cederem aos novos tempos.

De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), o enfoque territorial estimula as parcerias entre órgãos de governo e entre estes e organizações da sociedade e do mercado. Assim, objetiva-se desenvolver saídas que considerem várias combinações entre as diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável. Atribui-se ao rural a potencialidade de promover o desenvolvimento sustentável, a partir das capacidades locais de desenvolvimento econômico, que, por sua vez, não se vinculam apenas às atividades agrícolas, características do rural, mas também às atividades urbanas que na contemporaneidade se fazem presentes no rural.

Considerações finais

A introdução do conceito de território nas políticas públicas para o desenvolvimento territorial busca responder a reconfiguração capital, que se dá em nível institucional e espacial. Neste contexto, a fragmentação do Estado, salientado por Bauman, é verificada, quando a utilização instrumental do território atende não à proposta inicial, os indivíduos que formam o território, mas a um grupo que passa a ter relevância em nível global, como é o caso dos agricultores familiares/pequenos agricultores, cuja importância econômica em nível latino-americano vem sendo salientada em diversos estudos (ECHEVERRI, 2001).

Afirmar a importância da abordagem territorial o desenvolvimento rural brasileiro um avanço na medida em que propõe repensar o rural em sua diversidade, considerando as dimensões rurais e urbanas que se mesclam no rural brasileiro em tempos de sobrepujança da tríade técnica-ciência-informação, de forma a planejar ações e programas que atendam, de forma mais precisa, as necessidades da população rural.

Entretanto, para que haja um desenvolvimento rural concreto, importa considerar operativamente que ele é composto por uma diversidade de indivíduos locais os quais buscam sobreviver dentro das condições materiais que se lhes apresentam. Neste cenário, salienta-se a situação dos agricultores familiares, cuja sobrevivência pode não se limitar ao trabalho da terra, mas também, vincular-se, de maneira complementar, ao trabalhado assalariado, o que lhe faz detentor de demandas específicas a sua condição de trabalhador pluriativo. Há que se considerar, também, as especificidades dos trabalhadores assalariados que formam o rural, assim como também outras peculiaridades das interligações rural-urbana que o capitalismo contemporâneo engendra no campo. Ou seja, é importante reverter o caráter seletivo que se faz presente nas políticas públicas brasileiras, do contrário não será viabilizado nenhum tipo de desenvolvimento para a população rural.

Diante deste cenário, torna-se importante uma articulação intersetorial para a promoção do desenvolvimento territorial rural, de forma que, no processo de reordenamento territorial, os impactos da dinâmica do capital sejam menos danoso às pessoas do campo, garantindo a melhoria de suas condições de vida.

Referências

ANDRADE, M. C. *A questão do território no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1995.

ALCÂNTARA FILHO, J. L; SILVA, M. G.; SILVA, S. P. *A abordagem territorial do desenvolvimento rural*: uma análise a partir do território rural baixo Jequitinhonha. Perspectivas em Políticas Públicas. Belo Horizonte, v. II, n. 3. jan/jun, 2009.

BAUMAN, Z. *Globalização:* as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1999.

BAUMAN, Z. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Social*. Brasília, 2004.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. A era da informação: economia, sociedade e cultura. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 3. ed., 1999.

CONASEMS (Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde). CONASEMS: garantindo saúde nos municípios. Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

COUTINHO, L. *Nota sobre a natureza da globalização*. Economia e Sociedade, Campinas, SP, nº 4, p. 21-6, jun. 1995.

COSTA, G. M. Teorias sócio-espaciais: diante de um impasse? *Etc... Espaço, tempo e crítica*. nº 2(2), v. 01, 15 de julho de 2007.

ECHEVERRIA, R. G (Ed.). *Desarrollo de las economías rurales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo – BID, 2001.

ECHEVERRI, R.; RIBERO, M. *Nueva Ruralidad* – visión del territorio en America Latina y el Caribe. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 2002.

HAESBAERT, R. *Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade*. Porto Alegre, 2004. Disponível no endereço eletrônico: http://w3.msh.univtlse2.fr/cdp/documents/CONFERENCE%20Rogerio%20HAESBAERT.pdf. Acesso em: 14 ago. 2010.

HARVEY, D. The geopolitics of capitalism. In: Derek Gregory and John Urry, Eds., *Social relations and spatial structures*. London: Macmillan, 1985

HARVEY, D. *The condition of postmodernity*. Cambridge, Mass.: Blackwell, 1989.

HARVEY, D. *The territorial trap*: The geographical assumptions of international relations theory. Review of International Political Economy 1, nº. 1. 53-80, 1991.

LEFEBVRE, H. *La Produccion del Espacio*. In: Revista de Sociologia, Año: 1974.N. 3 (p. 219-229). Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/47404221/Lefebvre-Henri-La-produccion-del-espacio>. Acesso: em 22 ago 2011.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991

MOURA, I. O. S.; ALMEIDA, S. B. Reflexões sobre o enfoque territorial e sua relevância para as políticas públicas no Brasil. *Anais...* III Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís, 2007.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, M. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.

SANTOS, M. *A Natureza do espaço*: espaço e tempo: razão e emoção. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

SANTOS, M; SILVEIRA, M. L. *O Brasil:* Território e Sociedade no Século XXI**.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

SCHNEIDER, S. *A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas.* Sociologias, Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 88-12, 2004.

SOUZA, C. B. G. A contribuição de Henri Lefebvre para reflexão do espaço urbano da Amazônia. Confins. 2009. Disponível em: <http://confins.revues.org/index5633.html>. Acesso em: 9 mai. 2009.

03 Política territorial e abordagem teórica: análise a partir do Programa Territórios da Cidadania

VICTOR DA SILVA OLIVEIRA

Introdução

O Brasil experimenta, desde a Constituinte de 1988, a retomada das ações políticas com cunho territorial, as quais foram aprofundadas a partir de meados da década de 1990 e, sobretudo, no início dos anos 2000. Diversas políticas federais e estaduais surgiram, com as mais heterogêneas concepções teóricas, sobre como atingir o desenvolvimento e encarar o desafio de diminuir desigualdades.

A política territorial, uma das abordagens que vem ingressando no cenário político brasileiro com força nos anos recentes, procura basear-se em concepções que superam os limitados esforços localistas, contemplam relações intersetoriais que vão além das tradicionais fragmentações da realidade, abrangendo distintos órgãos institucionalizados do poder público em prol de um objetivo único. Nessa perspectiva, a proposta ao considerar o território, contempla as distintas relações de poder presentes de forma direta ou indireta, estando os agentes envolvidos nas diversas escalas de ação da política.

Políticas de intervenção territorial possuem em seus objetivos a proposta de mediação dos conflitos do território, assim como o fomento, sob

as mais diversas formas possíveis, a elementos que viabilizem o desenvolvimento. Assim, cabe questionar quais concepções teóricas de revalorização do território estão em ações de planificação. Dessa forma, a presente pesquisa tem por objetivo investigar a abordagem territorial presente no Programa Territórios da Cidadania (PTC), política de cunho territorial proposta pelo governo federal que contemplou o investimento de R$ 23,5 bilhões, destinados a cento e vinte territórios do país, em 2009.

Para realização do objetivo proposto tornou-se necessário visitar programas anteriores ao PTC, visto que havia ações de cunho territorial com objetivos próximos que serviram de base para a sua criação, tais como Territórios Rurais, Territórios da Identidade e mesmo a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o qual é um marco na percepção de agentes do meio rural até então pouco assistidos por políticas públicas, uma vez que ações para o setor foram majoritariamente focadas na produção e pouco no espaço de vida existente.

Para o desenvolvimento dessa pesquisa percorreu-se três principais momentos: a) um breve relato sobre a retomada das ações territoriais na política pública brasileira; b) descrição analítica do Programa Territórios da Cidadania, suas origens, principais agentes e concepções no que tange o território; e c) um resgate de concepções teóricas sobre o território apresentadas em paralelo ao momento anterior.

Retomada da abordagem territorial nas políticas públicas

As políticas territoriais foram retomadas nas últimas décadas no Brasil. Segundo Cargnin (2011), no período pós década de 1970, com a flexibilização da produção em resposta a crise do estado keynesiano, da produção fordista e da matriz energética, diferentes espaços subnacionais inseriram-se no mercado, especialmente, ocupando o lugar nos segmentos de consumo, dificultando qualquer ação macrorregional ou mesmo nacional de articulação territorial. Fato que foi reafirmado com a crise inflacionária

brasileira no início da década de 1990, que restringiu qualquer esforço de planificação devido à instabilidade econômica.

Sob a regência neoliberal, a dinâmica de desenvolvimento passou a ser percebida como a capacidade de cada local de inserir-se nos grandes circuitos de produção, circulação e consumo, diminuindo a inserção do Estado nacional na economia e posicionando os locais como concorrentes por investimento e capitação de oportunidades globais.

Dessa forma, os investimentos econômicos transcorrem no espaço tornando poucos espaços dominantes sobre muitos subordinados, tendo como consequência inevitável os contrastes entre os lugares favorecidos e os desfavorecidos.

Benko (1999, p. 68) complementa exemplificando que "[...] nesta ótica, as atividades de alta tecnicidade e as funções direcionadas são reservadas às regiões centrais, ao passo que as tarefas repetitivas, pouco qualificadas e que requerem considerável mão de obra se veem relegadas à periferia", ou seja, há locais privilegiados aos quais foram delegadas funções ditas essenciais – indústrias de alta performance e serviços financeiros – e pela necessidade exigida foram contemplados com fixos e políticas para atender suas demandas. Em contraponto, os demais locais não são apreciados com os mesmos benefícios estruturais, causando severas rupturas entre espaços.

Nesse contexto, Santos (1997) refere-se a simplificação ocorrida junto ao conceito de lugar, atribuindo a este apenas a característica de espaço, onde há garantias para o processo global. Porém, segundo Araújo (2007), mesmo locais que se articulam com o global têm limitada sua capacidade de diversificação e dinamização das atividades econômicas.

No âmbito político, Araújo (2007) afirma que as iniciativas de planificação territorial passaram a conceder grande ênfase ao desenvolvimento local, em prol dos macrorregionais e nacionais, privilegiando as escalas locais e globais.

Contudo, a partir do final da década de 1990 e, sobretudo, na década de 2000, novamente retoma-se o planejamento territorial e as tentativas de ordenamento com a participação incisiva do Estado nacional. Registra-se a criação do Ministério da Integração Nacional, em 1999, como um dos

principais marcos desse período. De forma articulada com as iniciativas federais, ou então sob prerrogativas próprias, os Estados – alguns de forma mais acentuadas que outros – também passaram a realizar ações de desenvolvimento territorial, especialmente com a preocupação da pouca dinâmica de porções de seu território.

A retomada das ações territoriais valoriza o local não como mero palco para as ações globais, em que o papel político está em garantir a reprodução de lucros a partir de particularidades locais. O local passa a ser percebido também como um espaço de vida repleto de relações sociais e de poder, aspectos relevantes a serem considerados na aplicação e na análise de uma política pública que possui o território como aspecto primordial de sua ação.

Território e política analisadas a partir do programa territórios da cidadania

Discutir uma política pública é ter claro a existência de diferentes formas de materialização e imposição de poder, uma vez que estas são construídas por algum agente, que possivelmente representa alguma(as) esfera(s) sociais. Além disso, a política é destinada a alguém e, no caso das territoriais, materializadas em uma região específica. Da mesma forma, uma política pública é uma ação do Estado, grande arena de divergência e embates ideológicos que buscam um consenso mínimo para aplicação de recursos e transformação e/ou manutenção da realidade social.

Não há como falar de Estado-nação sem se considerar o poder. Neste âmbito, as contribuições de Raffestin (1993) referem-se ao território como sendo produto dos atores sociais, do Estado e das organizações, formado por malhas, nós e redes de interligação. Dessa forma, as concepções de território e poder estão muito próximas, pois o poder expressa-se pela capacidade de ação dos atores no território, transformando-o e usando-o ao interesse dos habitantes do território, gerando territorialidades.

Desse modo, a conotação de território usada pelo autor difere de espaço. Para Raffestin (1993, p. 143):

> [...] o território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a 'prisão original', o território é a prisão que os homens constroem para si.

Espaço e território, para o autor, contemplam aspectos distintos, entretanto, um compõe o outro. O espaço, que é dado, está contido no território. As transformações decorrentes de relações de poder, de trabalho, de relações econômicas, entre outras, criam as chamadas territorialidades. Estas, segundo Costa (2004), se referem às estratégias e políticas usadas pelos atores para manutenção das relações de poder no território, de forma que buscam maior autonomia frente a poderes externos, resultando na diferenciação territorial.

A origem do conceito de território auxilia na compreensão sobre sua definição, do mesmo modo que propicia analisar a discussão atual sobre o tema. O termo território tem sua consolidação baseado na aproximação entre espaço, Estado e poder, realizado, segundo Becker (2006), pelo geógrafo alemão Friedrich Ratzel (1844-1904). A teoria do espaço vital, introduzida por Ratzel, refere-se ao nivelamento entre as necessidades de uma sociedade e os recursos disponíveis, em que o Estado, como ente de defesa e legitimação, delimita o território, resultando na união da sociedade que ali reside.

Nota-se claramente nas premissas de Ratzel sobre a relação Estado/território, que o Estado só existe se, a priori, um território comum existir. Neste sentido, analisando a obra de Ratzel, Costa (1992, p. 35) afirma que:

> O autor reconhece a importância da vontade política dos povos para organizar-se sob a forma estatal, mas lembra que não bastam laços comuns (culturais, linguísticos, etc.), se esses povos não incorporarem à sua luta a dimensão territorial, ou seja, a busca também de um território comum.

Costa (2010) e Albagli (2004) acrescentam afirmando que o território consiste na relação de um determinado grupo social e seu meio espacial,

um município, uma região, enfim, expressando o seu pertencimento de diferentes maneiras, por exemplo, expressões culturais, música, literatura, festividades, enfim, produtos e serviços típicos ao seu território e condições ambientais.

A territorialidade expressa as relações de vida atreladas ao território nas diferentes frentes, sejam culturais, econômicas, sociais e políticas. Raffestin (1993) afirma que, por meio de um sistema de relações de existência e de produção, o homem influi no processo territorial e no produto territorial.

Theis (2008) chama atenção para as relações de poder vinculadas ao território. Assim como Raffestin abordava o conceito, Theis alega que, apesar das discordâncias entre inúmeros autores que pensam o território, um ponto aparece como evidente em todas as formulações, a compreensão das relações de poder sendo vinculadas a um espaço. Pontualmente, Theis (2008, p. 13) afirma que "[...] território é, inquestionavelmente; a política no espaço!", evidenciando, assim, as relações de poder que englobam o território. Entretanto, o próprio autor afirma que há outros atributos, além do político, que são vinculados ao conceito.

Apesar do que afirma Theis, Ribeiro e Milano (2008, p.12) chamam a atenção para a ocorrência de análises científicas e intervenções públicas que não compreendem o território como ambiente de disputa, de contradições, mas simplificadamente como um espaço inerte, dado:

> Infelizmente, em parte ponderável da literatura contemporânea, o território, que deveria ser visto como ambiente politizado, em conflito e em construção, é posto como reificado, ente mercadejado e passivo, mero receptáculo, onde se inscrevem os deslocamentos movimentos. [...] A abordagem do território deve se afastar dos tratamentos que pensaram estruturas sem decisões de sujeitos ou atores sem contexto estrutural. Territórios são construções (sociais, discursivas e materiais), portanto sua análise deve se basear na interação entre decisões e estruturas, nas articulações entre microprocessos, microiniciativas ***versus*** macro decisões nas várias escalas em que se estruturam e se enfrentam os interesses em disputa.

Nessa concepção, os autores propõem uma visão mais complexa do território, que conceba sua construção histórica e as inúmeras disputas que nele ocorrem em diferentes escalas. São consideradas as influências globais na construção do território, porém, somam-se a estas forças as horizontalidades e as representatividades sociais e culturais que se fazem a partir 'de baixo', do próprio território.

Nessas perspectivas territoriais, com objetivo de intervir de maneira estruturada e com a participação da sociedade, o Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008, inicialmente abrangendo sessenta territórios que passaram para cento e vinte em 2009, vem provendo ações em todos os entes federados na busca por maior equidade social e regional. Atualmente o programa tem engajamento de dezessete ministérios, quatro secretarias especiais, além da Secretaria Geral da Presidência da República e outros órgãos federais, como Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF). No ano de 2009, o programa destinou R$ 23,5 bilhões aos cento e vinte territórios, promovendo ações planejadas de apoio à produção, à cidadania e ao acesso a direitos e de infraestrutura.

Segundo Brasil (2008, p. 2):

> O Territórios da Cidadania é um programa de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltado às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania. Trabalha com base na integração das ações do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais, em **um plano desenvolvido em cada território, com a participação da sociedade**. Em cada território, um Conselho Territorial composto pelas três esferas governamentais e pela sociedade determinará um plano de desenvolvimento e uma agenda pactuada de ações. (grifos nossos)

Apesar do programa ter sido lançado em 2008, em anos anteriores já havia antecedentes que serviram de base para a sua criação. Para exposição das circunstâncias que levaram a criação do PTC, fizemos uso da

sistematização trazida por Echeverri (2010), que divide em três etapas o processo de amadurecimento das políticas territoriais até o lançamento do PTC: a) antecedentes que originaram o marco de gestão; b) processo de construção das estratégias; e c) consolidação das estratégias.

Os antecedentes, que vieram trazer para pauta política brasileira o caráter territorial, possuem bases em ações do setor rural, especialmente as lutas agrárias e a construção de um ambiente democrático que fizessem ingressar nas ações públicas parte do meio agrário tradicionalmente excluído: a pequena produção e suas ramificações. Como resposta às crescentes reivindicações, que já somavam anos de mobilizações, em 1999, cria-se o Ministério de Política Agrícola e Desenvolvimento Agrário, que em 2000, passa a denominar-se Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), permanecendo até os dias atuais.

Dentro das ações da nova pasta ministerial, a captação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996, no interior do Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA), constituiu-se como principal aporte para consolidação do Ministério, pois o mesmo passou a manter recursos próprios para suas políticas que se diferenciavam das propostas do MAPA. Mesmo com essa diferenciação, as ações ainda permaneciam estritamente setoriais, separando apenas os setores alvo de cada Ministério.

Entre os traços que garantiram a sustentabilidade do PRONAF, mesmo em momentos de diferentes orientações políticas, está a descentralização da execução, com Estados e Municípios participando e construindo os planos de desenvolvimento rural local. Descentralização esta que foi ampliada e passou a consolidar-se no ano de 2000 com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDR), que buscava articular estratégias públicas de desenvolvimento agrário com um conselho técnico que ofertava apoio em questões de extensão rural, crédito, entre outras. Em 2003, sob a denominação de Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), ampliou-se o escopo de agentes vinculados, abrangendo também a participação social – diversificada – que se somaram as instituições públicas já antes presentes. A atuação do Conselho também se amplia, uma vez que anteriormente as

ações tinham caráter consultivo, no CONDRAF passaram a ser ativas na definição de diretrizes para alcançar os objetivos do MDA.

A participação social foi consolidada com sua institucionalização dos Colegiados Territoriais que compilavam o processo de decisão sobre políticas para o desenvolvimento rural na escala local, relacionando-os ao PRONAF. Apesar de possuir basicamente um caráter consultivo, os colegiados territoriais representaram significativamente na constituição de um ambiente para o planejamento, para a participação propriamente dita e na estruturação de relações de negociação entre diferentes agentes com visões e interesses antagônicos. Para além desse aspecto, os Colegiados vinham a suprir a falta de um mecanismo de viabilização da reivindicação social.

A segunda etapa para exposição do amadurecimento da política territorial no Brasil, que culminou no PTC parte do processo de construção de uma estratégia de abordagem territorial. Para tal, percebe-se a inclusão de novas concepções no ambiente rural para a produção sustentável a partir da agricultura familiar, considerando o território rural como foco do planejamento e da gestão de programas de Desenvolvimento Rural Sustentável. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) parte da superação do enfoque setorial para o territorial, ultrapassando as questões referentes apenas às lutas fundiárias e de agricultura familiar – que permanecem na pauta ministerial – abrangendo uma concepção integral do território. Assim, o recorte de investimento não mais poderia ser pautado por setores, havendo a decisão do CONDRAF sobre os investimentos serem a partir de unidades territoriais. Ao mesmo passo, surge a necessidade de um plano de desenvolvimento territorial que venha identificar as prioridades concentrada entre agentes sociais e agentes públicos.

Com a superação das ações estritamente setoriais no interior do MDA, em 2003, inicia-se a separação das competências no que se refere a agricultura familiar e as ações de corte territorial. Essa nova concepção propõe um ajuste baseado na criação de três secretarias no interior do MDA, uma para assuntos referentes a reforma agrária, outra para agricultura familiar e, por fim, uma responsável pelo desenvolvimento territorial, em especial, os Territórios Rurais, definidos para ação do CONDRAF.

Entre as atividades iniciais da recém criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) esteve a formulação de planos de desenvolvimento rural em diferentes instâncias, assim como, a negociação com diversos ministérios sobre recursos para o setor rural e para fortalecimento dos Colegiados Territoriais, fatos que germinaram as propostas de intervenção interministerial nos territórios.

Passa-se assim a alterar o foco de intervenção, introduzindo a unidade territorial como alvo da política de desenvolvimento rural e não mais a produção agrícola em si. A adoção do território como corte das propostas políticas apresenta a ruptura entre o espaço vivido e o político-administrativo, uma vez que se supera o recorte municipal para tratar de problemáticas comuns a territórios que apresentam determinada coesão social, elementos que fundamentaram as atividades da Política de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR).

As diretrizes que balizaram o enfoque desde a adoção de intervenções territoriais, em 2003, partiram justamente da adoção do território como orientador geral da definição de políticas, sendo este uma construção social diversificada que determina potencial de desenvolvimento. Da mesma forma, em concordância com o processo de descentralização iniciado desde a redemocratização, buscou-se reconhecer a pertinência do planejamento ser realizado a partir da base, do local/regional, e de forma participativa. Importante destacar este aspecto como um elemento de diferenciação das ações dos territórios, sobretudo nos planejamentos, pois a mobilização dos agricultores e outros agentes sociais é diversificada.

A diretriz de ação foi baseada especialmente na redução das desigualdades econômicas e sociais, fato que justifica a escolha de espaços historicamente desassistidos por ações públicas de cunho estrutural, social, econômico, etc. Para assumir essa prioridade, foi necessário reforçar as estruturas dos colegiados territoriais, uma vez que os mesmos possuem protagonismo na definição das propostas para atingir o objetivo, sendo necessário sinergia social para encarar o desfio do processo de desenvolvimento e gestão participativa.

Albagli (2004) corrobora refletindo sobre a existência de uma dialética sócio espacial, em que a práxis social é tecida pela relação com o

território, adquirindo elementos peculiares próprios da área geográfica de referencia, articulando-as com diferentes escalas.

Somando a discussão da importância de evidenciar as peculiaridades ao abordar o território, Paula (2004) analisa as questões territoriais atrelando-as a projetos de desenvolvimento. O autor relata não haver regiões iguais, as quais se distinguem por inúmeros fatores, como os naturais, a infraestrutura existente, o capital humano, a capacidade de atrair investimentos, as potencialidades, vocações e oportunidades, entre outros. Assim, não há modelos idênticos de desenvolvimento para diferentes regiões, sendo necessárias adequações as distintas realidades.

Segundo o mesmo autor, da combinação desses fatores, somada às heranças históricas e culturais, é tecida uma região com características únicas, sobre a qual, de forma peculiar são refletidas as proposições de origem externa a elas. Já durante a virada do século XV para o seguinte, havia a percepção de que as relações sociais rebatem de forma diferenciada, de acordo com as peculiaridades de cada território. Nicolau Maquiavel (2007), ao apresentar sua reflexão e experiência na política italiana do período, relata as inúmeras formas de principados, as formas de conquistá-los e mantê-los, entre outros elementos, fundados na manutenção do poder a partir da política. Segundo o autor, concomitante a inúmeras ações que devem ser realizadas pelo príncipe para conquistar, manter e prosperar com seu novo principado, as diferentes natureza dos Estados são elementos fundamentais, sendo que, determinada decisão política em um território pode ter resposta satisfatória da população, enquanto a mesma ação não traz boas repercussões em outros territórios.

Nesse sentido, discutindo a partir da reflexão sobre o tempo, Elias (1998) afirma a peculiaridade do processo de desenvolvimento não ocorrer em sucessão de etapas, não se impõe como que de fora para dentro sobre um material histórico inerte e desprovido de estrutura, mas que essa estrutura encontra-se no próprio material, e pode ser deduzida dele sob a forma de um modelo teórico, de uma representação simbólica verificável do processo de desenvolvimento. Do mesmo modo, para compreensão das concepções atuais da sociedade territorializada se faz necessário incursões em diferentes níveis do processo histórico.

Os critérios de escolha dos territórios alvo das ações da política territorial foram definidos primeiramente com concepções técnicas de ruralidade, priorizando especialmente o atendimento a agricultura familiar. Posteriormente, houve definições de cunho político, através dos governos estaduais, e identitários com agentes sociais, fato que justifica a primeira fase da estratégia territorial denominar-se Territórios da Identidade, dialogando com a pertinência da consideração de elementos históricos na definição das políticas territoriais, especialmente na regionalização.

Para fortalecer o aspecto identitário, intensificou-se a atuação dos colegiados territoriais, o CODETER, transformando-os em eixo central da implementação da política, pois o mesmo é o principal meio de articulação para a participação social e concertação no ambiente de negociação proposto pela política. O CONDRAF formaliza os colegiados no ano de 2004 com a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável que possui como sua diretriz central o aspecto democrático como essencial. Cabe destacar que, apesar de possuírem diretrizes centrais, os conselhos territoriais apresentam desenvolvimento institucional distinto, vinculados a sua região e a própria história de formação de uma coesão participativa, ou então com traços de rugosidades que dificultam a evolução do colegiado.

Essas diferenças estão presentes na gestão social que caracteriza a política territorial, em especial, na construção dos planos. Os planos, construídos com larga participação dos agentes sociais, têm por finalidade oferecer mecanismos de gestão do território e dar uma visão geral das competências presentes no mesmo para estas serem pleiteadas junto a políticas públicas. Possuem grande importância também por representarem um processo de obtenção de acordos, não sendo apenas um documento técnico, mas sim uma síntese das decisões dos agentes sociais associada ao Estado e um estudo técnico. Não obstante, os planos territoriais são um dos principais resultados e principais riscos, pois devem somar a abordagem territorial e sua concepção de descentralização e participação com o exercício de especialistas técnicos e políticos.

Nesse estágio de desenvolvimento das ações territorializadas propostas pela Secretaria, alguns resultados começavam a surgir e servir de alicerce

para a sequência e expansão das tais políticas, como por exemplo, a relação interministerial, a criação de condições técnicas para acompanhamento das propostas e a formulação de uma proposta teórica e metodológica que ganhava respaldo a cada ação prática. Ao mesmo passo, algumas dificuldades surgiam, entre as quais, destaca-se a percepção da dispersão dos investimentos que eram submetidos a negociação na escala local, aproximando-se de elementos de modelos endogenistas que tendiam a trazer parcos resultados.

Com essa caminhada, refletiu-se sobre a possibilidade de ampliar e redirecionar as intervenções de corte territorial, apresentando uma estratégia de canalização de ações sociais com base na cidadania, ampliando possibilidade de bem estar para além da inserção no mercado, ou seja, preocupada com desenvolvimento econômico e social, porém com forte vínculo político.

Assim, a ação que veio a consolidar as estratégias iniciadas ainda no final da década de 1990, somou a expressiva experiência de desenvolvimento rural sustentável com a emergência por políticas sociais em locais historicamente menos favorecidos. O Programa Territórios da Cidadania (PTC) primou pelo combate pobreza, visando atender as populações mais vulneráveis, seja em âmbito social ou regional. Foi proposto um planejamento territorial que integrasse as políticas públicas, justamente para superação dos limitantes anteriormente percebidos.

Utilizando-se da experiência anterior de políticas como os Territórios da Identidade, o PTC iniciou em 2008, com 60 dos 160 Territórios da Identidade, sendo que foram escolhidos a partir de determinados critério como: colegiados constituídos, plano territorial de desenvolvimento, os menores indicadores de desenvolvimento humano, concentração de agricultores familiares e assentados de reforma agrária, maior capital social, etc. Atualmente, o PTC possui 120 territórios definidos.

As propostas do PTC estão divididas em três eixos prioritários: atividade produtiva, cidadania e acesso a diretos, e recuperação e qualificação de assentamentos. Para gestão institucional do programa foram criadas três instâncias, uma em cada escala de ação: Comitê Gestor Nacional, Comitês de Articulação Estadual e os Colegiados Territoriais.

Em comparação com os Territórios da Identidade, o PTC possui algumas diferenças relevantes que complementam a proposta anterior. As duas principais fragilidades encontradas no programa anterior, a dificuldade com a qualificação da participação e do planejamento territorial e a articulação das políticas públicas da União e do Estado para consenso com as demandas territoriais, apontam para as alterações que caracterizam o PTC.

No que tange a participação, a qual é fortemente vinculada à mobilização e credibilidade conferidas junto as estratégias e ações do Programa, o PTC, por contar com apoio direto do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, conferiu-se ao Programa um alto nível de aceitação e credibilidade que reforçou o número e qualidade da participação das entidades. Contudo, a abordagem interescalar do PTC confere-se como principal modificação em perspectiva aos Territórios da Identidade. Dentro do governo Lula, segundo Karan (2012), o PTC ficou conhecido como o "PAC social", pois assim como o Programa de Aceleração do Crescimento, porém com cunho social, o PTC supera a ação setorial ao reunir diversos ministérios, visto a abrangência da proposta e as exigências que uma ação territorial acaba por exigir.

A interescalaridade e intersetorização das ações do PTC ficam evidentes com a existência de Colegiados nos três entes federativos. O federal age de forma estruturante, reunindo os ministérios participes, selecionando os territórios atingidos pelo programa, organização das ações federais e avaliação da política. Participam representantes dos ministérios envolvidos. Já os Colegiados Estaduais trabalham para a execução das ações nos territórios, subsidiando trabalho dos assessores territoriais que são vinculados ao MDA.

A ação prática do PTC, segundo Carvalho (2012), articula quatro momentos: a matriz de ações; o debate territorial; o plano de execução; e o relatório de execução. A matriz é realizada e apresentada pelo governo federal, contendo as ofertas de ação, dados financeiros e metas a serem alcançadas. O debate territorial é realizado pelos Colegiados Territoriais que possuem a oportunidade de discutir o exposto na matriz de ação, visando elencar as prioridades e elaborar uma agenda de ação. A partir

dessa apreciação, elabora-se de forma definitiva o plano de execução. Para controlar o plano de execução é confeccionado o relatório de execução, composto pelos dados detalhados da execução financeira e do andamento físico das ações.

A partir da ação prática, pode-se afirmar que, a depender também das peculiaridades de cada Território do PTC, há aspectos positivos e negativos das propostas da política a serem articuladas nas três escalas. Positivo, pois, para materialização das propostas elencadas nos planejamentos, a articulação com o Estado e, sobretudo, com a União é elemento essencial, visto que no Brasil a maior parcela dos recursos financeiros estatais está centralizada na escala federal. Além disso, haver uma articulação entre as ações federais, estaduais e locais é aspecto relevante a fim de evitar sobreposição e fragmentação nas ações públicas. Entretanto, em caráter negativo, ao limitar as atividades do Colegiado Territorial às concepções advindas do Colegiado Federal, as atribuições locais deixam de ter um caráter deliberativo para ser consultivas, havendo perda da legitimação de suas preocupações quanto ao território inserido e o Programa limita a concepção territorial no que tange o poder local.

Karan (2012) chama atenção para o que representaram ações como o PTC. Além de um apoio técnico e uma opção burocrática, a abordagem do meio rural de uma forma distinta da realizada tradicionalmente, ao abordar o rural apenas como espaço de produção, representou o resultado de um longo processo de lutas agrárias que acabaram por ser incorporadas na política nacional com uma perspectiva territorial. Mesmo com todos os adendos que se pode realizar a essa intervenção – alguns serão abordados nesse tópico – não se pode negar o significativo avanço na democratização das políticas rurais percebendo este espaço também como local de vida.

Discussões à luz do marco histórico e teórico

Mesmo com os grandes avanços trazidos pelo PTC, algumas considerações críticas podem ser realizadas quanto a sua proposta política e de

ação. A primeira refere-se a dissociação do combate a desigualdade com a promoção do desenvolvimento. Com a proposta de combater desigualdades, o programa apresenta-se como uma política compensatória para espaços historicamente excluídos do processo de desenvolvimento, cabendo repensar a proposta inicial e integrar as concepções de desenvolver e reduzir desigualdades.

Karan (2012) chama atenção também ao fato do PTC estar assumindo o papel, em determinados aspectos, de mero repositório de investimentos já previstos, reforçando a percepção do programa ser compensação a espaços historicamente desassistidos.

Desse ponto de vista, Carvalho (2012) elenca quatro tipos de ações do PTC que explicitam essa constatação. As que independem do PTC, como o Bolsa Família; ações específicas para os Territórios mas que estes não possuem o protagonismo, como destinação de agentes comunitários de saúde; ações específicas do Programa, com protagonismo na seleção das demandas e formulação dos projetos; e as que constituem o PTC mas são estaduais, municipais ou parlamentares e não possuem uma ordem nacional. Dessa forma, sendo uma política incremental e compensatória e não uma política de desenvolvimento com novas concepções, a política do PTC, mesmo comprometida com as classes populares, não modifica as estruturas sociais causadoras das desigualdades, pois não está no eixo central da política nacional.

Questiona-se também a real possibilidade de concertação para a redução das desigualdades a partir dos colegiados territoriais, uma vez que entidades não rurais, patronais e outros agentes importantes que intervém no território permanecem alheios ao debate. No caso brasileiro, em que historicamente o rural é percebido como espaço de produção e este é dominado pelo agronegócio – fato que também ocorre no ambiente político – desconsiderar este importante agente ao buscar qualquer interferência no meio rural parece um equívoco.

A superação da setorização, mesmo que com algumas dificuldades persistindo como as anteriormente relatadas, foi um dos grandes avanços na aplicação de políticas públicas de cunho social. Já realizadas pelo governo da época para infraestrutura – PAC –, a incumbência de submeter

diversos ministérios e outros órgãos federais junto ao PTC expande-se, assim, para as políticas sociais.

Contudo, cabe ponderar o limite de uma estratégia protagonizada pelo campo, com ênfase microrregional capitaneada por segmentos historicamente desprovidos de recursos e poder, assim como,desarticulados com os setores mais dinâmicos e os núcleos decisórios do nacional e internacional, podendo reproduzir os equívocos das visões localistas.

Brandão (2010) afirma a necessidade da percepção interescalar das ações que visem o desenvolvimento, o PTC dialoga com essas propostas no que se refere à esfera política e organizacional da proposta, com a constituição de Colegiados nas três esferas de governo e tentativa de articulação das políticas públicas desde o nacional até o local.

Sem dúvidas, o PTC apresentou profundas mudanças na abordagem das políticas públicas, sendo um marco de aprofundamento da consideração do território como ***locus*** da ação estatal nos seus três entes e com participação da sociedade local a partir dos Colegiados. Além disso, avançou ao 'desblindar-se' da setorização tão enraizada no meio político brasileiro. Entretanto, o programa, que visa combater as desigualdades a partir do meio rural, ainda carece de avanços "intersetoriais" dentro do próprio ambiente rural, trazendo para arena de discussão outros setores do próprio ambiente rural, assim como,aproximar-se dos agentes urbanos. Sem estes agentes, historicamente centrais em propostas de desenvolvimento no Brasil, torna-se complicado perceber alternativas que aproximem o combate as desigualdades com desenvolvimento.

Para além dessas considerações, o PTC representou a consolidação da inserção do território nas políticas públicas brasileira, em que o Estado assume este, não apenas como recorte espacial para a aplicação de recursos ou gestão de prioridades, mas propõe uma ação conjunta com os agentes ali existentes, sensibilizando a política para um território vivido e construído pelos mais distintos segmentos sociais nele presentes ou não. As relações de poder se fazem à medida que a política é construída por um e para um segmento, assim como possui determinados objetivos, que, apesar das concepções contidas nas propostas do PTC, sabe-se, a partir dos autores utilizados nessa pesquisa, que há lacunas a serem sanadas na

garantia da representação e deliberação por parte dos agentes territoriais, para assim materializarem suas concepções e formas de poder.

Considerações finais

Nas últimas duas décadas, em especial após os anos 2000, o Brasil apresentou transformações nas políticas públicas resultantes das mudanças no cenário internacional, sobretudo o econômico, retomando as ações de base territorial que haviam sido enfraquecidas. Diversas ações, sob distintas concepções teóricas e com objetivos diversos, passaram a pautar as inferências do poder público na realidade.

O território, espaço em que as relações de poder são realizadas e tecidas por agentes nele presentes ou não, passa a ser considerado elemento chave na proposta de ações que pretendem o desenvolvimento e a diminuição das desigualdades sociais e regionais, principalmente. Porém, a concepção de território por traz de grande parte das políticas é meramente funcional, fragmentando-o e assumindo-o como mero receptor de aplicação de recursos.

Contudo, mesmo com os diversos adendos que podem ser realizados, o PTC, assim como alguns programas anteriores, soma a retomada do território à medida que consideram as relações de poder entre os agentes ali presentes. Essas ações valorizam a participação dos primeiramente interessados junto ao processo de planejamento e definição de prioridades, da mesma forma que busca abranger o maior contingente de segmentos atuantes no território possível.

Certamente ainda há aspectos a avançar na instauração de políticas de corte territorial. No caso do PTC, realizar na realidade a proposta da política já seria outro importante avanço, pois, com base em estudos que se aprofundaram sobre os resultados da política, percebe-se que há um certo distanciamento entre a proposta política e a sua realização, principalmente no que tange a participação de entes representativos e a real possibilidade deliberativa dos Colegiados Territoriais. Entretanto, não se pode negar os avanços que o Programa trouxe, em especial, por possibilitar um

espaço para o diálogo das comunidades historicamente desassistidas pelo poder público na definição de projetos prioritários para superação da situação territorialmente herdada.

Referências

ALBAGLI, Sarita. Território e territorialidade. In: LAGES, Vinícius; BRAGA, Christiano; MORELLI, Gustavo (org.). *Territórios em movimento*: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva. Brasília: SEBRAE, 2004.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional contemporânea. In: DINIZ, Célio Campolina (org.). *Política de desenvolvimento regional*: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. Brasília: Editora da Universidade, 2007.

BENKO, Georges. *A Ciência Regional.* Oeiras: Celta Editora, 1999.

BRANDÂO, Carlos. Produção social do ambiente construído e suas escalas espaciais: apontamentos para uma teorização sobre ações e decisões de sujeitos concretos. In: FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; BRANDÂO, Carlos. *Escalas y políticas deldesarrollo regional*: desafios para América Latina. Buenos Aires/Madri: Miño y Dávila Editores/FCE-UNL, 2010.

BRASIL, Governo Federal. *Territórios da Cidadania*. Brasília, 2008. Disponível em www.territoriosdacidadania.gov.br. Acesso em: 26 jun. 2013.

CARGNIN, Antônio Paulo. *Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul:* vestígios, marcas e repercussões territoriais. 2011. 317 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

CARVALHO, Ananda de. *Possibilidades e limites do Programa Territórios da Cidadania a partir da sua realizaçâo no Território Região Central e no município de Santa Maria/RS*. 2012. 258 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2012.

COSTA, Rogério Haesbaert. *O mito da desterritorialização*: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

COSTA, Rogério Haesbaert. *Regional-global:* dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

COSTA, Wanderley Messias da. *Geografia Política e Geopolítica*: discursos sobre o território e o poder. São Paulo: Hucitec, 1992.

ECHEVERRI, Rafael. Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: FAVARETO, Arilson *et al*. *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil:* avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010.

ELIAS, Norbert. *Sobre o tempo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1998.

KARAM , Ricardo Antônio de Souza**.** *A economia política do desenvolvimento territorial*: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira. 2012. 282 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. São Paulo: Jardim dos Livros, 2007.

PAULA, Juarez de. Territórios, redes e desenvolvimento. In: LAGES, Vinícius; BRAGA, Christiano; MORELLI, Gustavo (org.). *Territórios em movimento*: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva. Brasília: SEBRAE, 2004.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder.* São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, Maria Teresa Franco.; MILANI, Carlos Roberto Sanchez. (org.). *Compreendendo a complexidade sócio espacial contemporânea:* o território como categoria de diálogo interdisciplinar. Salvador: UFBA, 2008.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço:* técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1997.

THEIS, Ivo Marcos (org.). *Desenvolvimento e território***:** questões teóricas evidencias empíricas. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2008.

04 Possibilidades do uso da abordagem territorial de desenvolvimento na política de educação profissional e tecnológica

LAURA FABIANA DA SILVA

Introdução

No ano de 2008, a política de educação profissional e tecnológica brasileira desenvolvida pelo Governo Federal passou por mudanças. A criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia significou a demarcação de um grande projeto do Estado que tem como objetivo a articulação da educação, do território e do desenvolvimento.

Neste período, o uso da abordagem territorial de desenvolvimento já se consolidava entre as políticas sociais e o conceito de território já havia sido fortemente debatido pelas Ciências Sociais. Tal perspectiva ressurge como tentativa de responder aos desafios que as transformações societárias traziam para a realidade. O fenômeno da globalização, a reestruturação produtiva, a mundialização do capital, o neoliberalismo e o aumento das desigualdades sociais e regionais trouxeram a tona a necessidade de revisitar o território.

Destaca-se a visão de Schneider e Tartaruga (2004) quando afirmam que o uso do território enquanto abordagem para instrumentalizar a prática, ou seja, a ação do Estado, ignora o arcabouço teórico desenvolvido pela ciência, neutralizando suas contradições e sua vinculação

com a reprodução de relações sociais desiguais e passa a estabelecer o território apenas como sinônimo de espaço ou região para delimitar sua proposta de intervenção. Absorve-se também a contribuição de Santos (1998) ao reconhecer no território usado as vertentes da horizontalidade e da verticalidade, onde a horizontalidade coloca-se como o lugar das resistências e possibilidades.

Neste sentido, destacaremos as transformações societárias ocorridas no final do século XX na sociedade; traremos a retomada do debate sobre o território e a análise sobre a incorporação deste debate pelas políticas sociais e situaremos como a política de educação profissional e tecnológica se apropria da abordagem territorial de desenvolvimento. Concluímos que a nova institucionalidade e a opção pelo estímulo ao desenvolvimento territorial cerca a política social de educação profissional e tecnológica de possibilidades.

As transformações societárias do século XX

Como forma de enfrentamento e resposta às expressões da Questão Social[1] pelo Estado, são gestadas na ascensão da Revolução Industrial, período de acirramento da luta de classes na sociedade capitalista, as políticas sociais. Surgem, portanto, da necessidade de regulação estatal da relação de exploração estabelecida pelo capital sobre o trabalho.

Distantes de almejar o alcance da redistribuição da riqueza socialmente produzida, as políticas sociais são constituídas através de estratégias políticas e econômicas de legitimação do capital e controle dos trabalhadores. O discurso de redistribuição, cidadania e democracia mascaram a implementação de ações compensatórias e parcas frente às reais demandas da população.

---

1 A questão social é aqui entendida como expressão das desigualdades geradas pelo modo de apropriação da riqueza socialmente produzida no sistema capitalista. Para o aprofundamento deste debate conferir Iamamoto (2011).

Contraditoriamente, elas também se fazem necessárias e importantes para os trabalhadores inscritos na sociedade do capital, tendo em vista que significam respostas do Estado às mazelas sociais e a possibilidade de ampliação de direitos sociais. "A política social, que atende as necessidades do capital e também do trabalho, já que para muitos trata-se de uma questão de sobrevivência, configura-se no contexto de estagnação, como um terreno importante da luta de classes" (BEHRING, 2009, p. 175).

Inscritas na sociedade capitalista, as possibilidades e limites das políticas sociais são balizadas pelos ciclos econômicos. O capitalismo, ao vivenciar mais uma de suas crises cíclicas (MANDEL *apud* BEHRING, 2009), rompe com as estratégias desenvolvidas no Estado de Bem-Estar Social, que conduziam a sociedade europeia a partir de uma realidade de pleno emprego, regulação da economia, desenvolvimento de políticas sociais, com um padrão de produção fordista. Durante o WelfareState, o Estado intervém, por meio de medidas econômicas e sociais, objetivando gerar uma demanda efetiva e assim alcançar o equilíbrio econômico. Sobre esta questão, Behring (2011, p. 86) afirma que:

> O Estado, diga-se, o fundo público, na perspectiva keynesiana, passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Nessa perspectiva, o bem-estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas se aceitam intervenções no Estado em áreas econômicas, para garantir a produção, e na área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho [...] Nessa intervenção global, cabe, portanto o incremento das políticas sociais.

Na tentativa de recuperação dos lucros necessários à reprodução do capital, bases da ideologia liberal sustentam as formulações do ideário neoliberal, afirmando que a crise do modelo econômico do pós-guerra estava relacionada com os gastos sociais do Estado, o poder das organizações sindicais e suas reivindicações por reajustes nos salários, levando à destruição dos lucros empresariais e à inflação.

A solução para a tal crise, segundo os neoliberais, partiria da diminuição dos gastos sociais e do poder dos sindicatos, da instauração de taxa de desemprego e de uma política de reforma fiscal. Para tanto, o Estado deveria ser forte para combater o avanço das reivindicações sindicais e no controle do dinheiro, mas parco nas intervenções econômicas e sociais.

O Consenso de Washington foi então um evento decisivo para demarcar as bases de atuação do neoliberalismo na América Latina e o Brasil foi deles que passou a seguir contundentemente as "regras do jogo". Vale destacar que a partir deste período, a sociedade é submetida a mudanças que invadem todas as esferas da vida social, registrando movimentos na economia, política, ideologia e cultura, conforme afirma Arcoverde (2008, p. 108).

> De meados da década de 1990 e até os dias atuais a sociedade brasileira vive e sofre processos de transformações econômicas e no mundo do trabalho, políticas, sociais, culturais e simbólicas em ritmo acelerado. Dentre tais transformações comparece a financeirização do capital, a internacionalização da economia ou globalização articulada com o ideário neoliberal, e o redimensionamento da divisão internacional do trabalho, como marcos importantes da expansão capitalista.

Associado a essa conjuntura, o fenômeno da globalização rompe as fronteiras nacionais em nome do desenvolvimento de uma economia que se articula mundialmente. O sistema capitalista se expande de maneira hegemônica, desafiando a existência de economias nacionais, moedas, fronteiras geográficas, religiões, culturas ou padrões sociais. A sociedade nacional abriu as portas para a sociedade global, definida por Ianni (1994, p. 3) como:

> [...] um processo histórico-social de vastas proporções, abalando mais ou menos drasticamente os quadros sociais e mentais de referência de indivíduos e coletividades. Rompe e recria o mapa do mundo, inaugurando outros processos, outras estruturas e outras formas de sociabilidade, que se articulam e se impõem aos povos, tribos, nações e nacionalidades. [...] Os territórios e as fronteiras, os regimes políticos e os estilos

> de vida, as culturas e as civilizações parecem mesclar-se, tensionar-se e dinamizar-se em outras modalidades, direções ou possibilidades. As coisas, as gentes e as ideias movem-se em múltiplas direções, desenraízam-se, tornam-se volantes ou simplesmente desterritorializam-se. Alteram-se as sensações e as noções de próximo e distante, lento e rápido, instantâneo e ubíquo, passado e presente, atual e remoto, visível e invisível, singular e universal. Está em curso a gênese de uma nova totalidade histórico-social, abarcando a geografia, a ecologia e a demografia, assim como a economia, a política e a cultura.

Tal perspectiva se alastra, reconfigurando o papel dos Estados nacionais, que passam a buscar a inserção no mercado global, através da associação às empresas transnacionais, instituições financeiras e organismos multilaterais. O Estado reformado diminui seu papel interventor, mas ainda assim se mostra forte, pois o "[...] que muda é a direção socioeconômica da atividade e da intervenção estatal, estabelecendo novas regras para governar a favor do grande capital financeiro" (IAMAMOTO, 2011, p. 123). As nações atuam no desenvolvimento de medidas que liberalizam o mercado e incentivam o livre comércio, estruturando a base para a consolidação do capital financeiro.

A mundialização do capital se ancora na financeirização da economia, com a ideia de que as transações financeiras são capazes de gerar lucro, ou seja, de que o dinheiro por si só é capaz de se reproduzir. As atividades especulativas, apesar de se apoiarem na criação de mais-valia da esfera da produção material, acabam por causar a sua estagnação e até destruição (IAMAMOTO, 2011).

O padrão de produção e consumo em massa do fordismo é substituído por um modelo que a produção é determinada pelos níveis de consumo, o toyotismo. O trabalhador já não opera somente uma máquina, ele deve estar preparado para ser multifuncional, polivalente. No novo modelo de gestão, é também chamado a contribuir nas decisões da empresa. Programas de incentivo ao treinamento e à participação envolvem ideologicamente e cobram cada vez mais compromisso da classe trabalhadora com o crescimento dos negócios. A segurança no trabalho é restrita a poucos

funcionários, que suprem a demanda através da realização de horas extras e ainda resgatando do passado os modos mais precarizados das relações de trabalho, materializados através de subcontratações, terceirizações e vínculos temporários (ANTUNES, 1998).

As mudanças no mundo do trabalho são impulsionadas pela intensificação de tecnologias difundidas pelo mundo que facilitam a queda do modelo de produção fordista-taylorista e a expansão da acumulação flexível. O aperfeiçoamento de técnicas de informação possibilita que partes de uma mesma mercadoria sejam produzidas por diversos países e que a comunicação e as decisões sejam estabelecidas em tempo real.

O campo ideológico desse novo período também sofre transformações. O discurso neoliberal estabelece que os seres humanos tenham plena liberdade para o seu desenvolvimento, estimulando a competitividade, o individualismo e creditando unicamente ao indivíduo a responsabilidade por sua história de vida. A cultura passa a responder aos anseios dos nichos de mercado, onde se estabelecem padrões de mercadoria que subjugam as diferenças das diversas localidades.

Tais transformações trazem profundos impactos sobre o mundo. A questão social mantém os elementos que baseiam a sua existência, pois continuamos a viver subsumidos à regência da acumulação capitalista, mas, sob essa conjuntura, apresenta expressões que levam a repercussões nefastas sobre a vida da classe trabalhadora.

Somente no plano do discurso ideológico é que a proposta de desenvolvimento dos Estados nacionais na economia mundial se dá de maneira igualitária. Concretamente, verifica-se que a inserção dos países periféricos no circuito global reproduz o que se constata através da história, o lugar de subordinação e de dependência. Neves (2009, p. 42) afirma que:

> O fenômeno da globalização expressa também um espraiamento célere de um modelo excludente e liberado de qualquer freio político-institucional. O que move esse modelo são interesses concretos, particulares, das forças econômicas mais poderosas do mundo – com destaque para o papel e desempenho hegemônico dos Estados Unidos.

Tal fenômeno é norteado pelos interesses do grande capital, que se perpetua através da busca incessante por volumes cada vez maiores de capital advindo de especulações financeiras. Com a instabilidade e turbulências da economia, as crises financeiras assolam os países com frequência, com resultados drásticos nos países mais vulneráveis.

As grandes corporações descentralizam-se, mas buscam regiões onde há a flexibilização das relações de trabalho e, portanto, possibilidade de maior exploração de mão de obra barata. Os países periféricos sofrem intensamente com essas estratégias, ao mesmo tempo em que precisam se mostrar competitivos frente aos demais países, acentuam ainda mais as desigualdades regionais e sociais. Desta forma, o capital financeiro com a sua autonomia de investimento ofusca as possibilidades de organização dos governos nacionais e locais para a promoção do desenvolvimento.

O mundo do trabalho traz mudanças que refletem diretamente na vida e organização do proletariado. A associação da flexibilização das relações de trabalho, a intensificação tecnológica e a livre atuação do mercado provocam a passagem do desemprego eventual para o estrutural.

Sobre a atuação do Estado, cabe destacar que na conjuntura em que mais a classe trabalhadora necessita acessar instrumentos de proteção social, pois é atingida pela falta de segurança no trabalho, ele retrai sua ação, negando muitos dos direitos sociais conquistados no Welfare State desenvolvido nos países europeus.

A Reforma do Estado, estruturada pelo neoliberalismo, coloca as políticas sociais no centro do embate político e econômico, tendo em vista que passam a ser vistas como paternalismo do Estado, geradoras de desequilíbrio, acessadas via mercado e não como direito social. Na entrada do século XXI, elas transformam-se profundamente, configurando-se agora como restritas, seletivas, focalizadas e com apelo à privatização. Segundo Behring (2000, p. 14), a proposta do Estado se traduz através de:

> Uma política social residual que soluciona apenas o que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade e da família. O carro-chefe dessa proposição é a renda mínima, combinada à solidariedade por meio das organizações

> na sociedade civil. A renda mínima não pode ter um teto alto, para não desestimular o trabalho, ou seja, há uma perversa reedição da ética do trabalho, num mundo sem trabalho para todos.

Todas as transformações analisadas levam a processos cada vez maiores de opressão e subalternização da classe trabalhadora pelo mundo. Os lugares, antes protegidos pelos Estados-nações, passam agora por um processo de subalternização ao poderio do mercado financeiro global. Os sujeitos sociais passam a admitir como mais que necessária uma análise e articulação entre as determinações do capital desenvolvido em escala mundial com as configurações assumidas pelo mesmo nas escalas locais.

A retomada do debate sobre o território

A categoria território já era discutida por alguns teóricos na Modernidade. Há nas Ciências Sociais um importante legado de conhecimento construído acerca da mesma. Durante um tempo ela foi abandonada como referência sobre a questão espacial, em função da noção de região.

O conjunto de transformações societárias e, em especial, a globalização promove uma passagem da autonomia de cada lugar para uma realidade em que a sociedade é universal. O poder que era exercido pelo Estado-nação, tendo como base o seu território, é transferido para o cenário mundial, sendo conduzido por um conjunto de organizações transnacionais. O deslocamento, o desenraizamento, a fluidez, a circulação, a integração e, ao mesmo tempo, a fragmentação produzem a desterritorialização. Os lugares, no entanto, não se entregam a este processo de globalização sem resistência, pois como diz Ianni (1999, p.78):

> Apesar da ocidentalização contínua e reiterada, contraditória e desigual, o que a história revela é uma pluralidade de mundos. Muitas e diferentes formas de vida e trabalho, pensar e sentir, ser e imaginar. De par-em-par com a ocidentalização, criam-se e recriam-se distintas formas civilizatórias.

Muitos teóricos passam a reconhecer que a reprodução das dimensões global e local se estabelecem de maneira contraditória. Sendo assim, nos anos 1970 difunde-se a necessidade no meio científico de discutir em profundidade tal relação, donde se resgata como conceito explicativo da realidade a categoria território. Dentre os teóricos estudados, destacaremos os trabalhos de Raffestin (1993) e Santos (1998).

Raffestin (1993) delimita a existência de diferenças nos conceitos de espaço e território. Espaço para ele é a realidade material, que existe antes de qualquer ação e conhecimento. Já o território é composto por relações de produção e, portanto, relações de poder. Estas não ficam restritas somente ao Estado, todas as pessoas que empregam energia em alguma ação contribuem para a formação de territórios. Sendo assim, o poder é desenvolvido pelos homens através das relações sociais, se manifestando em múltiplas escalas. Segundo o autor (1993, p. 9),

> O Estado está sempre organizando o território nacional por intermédio de novos recortes, de novas implantações e de novas ligações. O mesmo se passa com as empresas ou outras organizações, para as quais o sistema precedente constitui um conjunto de fatores favoráveis e limitantes. O mesmo acontece com um indivíduo que constrói uma casa ou, mais modestamente ainda, para aquele que arruma um apartamento. Em graus diversos, em momentos diferentes e em lugares variados, somos todos atores sintagmáticos que produzem "territórios".

Raffestin (1993) estabelece que mesmo que os limites não estejam explícitos e não sejam abordados, fica claro que ao se tratar de território há a delimitação da ação de poder de um dado grupo sobre um lugar. Com este autor, amplia-se, pois, a noção de território como um poder exercido somente pelo Estado, passando a situá-lo em todas as relações de poder espaciais.

Santos (1998) situa que a importância da análise social sobre o território se dá pelo seu uso e não apenas pelo seu caráter espacial. Delimita aí que, apesar de ser constituído de formas, o território usado é formado pelo conjunto de objetos, que é tudo o que existe na Terra, e de ações,

que são processos humanos dotados de propósito. Ele ressalta ainda que no contexto de globalização, os territórios funcionam através de horizontalidades, compreendidos como espaços contíguos ligados por uma continuidade territorial e ainda através das verticalidades, formados por pontos distantes e ligados por redes. O espaço local, segundo ele, é o espaço vivido por vizinhos, de resistência e solidariedade da sociedade civil, enquanto as redes técnico-científico-informacionais são comandadas por um conteúdo ideológico de globalização perversa, expressando assim um embate entre as dimensões local e global.

Neste processo, as relações de produção no capitalismo mundializado conduzem os territórios a se integrarem às redes, que são subsidiadas pela ciência, tecnologia e informação colocadas a serviço de poucos e conduzidas por agentes externos. Com isso, vive-se uma alienação por grande parte dos homens que produzem e reproduzemmodos de vida que lhes são estranhos. Sobre esta questão, Santos (1999, p. 18) pontua que:

> Quem produz, quem comanda, quem disciplina, quem normatiza, quem impõe uma racionalidade às redes é o Mundo. Esse mundo é o do mercado universal e dos governos mundiais. O FMI, o Banco Mundial, o GATT, as organizações internacionais, as Universidades mundiais, as Fundações que estimulam com dinheiro forte a pesquisa, fazem parte do governo mundial, que pretendem implantar, dando fundamento à globalização perversa e aos ataques que hoje se fazem, na prática e na ideologia, ao Estado Territorial.

Ainda para Santos (1999), o movimento de resistência aos ditames externos começa a ser travado no lugar, e, através da base de vida comum, é possível estabelecer normas que se coloquem a serviço de toda coletividade. Pensar na construção de uniões horizontais exige a adoção de novas formas de produção e de consumo, problematizadas politicamente e voltadas para a construção de estratégias com o objetivo do atendimento aos interesses locais. A partir do conhecimento da realidade do território, é, segundo o autor, que se pode aprender a ampliar as resistências para as outras escalas.

Desta maneira, delimitado ou não e podendo ter diferentes escalas, consideramos que o território é o lócus onde se travam as relações sociais e que, contraditoriamente, reúne aspectos da vida cotidiana produzida localmente e ainda absorve as decisões impostas mundialmente. Tal concepção estabelece, pois, uma separação clara do conceito do mesmo com conceitos como espaço, lugar ou região.

Diante das considerações feitas pelos autores, observa-se que a noção de território é permeada por contradições. É no território que se expressam as lutas de classes, mas observa-se que essas importantes determinações do território são esquecidas quando adotadas na execução de políticas sociais.

Destaca-se a visão de Schneider e Tartaruga (2004) quando afirmam que o uso do território enquanto abordagem para instrumentalizar a prática, ou seja, a ação do Estado, ignora o arcabouço teórico desenvolvido pela ciência, neutralizando suas contradições e sua vinculação com a reprodução de relações sociais desiguais e passa a estabelecer o território apenas como sinônimo de espaço ou região para delimitar sua proposta de intervenção. Sobre esta questão, Schneider e Tartaruga (2004, p. 11) colocam que:

> Desse modo, a abordagem territorial do desenvolvimento pressupõe a ação sobre o espaço e a mudança das relações sociais nele existentes. Portanto, seus objetivos são, prioritariamente, instrumentais e práticos e, por esta razão, não se pode reivindicar ou reclamar das perspectivas ou abordagens territoriais por serem a-teóricas, pois foi exatamente com esta finalidade que foram elaboradas.

Neste processo de vinculação do território como enfoque responsável pela promoção do desenvolvimento, Schneider e Tartaruga (2004) afirmam que tal estratégia decorre de duas razões: a difusão da ideia de que os modelos de produção flexíveis e baseados numa dinâmica territorial apresentam resultados interessantes, diante da reestruturação do capital, daí ganha destaque o conceito de arranjos produtivos locais; e a outra

razão seria a crise do Estado, a sua passagem de indutor para regulador da economia e necessidade de participação de outras instituições nas decisões estatais, e por isso a criação de novas referências estatais que garantam a participação da sociedade civil e se coloquem entre as esferas local, regional, nacional e global. Segundo os autores (2004, p. 13):

> [...] assiste-se a uma verdadeira instrumentalização do território, quer seja através da abordagem das transformações produtivas que partem das mudanças na economia industrial para mostrar que estes processos possuem uma territorialidade, ou através do enfoque político e institucional que busca mostrar que o território torna-se a nova unidade de mediação entre o espaço e os atores locais e as demais esferas regionais e nacionais. Tanto num caso como noutro, o território deixa de ter um sentido heurístico e conceitual, conforme apontado anteriormente, e assume a condição de uma abordagem ou um enfoque.

Entendendo que o território é um espaço de reprodução das relações sociais, e, portanto, um campo frutífero para a compreensão dos conflitos gerados por essas relações, observamos que a abordagem territorial de desenvolvimento tem se colocado, a partir do reconhecimento de muitos, como uma possibilidade de intervenções qualificadas no campo das políticas sociais. "O território é o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento." (COUTO, et al, 2010, p. 50).

Sobre esta questão, resgatamos a ideia de horizontalidades e verticalidades de Santos (1998). Diante dessas possibilidades, constatamos que a disseminação deste modelo de gestão, apesar de se apresentar como um fértil espaço de questionamento das relações desiguais e com viabilidade de reacender a luta de classes nas territorialidades, tem, na verdade, servido como estratégia do Estado para disseminação da crença de que o país tem condições de promover um modelo de desenvolvimento que beneficiará a todos através do foco das intervenções nos territórios, consolidando assim a ideologia do consenso de classes.

> É necessário evidenciar com rigor teórico-metodológico que o debate difundido hegemonicamente com apelo às políticas sociais territoriais e territorializadas estão carregadas da expressão ideológica e política pós-moderna, para a formação de novos pactos e consensos sociais, em prol da manutenção do status quo (ABREU, 2012, p. 06).

Para uma adequação das políticas sociais em tempos neoliberais, foi necessária uma redefinição no seu modelo de gestão para potencializar uma ação estatal focalizada, ao mesmo tempo em que tal proposta também responde às expectativas da globalização ao estimular o desenvolvimento local.

Com a abordagem territorial, as políticas sociais se aproximaram das realidades locais, com um orçamento público ainda baseado na concepção da redução de gastos sociais e com foco na transferência de renda para dinamização da economia e adesão das massas.

Possibilidades do uso da abordagem territorial na política de educação profissional e tecnológica implementada pelos institutos federais de educação, ciência e tecnologia

Para atender a lógica de inserção nacional no mundo globalizado, o Estado brasileiro, sob a influência de organismos internacionais, referenciou-se em experiências exitosas de outros países para a implementação de políticas sociais demarcadas a partir dos territórios, exaltando uma lógica de potencializar o desenvolvimento local para a sua integração à economia global.

Desta forma, o Estado brasileiro assumiu o conceito do desenvolvimento territorial. As intervenções do Estado utilizando a abordagem territorial de desenvolvimento estão amparadas no objetivo fundamental da Carta Magna de 1988, onde estão estabelecidos os propósitos da erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades

sociais e regionais. Nela, há também a ênfase aos princípios de descentralização e municipalização das políticas sociais.

Destacam-se o uso desta abordagem nas políticas de desenvolvimento rural, como se vê no documento "Referências para o Apoio ao Desenvolvimento Territorial", do Ministério de Desenvolvimento Agrário (2004, p. 3), onde fica estabelecida a missão da Secretaria de Desenvolvimento Territorial como a de "[...] apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas".

Na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério de Integração Nacional e Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), fica clara a ideia de que para a consolidação de um desenvolvimento territorial é necessária a atuação de todas as áreas do governo, dentre elas o Ministério de Educação, que segundo o documento é um dos ministérios "[...] diretamente responsáveis pelas políticas de forte impacto social".

Os Planos Plurianuais do Governo Federal de 2008-2011 e 2012-2015estabelecem como desafio nacional a redução das desigualdades regionais. O primeiro estabelece como objetivo a redução das desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional, já o plano de 2012-2015 delimita quatro cenários e dentre eles está a caracterização e projeções para o cenário regional, que estabelece a educação como uma das políticas capazes de reverter as discrepâncias entre os territórios da nação.

Através da Política de Educação, no ano de 2008, são criados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que se propõem a desenvolver um novo modelo de educação profissional e tecnológica no país. Logo, o governo federal espera com este investimento formar sujeitos qualificados de acordo com demandas que o atual modelo econômico adotado pelo país requisita.

O Estado se propôs, através dos Institutos Federais, a estabelecer um salto qualitativo na educação profissional e tecnológica do país. Em seu discurso há a promessa de mudança de paradigma, desta vez a prioridade é para a promoção de justiça social e equidade para logo em seguida serem

citadas a competitividade econômica e a geração de novas tecnologias. Haddad (2008, p. 18) afirma no Plano de Desenvolvimento da Educação que "[...] talvez seja na educação profissional e tecnológica que os vínculos entre educação, território e desenvolvimento se tornem mais evidentes e os efeitos de sua articulação, mais notáveis".

Os Institutos Federais são instituições autônomas com a função social de oferta de educação superior, básica e profissional, especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica em diferentes níveis e modalidades de ensino, estabelecido pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Assumem o papel de redistribuir os benefícios sociais, oportunizar a criação e o resgate da cidadania e diminuir a desigualdade, onde a centralidade no mercado promete ser secundarizada pelos movimentos de inclusão social.

Essa institucionalidade foi criada para estimular, num contexto de globalização através da educação, a inserção do território em que se instala na competitiva economia mundial, com a intenção de romper com a lógica de mero produtor de mão de obra qualificada para o mercado e apostando na formação de sujeitos críticos capazes de intervir e transformar sua realidade local.

> A razão de ser dos Institutos Federais [...] está associada à conduta articulada ao contexto em que está instalada; ao relacionamento do trabalho e desenvolvimento; à vocação produtiva de seu *lócus*; à busca de maior mão-de-obra qualificada neste mesmo espaço; à elevação do padrão do fazer de matriz local com o incremento de novos saberes (BRASIL, 2008, p. 25).

Os Institutos Federais, ao referenciarem sua política de educação profissional aos territórios, assumem a tarefa de disseminação de conhecimentos apropriados às localidades. A discussão sobre a influência da ciência e da tecnologia no território remete ao pensamento de Santos (2002). Ele destaca a importância da relação existente entre técnica e espaço, afirmando que a técnica tem uma grande influência nas configurações do espaço,

assim como o espaço também é capaz de redefinir técnicas anteriormente elaboradas. Se, historicamente, o espaço era reconhecido por suas paisagens naturais, atualmente é fácil observar que eles estão cada vez mais artificiais e permeados pelas criações humanas. Sendo assim, a técnica se revela como um instrumento importante na transformação dos territórios.

Cabe destacar que as técnicas têm sido historicamente apropriadas desigualmente nos territórios, sendo elaboradas para subsidiar as classes dominantes e deixando grande parte da população à margem do avanço e do usufruto do conhecimento e das novas tecnologias produzidos ao longo do tempo. "Em nenhum caso a difusão dos objetos técnicos se dá uniformemente ou de modo homogêneo. Essa heterogeneidade vem da maneira como eles se inserem desigualmente na história e no território, no tempo e no espaço." (SANTOS, 2002, p. 39). Sendo assim, as técnicas exerceram um papel primordial na viabilização da mundialização do capital.

Os Institutos Federais integram, portanto, a estratégia do Estado de proporcionar a oportunidade de acesso das camadas populares à educação e de solução para reverter os índices de desigualdade, ao mesmo tempo em que atende às necessidades do mercado e de tentativa de desenvolvimento nacional através da inserção dos territórios no circuito da mundialização do capital.

Apesar do discurso presente nos documentos institucionais, a criação dos Institutos Federais como instrumento de expansão de educação profissional e tecnológica configura-se então como um modelo alternativo e mais eficiente às necessidades do capital de formação de capital humano quando comparado à educação superior, pois apesar de se comprometer com a produção de ciência e tecnologia, há pouco investimento nas políticas institucionais de desenvolvimento de pesquisa e inovação voltadas ao desenvolvimento das localidades. Tais instituições partem então de uma lógica de política que garante uma formação mais rápida e menos dispendiosa à "universidade de pesquisa", que vem sendo implementada na América Latina, nos últimos anos, a partir das orientações do Banco Mundial (OTRANTO, 2006).

Tomando como base dados do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF,

2011), enquanto os investimentos são de cerca de R$ 7 milhões por unidade de educação profissional e tecnológica, para a implantação de um campus universitário é necessário um montante de R$ 14 milhões. Desta maneira, conforme estabelecem os critérios para a definição das instalações dos novos campi, os Institutos Federais se inserem em territórios onde prevalecem elevados níveis de pauperização, que condiz com a lógica da política de profissionalização característica de suas primeiras iniciativas, ensinar um ofício, através da disciplina e adestramento, aos "[...] desvalidos da sorte, desfavorecidos da fortuna ou classes desprovidas", estabelecendo a possibilidade de inserção no mundo do trabalho, concomitante à necessidade de controle dessa classe, que aos olhos do Estado tinham hábitos e vícios prejudiciais ao desenvolvimento do país.

Cabe destacar ainda que na ordem capitalista, é ilusório pensar que territórios de economias dependentes e subordinadas ao grande capital serão inseridas no competitivo fluxo produtivo e financeiro mundial. No Brasil, isso ainda torna-se mais difícil, tendo em vista a intensidade da desigualdade social gerada por uma cultura em que as camadas dominantes se associaram entre si e com as burguesias dos países centrais para se apropriarem de toda a riqueza social, destinando à classe trabalhadora apenas o mínimo para sua sobrevivência e reprodução do sistema.

Por outro lado, visualiza-se nos Institutos Federais, como instituições que implementam uma política social de caráter formativo e que se desenvolve nos territórios, e, portanto, aproximada da realidade da classe trabalhadora, a sua capacidade de formular ações que estimulem a autonomia dos sujeitos, que, dotados de capacidade crítica e criativa, questionem a realidade atual e busquem a construção de uma sociedade igualitária.

Considerações finais

Entendendo o território como o lócus das relações sociais e que na sociedade capitalista elas reproduzem a desigualdade social, sabemos que esse território é permeado por contradições e lutas sociais. Quando utilizado pelas políticas sociais, os conflitos não são problematizados e o que há é o

uso do conceito território como se o mesmo se restringisse às suas formas e delimitações geográficas.

Com a política de educação profissional desenvolvida pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia não tem sido diferente, a abordagem territorial de desenvolvimento foi adotada na tentativa de inclusão dos locais onde se instalam os campi na competitiva economia global, sem o questionamento das possibilidades de concreção diante da realidade atual. Trabalhar com a perspectiva territorial exige a compreensão das contradições presentes no território, bem como suas potencialidades traduzem um compromisso somente com a manutenção e reprodução do capitalismo, em que num território somente uma pequena parcela da população se beneficia de um sistema de produção e a maioria da população continua subjugada a esses poucos e a sofrer privações, pois não encontra possibilidades de participação equitativa na produção dos bens materiais.

Apesar disto, seguindo a perspectiva de Santos (1998) da existência contraditória no território de movimentos de horizontalidades e verticalidades, vislumbramos que no território pode-se estimular o encontro das coletividades e assim o questionamento da realidade atual e a luta pela construção de um desenvolvimento que possa ser acessado por todos.

Cabe destacar também que o atual momento desta política, dotada de uma nova institucionalidade desde o ano de 2008, é favorável à reflexão e ação sobre os caminhos a serem trilhados, gerando possibilidades de uma discussão sobre as práticas educativas no âmbito dos Institutos Federais que possibilitem o desenvolvimento que beneficie a coletividade nos territórios.

Referências

ABREU, Maria H. E. O debate sobre o território no contexto das políticas sociais no Brasil em tempos de capitalismo tardio**.** In: *Anais*... XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, Juiz de Fora, 2012.

AGUIAR, Marcos Daniel Schmidt et al. *Do desenvolvimento ao desenvolvimento territorial sustentável:* os rumos da região do Vale do Taquari no início do XXI.In: Pesquisa Production des PolitiquesetCompromisInstitutionnelsautour Du Développement Durable, 2008.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Editora Cortez, 1998.

ARCOVERDE, Ana C. B. Serviço Social e questão social na globalização**.** In: *Serviço Social e Realidade,* v. 17, n. 1. Franca/São Paulo: UNESP, 2008.

BEHRING, E. *Política social no capitalismo tardio*, São Paulo: Editora Cortez, 2009.

BEHRING, E. Fundamentos de Política Social In: *Serviço Social e saúde:* formação e trabalho profissional. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

CONIF. Governo anuncia expansão da Rede Federal de Educação. Disponível em: http://www.conif.org.br/14-midia/ultimas-noticias/198-governo-anuncia-expansao-da-rede-federal-de-educacao.html. Acesso em: 24 abr. 2013.

HADDAD, Fernando. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.* Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. *Serviço social em tempo de capital fetiche***:** capital financeiro, trabalho e questão social. 4. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

IANNI, Octávio. *A sociedade global***.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999.

IANNI, Octávio. *Globalização:* Novo paradigma das ciências sociais. Estudos Avançados, 1994. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo. Acesso em: 19 ago. 2012.

NEVES, Márcia E. R. Políticas públicas e sociedade civil sob o registro da sociedade global. In: MOREIRA, Eliana M.; OLIVEIRA, Roberto V. (org.). *O fenômeno da globalização em perspectiva local e multidimensional.* João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2009.

OTRANTO, C. R. Desvendando a Política de Educação Superior do Governo Lula. In: *Universidade e Sociedade*, Ano XVI, n. 38, jun. 2006. Brasília: ANDES-SN, 2006. p. 18-29.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder***.** São Paulo, Ática, 1993. p.11-66; p.143-222.

SANTOS, Milton. *O retorno do território***.** In: SANTOS, Milton et al., Território, Globalização e Fragmentação. São Paulo: HUCITEC, 1998. p. 15-20.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço:* técnica e tempo; razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2002.

SCHNEIDER, Sergio; TARTARUGA, I. G. P..Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. *Raízes:* Revista de Ciências Sociais,v. 23, n. 1 e 2, jan/dez 2004. Campina Grande, Paraíba: Universidade Federal Campina Grande, 2004. p. 99-117.

05 Fluxos populacionais de mão de obra e política educacional para além do mercado: uma abordagem sobre o território estratégico de Suape

VALTEMIRA MENDES VASCONCELOS

Introdução

Antes da implantação do Porto de Suape, em 1978, a região onde está instalado o Complexo Industrial Portuário era um espaço tipicamente agrícola, no qual predominava a monocultura da cana-de-açúcar, assim como atividades pesqueiras de subsistência e de serviços turísticos voltados para os atrativos da costa litorânea formada por belas praias na região. Da implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape (CIPS), na segunda metade da década de 1970, até os dias atuais, a região sofreu gradual transformação espacial e econômica, passando de um espaço meramente agroindustrial e de atividades turísticas, para um dos complexos industriais mais importantes do Nordeste, com alteração marcante na função econômica dos municípios do Cabo de Santo Agostinho e de Ipojuca, o que fez surgir uma mudança no padrão paisagístico, cultural e demográfico. A monocultura da cana ainda está bastante presente, mas se mistura à massa de indústrias, refinaria, petroquímica e estaleiro, responsáveis por boa parte da economia do estado e pela criação de muitos postos de trabalho, fazendo surgir uma nova dinâmica demográfica na área, como será verificado mais adiante.

As transformações na estrutura produtiva no Brasil e as novas configurações do desenvolvimento regional que se delinearam a partir da década de 1970 trouxeram importantes alterações na dinâmica migratória nordestina. O Nordeste, que se caracterizava quase que exclusivamente como região expulsora de população, começou a se configurar como receptora. O processo de desconcentração econômica, amparado pelas políticas de incentivo ao investimento nas indústrias na região, vem influenciando o comportamento da migração a partir da década de 1980, havendo um destaque para os fluxos de retorno (CUNHA e BAENINGER, 2000). Além de ajudar a fixar a população em suas próprias localidades, evitando a emigração – a saída de população.

Foi diante desse quadro que muitas cidades do Nordeste brasileiro passaram a receber grandes empreendimentos estruturadores, fazendo com que houvesse uma atual configuração espacial, com mudanças de caráter agrário e turístico para industrial nos municípios, como também uma atual configuração demográfica, principalmente no que diz respeito aos fluxos populacionais. Nesse sentido, os fluxos populacionais vêm se tornando cada vez mais importante para o planejamento urbano das cidades e para uma adequada análise do processo de desenvolvimento territorial e das políticas sociais.

O elevado fluxo populacional em direção a uma região pode levar ao crescimento de sua população e, consequentemente, ao aumento da demanda por serviços urbanos. Dentro dessa lógica, devem ser consideradas, além dos problemas estruturais e sociais que induzem a população a migrar, as formas de integração dessa população no mercado de trabalho fora de seu lugar de origem e, ainda, seu acesso aos serviços públicos. O que se pode afirmar sem hesitação é que o dinamismo econômico tem rebatimento em modificações no espaço e no destino dos fluxos de população. Além de que, junto com o crescimento econômico torna-se imprescindível um aumento dos serviços públicos ofertados para a população local. A disponibilidade dos serviços públicos de educação, saúde, transporte, entre outros, assim como seu acesso pela população sempre esteve entre os principais problemas enfrentados pela sociedade brasileira. E com o crescimento populacional das cidades, tal fato tende a se agravar,

caso não haja uma adequada oferta desses serviços. Um dos fatores que tem contribuído para esse crescimento, principalmente em regiões estratégicas do ponto de vista econômico, é o elevado número de pessoas que se dirigem para essas localidades devido à oferta de empregos.

Um exemplo disso é o que vem ocorrendo com os municípios que fazem parte do Território Estratégico de Suape (TES), estes vêm passando por um processo de dinâmica territorial significativo a partir da implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape. A irradiação da influência do CIPS atinge oito municípios, os quais compõem o chamado Território Estratégico de Suape: Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Escada, Ribeirão, Sirinhaém e Rio Formoso – o centro do TES, formado por parte da área do Cabo de Santo Agostinho e por parte da área de Ipojuca. O CIPS apresenta-se como um dos polos econômico mais dinâmico do país e de acordo com dados da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco, o CIPS possui mais de 100 empresas em operação, gerando mais de 25 mil empregos diretos. Esse movimento gera, por sua vez, 15 mil novos empregos e outros 40 mil empregos na construção civil[1]. E tem sido intenso o fluxo de mão de obra que aflui para o TES, atraída pela oportunidade de emprego nos diversos postos de trabalho oferecidos pelas indústrias como poderá ser observado mais adiante.

No entanto, na área em estudo, é provável que esteja havendo uma insuficiência dos serviços públicos, sendo a insuficiência dos serviços de educação um dos problemas mais graves. A população é pouco qualificada em termos educacionais e técnicos, a maioria não está apta para ser absorvida pelas indústrias do CIPS, fazendo com que as empresas busquem mão de obra qualificada de fora do território[2].Vale salientar que a problemática diz respeito à insuficiência ou qualidade das políticas públicas de educação e ao acesso a elas pela população, uma vez que o déficit e/ou o

1 Disponível em: http://www.suape.pe.gov.br/home/index.php. Acesso em: 10 jul. 2012.

2 Os dados referentes a educação nos municípios em estudo podem ser verificados no item 3.1.

não acesso adequado à educação, por exemplo, se traduz na não inserção da população local no mercado de trabalho, principalmente quando a demanda tem sido cada vez mais por profissionais qualificados ou técnicos específicos. Tal fato faz com que empresas tendam a buscar mão de obra qualificada de fora da região, não absorvendo a população local. Ou seja, a busca de trabalhadores migrantes só vem agravar a problemática da desigualdade. E mais, para a população ingressar em cursos técnicos é necessário que esta tenha um mínimo de formação na educação básica[3], o que não é observado entre boa parte da população da área em estudo.

Diante disso, será discutida, no presente estudo, a temática dos fluxos populacionais de mão de obra, dentre eles as migrações e os deslocamentos temporários, assim como, a temática sobre educação, es+tas discutidas a partir do contexto das políticas públicas sociais.

A Questão do Território no Contexto da Atual Dinâmica Regional

No Brasil, diversas localidades vêm passando por transformações econômicas significativas nos últimos anos e isso se deve ao surgimento de inúmeros polos de desenvolvimento econômico e industrial. Tais polos são os responsáveis pelo desenvolvimento regional pelo qual vêm passando muitas das cidades brasileiras. Segundo Araújo (2000), é possível perceber que há um processo de novas polarizações e territorialidades em áreas mais dinâmicas do país. Em favor disso, surge uma nova organização do espaço brasileiro e do respectivo sistema de cidades. Muitas áreas do Nordeste vêm passando por tais processos, os quais são verificados a partir do surgimento de numerosos polos, tanto industriais quanto agrícolas, na região. No período em que a economia do país consolidava o mercado interno nacional e promovia sua integração produtiva, a região Nordeste

3 Por educação básica deve-se compreender o ciclo escolar iniciado no primeiro ano da educação infantil até o último ano do ensino médio.

deu partida na dinâmica nacional. Nesta fase, inicia-se a busca de novas frentes de investimentos em espaços que se situem além dos centros mais industriais do país, como o Sudeste, surgindo e desenvolvendo-se, no Nordeste, diversos subespaços dotados de estruturas econômicas modernas e ativas, focos de dinamismo, decorrentes do desempenho positivo apresentado pelas atividades econômicas da região. Estas estruturas são tratadas ora como frentes de expansão, ora como polos dinâmicos, ora como manchas ou focos de dinamismo. Tais características vêm contribuindo para tornar a realidade regional muito mais complexa. Essas mudanças fizeram surgir "novos Nordestes", mais diferenciados e dinâmicos, que vêm sendo caracterizados também por uma grande atração de retornados.

Esse processo desencadeia uma nova organização do espaço, o que pode ser observado em algumas das cidades do Nordeste que estão apresentando uma recente intensificação em sua dinâmica econômica. De maneira geral, os novos polos têm bastante importância no que diz respeito à nova organização do espaço em vigência no Brasil. Conforme Matos (1995), as teorias de centralidade e de desenvolvimento regional polarizado salientaram a importância dos fatores de atração. Estes se agrupam ao processo de formação das grandes concentrações urbanas e se associam aos requerimentos de mão de obra da expansão econômica concentrada. O processo de desconcentração resume as deseconomias de escala, derivadas dos custos crescentes associados a altas densidades no espaço urbano e a atração exercida pelas cidades secundárias, ao se tornarem importantes do ponto de vista das vantagens aglomerativas.

De acordo com Santos (2008), na história das civilizações, as regiões se configuraram por meio de processos orgânicos expressos pela territorialidade de um grupo, onde se prevalecia a identidade, exclusividade e limites. Com o processo de globalização há quem fale do fim das diferenciações regionais, provocada pela expansão do capital hegemônico, entretanto, o tempo acelerado, acentuando a diferenciação dos eventos, aumenta a diferenciação dos lugares.

A partir do contexto, observa-se que o entendimento do território para os estudos sobre fluxos populacionais e políticas sociais toma uma

força e importância tal nas análises realizadas, sejam a partir de órgãos públicos, seja a partir de análises realizadas pelas academias, em pesquisas sobre desenvolvimento, que se faz necessário priorizá-lo no presente estudo. O território tradicionalmente foi muito utilizado por geógrafos a fim de realizarem estudos sobre a distribuição de componentes populacionais e econômicos no espaço, no entanto, a categoria território vem ganhando força nas discussões de diversos campos do conhecimento, a exemplo dos estudos sobre políticas sociais, uma vez que a análise do território é indispensável para uma adequada formulação das políticas sociais a serem executadas em um determinado espaço.

Segundo Koga (2003, p. 33), "[...] o território representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território", é nele onde se concretizam as relações sociais, de vizinhança e solidariedade, assim como as relações de poder, e é nele onde as desigualdades sociais tornam-se evidentes. A autora coloca o território como chão concreto das políticas, a raiz dos números e a realidade da vida coletiva, assim de acordo com ela, o território pode significar um novo aporte para o debate no campo das políticas públicas.

Santos (2008) destaca a importância da categoria território para os estudos geográficos. O território de acordo com o autor pode ser considerado como o palco de operação de diversos agentes, sejam eles locais ou globais, e se formando a partir das relações entre fixos e fluxos, os primeiros permitem ações que modificam o lugar, quanto aos fluxos, estes são o resultado das ações que se instalam nos fixos, modificando a sua significação e o seu valor.

Para Raffestin (1993), o espaço é anterior ao território, formando-se este a partir do espaço. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente, o ator "territorializa" o espaço. Entretanto, o autor afirma que o território não é o espaço, mas se apoia nele. O território é, assim, um local de relações, só existindo em função dos objetivos intencionais do ator, podendo ser tido como o espaço apropriado por e a partir das relações de poder. O território é, assim, o "espaço político" por excelência. Nesse sentido, não se pode falar de território sem se voltar ao espaço e nem se pode falar de espaço sem se direcionar ao território, uma vez que o espaço

pode ser visto como um território, quando são levadas em consideração as relações de poder existentes.

A desconstrução do território muitas vezes se apresenta com o termo "desterritorialização" que, segundo Haesbaert (2007), poderia significar a diminuição e o enfraquecimento do controle de fronteiras, aumentando assim a dinâmica, a fluidez, a mobilidade, seja de pessoas, de bens materiais, de capital ou de informações. Ainda para este autor, não se pode considerar que o território esteja desaparecendo, ou seja, que esteja havendo a aniquilação do espaço pelo tempo, uma vez que podemos conceber uma espécie de "territorialização" no movimento, devendo-se estar atento a que tipo de mobilidade esta sendo tratado. No caso do migrante, este é parcela integrante, ou se ainda não o é, está em busca de integração, num período marcado pela flexibilização e precarização das relações de trabalho. O melhor seria optar pelo qualificativo "desterritorializado", uma vez que este termo pode ser utilizado para os migrantes de classes subalternas em sua relação de exclusão na ordem socioeconômica capitalista, mas dificilmente pode ser utilizado para as classes privilegiadas. Ainda segundo o autor (2007, p. 237):

> [...] um dos fenômenos mais freqüentemente ligados à desterritorialização diz respeito à crescente mobilidade das pessoas, seja como novos nômades, vagabundos, viajantes, turistas, imigrantes, refugiados ou como exilados – expressões cujo significado costuma ir muito além de seu sentido literal, ampliando-se como poderosas (ou ambivalentes, assim, controvertidas) metáforas [...]. Entretanto, até que ponto a mobilidade geográfica pode ser vinculada à desterritorialização.

De fato, para parte dos migrantes, há certa perda de identidade no lugar de destino, fazendo com que o migrante não se sinta como parte integrante no atual espaço. Mas este certamente está em busca dessa integração e, muitas vezes, consegue.

Os territórios podem ser construídos tanto ao nível local, quanto ao nível nacional, cada um sofrendo alterações em suas distintas escalas es-

paciais, mas, também, sofrendo alterações em suas relações sociais com o passar do tempo. Daí a necessidade de se voltar à história da formação territorial de um determinado espaço, como defende Manuel Correia de Andrade. Segundo o autor, o conceito de território liga-se a ideia de domínio ou gestão de uma área, ou seja, "[...] a formação de um território dá as pessoas que nele habitam a consciência de sua participação, provocando o sentido de territorialidade". (ANDRADE, 1995, p. 20).

Em outras palavras, determinado espaço que possuía relações de poder caracterizadas por servidão entre o trabalhador do campo e seu "senhor" podem sofrer mudanças ao longo do tempo em virtude de uma grande crise nacional na produção de certo produto. Tal crise pode possibilitar a mudança do perfil econômico desse espaço, ou seja, uma área anteriormente produtora de algodão, em virtude de uma crise, tenta buscar outros meios de crescimento e desenvolvimento econômico que não necessariamente impliquem em relações de servidão.

Diante do exposto, a análise do território torna-se crucial para o entendimento sobre fluxos de capital e população, na medida em que tais fluxos, sejam de saída, sejam de entrada de capital ou de população, podem mudar a configuração territorial do espaço. Nesse sentido, a influência do território para a instalação de um polo industrial, por exemplo, pode vir mudar a configuração populacional de um determinado espaço, ao atrair população de outras localidades, a fim de servir de mão de obra para esta indústria. A partir daí, as relações sociais anteriormente existentes nesse espaço se transformam, e podem interferir na aplicação das políticas sociais.

Fluxos de mão de obra e política educacional

Em meio ao processo de desenvolvimento regional, pelo qual vem passando muitas das cidades brasileiras, pode ser notado que a discussão sobre fluxos populacionais e políticas sociais torna-se relevante para o atual contexto regional. Esse novo desenvolvimento regional e econômico vem sendo marcado pela implantação de polos em diversos espaços do país, que

se caracterizam pela industrialização pesada e que anteriormente eram instalados em regiões onde a economia já era bastante desenvolvida, a exemplo do Sul e Sudeste do Brasil.

Essa realidade vem trazendo mudanças significativas nos padrões dos movimentos populacionais no Brasil, e em particular na região Nordeste. Considerado um polo expulsor de população durante anos, atualmente essa região vêm conseguindo reter e mesmo atrair mão de obra. Os fluxos que se davam anteriormente como emigração, a saída ou fuga da população para outros lugares, hoje vêm se tornando relevantes os fluxos de entrada, a exemplo da imigração e migração de retorno. Somados a estes também vêm surgindo novos fluxos com características sazonais ou temporárias. Estes são fluxos pendulares ou fluxos de trechos. Os primeiros se dão entre municípios vizinhos, podendo ser dentro de uma mesma região metropolitana ou não, e se dão quase que diariamente. Os segundos dizem respeito aos fluxos de trabalhadores de outras localidades, na maioria das vezes de outros estados que são "recrutados" por empresas instaladas nos polos industriais para servirem de mão de obra[4]. Os diversos tipos de migração, seja ela de longa ou curta distância, temporária ou sazonal, assim como a mobilidade pendular são modalidades de fluxos populacionais e devem ser tratados como cruciais para o entendimento da dinâmica regional de um lugar, assim como para a formulação de políticas socais.

Os movimentos migratórios no Brasil assumiram grande expressão a partir dos anos 1950 num processo concomitante com a intensa urbanização do período e um acirramento das desigualdades regionais, estando interligados muitas vezes à concentração da atividade econômica, aliada à produção de um excedente populacional no campo e à própria incapacidade das áreas urbanas das regiões mais atrasadas em absorver

4 Para mais informações a respeito dos fluxos de trechos ver: FONTES, Edilza. O peão de trecho e o peão de casa: identidade operária entre os trabalhadores da construção civil de Barcarena no canteiro de obras da ALBRAS/ALUNORTE. Novos Cadernos NAEA, Belém, v. 6, n. 1, p. 65-82, jun. 2003. Disponível em: http://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewArticle/83. Acesso em: 23 jan. 2014.

essa população (PATARRA, 2005). Entretanto, os fluxos populacionais vêm se apresentando com novas características, atualmente, torna-se cada vez mais comum os deslocamentos temporários e os fluxos diários de pessoas.

A partir dos anos 1980, as dinâmicas econômica, social e demográfica brasileiras passaram por significativas transformações que tiveram implicações nos processos de redistribuição espacial da população e urbanização, principalmente no que se refere ao padrão concentrador de algumas regiões, que durante décadas, caracterizou a dinâmica demográfica nacional. Nesse sentido, diversificaram-se as formas de assentamentos humanos, como também ganharam importância, na dinâmica demográfica nacional, novos espaços regionais e outros tipos de mobilidade populacional que apenas a migração (CUNHA, 2003).

Segundo Becker (2006, p. 323), "[...] a migração pode ser definida como mobilidade espacial da população. Sendo um mecanismo de deslocamento populacional, reflete mudanças nas relações entre as pessoas (relações de produção) e entre essas e o seu ambiente físico."

Desigualdades nas taxas de crescimento econômico, na oferta de empregos e no nível de salários tendem a criar áreas propensas à evasão populacional e áreas destinadas à atração migratória, originando fluxos populacionais em busca de trabalho ou melhores rendimentos. Do outro lado, a disponibilidade de serviços públicos e políticas sociais nas áreas mais dinâmicas se constituem em fatores que potencializam a migração (BAENINGER, 2000).

Entretanto, vale salientar que a mobilidade espacial de pessoas no Brasil passa a ser rediscutida de outras formas, surgindo noções como circularidade, retorno, contra-urbanização e residência base, fazendo aparecer tipos de deslocamentos com destinos, duração e periodicidade diversos, que não necessariamente implicam em mudança de residência. As estratégias dos migrantes se alteram em função da nova realidade, da flexibilidade produtiva e precariedade do mercado de trabalho. No caso brasileiro, outra modalidade de deslocamento populacional, que não é considerada migração, é a mobilidade pendular (OLIVEIRA, 2006). Esta em que o indivíduo se desloca diariamente para estudo ou

trabalho. Desse modo, a natureza dos deslocamentos pendulares difere substancialmente da compreendida pelos movimentos migratórios, embora ambos impliquem fluxos de pessoas no território.

O contexto acima nos indica que a discussão sobre fluxo de mão de obra torna-se muitas vezes indispensável para o entendimento de algumas políticas públicas de corte social, a exemplo das políticas públicas de educação, na medida em que são muitos os fluxos de mão de obra especializada para áreas onde há um aumento repentino da demanda por profissionais com formações específicas.

Entretanto, as mudanças geográficas na circulação do capital e a distribuição da força de trabalho podem ter impacto devastador sobre as infraestruturas físicas e sociais. Diante disso, o Estado tem um papel importante no provimento de bens públicos e infraestruturas necessárias para o interesse coletivo (HARVEY, 2006).

Nesse contexto, observa-se que a distribuição da força de trabalho depende, entre outros fatores, da demanda e oferta de empregos em uma dada região. Mas tal fato pode levar ao crescimento populacional acelerado dessa região e, consequentemente, ao aumento da demanda de infraestruturas para atender as novas necessidades. Nesse sentido, a entrada de mão de obra especializada para determinadas atividades econômicas, em uma dada região, considerada como uma solução de curto prazo, pode vir a se tornar um sério problema se considerado do ponto de vista da infraestrutura do território.

Um problema que se impõe diz respeito ao fato de as cidades, muitas vezes, não estarem adaptadas, nem possuírem infraestrutura para comportarem o crescente aumento da população via fluxo de mão de obra em tão pouco tempo. O poder político local, quase sempre, deixa tanto parte da população local, quanto os novos moradores desprovidos do básico, mas necessário para uma vida mais digna, aprofundando-se as desigualdades e a falta de acesso desses segmentos aos serviços públicos, sejam eles de educação, saúde, transporte, lazer. De acordo com Roxo (1975), a infraestrutura urbana visa atender a funções de uma cidade, a exemplo da habitação, trabalho, recreação e circulação, ou seja, é formada por diversos equipamentos físicos e sociais necessários à população.

Para ele, a infraestrutura urbana divide-se em duas categorias: as infraestruturas físicas e as infraestruturas sociais. A primeira corresponde a energia domiciliar, a iluminação pública, e principalmente, o saneamento básico – água potável, esgotos. Somados à infraestrutura física, existem os transportes públicos coletivos ou não. A segunda categoria, que diz respeito à infraestrutura social, corresponde a habitação, educação, saúde, comércio, indústria, recreação e alguns tipos de prestação de serviços públicos.

A falta de infraestrutura social adequada e em quantidade suficiente para atender a população crescente e cada vez mais adensada, em espaços desprovidos do básico para a obtenção de uma adequada qualidade de vida, pode trazer sérios prejuízos à população. Desse modo, a falta de escolas suficientes pode acarretar a um baixo nível educacional traduzindo-se em má qualificação profissional. E, atualmente, com o crescimento das cidades e o constante aumento da população, seja ela a partir da diminuição da mortalidade e/ou do elevado fluxo populacional, vem se fazendo necessário um maior investimento nos meios de consumo coletivo, a exemplo dos serviços públicos de educação, uma vez que nem sempre a oferta desses bens tem acompanhado o crescimento populacional.

Nesse sentido, deve-se ir além da questão referente à infraestrutura. Há cada vez mais a necessidade de se avaliar as políticas públicas de educação, buscando observar não apenas a quantidade dos cursos básicos e técnicos oferecidos, mas a qualidade destes e, principalmente, a qualidade da educação básica. Os investimentos têm que ir além dos números por profissionais demandados pelo mercado. Até porque, a má formação na educação básica inviabiliza a entrada da população nos cursos técnicos e universitários, ou seja, é necessário pelo menos que a pessoa tenha o ensino médio para ingressar nos cursos técnicos e universidades, possibilitando a geração de pesquisa, indispensável para o desenvolvimento social do país.

De acordo com Pereira (2008, p. 92-96), "[...] a política, na sua configuração recente e restrita, tem a conotação de política pública a qual engloba a política social", referindo-se a medidas e formas de ação formuladas e executadas com vista a atender as necessidades sociais, sendo

a política social uma espécie do gênero política pública. Ainda segundo a autora, a política pública não é sinônimo de política estatal, não tendo identificação exclusiva com o Estado. Mas a política pública implica sempre a intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores, governamentais e não governamentais, "[...] seja por meio de demandas, suportes ou apoios, seja mediante controle democrático já referido". Entretanto, trataremos aqui da Política Pública do Estado com corte social, mais especificamente tratando da política pública de educação.

No Brasil, a Política Educacional ou Política de Educação faz parte das Políticas Públicas de corte social, sendo através da Legislação Educacional, por intermédio das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que esta política é discutida, alterada e aplicada ao longo dos anos.

Segundo Castro (2008, p. 242), "[...] o debate sobre o poder da educação como elemento de combate à pobreza reaparece, no Brasil, nos anos 1990 com a reforma educacional". A autora afirma que são muitos os estudos que indicam a relação entre pobreza e baixa escolaridade, estes demonstrando que a educação é um dos maiores canais de mobilidade social, uma vez que existe correlação estatística significativa entre os níveis educacionais e as remunerações que os indivíduos podem atingir. De acordo com Buffa (2003, p. 29),"[...] a educação é um dos direitos do cidadão, mas o que se tem oferecido à maioria da população é uma rede escolar precária". O que inviabiliza a formação educacional e profissional da população, principalmente, àquela que faz parte das camadas mais pobres da sociedade.

A problemática da educação é ainda bastante presente no Brasil, e isso se deve em parte ao fato do pouco investimento em infraestrutura educacional. Falando-se não apenas na oferta de vagas suficientes nas escolas, uma vez que hoje as vagas têm crescido na mesma proporção da demanda, mas principalmente, falando-se em investimento em formação básica de qualidade. Em muitas cidades do país, a preocupação só veio surgir quando entraves, como falta de profissionais preparados e especializados para servirem as exigências do mercado de trabalho, começaram a aparecer. Atualmente, está havendo um aumento nos níveis de escolaridade da população brasileira, a taxa de analfabetismo tem caído

nos últimos anos, mas vale destacar que esta queda está muito vinculada a universalização da educação entre as crianças e jovens. Entretanto, o grupo dos adultos, que carrega a herança da falta de investimentos em educação durante décadas, ainda tem sérios problemas para se inserir no mercado de trabalho, e é justamente esse grupo que está, hoje, em idade ativa, que deveria estar pronto para ingressar no mercado de trabalho.

Dados da sinopse do censo (IBGE, 2010) indicam que no censo de 1940, 56,2% da população de 15 anos e mais de idade eram analfabetas, reduzindo para 9,6% no censo de 2010, uma redução de 46,6% num intervalo de setenta anos. Mas vale salientar que o abismo entre a universalização da educação básica e a qualidade do ensino e do aprendizado ainda é grande. Ao observar a taxa de analfabetismo separada por faixas etárias, verificou-se que na população com 15 anos e mais, a porcentagem de analfabetos era maior nas faixas de idade dos adultos. Na faixa etária de 15 a 19 anos os analfabetos eram representados, no Brasil como um todo, por 2,2%, aumentando para 3,4% na faixa de 20 a 29 anos, passando para 6,6%, na faixa dos 30 aos 39 anos, crescendo para 9,9% entre 40 e 49 anos, aumentando para 13,8% entre 50 a 59 anos, e atingindo 26,5% entre os que possuíam mais de 60 anos de idade. Pôde ser observado que tais dados se comportaram da mesma forma quando analisados por grandes regiões, ou seja, a taxa de analfabetismo cresce na medida em que aumenta as faixas etárias. Como pode ser verificado na Tabela 1.

Somado a esse problema estão as desigualdades educacionais entre as regiões do Brasil. Como pode ser observado no Gráfico 1. A Região Nordeste é a que possuía a maior taxa de analfabetos nos três períodos intercensitários, e é representada, atualmente, por um percentual de 19,1% de analfabetos, bem acima da taxa do Brasil representada por 9,6%.

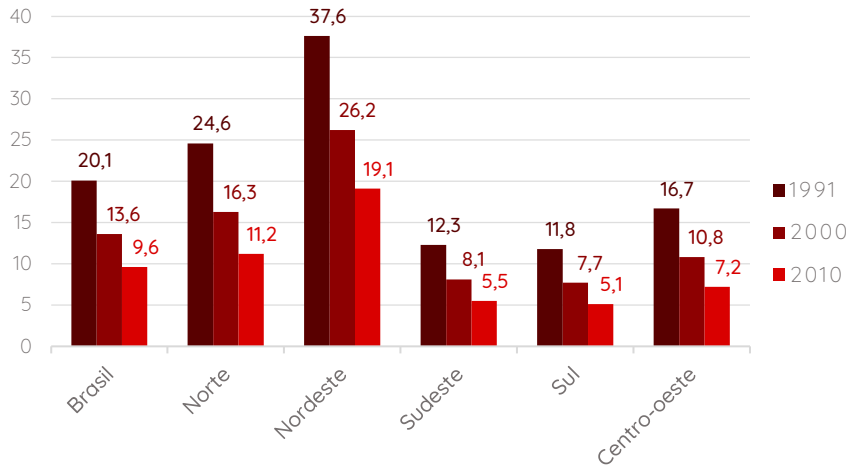
De acordo com dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010), em Pernambuco, Unidade da Federação localizada no Nordeste, a taxa de analfabetismo foi de 18,01% em 2010, considerado o segundo estado do NE com melhor desempenho em relação à taxa de analfabetismo. O primeiro estado foi o da Bahia com 16,59% e o último Alagoas, com 24,32% de analfabetos. Isso significa que historicamente a região Nordeste possuía e ainda vem apresentando péssimos indicadores de educação.

Tabela 1: Taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos e mais de idade, por grupo de idade, segundo as Grandes Regiões – 2010

Grandes Regiões	Taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos e mais de idade (%)					
	Grupos de Idade					
	15 a 19	20 a 29	30 a 39	40 a 49	50 a 59	60 e mais
Norte	3,2	4,6	8,3	13,4	20	35,7
Nordeste	4,1	7,4	15,2	22,4	30,1	47,1
Sudeste	1,1	1,4	2,8	4,7	7,4	17,1
Sul	0,9	1,1	2,4	4,1	7,1	16,6
Centro-Oeste	1,1	1,7	3,8	7,1	12,1	26,8

Fonte: Sinopse do Censo Demográfico 2010 do IBGE.

Gráfico 1: Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais anos de idade, segundo as Grandes Regiões – 1991/2000/2010



Fonte: Sinopse do Censo Demográfico 2010 do IBGE

É devido a essa problemática que atualmente há dificuldades na oferta de mão de obra qualificada na grande maioria das cidades brasileiras, principalmente nas regiões mais pobres do País. Tem se assistido, assim, a uma corrida contra o tempo visando expandir e melhorar a oferta de serviços públicos de educação em todos os níveis, incluindo o técnico e o universitário. Outra problemática se impõe, e diz respeito ao acesso à educação pública de qualidade pela população mais pobre, que no Brasil ainda está longe de atingir esse grupo.

Entretanto, boa parte dos investimentos em educação, no País, está diretamente vinculado à formação técnica de profissionais para atender a demanda do mercado, e um exemplo disso pode ser visto nos cursos técnicos e de pós-graduações. De acordo com Castro (2008), há uma tendência das pós-graduações, no Brasil, em investir em capital humano estruturado em bases técnicas, a fim de forjar uma força de trabalho demandada pelo mercado cada vez mais globalizado.

Nesse sentido, a tendência da política de educação, no Brasil, está fortemente relacionada a medidas de curto prazo voltadas para os interesses do mercado, deixando em segundo plano a ênfase à educação básica, esta que vem sendo demonstrada como crescente, mas que na maioria das vezes são indicadas nos quantitativos de alunos formados e não na qualidade do ensino.

De acordo com Birdsall (2000), no Brasil, o desafio que se apresenta para o aumento da demanda entre os pobres é o de aumentar a qualidade e os ganhos esperados da educação pública. O fato de que a maioria das famílias matriculam seus filhos no primeiro ano sugere que o acesso físico não é um problema, e sugere também que já existe uma demanda, entre os pobres, por educação que funcione. Ainda segundo Birdsall (2000, p. 125), "[...] atualmente a maior demanda por mão-de-obra qualificada vem aumentando os retornos privados advindos da escolaridade, e gera um interesse renovado do setor de negócios por um sistema educacional público mais aperfeiçoado". Assim, o atraso na educação torna-se um obstáculo para o crescimento de uma dada região, na medida em que sua distribuição desigual limita o crescimento e exacerba a desigualdade de renda.

Esse cenário se deve em parte a pouca preocupação com políticas públicas de educação que funcionem plenamente para todas as camadas da população brasileira, e que possam ir além da universalização do acesso à educação básica. Deve-se levar em consideração, não apenas a formação de mão de obra capaz de ser absorvida pelo mercado, mas, principalmente a socialização da população, a formação de seres pensantes, capazes de seguirem a carreira que escolheu. Estevão Martins (2006) afirma que a educação é um processo de formação da racionalidade humana e de enquadramento do uso dessa racionalidade no espaço cultural da sociedade, e nesse processo se incluem as dimensões de socialização e instrução.

A partir do contexto observa-se que todo o processo educacional deve ser levado em consideração, pois ele é em si um processo social e de construção histórica que carrega a herança de passados educacionais ruins e que precisa ser melhorado continuadamente, não se restringindo apenas na universalização da educação básica.

Segundo Alves (2006), apesar da pujança do Brasil, há pouco investimento em educação e a distorção entre a educação básica e a superior gera sérias consequências. Pode ser percebido que há uma universalização de acesso à educação básica, mas também há uma grande defasagem quanto ao acesso ao ensino superior. Somamos a isso a defasagem no acesso ao ensino profissionalizante.

De acordo com Souza e Lamounier (2010), os principais problemas no sistema educacional brasileiro dizem respeito à qualidade da educação e à equidade na distribuição de oportunidades educacionais, e o destaque são para as deficiências dos níveis fundamental e médio. Mesmo em queda, a desigualdade educacional, no Brasil, ainda está bastante presente, sendo esses progressos insuficientes para aproximar os nossos índices aos dos países competitivos economicamente.

Em um estudo sobre educação, Schwartzman (2007) indicou as perspectivas para os próximos 15 anos, mostrando que a educação continuará a ter um importante papel em termos culturais e pessoais, assim como de equidade e justiça social, além disso, com as mudanças recentes na economia mundial, a educação se tornou um instrumento fundamental para garantir a viabilidade econômica e o desenvolvimento do país.

Tais fatos deixam claro que a educação é sem dúvida um instrumento minimizador e mesmo erradicador das desigualdades sociais e econômicas de um país. Entretanto, a problemática da educação no Brasil carrega consigo a herança do atraso no investimento no sistema educacional, assim como na falta de reformas educacionais que funcionem para a realidade brasileira e que levem em consideração não apenas a quantidade de alunos matriculados, mas também, e principalmente a qualidade da educação pública.

Segundo Alves (2006), a educação, no Brasil, foi iniciada com atraso, só sendo iniciada após meio século do descobrimento do país pelos portugueses e o ensino superior só iniciou-se se forma tênue em 1808, e a primeira universidade somente foi criada na década de 1920. Esse contexto fez com que as reformas da educação se sucedessem com pequenos avanços e retrocessos. Ainda de acordo com o mesmo autor (2006, p. 36):

> O ponto crucial da educação brasileira, especialmente a básica, é a baixa qualidade, que provoca repetência e evasão considerável. Os desperdícios são imensos e as consequências irreversíveis. Falta uma política para a educação. O país não tem um Plano Nacional de Educação viável [...]. Há programas nacionais, normalmente de curto ou médio prazos, objetivando atender a interesses muito mais políticos do que técnico.

Em outras palavras, deve-se ir muito além do assistencialismo e da formação profissionalizante, não se deve ater apenas à demanda por número de vagas nas escolas públicas, mas também e principalmente à qualidade das escolas, professores e aulas ministradas. As políticas educacionais mais adotadas no Brasil são normalmente as de curto prazo, fato que tem trazido sérios prejuízos para o sistema educacional no país. Tornam-se, assim, necessárias políticas educacionais de longo prazo, uma vez que a educação é o melhor meio de ascensão social da população, e é considerada como minimizadora da desigualdade de renda. É a partir dela que a população mais pobre vê a chance de obter melhores empregos e assim adquirir melhores condições de vida.

E indiscutível que a redução da pobreza e da desigualdade passa necessariamente pela democratização do ensino de qualidade, sendo este capaz de instrumentalizar os jovens para o mercado de trabalho, e isso justifica a ênfase na melhoria do nível de escolaridade como objetivo prioritário de política pública. No entanto, hoje, quando quase a totalidade das crianças já frequentam a escola, o desafio consiste em fazer com que ela recupere o seu papel fundamental de mecanismo de mobilidade social, o que depende necessariamente do provimento de ensino público de qualidade (ROCHA, 2006).

Segundo Souza & Lamounier (2010), a educação, no Brasil, tem sido indispensável na criação de chances de acesso à classe média. Mas a cada ano tem sido necessário um maior nível de instrução para que se possa obter bons empregos e melhores rendas. Hoje, o ensino de segundo grau não é mais suficiente para garantir boas oportunidades de trabalho, nem muito menos acesso à classe média, como era até as primeiras décadas do século passado. Nesse sentido, a importância da educação decorre de sua estreita relação com o leque de ocupações existentes, constituindo fator determinante tanto da ocupação exercida pelos indivíduos no presente, como das chances de mobilidade ocupacional de que eles desfrutarão no futuro.

Educação nos Municípios do Cabo de Santo Agostinho e de Ipojuca

Como mencionado anteriormente, o Território Estratégico de Suape é composto por oito municípios, mas nesse estudo optou-se por analisar os dados dos municípios do Cabo de Santo Agostinho e de Ipojuca, uma vez que são eles que fazem parte da zona de influência direta de Suape, sendo os mais impactados pelos empreendimentos instalados nesse território.

Tomando-se alguns dados sobre população do Censo Demográfico (IBGE, 2010), foi possível observar um elevado crescimento no número de migrantes que se dirigiram nos últimos dez anos para os municípios que fazem parte do TES, principalmente naqueles que se encontram na zona de influência direta com o CIPS. O município do Cabo de Santo

Agostinho contava com uma população de 152.977 habitantes de acordo com o censo 2000, passando para 185.025 habitantes no censo 2010. Nesse cenário, os migrantes corresponderam a 31,4% e os migrantes de retorno a 4,6% desse total populacional de 2010. Quanto à população de Ipojuca, esta passou de 59.281 habitantes em 2000 para 80.637 habitantes em 2010, e deste último total, 29,7% eram de migrantes e 6,4% de migrantes de retorno. Os dados expostos sugerem que o aumento populacional de ambos os municípios pode estar vinculado à atração de trabalhadores para as indústrias do Complexo Portuário de Suape.

Presume-se, ainda, que, com esse aumento de população, podem estar ocorrendo no TES, além da pressão por habitação, outras demandas que o poder público precisa prover e que exigem investimentos em infraestrutura urbana e de serviços públicos, a exemplo dos serviços de educação.

Segundo George (1989), qualquer modificação nas formas de uso do solo, percebida ou analisada pela geografia regional, tem efeitos sobre as condições de existência da população e sobre as tendências da sua mobilidade: efeito atrativo ou efeito repulsivo. De acordo com a terminologia recente, a reduplicação das atividades industriais é acompanhada por uma nova distribuição da população e das suas componentes sociais. Nesse sentido, o problema dos fluxos populacionais não é apenas histórico, geográfico ou demográfico é, sobretudo, um problema social e político.

A problemática não apenas da má qualificação profissional, mas principalmente do nível de instrução da população é ainda bastante presente nos municípios em estudo. Isso se deve em parte ao fato do pouco investimento em infraestrutura educacional nessa área, durante décadas. A preocupação só veio surgir quando entraves, como falta de profissionais preparados e especializados para servirem às indústrias do complexo, começaram a aparecer. Atualmente, já se tem projetos visando expandir e melhorar a oferta de serviços públicos de educação em todos os níveis, incluindo o técnico e o universitário, nos municípios em estudo, mas desde a implantação do CIPS se sabia da necessidade do aumento da infraestrutura educacional, a fim de absorver a população local. O Padre Lebret, em meados da década de 1950, ao traçar diretrizes de um plano a longo termo para Pernambuco, já havia se reportado à problemática da falta de

profissionais qualificados para atender as exigências das empresas a serem instaladas em Pernambuco, falando da necessidade de investimento em educação no estado, ao discutir sobre a incapacidade do Nordeste em assegurar seu próprio desenvolvimento caso não houvesse investimento e planejamento adequado na região. De acordo com Lebret (1955), a densidade de mão de obra altamente qualificada e de quadros técnicos é insuficiente, aí está um esforço capital a fazer, pois sem isso o desenvolvimento será insuficiente, destacando que é preciso completar a infraestrutura e implantar o equipamento de base, sendo necessário criar os elementos que vão permitir o desenvolvimento econômico do conjunto, dando, assim, lugar proeminente ao equipamento pedagógico, sendo necessário ter pessoal qualificado e altamente qualificado, e dadas às responsabilidades que surgem, será necessário acrescentar o equipamento de ensino superior.

O que Lebret havia previsto se concretizou atualmente, sendo possível verificar que só depois de anos de atraso na educação, tentou-se buscar soluções para qualificar a mão de obra dessa região, onde muitos ainda não têm nem a formação na educação básica. Outro problema soma-se a esse atraso, ao observar que a população que irá ingressar nos cursos profissionalizantes e universitários, a partir do momento, ainda terão meses ou anos de estudo para saírem qualificados para o mercado de trabalho.

Os microdados do Censo Demográfico de 2010 indicam que no Cabo de Santo Agostinho aproximadamente 13% da população total, com 18 anos ou mais de idade, é analfabeta, e 48% se encontra na faixa dos que possuem até o ensino fundamental incompleto. Vale salientar que nesta faixa também estão presentes os que não possuem instrução. Em Ipojuca, a situação se agrava em comparação ao Cabo de Santo Agostinho, ao verificar que em Ipojuca 21,9% da população total, com 18 anos ou mais de idade, não sabe ler e escrever, e 59% têm até o ensino fundamental incompleto.

Ainda de acordo com os microdados do Censo Demográfico de 2010, observou-se que no Cabo 54,9% dos responsáveis pelos domicílios, se encontravam na faixa dos indivíduos sem instrução ou que possuem

até ensino fundamental incompleto, enquanto em Ipojuca essa porcentagem sobe para 65,7%. Em ambos os municípios, 13,9% dos responsáveis pelo domicílio possuíam ensino fundamental completo ou até o médio incompleto. Na faixa dos que possuíam o ensino médio completo e superior incompleto, o Cabo correspondia a 27,8% e Ipojuca se apresentava com 17,8%, enquanto apenas 2,8% dos responsáveis pelo domicílio no Cabo de Santo Agostinho e 2,3% em Ipojuca possuíam o ensino superior completo.

Os dados acima nos indicam que há uma necessidade de se investir primeiramente em educação básica para a população de ambos os municípios, pois não há como garantir que a população local ingresse no mercado via cursos profissionalizantes sem que esta tenha ao menos a formação básica. Em outras palavras, aumentar, apenas o número de cursos profissionalizantes nesses territórios, sem investir na formação básica de seus habitantes, não irá sanar o problema, podendo mesmo agravar a questão da entrada dos fluxos pendulares de pessoas com maior nível de instrução vindas de outros municípios e em busca da formação profissionalizante. De acordo com Birdsall (2000), na América Latina, a acumulação de capital humano tem sido fraca e desigual, ou seja, a pouca acumulação de capital humano reflete no acesso desigual dos pobres a educação de qualidade.

Todo esse contexto demonstra problemas de ordem urbana, particularmente nas cidades onde há uma recente dinâmica regional e onde estão sendo implantados polos econômicos que necessitam de mão de obra qualificada ou especializada para atender aos fins das empresas. Quando o sistema educacional do lugar não funciona plenamente, há sempre um déficit de profissionais aptos ao mercado de trabalho, e a segunda alternativa é justamente a busca por mão de obra imigrante que possa cobrir a demanda. Caso o sistema educacional do lugar funcionasse plenamente, a primeira opção seria absorver a população local. E é da formulação e aplicação das políticas públicas de educação, pelo Estado, que depende a grande maioria da população. Entretanto, vale ressaltar que os investimentos em educação devem ser pensados não apenas com o objetivo de atender a demanda das empresas, mas principalmente para garantir o desenvolvimento social da região.

Considerações finais

Diante do exposto, observa-se que os municípios onde está instalado o CIPS ainda apresentam-se com uma tendência de planejamento em curto prazo a fim de tentar mascarar alguns indicadores de educação ruins que ainda persistem em decorrência, em boa parte, da herança do pouco investimento em educação no país que durou séculos, principalmente em regiões que carregam a marca de um passado voltado para a exploração latifundiária e monocultora da cana-de-açúcar, a exemplo dos municípios em estudo. O Padre Lebret (1955) já havia afirmado que o atraso do desenvolvimento do Nordeste se devia em parte ao fato de se pensar a região apenas do ponto de vista da cana-de-açúcar, aspecto que já deveria ter sido superado ainda na década de 1950, mas que se estendeu até poucos anos. Nesse sentido, as heranças se traduzem, até os dias atuais, nos indicadores de desigualdades da distribuição de renda entre a população, assim comonos indicadores de educação, sem contar com outros indicadores, a exemplo do de saúde e habitação. No que se refere à herança pobre da educação brasileira, Deffontaines (1938) afirma que os problemas das escolas e da enorme proporção de iletrados, na época da constituição das cidades e vilas brasileiras, se explicam em não haver, em nenhum centro rural, onde colocar a escola. Não se tinha uma preocupação com formação educacional da grande maioria da população, está formada pelos trabalhadores das fazendas de cana e de gado. Problema este que não é exclusivo de Pernambuco, mas do Nordeste como um todo. A economia tem crescido a passos largos, mas os atrasos no desenvolvimento e nos indicadores sociais ainda são graves e até hoje carregam a marca dos baixos níveis de instrução da população, particularmente a população adulta das zonas canavieiras que até pouco tempo dependiam, quase que exclusivamente, dos trabalhos da cana.

O CIPS tem seus olhos voltados para o mundo e mundo para ele, se fazendo necessário, desse modo, um planejamento e ações de longo prazo o mais urgente possível. A influência do CIPS no TES tem sido significativa, e a reconfiguração desse território vem se traduzindo em mudanças nos padrões demográficos dos seus municípios, ao atrair população de

outras localidades a fim de servir de mão de obra para as atuais indústrias cada vez mais exigentes de mão de obra qualificada e de técnicos específicos, postos estes, os quais a população local, em boa parte, ainda não está apta a ocupar. A partir daí, as relações sociais anteriormente existentes nesse espaço se transformam e podem interferir na aplicação das políticas sociais existentes.

Referências

ALVES, João Roberto Moreira. O que ainda falta ser feito na educação básica no Brasil. In: Wilhelm Hofmeister. (Org.). Brasil: o que resta fazer? Rio de Janeiro: *Cadernos Adenauer*, 2006. v. VII, n. 3. cap. 4, p. 33-40.

ANDRADE, Manuel Correia de. *A questão do território no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1995.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Nordeste/Nordestes: que Nordeste? In: ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro:* heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000. p. 170-194.

BAENINGER, R. Migrações internas no Brasil: municípios metropolitanos e não-metropolitanos. In: Encontro Nacional Sobre Migração, 2, 1999, Ouro Preto. *Anais...* Belo Horizonte: Abep, 2000. PDF.

BECKER, Olga M. S. Mobilidade espacial da população: conceitos, tipologia, contextos. In: CASTRO, Iná E. de, GOMES, Paulo Cesar da C., CORRÊA, Roberto L. (org.). *Explorações Geográficas.* 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.p. 319-367.

BIRDSALL, Nancy. Educação: O Patrimônio do povo. Ministério do Desenvolvimento Agrário. TEÓFILO, Edson (org.). *Distribuição de riqueza e crescimento econômico.* Brasília: Estudos NEAD 2, 2000. (Relatório Técnico).

BUFFA, Ester. Educação e cidadania burguesas. In. BUFFA, Ester, ARROYO, Miguel, NOSELLA, Paolo (org.). *Educação e cidadania:* quem educa o cidadão. São Paulo: Cortez, 2003.

CASTRO. Alba Tereza Barroso de. Tendências e contradições da educação pública no Brasil: a crise na universidade e as cotas. In: BOSCHETTI. Ivanete. (org.). ***Política social no capitalismo:*** tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

CUNHA. J. M. & BAENINGER, R. A migração nos estados brasileiros, no período recente: principais tendências e mudança. In: II ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÔES, 2000, Belo Horizonte. ***Anais...*** Belo Horizonte: ABEP, 2000. PDF

CUNHA, José Marcos Pinto. Redistribuição espacial da população: tendências e trajetórias. ***São Paulo em Perspectiva.*** São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 218-233, 2003. PDF.

DEFFONTAINES, Pierre. Como se constitui no Brasil a rede de cidades. ***Boletim Geográfico***, São Paulo, n. 9, ano 59, p. 141-148, dez. 1938.

GEORGE, Pierre. Os locais e os movimentos. In: GEORGE, Pierre. ***O homem na terra*****:** a geografia em ação. Rio de Janeiro: Edições 70, 1989. cap. 4.

HAESBAERT, Rogério. ***O mito da desterritorialização*****:** do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HARVEY, David. ***A produção capitalista do espaço***. São Paulo: Annablume, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. ***Microdados do Censo Demográfico 2010*** – Resultados da amostra.

IBGE. ***Sinopse do Censo 2010.*** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000000403.pdf> Acesso em: 29 ago. 2014.

KOGA, Dirce. ***Medidas de cidades:*** entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

LEBRET, L. J. ***Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste.*** Recife: CDEP, 1955.

MATOS, Ralfo. Questões teóricas acerca dos processos de concentração e desconcentração da população no espaço. ***Revista Brasileira de Estudos de População.*** São Paulo, v.12, jan./jun. 1995. PDF.

MARTINS, Estevão C. R.. O futuro da educação e a reforma universitária. In: Wilhelm Hofmeister. (Org.). Brasil: o que resta fazer. Rio de Janeiro: *Cadernos Adenauer,* 2006, v. VII, n. 3. cap. 5, p. 41-60.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Dos movimentos Migratórios Populacionais a Pendularidade: uma revisão do fenômeno migratório no Brasil. In: XV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 2006, Caxambú. Anais... Caxambu: Abep,18-22 de Setembro de 2006. 17 p. Disponível em: http://www.abep.org.br. Acesso em: 28 fev. 2008.

PANTARRA, Neide Lopes. Migrações Internacionais de e para o Brasil Contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 19, n. 3, p. 23-33, jul./set. 2005. PDF.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI. Ivanete. (Org.). *Política Social no Capitalismo:* tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do Poder.* São Paulo: Ática, 1993.

ROXO, Stélio Emanuel de Alencar. Infra-estrutura. LOPES, Ney; LOPES, Stella Prata da Silva (Org.). In: *O Homem e a cidade*. Simpósio sobre política urbana. Brasília: Fundação Milton Campos. Brasília, 1975, v. 2. p. 233-245.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço:* técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2008. 386 p.

SCHWARTZMAN, Simon. As causas da pobreza. In: SCHWARTZMAN, Simon. (org.). *As causas da pobreza***.** Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SOUZA, Amaury de, LAMOUNIER, Bolívar. Educação e mobilidade. In. SOUZA, Amaury de, LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *A Classe média brasileira:* ambições, valores e projetos de sociedade. Rio de Janeiro: Elesevier, 2010.

ROCHA, Sonia. Dez pontos de consenso sobre a questão da pobreza no Brasil. In: ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil:* afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2006. cap. 7, p. 173-193.

06 Encontros e desencontros na efetivação da política de regularização fundiária na comunidade quilombola de Santiago do Iguape

MILENA FREITAS MACHADO

Introdução

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 significou efetivamente uma ampla reorganização do Estado no campo das políticas sociais. Naquele período, vários atores e movimentos sociais estiveram envolvidos na mobilização política e na militância pelo reconhecimento de diversos grupos étnicos e sociais presentes na formação sócio-histórica brasileira, tendo em vista a relevância da Carta Magna e o reconhecimento por parte do Estado das comunidades remanescentes de quilombo que não fazem parte do passado, mas constituem um fato de historicidade e territorialidade contemporâneas.

Partindo da premissa do direito ao território quilombola, o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias garante as comunidades, que estejam ocupando suas terras, o reconhecimento da propriedade definitiva, devendo o Estado emitir os títulos respectivos. Ainda no que se refere ao direito constitucional, o artigo 216 prevê o tombamento de todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. Dessa forma, o objetivo principal do capítulo é avaliar a efetivação da política de regularização fundiária na

comunidade quilombola de Santiago do Iguape, localizada no município de Cachoeira/BA.

Para isso, aborda a formação dos quilombos no Brasil, enquanto estratégia de luta e resistência ao sistema escravista no período colonial, discutido por Reis (1996), Munanga (2006) e Gomes (2006), como também o conceito de territorialidade e a noção da terra, enquanto valor de uso e enquanto mercadoria, abordada por Andrade (1994), e por último, a ideia de noção territorial defendida por Gusmão (1999), dentre outros teóricos que abordam a temática e contribuem para o debate.

Escravidão e resistência

No que tange ao surgimento dos mocambos no Brasil, e a sua importância enquanto estratégia de resistência e reafirmação étnica, estes espaços de organização surgiram no século XVI, período que se consolidou a escravidão no país. Sendo que no século XVII, ganha força e resistência uma das maiores organizações de escravos negros foragidos do período escravista, denominado Mocambo de Palmares, que abrangia aproximadamente dois estados brasileiros, Alagoas e Pernambuco, sendo localizado na Serra da Barriga, atualmente divisa dos Estados de Alagoas e Pernambuco[1].

> O Mocambo foi, portanto, um acontecimento singular na vida nacional, seja qual for o ângulo por que o encaremos. Como forma de luta contra a escravidão, como estabelecimento humano, como organização social, como reafirmação dos valores das culturas africanas, sob todos estes aspectos

1 No dia 16 de setembro de 1817, D. João VI separa as províncias de Alagoas da capitania de Pernambuco, dando-lhe um governo próprio, com toda autonomia Administrativa. Os principais motivos foram o econômico, por conta do cultivo da mandioca, cereais, fumo e depois a cana-de-açúcar, o social, Alagoas já contava com oito vilas, e o político, por conta da criação da comarca, que teve como consequência a emancipação.

> o quilombo revela-se como um fato novo, único, peculiar, – uma síntese dialética. (CARNEIRO, 2001, p. 18).

Esta expressão mocambo foi utilizada para denominar os locais onde os negros se reuniam para reivindicar e lutar contra o sistema brasileiro vigente (MUNANGA; GOMES, 2006).

O mocambo de Palmares resistiu e lutou durante um século contra as invasões e guerrilhas acontecidas na época, fazendo uso de táticas de guerrilha e de ataques aos diversos engenhos. Este mocambo contava com um grande número de negros de diferentes grupos étnicos e se destacava pela sua organização militar, estrutura física e territorial, visão estratégica e ampla, além da sua invisibilidade no que tange a distância em relação aos antigos engenhos. Custódio e Lima (2009) enfatizam que:

> Os escravos não foram "testemunhos mudos" da sua história. O escravo não era apenas "coisa" como se viu ao longo da historiografia e da legislação do período. O escravo como ser, não perdia, pelo menos não totalmente a sua interioridade humana. (CUSTÓDIO; LIMA, 2009, p. 278).

A ideia dos autores traz para o debate a noção dos negros enquanto sujeitos ativos e desmitifica a lógica do sujeito passivo e objeto coisificado que durante muito tempo foi difundido na história. Dessa forma, pode-se perceber que os escravos criavam estratégias de luta e resistência contra o sistema vigente. Nessa perspectiva, Moura (1987, p. 8-10) afirma que "[...] há uma tendência na interpretação histórica a se enxergar o escravo negro unicamente como componente das forças produtivas, sem considerar a sua real participação como ser".

Apesar do processo de dominação e expropriação da sua condição humana e a violência sofrida pelos escravos, não se pode silenciar as formas de mobilização e resistência dos negros no período de colonização. É importante destacar que os escravos lutavam não só pelo direito de serem livres, mas também reivindicavam a ressignificação da cultura africana, o que evidenciava uma luta política para garantir o seu espaço, a sua liberdade e o direito de ser um cidadão.

> Os grupos étnicos africanos, escravizados e transportados para o Brasil, sempre conseguiram se articular em torno de questões de sobrevivência, de busca de liberdade e de possibilidade de cultivar vínculos com seus ancestrais, preservando suas tradições e, ao mesmo tempo, recriando-as histórica e culturalmente. Nesse sentido, lutas e tentativas de rearticulação estendem-se em diferentes pontos do país, contribuindo, em grande parte, com o fenômeno de construção de um imaginário racial, cultural e religioso afro-brasileiro específico. (SIQUEIRA, 2002, p. 76).

A respeito da luta e resistência escrava brasileira, Reis (1996, p. 373) salienta que "[...] a história da resistência escrava no Brasil é normalmente dividida em dois temas paralelos e distintos: a fuga e formação de quilombos; e as grandes revoltas escravas [...]". Nesse contexto, Reis (1996) ainda expõe a posição do negro na resistência ao sistema escravista e não a passividade como é propagada pelas elites burguesas, afirmando que:

> Onde houve escravidão, houve resistência. E de vários tipos. Mesmo sob ameaça de chicote, o escravo negociava espaços de autonomia, fazia corpo mole no trabalho, quebrava ferramentas, incendiava plantações, agredia senhores e feitores, rebelava-se individual e coletivamente. Houve um tipo de resistência que poderíamos considerar a mais típica da escravidão [...] trata-se das fugas e formação de grupos de escravos fugidos [...] essa fuga aconteceu nas Américas. (REIS, 1996, p. 9).

Além disso, a dinâmica social dos quilombos reafirmava a luta e a resistência[2] dessa organização coletiva e ao mesmo tempo desmistificava a

2 As práticas de resistência da população negra tiveram início ainda na África, quando das diversas tentativas de evitar as capturas para o tráfico de escravos. Como exemplos das formas de resistência existem registros de motins e destruições a bordo de navios negreiros, além de diversas revoltas, atentados contra os senhores e feitores, assassinatos e fugas.

falsa passividade a que este segmento social era imposto, rompendo com o trabalho forçado e a violência sofrida nos engenhos.

> Ao tomarem posse de um pedaço de terra, onde morando e trabalhando criavam o quilombo (os negros) estavam revogando, através da luta, e na prática, a legislação imposta pela classe dominante que se excluía da condição de possuidores da terra, fosse a que título fosse. (ROCHA, 1989, p. 45)

As comunidades quilombolas vivenciam historicamente todo um processo de dificuldade de reconhecimento dos seus territórios, assim como a burocratização do acesso a outros direitos constitucionais. Esses elementos impeditivos são frutos da desigualdade racial, elemento constitutivo de uma sociedade racista, que mantém viva as raízes do processo de colonização e escravidão de grupos étnicos que foram considerados pelos colonizadores inferiores e subalternos. Amaro (2005, p. 63) afirma que, no Brasil, "[...] a questão social do negro e de sua identidade étnica e política estão perpassadas por fatores históricos que remontam à escravidão e reforçam a cor como um indicativo de inferioridade e estigma social".

Sendo assim, no próximo tópico iremos abordar a importância do fortalecimento da identidade étnica e cultural dessa população negra que se expressa na relação com o território ocupado, assim como na relação de ancestralidade negra comum.

Identidade territorial e racial nas comunidades remanescentes de quilombo

A relação com a terra que os moradores de Santiago do Iguape estabelecem vai muito além da questão legal e da oficialização por parte dos órgãos responsáveis. É ali que eles produzem, se relacionam com o interno e o externo, desenvolvem suas manifestações culturais, se reúnem, definem seu estilo de vida própria, dialogam com os familiares e com os demais moradores da Vila. Esta relação é fundamental para a construção de laços

identitários e não pode ser entendida apenas como algo meramente burocrático. Nesse sentido, Gusmão (1999, p. 146) expõe: "[...] o espaço da terra torna-se assim, espaço de uma existência material e imaterial, onde cria e recria a cultura própria. No espaço da terra, a vida se faz plena, nela a produção e reprodução da vida define a sua gente, os do lugar". Ainda a mesma autora reafirma:

> As vidas vividas por negros camponeses revelam a condição humana singular e a dimensão política de que se revestem suas trajetórias. Trajetórias compostas de múltiplas e diversas realidades, as quais expressam uma condição objetiva de vida e um existir como parte de universos significantes (GUSMÂO, 1999, p. 143).

A relação de pertencimento territorial nas comunidades quilombolas está relacionada a terra enquanto um território habitado e que possui uma ligação intrínseca de ancestralidade negra, identidade étnico racial e o histórico de luta e resistência para manutenção do território tradicional, "[...] a formação do território dá as pessoas que nele habitam a consciência de sua participação, provocando o sentimento da territorialidade [...]" (ANDRADE, 1994, p. 214). Os quilombolas estabelecem uma dinâmica diferente com o território que habitam, a noção de pertencimento identitário, a relação de coletividade e de laços de solidariedade são elementos fundamentais presentes nas comunidades tradicionais. Dessa forma, Gusmão, (1999, p.144) salienta: "[...] a história de cada grupo é só sua, mas é, também, a de muitos outros grupos, pelo Brasil afora, que lutam por direitos e, em particular, lutam pelo direito a terra em que habitam, trabalham e constroem a vida".

A propriedade definitiva da terra é fundamental para garantir a manutenção dos territórios tradicionais, o respeito e a valorização à diversidade étnico-racial presentes em um país multirracial e multicultural. O título da terra é o reconhecimento por parte do Estado da presença de comunidades quilombolas no território brasileiro e a garantia do direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988, que no seu artigo

68º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevê o título definitivo da terra as comunidades quilombolas.

A luta em prol dos territórios tradicionais é fruto da mobilização política do Movimento Negro Unificado, é um movimento social e político que possui como ideal coletivo a reforma democrática em favor da igualdade de direitos e do pluralismo étnico-racial. Uma grande conquista desse movimento foi a garantia da incorporação dos artigos que dizem respeito aos direitos das comunidades quilombolas com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Apesar do avanço legislativo e da emergência do recorte racial nas políticas públicas, faz-se necessário pensar nos desafios futuros para efetivação da política de regularização fundiária referente às comunidades quilombolas.

A lei das terras de 1850 e a política de regularização fundiária: avanços e os desafios futuros

O período escravocrata durou mais de quatro séculos, regime político-econômico baseado na administração colonial portuguesa que tinha como base inicialmente a servidão dos índios e logo após a escravidão dos negros, vítimas da diáspora africana. (CUSTÓDIO, 2009).

> Os estudos sobre negros, especialmente, substituindo uma visão genérica de raça própria do escravismo, por uma percepção da complexidade histórica e cultural, projetam nova luz nessa discussão, primeiro, porque transferem o debate sobre o negro da esfera etnocultural para a sociologia histórica, situando-o como integrante essencial da formação social e segundo, porque ajudam a mostrar a complexidade econômica que permitiu o funcionamento da produção escravista, com sua exploração servil de índios e de diversos outros não escravos. (PEDRÂO, 2007, p. 12).

A promulgação da Lei n. 3.353, de 13 de maio de 1888, garantiu a extinção da escravidão no Brasil, principalmente pela pressão dos países

da Europa, onde já emergia o processo de industrialização, sendo o Brasil o último país a extinguir o sistema escravista. Apesar disso, não houve qualquer preocupação com os negros libertos, sendo jogados a própria sorte ou ainda "[...] sem qualquer investimento social que possibilitasse a inserção da população negra nessa nova sociedade de classes – marcada pelo trabalho assalariado que estava se formando no país." (CUSTÓDIO; LIMA, 2009, p. 280). Além disso, antes da extinção da escravidão no Brasil, foi promulgado em 1850 a Lei das Terras, que previa quem poderia ter acesso a terra. Os africanos não eram considerados brasileiros, eram apenas considerados libertos, o que os impedia de ter acesso a terra, mesmo através da compra ou da herança, ou do recebimento através de doação, eram frequentes os casos de expulsão do território.

Apesar de terem passado 126 anos após a Abolição da escravidão e mesmo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que prevê o artigo relacionado à regularização fundiária dos territórios das comunidades remanescentes de quilombo, a realidade e as dificuldades enfrentadas por elas para garantir a sua sustentabilidade e o seu território tradicional não são distantes dos impasses que seus ancestrais enfrentavam no período da escravidão, mesmo com o avanço na legislação da política de regularização fundiária para territórios quilombolas. As comunidades vivenciam a burocratização e pouca efetividade na execução dos trâmites necessários para titulação definitiva. Nesse sentido, a Confederação Nacional da Agricultura (2009, p. 21), afirma:

> Para sugerirmos políticas e programas para o campo precisamos conhecer as ausências institucionais e sociais da área rural, só assim a partir das identificações dos vazios, de avaliar o que de fato não existe, é que poderemos propor ações para a área rural, só desta forma superaremos com segurança a vala que espaça a exclusão da inclusão. O campo é pouco estudado e observado. Seus dados são dispersos e a maioria das pesquisas tem foco à área urbana. É necessário conhecer quais as principais ausências institucionais e sociais específicas da área rural.

A legislação referente à Política de Regularização de Territórios Quilombolas é constituída pelo artigo 68º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assim como pelos artigos 215º e 216º da Constituição Federal, e pelo Decreto Nº 4.887, de 20 de novembro de 2003 que regulamentam o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes dos quilombos; a instrução normativa Nº 57, de 20 de outubro de 2009, e o Decreto Nº 5.051, de 19 de abril de 2004 promulga a convenção Nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais.

Em relação às comunidades presentes na região do Iguape, a Fundação Cultural Palmares reconhece dezessete comunidades quilombolas existentes no município de Cachoeira, mas não se tem registro no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária de (INCRA) de titulação definitiva da terra, apenas foram identificadas e certificadas pela Fundação Cultural Palmares, sendo que quinze deram entrada ao processo no INCRA e aguardam as etapas para titulação do território, as demais (02), não possuem registro no órgão sobre a abertura do processo para titulação quilombola, e sequer constam na lista de identificadas pela Fundação Cultural Palmares. Dessa forma, Sbdp (2002, p. 51) ressalta:

> Foram poucos os casos de reconhecimento da titularidade de terras, ou de simples demarcação de terras, em benefício de comunidades remanescentes de quilombos. Isso seria devido, em grande medida, à inexistência de uma política fundiária homogênea para lidar com as comunidades quilombolas. O que estaria ocorrendo, na prática, seria uma série de iniciativas, de órgãos públicos e privados, variáveis casuisticamente.

Há um avanço constitucional e legislativo no que diz respeito à Política de Regularização Fundiária, mas também há um retrocesso na efetivação dessa política, diante do histórico da luta das comunidades remanescentes de quilombo por seus territórios e as inúmeras dificuldades vivenciadas pela falta de acesso à titulação dos seus territórios tradicionais, já que o respeito a sua cidadania se inicia com a conquista da terra.

Apesar do direito fundamental a terra ser garantido por uma legislação constitucional, a maioria das comunidades quilombolas distribuídas pelo território brasileiro não possuem o título definitivo das terras, e ainda há casos de comunidades que sequer foram identificadas pela Fundação Cultural Palmares. Segundo este órgão, são 4.415[3] comunidades identificadas e distribuídas pelo território brasileiro, demonstrando um número significativo e a incidência maior em determinados estados. A Bahia possui um total de (584) comunidades remanescentes de quilombo, seguido do Maranhão com (533), apesar disso nota-se que no âmbito nacional, desde 1995 até 2013, foram expedidos apenas 154 títulos em território quilombola. Vale ressaltar que apenas dois Estados (Acre e Roraima) e o Distrito Federal não contam com a presença de comunidades quilombolas[4].

A quantidade de comunidades remanescentes de quilombos na Bahia evidencia a necessidade de um projeto nacional que contemple o desenvolvimento sustentável dessas populações, muitas vezes encravadas em territórios de difícil acesso, em total isolamento e em situação de vulnerabilidade social. (REVISTA DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2010).

Terras de quilombo na Baía do Iguape

Pensando nas discussões da disciplina e a na articulação da temática sobre território, no presente capítulo foi abordado a Política de Regularização Fundiária. Nesse sentido, o território discutido é a comunidade

3 Fonte: Fundação Cultural Palmares, dados atualizados em 25.10.2013. Disponível em: http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2013/10/4-quadro-geral-das-crqs-ate-25-10-2013.pdf. Acesso em: 10 nov. 2014.

4 Fonte: Site do INCRA, disponível em: HYPERLINK http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas/file/1792-titulos-expedidos-as-comunidades-quilombolas. hhttp://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas/file/1792-titulos-expedidos-as-comunidades-quilombolas e site da Fundação Cultural Palmares: http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2013/10/1-crqs-certificadas-ate-25-10-2013.pdf.

remanescente de quilombo de Santiago do Iguape, localizada na Baía do Iguape, sendo autorreconhecida, enquanto comunidade quilombola, desde 12 de maio de 2006. Além disso, é o maior distrito do município de Cachoeira/BA, sendo a comunidade constituída por pescadores e pescadoras artesanais, marisqueiras, pequenos agricultores e comerciantes locais e possui uma população de 4.843 mil[5] habitantes.

Há uma forte presença de determinadas espécies marítimas na localidade, dentre elas: o peixe, o camarão, o marisco, o siri, dentre outros, como também, os moradores desenvolvem atividades agrícolas, como a plantação de milho, feijão, aipim, quiabo e abóbora e a criação de animais, principalmente o boi e o cavalo. Vale ressaltar que as práticas de agricultura e da pecuária são realizadas como forma de subsistência e complementação da renda, já que a pesca ainda é a atividade que predomina no local.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou o censo no ano de 2010[6] no município de Cachoeira e constatou que naquele período havia uma população de 33.782 mil habitantes incluindo área urbana e rural; Santiago do Iguape possui uma população de aproximadamente 4.843[7] habitantes. A Vila é o maior distrito da localidade e fica aproximadamente há 38 km de Cachoeira e 115 km de Salvador.

A Região do Iguape[8] possuía uma grande concentração de engenhos de cana de açúcar no período da escravidão, o que torna a localidade

5 Informação obtida com os moradores da Comunidade, diante da indisponibilidade dos dados oficiais da Zona Rural no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE.

6 Censo realizado no ano de 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=290490

7 Informação obtida através das conversas informais realizadas no campo.

8 A região do Iguape pertence ao Recôncavo baiano, local considerado a principal sede da produção açucareira na Bahia, e sede exclusiva de uma produção fumageira especializada. Fonte: Novos e velhos elementos da formação social do Recôncavo da Baía de Todos os Santos. (PEDRÃO, 2007, p. 9).

uma das maiores áreas com incidência de comunidades remanescentes de quilombo da Bahia, totalizando aproximadamente dezessete comunidades no município, sendo a maioria delas reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares, todavia não possuem o título definitivo da terra: Dendê, Caonge, Calolê, Engenho da Praia, Engenho da Ponte, Calembá, Imbiara, Tabuleiro, São Francisco do Paraguaçu, Opalma, Caimbongo Velho, Tombo, Brejo do Engenho da Guaíba, Engenho Novo do Vale do Iguape, Santiago do Iguape, Engenho da Vitória e Engenho da Cruz. A forte presença dos engenhos de cana-de-açúcar nesta região está relacionada à localização portuária privilegiada e a facilidade do acesso marítimo para a capital e demais cidades da Bahia.

Em relação ao processo de autorreconhecimento, este é realizado pela própria comunidade, que se autodefine como "remanescente de quilombo", a partir de elementos e traços que as distinguem enquanto comunidades tradicionais sejam eles: a ancestralidade negra, traços culturais, etnia, modo de produção e traços que marcam a comunidade, podendo ser: físicos, culturais ou sociais. A partir do autorreconhecimento, a comunidade solicita da Fundação Cultural Palmares, a emissão do certificado sobre essa autodefinição, para que possa dá entrada ao processo de identificação, delimitação, demarcação e titulação do território quilombola no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Este órgão tem a atribuição de realizar um estudo antropológico de caracterização histórica, econômica, ambiental e sociocultural da área quilombola identificada, o que resultará na elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID). Após publicação deste relatório, poderá haver contestação de entidades ou órgãos e esta deverá ser julgada pelo INCRA, caso não haja procedência nas contestações, será iniciada a demarcação e posteriormente a titulação do território[9].

Santiago do Iguape luta oficialmente pelo título definitivo da terra desde 12 de maio de 2006, período no qual foi emitida a certidão de

9 Informações obtidas na Instrução Normativa N.º 57, de 20 de outubro de 2009.

reconhecimento enquanto remanescente de quilombo. Atualmente, a comunidade aguarda a publicação, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), que até o momento não ocorreu.

A comunidade vem criando estratégias de luta no processo de titulação do território quilombola, assim como, vem participando das audiências públicas realizadas no Estado, que têm como objetivo discutir os impasses da regularização fundiária nas comunidades quilombolas da Bahia. Existem relatos de ocupação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), órgão responsável pela demarcação e titulação dos territórios quilombolas. Além disso, no último Congresso Internacional de Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais, realizado em março deste ano, na Bahia, havia uma forte presença de comunidades tradicionais no evento. O objetivo do Congresso era discutir sobre os direitos dos povos e comunidades tradicionais: entre a implementação e as ameaças do retrocesso constitucional.

Dessa forma, a maioria dos trabalhos apresentados no Congresso foram relacionados aos impasses e as dificuldades vivenciadas pelas comunidades tradicionais no processo de regularização fundiária, assim como, os impactos da implantação de grandes empreendimentos nos territórios tradicionais, sendo que, este último pode ser considerado um dos possíveis entraves para titulação dos territórios quilombolas. Pensando nisso, torna-se fundamental ressaltar que existe um histórico de comunidades tradicionais no Brasil que foram expulsas do seu território em virtude dos interesses do mercado ou ainda as comunidades que vivenciam ameaças e conflitos no seu território, sem a garantia do título definitivo da terra. Nesse sentido, Santos (2005, p. 143) afirma:

> Na democracia de mercado, o território é o suporte de redes que transportam regras e normas utilitárias, parciais, parcializadas, egoísticas (do ponto de vista dos atores hegemônicos), as verticalidades; enquanto as horizontalidades, hoje enfraquecidas, são obrigados, com suas forças limitadas, a levar em conta a totalidade dos atores.

A incidência de implantação de grandes empreendimentos em territórios quilombolas e a emergência dos conflitos e das ameaças sofridas pelos povos tradicionais configuram uma correlação de forças e relações de poder que são estabelecidas de forma vertical, neste caso, surge mais um sujeito que complexifica o processo de titulação dos territórios quilombolas: o mercado, um agravante e um retrocesso nos direitos fundamentais desses povos. Há uma diferença no uso e no valor da terra para os três sujeitos envolvidos: o mercado, o Estado e as comunidades quilombolas. Sobre esse assunto afirma Andrade, (1994, p. 215).

> Dessa convergência espacial dos contrários, surgia à reação à gestão central à desterritorialidade e à integração com a formação de novas territorialidades, novas formas de concepção do uso e do processo de domínio do território. Concepções que têm fundamentação de caráter econômico, mas que têm também uma forte conotação antropológica e social.

O caso de Santiago do Iguape não é diferente de outras realidades vivenciadas pelos povos tradicionais, a comunidade vivencia a implantação de um polo naval na reserva extrativista Federal da Baía do Iguape (RESEX) "[...] unidade de conservação de uso sustentável criada pelo Decreto de 11 de agosto de 2000, que consubstancia uma territorialidade, dada pelo uso e manejo dos recursos naturais pelas populações tradicionais". (CERQUEIRA, 2011, p. 1). Fazem parte da RESEX um total de vinte distritos, sendo dezessete pertencentes ao município de Maragogipe, e três ao município de Cachoeira, incluindo Santiago do Iguape (SANTOS, 2008).

A implantação do polo naval altera a dinâmica sócio, cultural e ambiental das populações tradicionais que fazem parte da reserva extrativista. Esses povos possuem uma relação diferenciada com a reserva, respeitando os limites e a dinâmica dos manguezais, além disso, a atividade pesqueira e a mariscagem ainda é a maior fonte de renda das comunidades, assim como uma transmissão de saberes intergeracionais que dizem respeito à ancestralidade desses povos. Dessa forma, a luta pela propriedade definitiva da terra complexifica ainda mais, diante do processo de

burocratização por parte do Estado e dos interesses antagônicos estabelecidos com o mercado e que configuram elementos da sociedade capitalista que prioriza os interesses do grande capital.

Considerações finais

No caso do Brasil, a situação da população negra desde o período colonial sempre foi subjugada no acesso a bens e direitos, este segmento social foi historicamente condicionado a práticas de violência, repressão e excluídos de qualquer possibilidade de cidadania, tanto no que se refere à dinâmica social, política, econômica e cultural dos seus ancestrais, como também à condição de ser um cidadão livre e sujeito de direitos. A falta de inserção do negro também foi determinada no pós-colonial, principalmente, pela falta de acesso a terra, o que não permitiu a mudança da condição de subserviência aos senhores brancos, mas agora na condição de "cidadão livre".

A discussão sobre a formação dos quilombos no território brasileiro demonstra o quanto ainda são frágeis às relações étnicos raciais no Brasil, apesar dessas comunidades fazerem parte da formação sócio-histórica desde o período colonial. Elas não têm ainda os seus direitos fundamentais assegurados, principalmente no que se refere à titulação dos territórios quilombolas, mesmo com a promulgação do artigo constitucional que diz respeito à propriedade definitiva das terras de quilombo, a maioria das comunidades quilombolas não possuem o título definitivo das suas terras.

São poucos os casos de titulação nas terras de quilombo. Há uma necessidade de avançar na efetivação da Política de Regularização Fundiária, não basta apenas avançar no legislativo, é necessário criar condições de acesso às políticas públicas que visam garantir a manutenção dos territórios quilombolas e a sua sustentabilidade enquanto comunidade tradicional.

É recente a emergência de políticas públicas com recorte étnico-racial, e que visem uma sociedade pluralista e de igualdade racial entre os povos,

o que aponta para a falta de prioridade do Estado em romper com as raízes coloniais e escravistas que estruturam uma sociedade racista.

Em relação ao território da comunidade quilombola de Santiago do Iguape, que atualmente vivencia o conflito com o Capital e o Estado, pois não possui a titulação definitiva da terra, o que permite a implantação de grandes empreendimentos no território tradicional, influenciando nos costumes, práticas e formas de viver da comunidade.

A noção de território para as comunidades quilombolas está relacionada não só a questão geográfica, mas principalmente a relação de pertencimento territorial que a comunidade estabelece com a terra. É ali que eles produzem e reproduzem sua forma de viver, de compartilhar, de se relacionar com seus familiares e demais pessoas da comunidade. O espaço da terra é também o território dos saberes intergeracionais, das práticas culturais e religiosas realizadas pelos seus ancestrais.

As comunidades remanescentes de quilombo vivenciam as dificuldades e o descaso do Estado no que tange aos seus direitos, mas permanecem lutando e resistindo contra todas as formas de opressão e violência que não são tão distantes da realidade vivenciada pelos seus ancestrais.

Referências

ANJOS, Rafael Sanzio dos. ***QUILOMBOLAS:*** Tradições e cultura de resistência. São Paulo: Aori, 2006. 240 p.

ANDRADE. Manuel Correia. ***Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades:*** os limites do poder nacional e do poder local. In: SANTOS, Milton. Território, Globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994.

BRASIL. (1988). ***Constituição da República Federativa do Brasil:*** Brasília. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao>. Acesso em: 29 jan. 2014.

BRASIL. (2003). Decreto Nº. 4887: Brasília. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887. Acesso em: 04 de jan. 2014. Nº. 57: Brasília. Acesso em: 29 jan. 2014.

BRASIL. 2009. Instrução Normativa Nº. 57: Brasília. 2009: Disponível em: http://www.incra.gov.br/index.php/institucionall/legislacao--/atos-internos/instrucoes/file/243-instrucao-normativa-n-57-. Acesso em: 16 jan. 2014.

CERQUEIRA, Israel. Território e norma: a implantação do pólo naval na resex Marinha Baía do Iguape. Disponível em: www.costeiros.ufba.br/.../CERQUEIRA,I.L.S.%20Território%20e%20N. Acesso em: 24 fev. 2014.

CUSTÓDIO, André, LIMA; Fernanda. O Direito fundamental à titulação de terras das comunidades remanescentes de quilombos no Brasil. ***Espaço jurídico*****,** Joaçaba, v. 10, n. 2, p. 275-298, julho 2009.

GUSMÂO, Neuza Maria Mendes. Herança Quilombola, negros, terras e direitos. In: BACELAR, Jéferson; CAROSO, Carlos (org.). Brasil**:** um país de negros? Rio de Janeiro: Pallas, 1999.

MUNANGA, Kabengele, GOMES; Nilma Lino. ***O negro no Brasil de hoje***. São Paulo: Global, 2006.

PEDRÂO, Fernando. Novos e Velhos elementos da formação social do Recôncavo da Bahia de todos os santos. ***Revista do Centro de Artes, Humanidades e Letras. Bahia,*** v. 1. 2007.

REIS, João José. Uma história da liberdade. In: REIS, João José; GOMES, Flávio dos Santos (org.). ***Liberdade por um fio:*** história do quilombo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. 510 p.

SANTOS, Milton. ***Da totalidade ao lugar***. São Paulo: Editora Universitária de São Paulo, 2005.

07 A política de assistência social e o processo de territorialização dos serviços: entre concepções e práticas sociais

CARLOS ROBERTO MARINHO DA COSTA II

Introdução

O Brasil apresenta indicadores de desigualdades sociais agudos, como reflexo do processo de desenvolvimento socioeconômico histórico tendo como resultados práticos a desigualdade social e espacial. O espaço urbano representa o contexto original da emergência da assistência social e seus propósitos iniciais, contribuindo para problematizar questões referentes à capacidade contemporânea da política pública brasileira de assistência em atuar com contradições tão potencializadas em espaços adensados e, ao mesmo tempo, fortemente segregados, relacionando-se com as demais intervenções públicas nas cidades.

Nos marcos da sociedade capitalista, as políticas públicas desempenham um papel contraditório: numa direção expressa a luta histórica para efetividade dos direitos sociais, no entanto se configura como uma prática de grande utilidade para a mediação dos conflitos imanentes a sociedade classista que vive na contradição fundamental na relação capital e trabalho. As respostas estatais a tais conflitos e situações desenvolvem-se mediante uma abordagem que se expressa territorialmente, sendo a Política de Assistência Social uma estratégia para o atendimento

destes conflitos que são reflexos de um processo mais amplo e global, sintetizados pelo termo questão social.

No que tange ao debate da territorialização, no contexto das políticas públicas, busca-se realizar a análise das contribuições do processo de territorialização no âmbito da política de Assistência Social brasileira, cuja realidade é historicamente marcada pela (re)produção das desigualdades sociais, que via de regra se expressam de forma diferenciada territorialmente; neste sentido entender a complexidade de tais processos é fundamental na intervenção junto as necessidades sociais da população usuária.

Quando se pensa a territorialização no âmbito do SUAS, não pode-se deixar de enfrentar o processo histórico que marca a Assistência Social no Brasil, bem como os desafios impostos à estruturação do Sistema Único de Assistência Social, pensado sob a matricialidade sócio-familiar e territorialização. O SUAS, pensado e organizado em nível nacional, categoriza os municípios por porte populacional, desconsiderando os indicadores sociais e vulnerabilidades sociais peculiares as diversas regiões do país, assim a diretriz da territorialização e o próprio processo de descentralização da política sofrem retardos.

A construção deste capítulo buscou pontuar algumas possíveis contribuições do debate sobre a territorialização no âmbito das Políticas Públicas no Brasil, possibilitando a reflexão sobre as potencialidades presentes na abordagem territorial da política de assistência social, seus limites e contradições, tendo em vista a nova institucionalidade desta política pública desde a implementação do SUAS.

Para tanto, foram consultadas normativas e legislações recentes referentes a Política de Assistência Social, bem como produções "clássicas" sobre o tema território, além de obras acadêmicas de tratam da correlação existente entre assistência Social e Territorialidade. Desta forma, buscou-se elucidar o papel e importância conferida a temática "território" no âmbito do SUAS, numa conjuntura político-econômica marcada pela retração dos direitos sociais, colidindo frontalmente com as intenções de avanços expressas na Lei Orgânica da Assistência, Política Nacional de Assistência Social, e seus desdobramentos.

A emergência da política de assistência social, questão social e territórios.

A trajetória da Assistência Social no Brasil é marcada pelo lugar marginal que ela ocupa no mosaico das políticas públicas, sua prática contraditória é permeada historicamente por práticas assistencialistas e voluntarista, maculada por traços de intervenção que mais denotam uma ação moralista e disciplinadora, do que a ação do estado de direitos. Neste contexto, ela se apresenta como o espaço do não-direito (SPOSATI, 2012), ou conforme Teixeira (2012) salienta, como uma forma de cidadania invertida, ou seja, para ter acesso aos direitos e aos serviços sociais o possível beneficiário deve mostrar-se um não-cidadão, que não tem acesso aos demais direitos.

No bojo das transformações que atingiram o Brasil nos anos de 1980, marcado pela abertura democrática, após passado mais de duas décadas do regime autocrático-militar, possibilitou-se que a Política de Assistência Social alcançasse viabilidade de estruturar-se enquanto Política Pública no campo da Seguridade Social brasileira, consagrada no texto constitucional de 1988. Destaca-se neste, contexto, a luta pela regulamentação do artigo 203 da Constituição Federal de 1988, realizado na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8742 de 1993.

Desta forma, a LOAS representa uma gama de acúmulos advindos da luta histórica pela afirmação de um novo padrão de Assistência Social no Brasil, sendo que nestes termos, "A LOAS é um documento jus político [...] que expressa no seu conteúdo aparentemente neutro toda a gama de discussões que caracterizaram a história da Assistência Social." (PEREIRA, 1998, p. 69-70). A política de Assistência Social, enquanto partícipe do sistema de proteção social brasileiro, necessitava obter uma estrutura jurídico-institucional própria que lhe desse relevo e promovesse sua efetividade no seio das políticas sociais brasileiras.

É neste contexto que começa a ser delineado um Sistema Único de Assistência Social, com a construção de normativas e conteúdos pró-

prios, visando a provisão dos "mínimos sociais". Como desdobramento da LOAS, foram publicadas a Política Nacional de Assistência Social (Resolução nº 145/04 do Conselho Nacional de Assistência Social) além das Normas Operacionais Básicas, NOB/SUAS (2005), Norma Operacional Básicas de Recursos Humanos NOB/SUAS-RH(2006), Norma Operacional Básica 2012, e dentre as legislações, destacamos a Lei nº 12.435/2011, que institui o Sistema Único de Assistência Social.

Podemos afirmar que nos marcos atuais, o SUAS expressa a condensação e a maturidade conferida à política de Assistência Social no Brasil, que toma corpo objetivando a construção de um Estado de bem-estar social voltado à garantia efetiva das conquistas constitucionais em busca da universalidade no atendimento e administração das vicissitudes da vida em sociedade. Em sua concepção o SUAS acumulou diversas experiências empreendidas no campo da assistência social, seja de gestões municipais, estudos, pesquisas, bem como se apoiou em lutas sociais por um novo trato às questões sociais.

A atuação da Política de Assistência Social prioriza a intervenção sobre as "refrações" da questão social. Esta expressão relativamente recente, cunhada em meados do século XIX, buscou sintetizar o fenômeno do pauperismo que acometeu massivamente a classe trabalhadora da Europa Ocidental, que experimentava os efeitos nocivos da industrialização (NETTO, 2004). Na tradição do pensamento marxista, a questão social está determinada pela relação capital/trabalho e o seu processo de exploração, sendo assim, ela se mantém como atual, contudo, o processo histórico tratou de atualizar suas expressões.

Na atualidade, a questão social tornou-se uma expressão mais técnico-acadêmica e tratou-se, por outro lado, de popularizar a terminologia "desigualdades socais". A este respeito Silva (2013, p. 41) clarifica esta relação: "[...] discutir a desigualdade social sob o mando do capital significa necessariamente analisar a expropriação do trabalho e o pauperismo travestido do que se convencionou chamar de questão social". Identifica-se ainda uma relação entre a questão social e a gênese do Serviço Social enquanto especialização sócio-técnica do trabalho, ocorrida na fase capitalista dos monopólios, possuindo uma inserção privilegiada

no âmbito da política de Assistência Social. Em concordância com Iamamoto (2004, p, 17), entendemos que a questão social

> [...] diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo de produção contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho – das condições necessária à sua realização, assim como de sue frutos.

Compreendendo a questão social enquanto expressão da exploração do trabalho pelo capital, podemos inferir que ela é provocada pela superpopulação relativa, nesta perspectiva não como os inúteis para o trabalho, conforme expressa Castel (1998), mas os "supérfluos para o capital" (IAMAMOTO, 2004). Na atualidade, identifica-se uma massa de trabalhadores excluídos do mercado de trabalho formal, sem garantia de proteção social e que, conforme Yazbek (2004), ultrapassa mais de metade da população economicamente ativa.

As refrações mais sensíveis da questão social são a pobreza, exclusão, subalternidade em que se encontram grande parcela dos cidadãos brasileiros, nos marcos de um sistema que produz e reproduz a exploração do trabalhador em suas diversas formas. De um lado um país que é recordista em concentração de renda e riqueza, de outro lado possui um dos salários mínimos mais baixos do mundo. Dados do IBGE (PNAD 2011) revelam a distância abissal da renda entre ricos e pobres, enquanto os 20% mais ricos da nação concentram 57% da riqueza nacional, os 40% mais pobres se apropriam de 11% da soma das riquezas.

> Pobreza, exclusão, subalternidade configuram-se, pois como indicadores de uma forma de inserção na vida social, de uma condição de classe, e de outras condições reiteradoras da desigualdade (como gênero, etnia, procedência etc), expressando as relações vigentes na sociedade. São

> produtos dessas relações, que produzem a desigualdade no plano social político, econômico, cultural, definindo para os pobres um lugar na sociedade (YAZBEC, 2004, p. 34).

Neste contexto, a questão social não existe enquanto uma categoria abstrata, ela se realiza materialmente no cotidiano da existência humana, seja nos bairros periféricos das grandes metrópoles, ou no território rural dos municípios longínquos. Ela compõe a atual cena urbana, e se plenifica nos territórios, nos espaços ocupados, vividos e repletos de significados; seu enfrentamento e mediação devem considerar a lógica territorial, não perdendo a consciência de totalidade e complexidade que gera tal problemática.

No âmbito técnico-acadêmico, a discussão de territórios e territorialidade receberam contribuições significativa da geografia social, tendo relevo a geografia francesa a partir da contribuição de autores como Henry Lefebvre, Jacques Rancière, Edward Soja, Claude Rafestin, dentre outros. No entanto, como ressalta Koga (2003), este debate nos dias atuais transcende o debate da geografia sendo concebidas e utilizadas pelas ciências sociais, políticas, econômicas.

O território representa o chão da vida cotidiana, o local permeado por relações sociais repletas de significados objetivos e subjetivos, também é o lugar onde se exerce a cidadania, onde se concretizam as relações de solidariedade e de poder, onde o estado de direitos se realiza ou se ausenta. Entendemos território enquanto o resultado de uma acumulação de situações históricas, ambientais, sociais que promovem condições particulares para a construção dos indivíduos que dele compartilham.

Na concepção de Santos (2000) o território não pode ser compreendido como um conceito, pois ele só existe enquanto categoria de análise social a partir dos atores que deles se utilizam. Assim só existe territórios quando relacionados com populações, permitindo o conhecimento da dinâmica que do cotidiano vivenciado pelas pessoas.

No Brasil, com suas particularidades socioculturais marcada pelo histórico de exclusão social e profundas desigualdades, a noção de inclusão social reforça o patamar de cidadania que se pretende um estado demo-

crático de direitos. Nesta perspectiva a noção de território, enquanto lócus de atuação das políticas sociais, ganha novo vigor, sem romper com os elos que nos vinculam a visão da realidade, enquanto espaços-sujeitos de efetividade dos direitos de cidadania. Como relata Santos (1997, p. 130):

> Para agir, os homens não saem do mundo, mas ao contrário, é dele que retiram as possibilidades, a serem realizadas nos lugares. Nestes, eventos simples são amalgamados, formando situações. Por isso, mediante sua realização concreta, os eventos são localmente solidários. As diversas situações são resultantes do acontecer solidário. É assim que a integração entre o universal e o individual ganha um novo conteúdo histórico em nossa mundo atual.

Koga (2003), ao retratar a construção da proteção social a partir das relações convivial e de parentesco, explicita que a dimensão da proteção social se faz no território, pois diz respeito às relações interpessoais que se estabelecem entre habitantes, moradores que se identificam. Percebe-se ainda em autores que debatem o processo de renovação das políticas sociais a noção de desenvolvimento local, que passa pela noção de território. Para Michel Autès "[...] longe de ser somente uma noção geográfica ou operacional, o território, junto a políticas de inserção ou de integração desenvolvidas, é antes de tudo uma noção política." (1991, p. 198 apud KOGA 2003, p. 58).

Esta concepção de proteção social territorializada supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos os usuários, bem como as potencialidades com que conta para fazer frente a tais situações, com menor dano pessoal e social possível. Isto significa refletir sobre a dinâmica socioterritorial de modo a entender que, para além das necessidades, as pessoas possuem capacidades que devem ser trabalhadas com vistas a ampliação da liberdade e das escolhas que as pessoas podem realizar. Desta forma, trabalhar e intermediar as diversas situações sociais não se reduzem a privação social, mas também as potencialidades em se superar a condição atual. De acordo com Sposati (2008, p. 6):

> [...] é preciso entender o território como um espaço dinâmico de relações onde necessidades e possibilidades se confrontam no cotidiano. Território é dinâmica, pois para além da topografia natural, constitui uma "topografia social decorrente das relações entre os que nele vivem e suas relações com os que vivem em outros territórios. Território não é gueto, apartação, ele é mobilidade. Por isso, discutir medidas de um território é assunto bem mais complexo do que definir sua área com densidade. Implica considerar o conjunto de forças e dinâmicas que nele operam.

No bojo de todas estas construções teóricas acerca dos processos de exclusão social e desigualdades e sua relação com o território, que o Ministério de Desenvolvimento Social-MDS, trouxe o debate do território como diretriz de implementaçãodo SUAS, identificando a necessidade de se articular ações no nível macro e micro social e, uma vez que as médias expressas nos índices e indicadores de pobreza e vulnerabilidade não conseguem captar a dinâmica intraurbana, haja vista que cada cidade expressa em seu cotidiano as mais diversas formas de desigualdade e segregação social e espacial (KOGA, 2002).

A incorporação da perspectiva territorial na política de assistência social foi normatizada desde 2004, com ela ocorre uma reorganização da política, na qual o princípio da territorialização tem um papel relevante, tanto na organização da rede de atendimento, quanto na definição de novos serviços. A principal resultante e a construção do SUAS, que altera significativamente a configuração da provisão socioassistencial no país. Todavia, a implementação de uma ação territorializada encontra alguns desafios. No que tange a organização da rede de atendimento, há necessidade de uma influência mais decisiva do enfoque territorial, transpondo, inclusive, os limites definidos pela descentralização político-administrativa.

No que se refere ao papel dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), nota-se certa dificuldade em operacionalizar as novas referências trazidas pela territorialização, em especial em regiões que registram percentuais de pobreza superior a média nacional, a exemplo dos estados

do Norte e Nordeste do país. Enquanto o percentual de extrema pobreza no Brasil gira em torno de 8,53% da população, a região norte do país registra uma média de 16,76%,e o nordeste 18,10% (IBGE, 2010).

A territorialização na política de assistência social: elementos para o debate

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) pressupõe em suas diretrizes a territorialização como princípio que compõe uns dos principais mecanismos de sustentação para a organização do SUAS. A perspectiva territorial incorporada representa uma mudança paradigmática de relevância. As ações públicas da área da assistência social devem ser planejadas territorialmente, tento em vista a superação da fragmentação, o alcance da universalidade de cobertura, a possibilidade de planejar e monitorar a rede de serviços, realizar a vigilância social das exclusões e estigmatizações presentes nos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e carecimentos.

Logo, a territorialização representa uma nova lógica de organização da política de assistência social, numa perspectiva de capilarização desta nos diferentes territórios do município. Assim, o território é a base da organização do SUAS, mas é necessário elucidar que o território representa muito mais que o espaço geográfico. Dessa forma, o município pode ser considerado um território, mas com múltiplos espaços intraurbanos que expressam diferentes demandas e configurações sociais.

Para se entender a aproximação organizativa do SUAS com a dimensão do território, é necessário problematizar o princípio da descentralização político-administrativo e financeira que permeou as políticas públicas brasileiras após a promulgação da constituição cidadã, que se propôs a inaugurar um novo pacto federativos envolvendo nação, estados e municípios, nas perspectivas da/ na perspectiva da maior responsabilização dos poderes públicos locais.

O tema território adquiriu visibilidade no modelo de descentralização adotado no Brasil a partir da Carta Magna de 1988, e do processo de regulamentação da Política de Assistência Social, quando o Governo Federal passa a definir os investimentos financeiros necessários aos Municípios de acordo com a configuração social, espacialmente heterogênea, encontrada no recorte de cada região brasileira.

Isto é, os Municípios, a partir das suas características sociais e perfis socioeconômicos, orientam os investimentos financeiros do Governo Federal. É precisamente para e no interior do território intramunicipal que ações da política de saúde, bem como da política de assistência social, serão concebidas e implantadas (FELIX, 2011). Emerge, então, para as políticas públicas o processo de descentralização, sob a vigência de um pacto federativo desfavorável ao processo de municipalização, haja vista a grande concentração de recursos no âmbito federal e estadual e o precário repasse financeiro realizado aos municípios.

> A descentralização simbolizava possibilidades de democratização da política e configurou-se no período da Constituinte como uma das bandeiras centrais da mobilização societária dos movimentos sociais e entidades da sociedade civil envolvidos na formulação da regulamentação das diretrizes constitucionais da assistência social, mas, visivelmente, não se tinha clareza de como proceder à mesma para além da afirmação da titularidade municipal (PEREIRA, 2009, p. 142).

No âmbito da Assistência Social, a diretriz da descentralização/municipalização não foi conduzida de forma linear e gradual. Contemporaneamente vemos tal diretriz ser reorientada para uma reconcentração dos recursos federais, mediante a estruturação do Benefício de Prestação Continuada e Programa Bolsa Família. Nesta lógica, os benefícios da assistência social citados acima, embora sejam inscritos e disponibilizados com base nos territórios, a partir da base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚNICO), ou outros meios, eles passam a ser operados diretamente pela união, de forma que o município enquanto

ente mais próximo do cidadão e consequentemente do território, não tem gestão direta sobre tais benefícios.

No campo da reconcentração, sob o aspecto financeiro, este processo de reconcentração pode ser bem visualizado a partir do indicador orçamento. Segundo Sitcovisky (2003), o BPC absorveu 93,1% do total de recursos alocados no Fundo Nacional de Assistência Social no ano de 2012, enquanto o PBF absorveu 93,3% da unidade orçamentária correspondente ao Ministério de Desenvolvimento Social, restando pouco mais de 5% para todas as demais despesas de investimento e custeio. (SITCOVISKY, 2003).

É preciso compreender qual concepção de território a qual faz alusão as normativas da Assistência Social Brasileira. O direcionamento das políticas públicas, em especial da política de Assistência Social, a partir de 2000, centra-se na atuação em áreas de maior vulnerabilidade social. Segundo Félix (2011), o processo percorrido pelos organismos governamentais para a identificação de tais áreas contou com um elenco de pesquisas, cujos indicadores apontavam para uma compreensão espacial e geográfica dos Municípios que permitisse identificar suas áreas socialmente vulneráveis, assim podemos dizer que foram privilegiados os espaços geográficos com maior índices de "risco" pessoal e social.

A categoria Território emerge para a política de assistência social após a Política Nacional de Assistência Social em 2004, assim as normativas recentes têm dado centralidade à discussão da relação entre território e o atendimento das necessidades sociais e riscos. O texto da Política Nacional de Assistência Social (aprovada mediante a Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004) traz em sua primeira diretriz o seguinte texto:

> I – Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais" (BRASIL, 2004).

Nos objetivos da PNAS, consta o trato às desigualdades socioterritoriais. Assim, a centralidade se dá no âmbito das desigualdades, mas o espaço da abordagem deve considerar que este território não é neutro, o território será assim o resultado da história de sua ocupação e as atuais dinâmicas que o envolvem.

Na organização da política de assistência social, a rede socioassistencial tem esse importante papel de agir na perspectiva territorial. Assim sendo, o trato as demandas sociais focalizadas em segmentos – idosos, crianças etc. – se torna insuficiente frente às desigualdades sociais e territoriais, é necessário agregar o entendimento socioterritorial. Logo, interpretando a cidade e o território a partir dos seus atores, ou seja, do vivido, exige um retorno à história, ao cotidiano e ao universo cultural da população que vive no território. Não obstante no âmbito da NOB 2005,

> [...] trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida. (BRASIL, 2005, p. 44).

Diante da dimensão continental do Estado brasileiro, é buscando facilitar e atender melhor as famílias que o princípio da territorialização dos serviços revela seu relevo. Assim, os mecanismos de Proteção Social são disponibilizados mais próximos do cidadão se concentrando nas regiões de maior concentração de indicadores de riscos sociais, ou dos baixos indicadores sociais.

Desse modo, busca-se conferir maior coesão social a determinadas regiões que desvelam as contradições do desenvolvimento proporcionado no capital. Desta forma, observa-se que a dinâmica do capital tende a organizar o espaço através de investimentos em infraestruturas e serviços sociais, visando à permanente construção da "[...] coerência estruturada", isto é, das condições geopolíticas viabilizadoras do que Harvey denomina de "um mercado de trabalho relativamente coerente." (HARVEY, 2005, p. 146).

O autor reflete acerca da relação entre sistema capitalista e utilização do espaço e examina como a dinâmica capitalista se apropria da dimensão espacial para assegurar sua reprodução e qual a centralidade do Estado ao mediar à racionalidade capitalista de organização das políticas públicas, observando que muitas vezes isso ocorre através das políticas públicas.

É a partir dessa abordagem que compreendemos a dimensão territorial das políticas, não apenas pela materialização das mesmas no espaço, mas como estas se relacionam às estratégias de construção dos espaços desiguais e da diferença geográfica na implementação de ações com clara expressão territorial. Essa expressão visa à construção constante de sentidos na reprodução do capital e no enfrentamento das suas crises, gerando cada vez mais contradições inerentes a este modo de produção.

Partimos da constatação inicial que as respostas, através de investimentos públicos, podem ter diferentes objetivos e dimensões, porém todas se expressam, em alguma medida, territorialmente e essas diferenças engendram padrões diferenciados de políticas, propósitos de ação pública, enfoque de público alvo, modelos de gestão e de financiamento.

Para Lefebvre (2008, p. 57) "[...] as contradições do espaço não advêm de sua forma racional, tal como ela se revela nas matemáticas. Elas advêm do conteúdo prático e social e, especificamente, do conteúdo capitalista." Assim, identifica-se a distância entre o espaço abstrato – concebido e conceitual – e o espaço percebido, sentido, vivido, despedaçado, vendido. No ordenamento institucional, essas contradições aparecem entre os planos gerais de ordenamento e os projetos espaciais dos mercadores de espaço.

Considerações finais

Durante a organização deste texto, procurou-se explicitar algumas questões, ainda que parcialmente, entre a relação da categoria território e a política de assistência social, tendo como pano de fundo o processo de construção do SUAS, problematizadas pelas recentes produções acerca da importância do território enquanto categoria a ser considerada na gestão e fundamentação das políticas públicas.

A territorialização da rede socioassistencial no âmbito do SUAS se rege pela capilaridade da oferta de benefícios e serviços tendo em vista a dinâmica das forças sociais e vulnerabilidades e riscos sociais presentes no território. Portanto, o que se quer afirmar é que a territorialização, no âmbito da Assistência Social, pode ser um instrumento fortalecedor da democratização do acesso aos direitos sociais, por possibilitar a mediação entre as condições concretas vividas pela população e a diferença de acesso da mesma aos serviços sociais.

Deste modo, a territorialização no âmbito do SUAS deve fortalecer a lógica da proteção social enquanto direito de cidadania, voltada para a prevenção de riscos sociais, buscando a inclusão dos segregados social e espacialmente, fortalecendo seus vínculos sociais e capacidade de participação política. Por isso, defende-se que os programas sociais (CRAS, CREAS, etc) devem estar presentes em áreas geográficas com maior incidência de vulnerabilidade, violência, risco... de acordo com a natureza do programa.

Identifica-se ainda que a política de assistência social, gestada contraditoriamente num ambiente histórico global de desconstrução dos pilares do estado de bem estar social, via políticas neoliberais, possui muitas fragilidades para a construção dos direitos sociais, considerando a categoria territorialização. Tais fragilidades podem ser identificadas seja do ponto de vista da descentralização (subfinanciamento, fragilidade dos marcos institucionais, etc), ou da capacidade técnica de atendimento, haja vista as dimensões de vulnerabilidades encontradas no país.

Consideramos ainda que o processo de descentralização administrativa no Brasil ainda é algo recente. Porém, mesmo como elemento potencializador do avanço democrático e, em especial, para a Assistência Social, ainda requer ajustes no campo da autonomia dos Municípios. Se a política de Assistência Social é descentralizada para os Municípios, é necessário haver recursos, capacidade e orientações para se proceder localmente de acordo com as diretrizes nacionais. Atualmente, está a cargo de cada Município encontrar a melhor metodologia para localizar o público que a política deverá atender e, portanto, o centro de oferta dos serviços, bem como a definição dos territórios de maior vulnerabilidade.

Identificamos que a legislação atual, que consolida o SUAS, expressa o aumento da densidade do debate de territorialização no âmbito da construção da política nacional, sabendo que seu foco central são proposições na direção da descentralização com foco na família. Neste sentido, parece-nos que a dimensão de territorialização se dá muito no contexto de um desenvolvimento local, com foco na redução das expressões sensíveis da questão social, do que no envolvimento da política com a categoria território, respeitando as configurações destes e suas trajetórias.

Mesmo com a adesão dos municípios ao sistema e a implantação de equipamentos nos territórios, há dificuldade de assegurar capilaridade nos municípios da proposição de territorialização inscrita na política, considerando as questões culturais locais, tanto no que se refere à cultura cívica, quanto de gestão. O município ainda não possui autonomia financeira, estrutura organizativa adequada para conceber a política de assistência social de forma territorializadas, nem buscar refundar as relações entre pessoas-políticas-territórios, indo além do imperativo técnico para a afirmação das capacidades sociais e territoriais.

Por fim, a atual Política Nacional de Assistência Social ainda se depara com profundos desafios no que se refere à afirmação tanto de sua identidade como política pública, quanto da expressão clara do que propõe em termos de territorialização das ações de assistência. E essa dimensão não pode ser pensada em si e para si no âmbito dessa política, mas centralmente sua construção precisa ser reconhecida no âmbito da racionalidade de organização da dinâmica de acumulação capitalista em sua totalidade.

Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2004.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

FÉLIX, Mara Rúbia de Souza Albano. *Territorialização dos serviços de Proteção Básica da Assistência Social em Belo Horizonte e Fortaleza:* limites e potenciais do uso do Cadastro Único. Dissertação Pontifícia Universidade católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2011.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço.* São Paulo: Annablume, 2005. (Coleção Geografia e Adjacências), 252p.

LEFEBVRE, Henry. *Espaço e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

IAMAMOTO, Marilda. A questão social no capitalismo. In: *Revista Temporalis* 3 – ano II n. 3. Edição, 2004.

YAZBEK, Carmelita. Pobreza e Exclusão Social: expressões da Questão Social no Brasil. In: *Revista Temporalis* 3. a. II n. 3 Edição 2004.

KOGA, H. U. *Cidades territorializadas entre enclaves e potências.* 2001. 233 f. Tese. (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

KOGA, H. U. *Medidas de cidades*: entre território de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2002.

NETO, José Paulo**.** ***Cinco notas a propósito da "Questão Social".*** In: Temporalis: ano II, n. 3, 2. ed., 2004. p 41-49.

PEREIRA, P. A. P. A Política Social no contexto da seguridade social e do welfarestate: a particularidade da Assistência Social. *Serviço Social e Sociedade*, n. 56. São Paulo, 1998. p. 60-76.

PEREIRA, Tatiana Dhamer. *Política nacional de assistência social:* um estudo a luz de David Harvey. 2009. 233 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

SANTOS, Milton. *A natureza dos espaços*: técnica e tempo, razão e emoção. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, Milton. *Território e sociedade*: entrevista com Milton Santos. São Paulo: São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SILVA, José Fernando Siqueira da Silva. *Serviço Social:* resistência e emancipação. São Paulo: Cortez, 2013.

SITCOVSKI, Marcelo. Reconciliação entre a assistência social e trabalho: o impacto do Bolsa Família. In: MOTA, Ana Elizabete. *Desenvolvimento e construção de hegemonia*: Crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2003.

SPOSATI, Aldaíza**.** ***A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social*****.** In: SPOSATI**,** Aldaíza; FALCÂO, Maria do C.; TEIXEIRA, Sonia M. F. Os Direitos (dos desassistidos) Sociais. São Paulo: Cortez, 1989.

SPOSATI, Aldaíza. ***Territorialização e desafios à gestão pública inclusiva*****:** o caso da assistência social no Brasil. In: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública. Buenos Aires-Argentina, 4-7 nov. 2008.

TEIXEIRA, Sonia M. F. Assistência na previdência social – uma política marginal**.** In: SPOSATI, Aldaíza; FALCÂO, Maria do C.; TEIXEIRA, Sonia M. F. ***Os Direitos (dos desassistidos) Sociais***. São Paulo: Cortez, 1989.

08 Assistência estudantil no ensino superior: uma reflexão a partir da discussão de território

JOSÉ ALBUQUERQUE CONSTANTINO

Introdução

Nos últimos anos, a assistência estudantil ganhou um novo impulso nas universidades públicas federais. As transformações ocorridas no ensino superior a partir da criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); a adoção de cotas sociais e raciais; a abertura de campi no interior dos estados; e a histórica luta do movimento estudantil em defesa do direito à educação estão entre as principais determinações que contribuíram para estruturação do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), em 2010.

A partir desse plano, o Ministério da Educação (MEC) transfere para as universidades públicas federais recursos destinados exclusivamente para a Assistência Estudantil, sendo responsabilidade das instituições elaborarem seus programas/projetos de atendimento aos discentes.

Neste capítulo, pretendemos analisar se as universidades federais de Pernambuco (UFPE, UFRPE e UNIVASF) estão levando em consideração a discussão sobre o território na elaboração dos Programas de Assistência Estudantil. As instituições citadas possuem campi em diferentes cidades do estado. A situação da UNIVASF é ainda mais emblemática,

pois essa universidade atua em mais de um estado da federação (Bahia, Pernambuco e Piauí). Sendo assim, essas instituições estão inseridas em diversos territórios, os quais mantêm pontos em comum, contudo, apresentam particularidades que devem ser levadas em consideração no planejamento das suas ações e, particularmente, na área da Assistência Estudantil, tendo em vista que tratar esses territórios como homogêneos dificulta o atendimento das reais demandas dos/as usuários.

Analisaremos as Resoluções e Editais de seleção dessas instituições referentes à Assistência Estudantil e, especificamente, aquelas que tratam dos Programas de Bolsa de Permanência e Residência Universitária. O foco nesses dois tipos de programa se deve ao fato dos mesmos se constituírem nas principais ações desenvolvidas pelas universidades na área. Nessa direção, a partir da leitura desses documentos legais, pretendemos identificar se essas ações estão norteadas em alguma medida pela discussão do território, uma vez que esses serviços são materializados em diferentes contextos sociais, políticos, econômicos e culturais.

Política social e território

A discussão sobre a política social não é algo pacífico no âmbito das ciências sociais e humanas, uma vez que a análise dessas ações suscita as mais diversas interpretações. Para alguns, as políticas sociais se constituem em engodo para os/as trabalhadores/as, pura artimanha da burguesia para obter o consenso das demais classes sociais. Já para outros, essas medidas decorrem exclusivamente da luta da classe trabalhadora por melhores condições de vida. E há aqueles que atribuem unicamente ao Estado o desenvolvimento das políticas sociais, destituindo o caráter de classe dessas ações, o aparelho estatal aparece como acima das classes sociais e voltado para o bem comum da sociedade.

Filiamo-nos a uma perspectiva de análise que compreende as políticas sociais a partir do seu caráter contraditório, atravessada por diversos interesses de classe. Nessa direção, pensar sobre essas ações exige articular os

seus limites ao modo de produção capitalista, como também às possibilidades de ampliação e retração em cada conjuntura econômica.

O surgimento das políticas sociais está relacionado com o processo de intervenção do Estado nas expressões da questão social, a partir da luta dos/as trabalhadores/as por melhores condições de vida e o questionamento da ordem burguesa. Além disso, como aponta Netto (2007), a inflexão das classes dominantes no trato das demandas dos/as trabalhadores corresponde às alterações no processo de acumulação do capital a partir da transição do período concorrencial para a era dos monopólios. Nesse novo cenário, as classes sociais se tornam mais complexas, como também o aparelho estatal. A repressão não é suficiente para assegurar a manutenção da ordem, tendo em vista que outros mecanismos comparecem para a conquista do consenso e da hegemonia burguesas. Behring (2006, p. 01-02) aponta, também, a relação entre a política social e as mudanças na ordem burguesa a partir do protagonismo político dos/as trabalhadores, nas palavras da autora:

> Em geral, é reconhecido que a existência de políticas sociais é um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, do específico modo capitalista de produzir e reproduzir-se. Evidentemente que não desde os seus primórdios, mas quando se tem um reconhecimento da questão social inerente às relações sociais nesse modo de produção, via à vis ao momento em que os trabalhadores assumem um papel político e até revolucionário.

Nesse sentido, as políticas sociais cumprem um papel fundamental tanto para os/as trabalhadores como para os capitalistas. Para os primeiros, essas ações possibilitam o atendimento de algumas necessidades humanas fundamentais, principalmente, quando levamos em consideração a apropriação privada dos meios de produção no capitalismo. Para os últimos, essas ações são funcionais pelo menos em duas direções: a primeira se refere à conquista da legitimidade e o consenso necessário para a manutenção do modo de produção capitalista; e a segunda está relacionada com a transferência da responsabilidade para o Estado pela reprodução

da classe trabalhadora, o que contribui para baratear a manutenção da força de trabalho.

O desenvolvimento dessas ações não ocorreu de forma linear entre os países, tendo em vista que a organização política dos/as trabalhadores/as, assim como, a ampliação das forças produtivas possuem ritmos diferenciados em cada nação[1]. Como também o processo de expansão e retração das políticas sociais em cada país sofreu alterações ao longo do tempo, as quais acompanham as mudanças no âmbito da economia e da política, a partir dos posicionamentos assumidos pelas classes sociais, tendo como mediação o Estado.

No Brasil, desde o início da década de 1990, tem ocorrido um ataque sistemático aos direitos sociais e trabalhistas. Nesse período, a programática neoliberal[2] passa a orientar as decisões do Estado e interferir no ordenamento das políticas sociais, as quais passam a se guiar por uma lógica extremamente seletiva e focalista. No início dos anos 2000, autores como Castelo (2013) e Amaral (2012) apontam que o neoliberalismo sofreu alguns ajustes em virtude das graves consequências sociais das suas medidas e o risco de perda de legitimidade do capital.

Nesse cenário, surge o social-liberalismo (CASTELO, 2013), que apesar de não romper com o neoliberalismo, uma vez que o mercado continua como o agente central para a organização da vida social, defende uma maior participação do Estado no desenvolvimento social[3]. As políticas

1 Até mesmo a experiência do WelfareState nos países centrais apresenta diferenças significativas entre cada país. Castelo (2013, p. 177) aponta ainda que esse processo ficou restrito a poucos países, "[...] excluindo mais de quatro quintos da humanidade do chamado contrato social do welfarestate".

2 Autores como Castelo (2013) e Behring (2008) compreendem o neoliberalismo como uma estratégia burguesa para fazer frente à crise de superacumulação do capital desencadeada desde o final dos anos de 1960. Esses/as autores destacam ainda que o discurso burguês atribui a crise ao agigantamento do Estado no pós Segunda Guerra mundial.

3 No Brasil, a discussão sobre o social-liberalismo e o novo desenvolvimentismo ganha destaque, principalmente, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) na presidência da República. Para maiores informações cf. Castelo (2013).

sociais são orientadas para os setores mais pobres da população, não há interesse na universalização do acesso via ações públicas e gratuitas. Nas palavras do autor:

> Diante da crise conjuntural, que ameaçava parcialmente a hegemonia neoliberal em regiões do planeta, ideólogos de diversas instituições ligados às classes dominantes iniciaram um processo de revisão dos principais pontos do projeto neoliberal, sintetizados no Consenso de Washington. Surgiu com esta revisão ideológica do neoliberalismo o que pode ser chamado de social-liberalismo, uma tentativa político-ideológica das classes dominantes de dar respostas às múltiplas tensões derivadas do acirramento das expressões da "questão social" e da luta política da classe trabalhadora. (CASTELO, 2012, p. 47).

É nesse terreno contraditório e extremamente complexo que se insere a discussão sobre o território como categoria para se pensar a organização das políticas sociais. Compreendemos que não é um debate fácil, pois pensar as particularidades do lugar pode abrir margem para a defesa de ações seletivas, contudo, o desafio consiste em pensar o território a partir da sua articulação com a totalidade.

Santos (1998) chama atenção para o caráter histórico do território e sua dinamicidade, para o autor o território usado é o espaço vivido onde os homens e mulheres estabelecem relações. Portanto, as particularidades de cada território somente são apreendidas quando os processos sociais do lugar são conhecidos, sem perder de vista sua articulação com a totalidade. Nesse sentido, diz o autor (1998, p. 15):

> É o uso do território, e não o território em si mesmo que faz dele objeto de análise social. Trata-se de uma forma impura, um híbrido, uma noção que, por isso mesmo, carece de constante revisão histórica.

Em outra passagem, o referido autor chama atenção para o papel dos sujeitos sociais na construção do território: "[...] o território são formas,

mas o território usado são objetos e ações, sinônimo do espaço humano, espaço habitado" (1998, p. 16).

Lefebvre (2008, p. 57) destaca o caráter contraditório do espaço no modo de produção capitalista; o autor aponta para a mercantilização e fragmentação do espaço:

> As contradições do espaço não advém de sua forma racional, tal como ela se revela nas matemáticas. Elas advém do conteúdo prático e social e, especificamente, do conteúdo capitalista. Com efeito, o espaço da sociedade capitalista pretende-se racional quando, na prática, é comercializado, despedaçado, vendido em parcelas.

O referido autor chama atenção ainda para a dimensão política do espaço, nesse sentido, compreendemos que essa perspectiva de Lefebvre dialoga com a noção de território usado de Santos, uma vez que ambos os autores destacam o território ou o espaço como dinâmico, vivo, atravessado por conflitos e também possibilidades.

> O espaço foi formado, modelado a partir de elementos históricos ou naturais, mas politicamente. O espaço é político e ideológico. É uma representação literalmente povoada de ideologia. Existe uma ideologia do espaço. (LEFEBVRE, 2008, p. 62).

É a partir desses elementos que pensamos a relação entre o território e as políticas sociais. Afinal, o desenvolvimento de qualquer política pública não ocorre em um território neutro e/ou inerte, tendo em vista que o território possui sua dinâmica e suas relações. Ressaltamos, contudo, que a dinâmica assumida em cada território não está autonomizada em relação à totalidade, há um movimento dialético entre a particularidade, singularidade e a universalidade.

A reflexão de Harvey (2011, p. 122) em torno da produção do espaço urbano é elucidativa da relação existente entre os diversos territórios e a totalidade, tendo em vista que até mesmo os territórios considerados

precários, como as favelas, e aparentemente desconectados do processo de acumulação do capital não podem ser pensados sem levar em consideração essa relação. Nas palavras do autor:

> A produção do 'urbano', onde a maioria da população mundial em crescimento agora vive, tornou-se ao longo do tempo mais estreitamente ligada à acumulação do capital, até o ponto em que é difícil distinguir uma da outra. Mesmo nas favelas da autoconstrução de moradias, o ferro ondulado, as caixas de embalagem e as lonas foram primeiro produzidos como mercadorias.

Koga (2003), ao tratar sobre a dimensão do território na elaboração das políticas sociais, chama atenção para a necessidade de se refletir sobre as políticas públicas e o processo de descentralização e municipalização após a Constituição de 1988. A autora destaca ainda que há uma tendência de generalizar os territórios na medida em que não é dada importância para as particularidades de cada local.

O tratamento genérico das desigualdades sociais nos territórios dificulta o desenvolvimento de ações que possibilitem o real atendimento das demandas dos/as usuários/as dos serviços. Tratar todos os territórios de uma cidade ou mesmo de um estado como iguais é não reconhecer suas particularidades, ou seja, o território usado nos termos de Santos (1998). Nessa direção, Koga (2003, p. 25-26) aponta que:

> Pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revisita à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive nesse território, se o considerarmos para além do espaço físico, isto é, como toda gama de relações estabelecidas entre seus moradores, que de fato o constroem e reconstroem.

Koga (2003, p. 20) destaca que a desigualdade social e as relações que os sujeitos estabelecem ocorrem no terreno concreto do território. "A vida

da população se dá em condições concretas, especializadas, peculiares, nas quais o território e suas condições são determinantes".

Nesse sentido, compreendemos que a dimensão territorial é fundamental para o ordenamento das políticas sociais, principalmente em um país da dimensão geográfica do Brasil, marcado ainda por uma pluralidade cultural significativa. Reconhecer as particularidades do território, sua dinâmica e suas determinações no processo de produção da desigualdade e a resistência dos sujeitos é imprescindível para a implantação de ações que atendam realmente as demandas dos/as cidadãos.

É+ a partir dessa perspectiva que analisaremos, nos próximos tópicos, a dimensão territorial nas ações da Política de Assistência Estudantil nas universidades federais de Pernambuco (UFPE, UFRPE E UNIVASF), tendo em vista que essas instituições possuem campi em diferentes municípios do estado, os quais apresentam diferenças de monta no seu ordenamento.

Assistência estudantil no ensino superior

A estruturação da Assistência Estudantil em âmbito nacional é bastante recente, somente no ano de 2010, com a publicação do Decreto Nº 7.234/2010, são estabelecidas as Diretrizes Nacionais para o Desenvolvimento dessas ações, como também são destinadas dotações orçamentárias específicas para essa política.

Dentre os processos sociais que podem explicar a expansão das ações na área da Assistência Estudantil, destacamos pelo menos três determinações: o REUNI, a criação dos Institutos Federais de Ciência, Educação e Tecnologia (IF'S) e a adoção de políticas afirmativas para o ingresso nas instituições federais de ensino de segmentos étnico-raciais historicamente excluídos da educação superior. Essas iniciativas foram celebradas pelo governo como marcos importantes para o processo de democratização da Política de Educação no Brasil.

Essas ações possibilitam o acesso ao sistema federal de ensino de jovens oriundos das camadas mais pobres da população, os quais demandam o desenvolvimento de ações na área da Assistência Estudantil, tendo em

vista que diversas expressões da questão social incidem no cotidiano desses estudantes e no seu grupo familiar: a insuficiência de recursos financeiros para a aquisição de material didático e custeio de transporte e alimentação; dificuldades pedagógicas em decorrência das lacunas na formação do ensino fundamental e médio; inserção precoce no mundo do trabalho; e dificuldade de acesso às demais políticas sociais são alguns dos obstáculos vivenciados pelos discentes provenientes das classes populares para permanecerem nas instituições de ensino.

A constituição da Política de Assistência Estudantil é fruto também das mobilizações do movimento estudantil e outros sujeitos políticos comprometidos com a real democratização da educação na sociedade brasileira. A garantia das condições para assegurar a permanência dos/as discentes é uma bandeira histórica desses movimentos, não se tratando apenas de uma ação unilateral do poder público. O Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) vem desde 1987 promovendo esse debate, sendo um dos principais sujeitos políticos na elaboração da atual política de Assistência Estudantil, e apesar das contradições que marcam esse espaço, não podemos negar seu protagonismo nesse campo.

Apesar das lacunas do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), esse marco legal é estratégico para essa política, pois reconhece que somente o acesso não garante o direito à educação, uma vez que as expressões da questão social interferem no processo de ensino-aprendizagem e nas condições concretas de permanência nas instituições educacionais.

A Política de Assistência Estudantil estabelece o desenvolvimento de ações nas seguintes áreas: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte e creche. Esse leque de ações contempla várias necessidades humanas.

O Decreto Nº 7.234/2010 estabelece que os Programas de Assistência Estudantil devem atender os/as discentes com uma renda familiar per capta de até um salário mínimo e meio. Portanto, nos próximos quatros anos, com a adoção da Lei de Cotas Raciais em todas as universidades e institutos federais, metade dos estudantes das instituições

federais de ensino são potenciais usuários/as da Política de Assistência Estudantil[4]. O decreto aponta ainda que as instituições tem autonomia para elegerem outros critérios de seleção para acesso aos programas e serviços dessa política.

Nesse contexto, a Assistência Estudantil é estratégica para assegurar o direito à educação sendo necessário construir essa política a partir das demandas dos/as usuários/as. Contudo, não devemos perder de vista o caráter contraditório das políticas sociais e, particularmente, da Assistência Estudantil.

Nascimento (2013) sinaliza que a Assistência Estudantil ganha destaque no REUNI, configurando como uma das diretrizes do programa. A autora aponta que a visibilidade dessas ações é um elemento novo na contrarreforma do ensino superior em curso no Brasil, uma vez que nos períodos anteriores as políticas de atendimento aos discentes eram consideradas gastos desnecessários.

A autora citada destaca que a Assistência Estudantil é uma bandeira de luta histórica do movimento estudantil, a qual se pauta pela constatação de que somente o acesso não assegura o direito à educação, sendo necessário desenvolver ações que assegurem a permanência do estudante na instituição. Contudo, na atual fase da contrarreforma do ensino superior no Brasil, ainda de acordo com Nascimento (2013), a "defesa" da Assistência Estudantil por parte do aparelho estatal faz parte das estratégias que buscam construir um consenso em torno da atual política educacional, tendo como mote a "democratização" da educação. Nas palavras da autora (p. 218):

> [...] a assistência estudantil desempenha funções estratégicas à consolidação do projeto educacional dominante, atribuindo uma aura democratizante às propostas produtivistas dos principais programas da contrarreforma universitária

4 A Lei Nº 12.711/2012 estabelece que 50% das vagas nas instituições federais de ensino (universidades e institutos federais) devem ser destinadas para candidatos negros e indígenas que possuem uma renda familiar per capta de até um salário mínimo e meio.

e assumindo um papel instrumental ao alcance das metas produtivistas perseguidas por estes programas.

As ações desenvolvidas na Assistência Estudantil não divergem das tendências presentes em outras políticas sociais na atual fase de acumulação do capital. A focalização e seletividade para acesso aos programas e serviços revelam a fragilidade do discurso da "democratização" da educação, uma vez que a garantia das condições de permanência não são extensivas a todos os/as discentes que atendem ao perfil socioeconômico estabelecido pelo PNAES como público alvo das ações.

O Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) sinaliza que em 2008 o montante financeiro destinado para a área foi de R$ 125,3 milhões, nos anos seguintes esse valor foi ampliado e chegou em 2012 com a soma de R$ 504 milhões. Para o ano de 2013 o referido fórum indicou a necessidade de recursos na ordem de R$1,5 bilhões, todavia, o valor destinado para o período foi somente R$ 590,00 milhões (FONAPRACE, 2012)[5].

Além da discussão sobre o orçamento, compreendemos que outro elemento importante para a organização da Assistência Estudantil é a discussão sobre o território. As três universidades (UFPE, UFRPE e UNIVASF) tratadas neste trabalho possuem campi em mais de uma cidade no estado de Pernambuco. Nesse sentido, as demandas dos/as usuários/as possuem particularidades (como, por exemplo, a ausência de transporte público) que devem ser levadas em consideração para a estruturação dos

5 De acordo com o Censo da Educação Superior do ano de 2013, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o número de matrículas na educação superior pública federal aumentou 4,6%, ultrapassando a marca de 1,13 milhões de matrículas. Tendo em vista que a Lei de Cotas (12.711/2012) estabelece que num prazo de 04 anos 50% das vagas devem ser ocupadas por estudantes com renda familiar per capta de até um salário mínimo e meio, compreendemos que parte significativa desses discentes, que ingressaram no ensino superior no último ano, é público alvo da Política de Assistência Estudantil. Sendo fundamental a ampliação dos recursos da área para assegurar o desenvolvimento de uma Política de Assistência Estudantil de qualidade.

programas e serviços da área. No próximo tópico analisaremos como as instituições têm tratado essa questão.

A dimensão territorial nas ações da política de assistência estudantil nas universidades federais de Pernambuco

O principal instrumento legal que rege as ações na área da Assistência Estudantil é o Decreto Nº 7.234/2010. Nesse documento, é estabelecida a finalidade e os objetivos do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), como também esse decreto serve de referência para as universidades construírem as ações nessa área.

Uma análise atenta desse documento revela que não há uma preocupação central com a questão territorial no desenvolvimento das ações da Assistência Estudantil, apesar de constar como o objetivo: "minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior" (Artigo 2º). Prevalece no decreto que estabelece o PNAES a tendência de generalizar a desigualdade social. Não há uma referência direta para as diferenças entre os diversos territórios onde estão inseridos os campi universitários.

Entretanto, deve ser levado em consideração que as instituições universitárias possuem autonomia para definir seus Programas de Assistência Estudantil a partir das necessidades da comunidade acadêmica. Nesse sentido, o fato do Decreto Nº 7.234/2010 tratar de forma muito tímida a questão territorial não elimina a possibilidade das universidades orientarem suas ações nessa direção.

Dentre as três universidades federais de Pernambuco, a Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) é a mais jovem, tendo sido criada na primeira década dos anos 2000 e possui sua sede na cidade de Petrolina-PE. Pesquisamos as ações desenvolvidas pela referida instituição no seu site, e uma das primeiras coisas que nos chamou a atenção foi a ausência de Resoluções próprias que tratam dos Programas da Assistência Estudantil.

A UNIVASF utiliza-se de editais como instrumentos legais para viabilizar as seleções para os programas e serviços. Entendemos que o edital é um mecanismo legítimo, pois possibilita a definição de regras para todos/as, contudo, a ausência das resoluções pode comprometer a definição de critérios mais estruturadores dos programas, uma vez que o edital trata especificamente do processo seletivo.

Contudo, a ausência das resoluções da universidade não impede o desenvolvimento das ações na instituição, tendo em vista que o Programa de Assistência Estudantil (PAE) possui três modalidades: Residência Universitária, Bolsa Permanência e Transporte Estudantil. No site da instituição esse programa é descrito da seguinte forma:

> As ações desenvolvidas a partir do PAE devem considerar a necessidade de viabilizar igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir preventivamente, nas situações de repetência e evasão decorrentes da insuficiência de condições socioeconômicas ou da vulnerabilidade simbólica decorrentes de barreiras atitudinais ou de preconceito étnico-racial, gênero, orientação sexual, deficiência física, dentre outros (UNIVASF, 2014, s/n).

Como podemos perceber, não há referência a questão da dimensão territorial, apesar de a instituição possuir campi em cidades bastante heterogêneas, como por exemplo, Petrolina-PE e São Raimundo Nonato-PI. É interessante observar que outras dimensões como o preconceito étnico-racial, a questão de gênero, orientação sexual e deficiência física possuem uma incidência maior no ordenamento das políticas sociais que a dimensão territorial.

Analisamos também as ações da Assistência Estudantil da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Para tanto, utilizamos as resoluções referentes aos Programas de Residência Universitária (Resolução Nº 327/2008) e de Bolsas de Permanência (Resolução Nº 256/2012), as quais estão disponíveis no site da instituição. A UFRPE desenvolve as

ações da Política de Assistência Estudantil na sua sede, no Recife-PE e nas unidades acadêmicas localizadas nas cidades de Garanhuns-PE (Agreste pernambucano) e Serra Talhada-PE (Sertão pernambucano).

De um modo geral, assim como na UNIVASF, a dimensão territorial não está presente de forma objetiva nos Programas de Assistência Estudantil da UFRPE, contudo, alguns elementos presentes nos documentos legais que orientam essas ações nos chamaram a atenção.

Para a seleção do Programa de Residência Universitária, a origem domiciliar dos/as candidatos é de fundamental importância, tendo em vista que esse programa visa atender os/as discentes que necessitam se deslocar do seu grupo familiar ao ingressar na universidade. Observamos que para a residência universitária da sede no Recife-PE é colocado como restrição para concorrer a uma vaga pelo fato de residir na Região Metropolitana do Recife (RMR). Nesse sentido, independente das dificuldades relacionadas ao transporte público, enfrentadas pelos discentes residentes nas áreas mais periféricas, os/as moradores da região metropolitana não podem se inscrever.

Entendemos que esse território é visto de forma homogênea, como se todos tivessem acesso a transporte. Não são levadas em consideração as disparidades encontradas nesse território, a precariedade dos meios de transporte público e até mesmo sua ausência em algumas localidades.

Com relação as residências universitárias localizadas nas cidades do interior, um dos pontos positivos observados é a possibilidade dos/as discentes residentes na Zona Rural dos municípios onde estão localizadas as unidades acadêmicas participarem da seleção. A restrição ficou apenas para aqueles que residem na Zona Urbana das cidades de Garanhuns e Serra Talhada. Nessa direção, entendemos esse ponto como um avanço, tendo em vista que apesar da distância nem sempre ser significativa, os meios de transporte na Zona Rural são escassos e com restrições de horário, o que poderia inviabilizar o deslocamento para a instituição nos casos mais extremos.

Sobre o Programa de Bolsas de Permanência desenvolvido pela UFRPE, o que nos chamou a atenção foi a absoluta homogeneização dos diversos campus da instituição. A Resolução Nº 256/2012, no Artigo 5º ao

tratar sobre a bolsa transporte assim define essa medida "O valor da Bolsa de Transporte, a ser divulgado anualmente pela PROGEST, terá como meta cobrir o valor da meia passagem local de menor valor para o deslocamento de ida e volta para o campus durante 25 dias por mês".

Nosso questionamento é com relação a referência a passagem local, tendo em vista que é considerado o valor da passagem onde está localizado o campus. Contudo, nos campi do interior um número significativo de discentes é oriundo das cidades circunvizinhas, as quais nem sempre contam com serviços de transporte regular, como também o valor da passagem para o deslocamento intermunicipal que é superior ao valor pago nos ônibus urbanos.

A bolsa alimentação apresenta a mesma tendência da bolsa transporte, uma vez que a Resolução Nº256/2012, Artigo 6º define da seguinte forma: "O valor da Bolsa Alimentação, a ser divulgado anualmente pela PROGEST, terá como meta subsidiar 25 refeições por mês". Não é apontado qual será o valor de referência, muito menos que o valor de uma refeição pode apresentar variações nas cidades onde estão localizados os campi da UFRPE.

A terceira instituição analisada foi a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), e, para tanto, utilizamos a Resolução dos Programas de Bolsas de Manutenção Acadêmica (Resolução Nº 2/2002), Regimento Interno das Casas Universitárias da UFPE (Resolução Nº 1/99), Edital de Seleção para a Residência Universitária no semestre de 2014.1 e Edital de fluxo contínuo para a Assistência Estudantil no semestre 2013.2.

Um dos pontos que nos chamou atenção foi o período de criação da Resolução de Bolsas de Manutenção Acadêmica e o Regimento Interno das Casas Universitárias, ambos os documentos são anteriores a publicação do Decreto N° 7.234/2010, como também antecedem a implantação dos campi nas cidades de Vitória de Santo Antão-PE e Caruaru-PE. Essa situação já indica que as ações são pensadas a partir da sede da instituição, o que dificulta a incorporação da dimensão territorial nos Programas de Assistência Estudantil da UFPE.

No Regimento Interno das Casas Universitárias, assim como na UFRPE, permanece a restrição de candidatos residentes na Região

Metropolitana do Recife (RMR), ou seja, a perspectiva desse território como homogêneo e integrado prevalece. As suas disparidades não são levadas em consideração.

Já no Edital de Fluxo Contínuo para acesso aos Programas de Assistência Estudantil, consideramos um avanço a definição do valor pago referente ao auxílio transporte a partir do valor da passagem de cada cidade, como também a consideração das tarifas diferenciadas praticadas em cada município. Na nossa avaliação, essa atitude favorece para atender a real demanda dos/as usuários/as, tendo em vista que o montante financeiro repassado a título de auxílio transporte é definido a partir da realidade local e do gasto real do/a discente.

A análise dos Programas de Assistência Estudantil nas universidades federais de Pernambuco revela que essas ações não têm incorporado de forma sistemática a dimensão territorial na estruturação dos programas e serviços dessa política social. Apesar de essas instituições desenvolverem suas atividades em diversos territórios, a exemplo da UFRPE que está presente na RMR, no Agreste e Sertão do estado.

Nesse sentido, se por um lado existem pontos em comum nos processos que contribuem para a evasão dos/as discentes das instituições, por outro lado não podemos desconsiderar que os determinantes que incidem para o abandono do curso emergem em cada território específico e possui suas particularidades. O não reconhecimento dessas questões dificulta o ordenamento de uma Política de Assistência Estudantil realmente efetiva e que cumpra com o seu objetivo de prevenir os casos de evasão e retenção acadêmica.

Considerações finais

A luta pelo acesso ao ensino superior é uma reivindicação histórica do movimento estudantil e de outros sujeitos políticos comprometidos com a democratização do ensino. Nesse bojo, a Política de Assistência Estudantil é parte fundamental para concretizar o direito à educação.

Compreendemos a Assistência Estudantil como uma das ramificações da política social implementada pelo Estado, portanto, essas ações são atravessadas por contradições, uma vez que atende a diversos interesses das classes sociais. Para os/as trabalhadores representa a possibilidade de permanência no ensino superior, sendo necessário tencionar essas medidas para que estejam realmente voltadas às demandas dos/as usuários/as dos serviços.

Nessa direção, pensamos que a dimensão territorial pode fornecer elementos importantes para o ordenamento dos programas e serviços da Assistência Estudantil, nas universidades federais de Pernambuco, uma vez que essas instituições, nos últimos anos, ampliaram suas ações para cidades do interior do estado, as quais apresentam diferenças significativas entre si.

Como aponta Koga (2003), a generalização dos índices referentes à pobreza e a desigualdade social dificulta o desenvolvimento de ações públicas condizentes com as reais necessidades dos/as cidadãos. O território é um espaço vivo e dinâmico, construído pelos sujeitos a partir das relações que estes estabelecem. Nesse sentido, as expressões da questão social que emergem em cada território estão articuladas com o movimento mais amplo do capital e o embate entre as classes antagônicas, porém, possuem particularidades determinadas em cada território.

A análise da Assistência Estudantil das universidades federais de Pernambuco sinaliza como tendência a homogeneização dos diversos territórios onde estão inseridos os campi. Não há uma preocupação central com as diferenças sociais, econômicas, políticas e culturais das diversas cidades onde estão presentes as instituições analisadas. A dimensão territorial surge de forma muito tímida, não é algo que perpassa o ordenamento dessas ações.

Nesse sentido, o objetivo da Assistência Estudantil de prevenir os casos de evasão e retenção em decorrência de dificuldades socioeconômicas enfrentadas pelos discentes pode ficar comprometido, tendo em vista que as particularidades de cada campi não são levadas em consideração.

Referências

AMARAL. A. et. al. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, A. E. (org.). *Desenvolvimentismo e Construção de Hegemonia:* crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

BEHRING, E. Fundamentos de Política Social. In: MOTA, A. E. et al. *Serviço Social e Saúde*: formação e trabalho profissional. São Paulo: OPAS: OMS: Ministério da Saúde, 2006.

BEHRING, E. *Brasil em Contra-Reforma:* desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Decreto Nº 7.234/2010. Programa Nacional de Assistência Estudantil. Disponível em: www.ufpe.br. Acesso em: 20 abr. 2014.

CASTELO, R. *O Social-Liberalismo*: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

FONAPRACE. *O Fonaprace e a assistência estudantil nas IFES brasileiras:* uma história em construção. Disponível em: www.prace.ufop.br. Acesso em: 26 dez. 2012.

HARVEY, D. *O Enigma do capital:* e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

INEP. Censo da Educação Superior 2013**.** Disponível em: www.portal.inep.gov.br. Acesso em: 27 set. 2014.

KOGA, D. *Medidas e Cidades:* entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

LEFEBVRE. H. *Espaço e Política.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

NASCIMENTO, C. M. Assistência Estudantil e Contrarreforma Universitária nos Anos 2000. 2012. 158 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE, 2013.

NETTO. J. P. *Capitalismo Monopolista e Serviço Social.* São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, M. et al. O retorno ao território. In: SANTOS, M. *et. al*. (org.). Território**:** globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1998.

UFPE. Resolução Nº 1/99: Regimento interno das Casas Universitárias da UFPE. Disponível em: www.ufpe.br. Acesso em: 20 abr. 2014.

UFPE . Resolução Nº 2/2002: Bolsas de Manutenção Acadêmica. Disponível em: www.ufpe.br. Acesso em: 20 abr. 2014.

UFRPE. Resolução Nº 327/2008: Regimento das Residências Universitárias da UFRPE. Disponível em: www.ufrpe.br. Acesso em: 20 mar. 2014.

UFRPE. Resolução Nº 256/2012: Define normas de vigência das Bolsas de Permanência. Disponível em: www.ufrpe.br. Acesso em: 20 mar. 2014.

UNIVASF. Programa de Assistência Estudantil-PAE**.** Disponível em: www.seprae.univasf.edu.br. Acesso em: 20 abr. 2014.

09 Projeto cozinha quilombola: ação pública no território quilombola de Angico-Bom Conselho/Pernambuco.

MARIA JOSÉ DA SILVA

Introdução

Situado no âmbito das discussões acerca da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN), este caítulo tem como objetivo problematizar em que medida o ***Projeto Cozinha Quilombola*** a ser implantado no território quilombola de Angico – município Bom Conselho-PE – resultou da decisão e interesse das famílias. Para constituir as reflexões, procurou-se entender em que medida a ***Cozinha Quilombola*** se configura uma prioridade para os quilombolas de Angico, frente às suas efetivas necessidades? Desta forma, pretende-se também refletir acerca da contribuição do equipamento para a Segurança Alimentar e Nutricional de comunidades tradicionais do Agreste de Pernambuco.

A fim de situar o território de Angico, recorre-se a Ferreira (2008). Na pesquisa desenvolvida pelo autor, foi contextualizado o território dos quilombolas de Bom Conselho, situando as condições socioeconômicas e culturais das famílias. Nesta perspectiva, o autor destaca o surgimento do território de Angico que se deu por grupos de negros que começaram a migrar do Quilombo de Macacos – este localizado na Serra da Barriga, no município de Palmares-Alagoas.

No estudo de Ferreira é destacado que após a destruição do Quilombo de Macacos – no final do século XVIII – as famílias migraram para Angico. Para lá também migraram negros do território de Pedro Papacaça, atual cidade de Bom Conselho, segundo o IBGE com 42.085 habitantes e em 2010 com 0,563 de índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM). Angico tem em torno de 400 famílias.

Segundo Ferreira (2008), a cultura tem forte influência da população negra que lá habitou, em fins do século XVII. As danças de terreiro, as festas religiosas, o artesanato e costumes populares. Vários aspectos da tradição deixaram de ser preservados, mas um grupo de jovens da comunidade de Angico tenta resgatar e preservar suas origens culturais, através do grupo de dança afro fundado em 2004.

Em relação a religião, no passado se homenageavam os santos *São Sebastião*, *Santo Antonio*, *São José* e *Santa Quitéria*, mas, essas homenagens não resistiram ao tempo. Hoje, as imagens desses Santos encontram-se guardadas. Apesar de ser praticada a umbanda, a religião oficial é o catolicismo cujos ritos são vivenciados em uma Igreja na comunidade, cuja fundação data de 2005. A Igreja serve também como um espaço de múltiplo uso, inclusive, reunião do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Bom Conselho e da Associação Comunitária dos Produtores Rurais de Angico, instituída em 1995, festejos do calendário religioso, dentre outros.

Parte das famílias de Angico pratica a agricultura de subsistência, criam e comercializam pequenos animais como aves, ovinos e eqüinos que são utilizados no transporte de pessoas e mercadorias. A criação de bovinos não é significativa, pois 'as condições de espaço e infraestrutura não possibilitam um processo de criação em escala econômica'.

As lideranças relatam que não é possível viver apenas da agricultura. Compõe a renda outras atividades e renda de programas sociais como o Programa Bolsa Família (PBF). Que em 2010, no território, 125 famílias eram beneficiárias do PBF.

Encontra-se no sítio do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), painel da SAGI, sobre acesso a programas sociais em Bom Conselho que: em abril de 2014, a quantidade de 8.256 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; em fevereiro de 2014, 149 famílias extremamente pobres

foram incluídas no Cadastro Único e no Programa Bolsa Família; em maio de 2014, a quantidade de 3.271 famílias recebia o benefício de superação de *extrema pobreza*[1]; em novembro de 2013, 95,63% das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos nas *condicionalidades*[2] de Educação – frequência escolar;em dezembro de 2013, 85,23% das famílias encontravam-se totalmente acompanhadas nas condicionalidades de Saúde**.**

Destacou-se do Relatório do Instituto de Pesquisas Sociais Aplicadas (IPSA, 2008) que "A destinação dos gastos realizados com o dinheiro recebido do Programa converge em primeiro lugar para alimentação, um total de 88,3% dos entrevistados gasta o recurso exclusivamente com este item."

A população de Angico não dispõe do serviço público de abastecimento de água. Em 2005, através do projeto ***Um Milhão de Cisternas***, do Governo Federal, foram construídas 60 cisternas abastecidas com águas de chuvas e no verão com carros pipas, disponibilizados pelos governos municipal, estadual e federal, através do Exército. Apenas 27% das famílias foram beneficiadas, assim sendo a luta pela água continua para essa população. A maioria da população não possui banheiro, nem fossa sanitária. Apenas 50 famílias foram contempladas pelo governo estadual, com a construção de banheiro, fossa e lavatório.

Não existe coleta de lixo, que é queimado, enterrado ou amontoado, como foi visto *in loco.* Todas as residências foram contempladas com o ***Programa Luz para Todos***, do governo federal. Existe uma escola de nível fundamental completo, atendendo cerca de 450 alunos. Em 1995, fundaram a Associação da Comunidade de Angico.

A Associação trabalha em busca de melhores condições socioeconômicas e culturais para as famílias, a partir do potencial do território.

---

1 Famílias com renda inferior a R$ 70,00 per capta.

2 As condicionalidades são compromissos que devem ser cumpridos pela família, na área de educação e saúde, para que possa permanecer recebendo o benefício. Deve manter os filhos de 6 a 15 anos na escola regular; frequência regular de crianças de 0 a 6 anos de idade aos postos de saúde, manter o cartão de vacinas atualizado; frequência de mulheres gestantes aos exames de rotina. Crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino.

Estabeleceram 'parcerias' locais, estadual e federal, entre outras, com os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais de Bom Conselho, Secretaria Estadual de Reforma Agrária, Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, Articulação do Semiárido, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério de Desenvolvimento Agrário, dentre outros.

A partir da organização dos quilombolas, o território foi contemplado com cisternas, construção de banheiros, dotação de equipamentos para a instalação de uma micro-indústria de beneficiamento de castanha de caju, energia elétrica, projetos de tração animal, curso de cooperativismo e associativismo, cestas básicas.

Desta perspectiva, buscou-se demonstrar os processos de ocupação/constituição da comunidade de Angico, processos esses que apontam as precárias condições em que hoje a comunidade vive, tanto em relação à infraestrutura quanto aos equipamentos sociais, tais como posto de saúde, escolas etc., a fim de destacar se frente às reais condições sociais e econômicas, a implantação de uma Cozinha Comunitária seria de fato um equipamento prioritário para as famílias deste território.

Discutindo o território e a territorialidade de Angico

Compreendendo ser imperativo remeter primeiro a ocupação/apropriação do território brasileiro, recorreu-se a Ferreira (2008, p. 20) que destaca, "[...] a ocupação do território brasileiro se deu a partir de uma lógica que ainda permanece, isto é, identificar um suposto vazio demográfico para justificar a ocupação sob o pretexto de desenvolver e progredir, desconsiderando a existência de outras formas de ocupação da terra [...]".

Seguindo o pensamento de Ferreira (2008, p. 20), destaca-se que aconcentração da renda e da riqueza, características do capitalismo, inclusive, o capitalismo brasileiro que "[...] para se expandir integra novos territórios e neste caminho, visando extrair recursos e matérias – primas, as terras quilombolas são atingidas".

Ao refletir o espaço e as consequências das diferentes intervenções que nele se dá no tempo histórico, considera-se pertinente lançar mão da contribuição de Santos (2005) ao afirmar que "[...] o espaço é necessariamente uma acumulação de tempos históricos desiguais e distintos".

No transcorrer do tempo, perpetua-se um processo de violação do homem e das terras quilombolas, que, na sua maioria, não são reconhecidas pelo Estado brasileiro através da emissão do título de propriedade definitiva, como preconiza a Carta Magna de 1988.

A população Negra tem uma história de sofrimento, luta, resistência desde seu sequestro de África para o Brasil e que persiste até os dias de hoje. E, para Ferreira (2008, p. 14), "[...] o mesmo Povo Negro, que foi vítima de um processo histórico de exploração e fonte de enriquecimento do chamado colonizador, também contribuiu para a formação tecnológica e cultural da sociedade brasileira".

Nesse sentido, encontra-se em Ferreira (2008, p. 14) que,

> Os povos de matriz africana não foram responsáveis somente pelo povoamento do território brasileiro e pela mão-de-obra escrava. Marcaram e marcam, de forma irreversível, a nossa formação social, tecnológica, demográfica e cultural, que, ao longo desses séculos, foi preservada e recriada.

A história demonstra que o povoamento do Brasil se deu, não somente pelos índios, mas também, por escravos fugitivos das fazendas e seus habitantes que não eram considerados sujeitos políticos.

Os povoados não tinham reconhecimento formal, Ferreira (2008, p. 15):

> Estes povoados eram em grande parte excluídos da economia nacional e dos direitos protegidos pelo ordenamento jurídico formal; entretanto, comungavam de uma forma peculiar de organização tradicional que conciliava sua organização social, o respeito pela natureza e a apropriação comum da terra e de grande parte dos bens que dispunham.

A realidade, na contemporaneidade, pouco mudou, pois, territórios remanescentes e povos tradicionais continuam excluídos da economia nacional e dos direitos previstos no ordenamento jurídico formal.

Sobre a ocupação/apropriação do território quilombola de Angico, encontra-se em Ferreira (2008, p. 28),

> [...] em relato verbal, a líder da comunidade conta que primeiros habitantes que chegaram ao local era um grupo de fugitivos do Quilombo de Palmares que se refugiou aqui fugindo da sua destruição e perseguição, ao final do século 17. Isto porque o local era 'escondido e isolado', devido a mata ali existente.

A grande quantidade de pés de Angico deu nome ao território que é conhecido como Comunidade e também como Sítio Angico. O reconhecimento da ancestralidade foi reivindicado. E, segundo Ferreira (2008, p. 29), Angico "[...] foi reconhecida como comunidade de remanescentes de quilombo pela Fundação Palmares no ano de 2004". Diante da condição histórica do povo quilombola, há de se considerar a importância para as famílias de Angico do reconhecimento formal da condição de remanescentes de quilombo. Embora o fato não signifique posse da propriedade.

Há de se considerar, também, que o alcance desse reconhecimento não foi algo dado e sim conquistado. É resultado do empoderamento dessas famílias excluídas, que na vivência no território conquistado, apropriado, se encontram em ação, em movimento, vivenciando relações sociais que podem ser, inclusive, contraditórias, conflituosas, de resistência.

Para tecer considerações sobre apropriação do território, recorre-se a Koga (2003, p. 34) que analisa,

> A noção de território hoje ultrapassa os limites do campo da geografia, sendo concebida e utilizada pelas ciências sociais, políticas, econômicas. Uma definição consensual, à primeira vista, parece tarefa quase impossível dada a heterogeneidade de concepções percorridas.

Na perspectiva de Santos et al (1996, p. 15):

> Mesmo nos lugares onde os vetores da mundialização são mais operantes e eficazes, o território habitado cria novas sinergias e acaba por impor, ao mundo, uma revanche. seu papel ativo faz-nos pensar no início da história ainda que nada seja como antes. Daí essa metáfora do retorno.

Continuando sua análise, Santos (2000, p. 22) afirma que "[...] o território em si, para mim não é um conceito. Ele só se torna um conceito utilizável para análise social quando o considerarmos a partir do seu uso, a partir do momento em que o pensarmos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam".

Retomando as compreensões de Koga (2003, p. 38), sobre apropriação do território e ou territorialidade, a autora destaca que**:**

> A apropriação do território diz respeito ao aspecto interventivo realizado pelos homens, criando e recriando significados em torno dessa apropriação cotidiana. Neste sentido, utiliza-se também o **termo territorialidade**, como uma maneira singular de se apropriar, fazer uso da terra, do território.

Ocorre apropriação do território, na análise de Saquet (2011), a partir do domínio do espaço e vice-versa. Para o autor, a apropriação política ocorre, normalmente, institucionalmente, por meio do Estado e dos movimentos sociais como comportamento coletivo de resistência organizado territorialmente. O processo de construção de territorialidade é reconhecido na práxis tanto de outros grupos desse segmento como na dos quilombolas de Angico, que resistiram, permaneceram no local, construíram a organização necessária do território, 'resgataram sua identidade, seu pertencimento aquele território' e continuam reivindicando do Estado acesso a bens e serviços.

Desta perspectiva, Saquet (2011, p. 75), define território e territorialidade. Para ele território é compreendido como espaço de organização,

luta e mobilização política e territorialidade como práxis de transformação do território, na tentativa de conseguir autonomia, justiça social, repartição da riqueza, proteção ambiental, etc.

Saquet (2011, p.70) também define uma concepção que analisa os processos de forma histórica, crítica, relacional e multidimensional, conforme destacado a seguir:

> É nesse sentido que entendemos **território e territorialidade** como multidimensionais e inerentes à vida na natureza e na sociedade. [...]. O homem vive relações sociais, construção do território, interações e relações de poder: diferentes atividades cotidianas que se revelam na construção de malhas, nós e redes, constituindo o território. A territorialidade efetiva-se em distintas escalas espaciais e varia no tempo através das relações de poder, das redes de poder, das redes de circulação e comunicação, da dominação, das identidades, entre outras relações sociais realizadas entre sujeitos e entre estes com seu lugar de vida, tanto econômica como política e cultural.

Ao se reportar a territorialidade, Di Méo (1998, p. 276) analisa "Ela nos leva à sua lógica pessoal, ao seu espaço vivido, feito de relatos íntimos, reais ou imaginários junto aos lugares, relatos enriquecidos por suas experiências, por suas aprendizagens sociais e espaciais."

Ainda sobre territorialidade, analisa Koga (2003, p.38), que "[...] a territorialidade se faz pelos significados e ressignificações que os sujeitos vão construindo em torno de suas experiências de vida, m dado território. [...]."

Pode-se dizer que é no território, onde se manifestam os processos sociais, identitários, culturais, econômicos. Nele, os sujeitos estão em ação, se desafiando, se (re)apropriando de conhecimentos,do espaço.Interagem, desenvolvem relações inclusive, de enfrentamento, a fim de romper a exclusão na perspectiva da inclusão social presente no território.

Sobre exclusão e inclusão social, pode-se dizer que o fenômeno não se restringe a sociedade brasileira, embora seja reconhecida como uma sociedade originariamente excludente e assim permanecer no tempo.

Pode se considerar que é no território usado, apropriado, que se materializa a exclusão/inclusão social. Para Koga (2003, p. 262) "[...] o território traz consigo as expressões da relação exclusão/inclusão social e os significados concretos desse processo em curso na sociedade brasileira."

A permanência da exclusão/inclusão social teria a ver coma sua formação, o regime patrimonialista e escravocrata da sociedade brasileira. Resulta dessa formação histórica que a sociedade tem uma visão genérica da pobreza, da exclusão social, das desigualdades sociais.

Para Ferreira (2008, p. 55, ***grifo nosso***),

> A dimensão objetiva da desigualdade social a dimensão ética da injustiça e a dimensão subjetiva do sofrimento [...]. A sociedade **exclui para incluir** e esta transmutação é condição da ordem social desigual, o que implica o caráter ilusório da inclusão [...]. Portanto, em lugar da exclusão, o que se tem é a 'dialética exclusão/inclusão'.

Considerando ser o território o chão onde os sujeitos estão em ação, onde se materializam as desigualdades sociais e exclusão/inclusão social, processos inter-relacionados, também deve ser o chão para efetivar políticas sociais, públicas, enquanto estratégia de ação.

Para conceituar ou tratar do sentido de política social como política pública, recorremos a Pereira (2008, p. 96-97), quando diz:

> Trata-se, pois, a política pública, de uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual, tanto o Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos [...] implica sempre [...] intervenção do Estado envolvendo diferentes autores (governamentais e não-governamentais) seja por meios de demandas, suportes ou apoios, seja mediante o controle democrático [...] está relacionada a conflitos de interesses e é resultante de decisões que visam administrar esses conflitos [...] além disso política pública não significa só ação. Pode ser também não-ação intencional de uma autoridade pública frente a um problema ou responsabilidade de sua competência.

Enfim, compreende-se que as desigualdades sociais produzem/reproduzem a exclusão/inclusão social e que a questão da desigualdade territorial é ignorada na sociedade brasileira, haja vista que historicamente a terra está concentrada nas mãos de poucos em detrimento de quem dela precisa para viver. O território é considerado muito mais como 'objeto de negócio e especulação' do que chão da vida, das relações humanas. Segundo Koga (2003, p. 261),

> Este processo desvinculador entre homem e terra, homem e lugar levou a consequências, como a destruição e desterritorialização de tribos indígenas, a expulsão de trabalhadores da terra, e resulta ainda numa lógica excludente das políticas das cidades, que divide os territórios entre cidade e não-cidade, precarizando cada vez mais as condições de vida dos moradores incrustando-os em áreas de fronteiras, franjas, periferias, onde o Estado se fez ausente.

Para o enfrentamento das desigualdades sociais, territorial, da exclusão social de expressivos contingentes da população brasileira, ações públicas governamentais são idealizadas para promover a inclusão social. Promovê-la através de políticas sociais públicas na perspectiva de concretização de direitos de cidadania, dos direitos sociais, guiados pelos princípios da igualdade e da liberdade. Direitos sociais, na perspectiva da igualdade, da justiça social, os quais devem ser assegurados pelo Estado.

Sobre responsabilidade, participação do Estado no campo de atuação das políticas públicas, citamos Pereira (2008, p. 102) quando afirma "[...] a participação do Estado, seja como regulador, seja como provedor ou garantidor de bens públicos como direito, é considerada fundamental".

Em que pese a existência de políticas sociais públicas, observa-se que as desigualdades e a concentração da riqueza permanecem arraigadas na estrutura da sociedade brasileira. Nesse sentido, Boschetti (2004, p. 113), se posiciona ao dizer "[...] as políticas sociais, para tocar nessa estrutura, deveriam ser pautadas pelo princípio de redução das desigualdades sociais e por um ideal de justiça baseado na eqüidade e no estabelecimento de um padrão civilizatório de garantia de plenos direitos a todos os cidadãos".

Ou seja, essas políticas deveriam, junto com o reconhecimento de direitos, virem acompanhadas das condições materiais e institucionais para implementá-las e assegurar direitos.

Mas, não é bem assim que acontece no país, embora a legislação reconhecendo direitos seja abundante. Afirma Boschetti (2004, p. 113), "É preciso assegurar as condições políticas, materiais e institucionais necessárias para sua concretização e estabelecer as condições de vida necessárias para que a população possa ter acesso a estes direitos, o que deveria ser função das políticas sociais".

Avançando na análise Boschetti (2004, p. 113) diz:

> Ainda que incapazes de instituir a plena igualdade de condições no capitalismo, as políticas sociais podem constituir uma via para redução das desigualdades sociais, desde que assumidas pública e institucionalmente como sistemas legais e legítimos de garantia de direitos e não apenas como programas focalizados de combate a pobreza extrema.

Observa-se que as políticas sociais 'são desvinculadas da política macroeconômica' e assim não oferece as condições necessárias para assegurar direitos. Grande parte de programas e projetos sociais estão vinculados a políticas sociais conjunturais ou emergenciais, nomeadas como distributivas, redistributivas ou regulatórias. Há casos de programas existentes que tem ampla cobertura e aceitabilidade, mas não é uma política de estado, embora tenha legislação própria. Esses programas e projetos expressam gestões governamentais.

Angico e a perspectiva da segurança alimentar e nutricional: os paradoxos da intervenção do Estado

O Projeto Cozinha Quilombola resultou do aviso do Edital de Justificativa nº 10/2009, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Os Estados definidos pelo edital foram chamados a apresentarem propostas de ações de cozinhas comunitárias a serem implantadas em territórios

quilombolas para que a população "[...] passem a ter meios próprios para produzirem alimentos de qualidade, com regularidade e em quantidade suficiente para auto-consumo [...]", na perspectiva da segurança alimentar e nutricional.

O Projeto tem como objetivos fornecer refeições, realizar capacitações, agricultura familiar, considerando que serão utilizados no preparo das refeições os produtos adquiridos do agricultor (a) familiar do próprio território potencializando a inclusão produtiva.

Os quilombolas do território, na condição de agricultor(a) familiar, em sua maioria, encontram-se cadastrados no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), modalidade compra com doação simultânea.

O PAA foi instituído pelo art. 19, da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, sancionada pela Presidência da República. Possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar.

A agricultura realizada em bases familiares possui duas peculiaridades, afirma Maluf (2007, p. 132-133):

> As atividades agroalimentares de pequena escala são, ao mesmo tempo, grandes geradoras de ocupação e de renda e ofertantes de alimentos de qualidade e diversificados, tornando-as componente central de estratégias de desenvolvimento com equidade social e SAN. Por outro lado, as famílias rurais reúnem em sua maioria, a condição de agricultores ofertantes de alimentos com a de pobres com acesso insuficientes aos alimentos, de modo que a promoção dessas famílias enfrenta, simultaneamente, os dois lados da equação da SAN como foi há muito percebido por Amartya Sen.

Ou seja, a condição de agricultores de base familiar traz em si uma complexidade relevante, pois ao mesmo tempo em que são produtores de alimentos, a condição de pobres priva-os de suficiente acesso a alimentos. Pode-se dizer que essa complexidade perpassa os agricultores do território de Angico, a se considerar os indicadores encontrados na pesquisa do Instituto de Pesquisa Sociais Aplicadas (IPSA) e os relatos que partem das famílias que são beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Os (as) agricultores (as) quilombolas do território de Angico irão disponibilizar produtos como: feijão, legumes, hortaliças, galinha de capoeira, ovos, caprinos, para que a Cozinha forneça refeições para as famílias que precisam e para os estudantes da escola local, na perspectiva de promover segurança alimentar e nutricional.

A Lei nº 11.346/2006 de 15/09/2006 – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2006) conceitua Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), como:

> A realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Emana do conceito, que SAN tem dimensão multidimensional. São elas: 1) Produção de Alimentos; 2) Disponibilidade de Alimentos, 3) Renda e Despesas com Alimentação, 4) Acesso à Alimentação Adequada, 5) Saúde e Acesso aos Serviços de Saúde, 6) Educação; e 7) Políticas Públicas e Orçamento relacionados a SAN. O Decreto 7.272/2010 adotou estas dimensões para a realização do monitoramento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

O Projeto Cozinha Quilombola intenciona promover articulação das dimensões produção e acesso a alimentos através de fornecimento de refeições, inclusão produtiva, acesso a renda. Trata-se de um desafio diante de tantas necessidades básicas existentes no território, pois não se tem água potável para o consumo e o fornecimento das refeições. A água existente é de cisternas. Perfurou-se poço e se encontrou água salobra.

O processo da construção da cozinha está sendo encaminhado, desde 2010. O redirecionamento para Angico de uma adutora próxima desativada, está sendo reivindicada pelos quilombolas de Angico, mas até abril de 2014, ocasião da elaboração desse texto, não há definição por parte dos governos municipal e estadual aos quais compete agir para disponibilizar

água de qualidade necessária para a Cozinha Quilombola operar o fornecimento das refeições.

Considerando os objetivos de inclusão social e segurança alimentar e nutricional, questiona-se as condições atuais de instalação da Cozinha pela ausência de água potável, e que nessas condições venha combater a fome, promover segurança alimentar e nutricional e inclusão social.

A Cozinha Quilombola: a perspectiva da ação

Projeto Cozinha Quilombola, ação pública governamental, prevista nos Projetos de Apoio aos Povos e Comunidades Tradicionais, na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, regulamentada pelo Governo Federal, através do Decreto nº 7.272/10, e implementada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o qual disponibilizou recursos com a exigência da contrapartida de responsabilidade dos governos estaduais.

Planejado pelos técnicos do MDS, o objeto já definido foi apresentado às representações da população tradicional dos Estados, em detrimento de ser uma escolha pela população do serviço que mais necessita.

Os indicadores destacados do IBGE, do painel do MDS/SAGI, revelam que nos territórios de Bom Conselho/Angico encontram-se populações em estado de pobreza, que não dispõem das condições que assegurem qualidade de vida e cidadania. Revela insuficiência de renda, ausência de serviços básicos, afora a questão da terra, cuja complexidade transcende o reconhecimento de remanescentes de quilombos.

Observa-se que a realidade e o edital se confrontam, pois entre tantas ações necessárias, o ente governamental define uma ação que exige a existência do abastecimento de água potável para o consumo saudável da população do território. O ocorrido demonstra bem que as políticas sociais do estado capitalista brasileiro são seletivas, restritivas, focalizadas, pois não atendem a todos e, nem sempre, às necessidades reais, não consideram ou não conhecem os potenciais do território e da população.

O que dizer da política de segurança alimentar e nutricional, recém oficializada no país e ainda não suficientemente compreendida e assegurada pelo Estado? A dimensão multidimensional que lhe é intrínseca impõe grande complexidade para assegurá-la. Na sua dimensão mais básica, segurança alimentar e nutricional não prescinde de ações, condições para acesso a alimentos de qualidade para garantir a reprodução da vida.

Observa-se que as políticas sociais públicas têm as características assinaladas por Silva e Silva (2005, p. 24 e 25):

> [...] desvinculação das Políticas Sociais brasileiras da política macroeconômica que vem aprofundando a concentração da renda e da riqueza socialmente produzida, agravado por uma conjuntura de desemprego e elevação da pobreza, o que só serve para reduzir os programas sociais, [...] a uma funcionalidade compensatória ou de uma mera distribuição de renda insuficiente e incapaz de reverter o quadro social de pobreza e de indigência que marca a sociedade brasileira na contemporaneidade.

Características essas observadas na ação pública em discussão, por sua relativa capacidade de provocar mudanças na realidade histórica do território. Angico recebe um equipamento de fornecimento de refeições, mas não dispõe de água potável para prepará-las com segurança sanitária.

Consideraçoes finais

Na discussão foram observados processos em relação. Destaca-se território de vida e intervenções no mesmo, intervenções que tanto podem ser realizadas por sujeitos sociais em sua vivência no território, efetivando práxis transformadora da realidade, em busca de justiça social, inclusão, etc, materializando-se, assim, a territorialidade. Como pode ser através da efetividade de ação ou da não-ação pública, governamental.

Pois, considerando o que diz Koga (2003), é no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes, a presença/ausência dos serviços

públicos se faz sentir e a qualidade destes apresentam-se desiguais. O direito a ter direito é expresso ou negado, abnegado ou reivindicado a partir de lugares concretos: o morar, o estudar, o trabalhar, o divertir-se, o viver saudavelmente, o transitar, o opinar, o participar.

O diálogo estabelecido no texto com os autores sobre território e territorialidade permitiu construir a discussão sobre o território de Angico, apreender a práxis de sujeitos sociais, construindo relações sociais, assim como as distintas intervenções que transforma o lugar em território de vivência.

A discussão sobre, em que medida a Cozinha Comunitária se configura uma prioridade e efetiva segurança alimentar e nutricional das famílias quilombolas resultou da inquietação da condução do processo, o fato das famílias não terem participado, a priori, da definição por uma ação, que viesse atender necessidades elencadas em diagnósticos existentes sobre o município e o território de Angico, que apontam necessidades básicas dos quilombolas, a partir do qual se infere prioridades que deveriam ser consideradas e não ignoradas.

Mas, também, pode se pensar e repensar se a decisão de implantar serviço de abastecimento de água por si só garantiria a efetividade da inclusão social e da segurança alimentar e nutricional requerida no Projeto.

Assim, prevalece a compreensão de que para essas famílias quilombolas, que não dispõem de serviços públicos necessários serem contempladas com uma ação governamental, que muito embora não seja vista como de maior prioridade, mas é uma ação que não poderia ser desprezada por significar a oportunidade de acesso a bens públicos e por auferir um certo nível de bem-estar e de fortalecimento da cidadania.

Referências

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e projeto ético-político do serviço social:* que direitos para qual cidadania? Revista Serviço Social e Sociedade, a. XXV, n. 79. São Paulo: Cortez, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.346 – Regulamenta o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.272. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, 2010.

DI MÉO, Guy. *Géographie sociale e tterritoires*. Paris: Natha, 1998.

FEREIRA, Antonio C. de S.. Extensão Rural e Desenvolvimento Local em comunidades quilombolas – um estudo junto a agricultores e agricultoras, de comunidades quilombolas, nos municípios de Bom Conselho e Garanhuns, no Estado de Pernambuco. 2008. 128 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pós-Graduação em Extensão Rural e Desenvolvimento Local. Universidade Federal Rural de Pernambuco. Recife-PE, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Índice de Desenvolvimento Humano. Disponível em: http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=260210. Acesso em: 1 set. 2014.

IPSA. Instituto de Pesquisas Sociais Aplicadas. Relatório Final da Pesquisa de Impactos do Programa Bolsa Família no Estado de Pernambuco. Recife, março, 2008.

KOGA, Dirce. *Medidas de Cidades*: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

MALUF, Renato Sérgio Jamil. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2007.

MDS. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Painel de Acompanhamento da Conjuntura de Programas Sociais. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/MONIB2/index_all_drop_down.php?p_id=539&p_ferramentas=1&p_sem_legenda=0&p_encontro=0. Acesso em: 01 set. 2014.

PEREIRA, Potyara. A. P.. Discussões Conceituais sobre Política Social como Política Pública e Direito de Cidadania. In*:* BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana Mara dos; Regina Mioto. (Org.). ***Política Social no Capitalismo***: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008, v. 1, p. 87-108.

SANTOS, et al. (org.). *Território*: globalização e fragmentação. 3 ed. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1996.

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

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Os programas de transferência de renda e a pobreza no Brasil: superação ou regulação? *Revista de Políticas Públicas*, v. 9, nº 1, 2005, p. 251--278. Disponível em: http://www.repositorio.ufma.br:8080/165?show=full. Acesso em: 08 mar. 2014.

19 A perspectiva de território em discussões sobre desenvolvimento e políticas públicas direcionadas ao bem-estar social

DIEGO COSTA MENDES

Introdução

A discussão sobre desenvolvimento tornou-se central nos últimos anos. Governos de diversos países perseguem-no incessantemente, e pautam suas ações a fim de alcançarem tal status. Todavia, percebe-se que grande parte das suas orientações tem no crescimento econômico seu principal objetivo, negligenciando outras esferas indissociáveis à sua discussão.

É importante, primeiramente, desmistificar-se a ideia do senso comum que o atrela apenas à esfera econômica, ampliando o debate por meio de uma perspectiva territorial, e aproximando o conceito desenvolvimento das esferas social e local; bem como, apontar a necessidade de políticas públicas efetivas para o alcance do bem-estar da sociedade. O desenvolvimento caracteriza-se como um "[...] processo de mudança em virtude do qual uma coletividade tem acesso em conjunto a um bem-estar maior." (HERMET, 2002, p. 20-21).

A perspectiva de desenvolvimento adotada pelos Estados influencia diretamente o planejamento de suas políticas públicas. Estas, por sua vez, constituem-se nas decisões formuladas e implementadas pelos governos em conjunto com as demais forças presentes na sociedade, e que

interferem na dinâmica social e de seus agentes (SILVA; BASSI, 2012; KOGA, 2003).

Tais políticas, quando voltadas ao social, precisam estar munidas da compreensão territorial, através da qual se identificará as formas de apreensão e de experienciação do espaço pelos indivíduos (DE PAULA, 2009). Entender a dinâmica que se estabelece na multidimensionalidade do vivido é imprescindível para se conduzir políticas de cunho social.

A associação de conceitos como desenvolvimento e território pode nos fornecer um entendimento mais apurado de como as políticas públicas são conduzidas e de como elas poderiam ser manuseadas a fim de conseguirem maior efetividade na sociedade. Ao mesmo tempo, tal discussão pode abrir caminhos teóricos para a crítica das políticas públicas em execução, como também, servir de reflexão por parte dos governos no planejamento de suas políticas futuras.

A partir do exposto, este trabalho objetiva compreender de que forma a perspectiva de território pode corroborar discussões acerca do desenvolvimento e da formulação de políticas públicas direcionadas ao bem-estar social. Neste intuito, procurar-se-á entender a perspectiva territorial e o conceito de 'desenvolvimento' para além do crescimento econômico; estabelecer a relação entre as políticas públicas de cunho social e o bem-estar social; e, por fim, apresentar como a perspectiva territorial pode corroborar na elaboração de políticas pública voltadas ao bem-estar social e ao desenvolvimento.

Para isso, este ensaio teórico se dispõe a repensar a realidade para além dos usuais parâmetros estabelecidos na dinâmica social. "O ensaio, desta forma, apresenta-se como recurso para os intelectuais pensarem a realidade, transpondo a rigidez da produção de conhecimento no presente tempo histórico." (MENEGHETTI, 2011b, p. 345).

Pretende-se propor uma discussão com leitores e comunidade científica, objetivando ampliar a visão crítica acerca das práticas sociais que nos rodeiam e que interferem na dinâmica da vida corrente. "Por meio do ensaio, o leitor é provocado e mobilizado na sua subjetividade, para concordar ou discordar com o movimento reflexivo que ocorre no percurso da leitura." (MENEGHETTI, 2011a, p. 331).

Este texto possui caráter essencialmente qualitativo, atentando para as especificidades e singularidades que as ciências humanas e sociais requerem (LIMA, 1997), e fugindo da operacionalização dos fenômenos sociais a fim de captar sua complexidade (SILVERMAN, 2009).

Utilizou-se de recursos bibliográficos para construir uma narrativa lógica e reflexiva que refletisse a historicidade, problemas e angústias presentes na sociedade (FURLAN, 1989). Ao pesquisar o campo bibliográfico, favorece-se o "exercício analítico da problemática" estudada (LIMA, 1997, p. 39).

Este ensaio apostou ainda na interdisciplinaridade – serviram de referência autores de diferentes áreas do conhecimento, como ciências sociais, geografia, economia – com o intuito de enriquecer os diversos olhares sobre o movimento histórico e suas múltiplas determinações e descontinuidades (MENEGHETTI, 2011a; SAQUET, 2013), acreditando que "A produção do conhecimento e do pensamento é processual e relacional." (SAQUET, 2013, p. 16).

Articulação teórica

Da noção de espaço ao entendimento do território

Muito se utiliza, no senso comum, os termos espaço e território como sinônimos. Tal sinonímia é equivocada. Para tanto, antes de se abordar acerca da perspectiva do território, é necessária uma preliminar compreensão e distinção de ambos os termos.

O espaço "antecede à intervenção humana." (RAFFESTIN, 1993, p. 48); caracteriza-se, numa perspectiva mais objetiva, como o lugar físico a sofrer transformações; "[...] é um lugar ou campo de possibilidades" (RAFFESTIN, 1993, p. 148), logo, "anterior ao território" (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Justamente a partir do espaço que se constituirá o território. "Ao se apoiar de um espaço, concreta ou abstratamente [...], o ator 'territorializa'

o espaço" (RAFFESTIN, 1993, p. 143). O território é fruto de um espaço onde energia e informação foram injetadas através do trabalho e permeadas por relações de poder (RAFFESTIN, 1993); originário do processo de produção do e no espaço (SAQUET, 2011).

Saquet (2013, p. 49-50) – a partir do que observa Dematteis (1964) – compreende o território como "produto social, lugar de vida e de relações", resultado de uma dinâmica socioespacial permeada por identidade, relações de poder, circulação e comunicação.

O território é fruto de uma gama de relações estabelecidas entre todos os fenômenos coexistentes, proveniente de um processo histórico de humanização do espaço, constituindo uma área existencial e substantivada onde se estabelecem relações sociais, econômicas e políticas (DEMATTEIS, 1964 apud SAQUET, 2013).

Não obstante, Koga (2003) corrobora este entendimento defendendo que a perspectiva territorial vai muito além dos limites da área político-jurídica de um Estado Nação, abolindo a distância e as métricas espaciais para concentrar-se na identidade do espaço vivido.

Santos (2001), por sua vez, define o território como o conjunto formado pelos elementos naturais junto a população e as coisas pelo homem criadas, formando uma identidade com o local e um sentimento de vínculo entre esses elementos. Segundo o autor "o território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi"; o território é habitado e utilizado por aqueles que dele fazem parte e que conduzem as manifestações da vida social (SANTOS, 2001, p. 97-98).

Fortalecendo a discussão, Saquet (2013, p. 13) traz a noção de que território é um conceito complexo, de caráter processual e relacional, substantivado por vários elementos; sua abordagem considera "as articulações/interações existentes entre as dimensões sociais do território, em unidade entre si e com a natureza exterior ao homem, o processo histórico e a multidimensionalidade de dinâmicas territoriais".

São esses inúmeros elementos os quais o compõe que possibilitam as diversas interpretações ao território e que ao mesmo tempo substanciam sua acepção:

> O território significa natureza e sociedade; economia, política e cultura; *ideia* e *matéria*; identidades e representações; apropriação, dominação e controle; des-continuidades; conexão e redes; domínio e subordinação; degradação e proteção ambiental; terra, formas espaciais e relações de poder; diversidade e unidade (SAQUET, 2013, p. 24).

Por isso, a abordagem do conceito de território deve ser realizada de maneira múltipla, de forma relacional-processual, identificando e destacando as relações de poder, os conflitos, a apropriação e dominação do espaço, e a influência das "relações econômicas, políticas e identitárias no nível da vida cotidiana." (SAQUET, 2013, p. 19). Destaca-se, ainda, a "essencialidade da dinâmica social na constituição do território", influenciadas por fatores e elementos (i)materiais, condicionadas historicamente (SAQUET, 2013, p. 43).

Ampliando a discussão, Raffestin (1993, p. 53) observa que

> Toda relação é o ponto do surgimento do poder, e isso fundamenta a sua multidimensionalidade. A intencionalidade revela a importância das finalidades, e a resistência exprime o caráter dissimétrico que quase sempre caracteriza as relações.

Ainda segundo o mesmo autor:

> Toda prática espacial, mesmo embrionária, induzida por um sistema de ações ou de comportamentos se traduz por uma "produção territorial" que faz intervir tessitura, nó e rede. É interessante destacar a esse respeito que nenhuma sociedade, por mais elementar que seja, escapa à necessidade de organizar o campo operatório de sua ação [...]. Esses sistemas de tessituras, de nós e de redes organizadas hierarquicamente permitem assegurar o controle sobre aquilo que pode ser distribuído, alocado e/ou possuído. Permitem ainda impor e manter uma ou várias ordens. Enfim, permitem realizar a

> integração e a coesão dos territórios. Esses sistemas constituem o invólucro no qual se originam as relações de poder (RAFFESTIN, 1993, p. 150-151).

O território também pode ser relido a partir de uma dimensão mais simbólica e mais subjetiva das relações que seus atores sociais estabelecem com o seu espaço de vida, a partir da dimensão vivida (HAESBAERT, 2006 apud DE PAULA, 2009).

Tais territórios são caracterizados por serem frutos da "interação diária entre as pessoas e das relações destas com espaço"; por isso a importância da subjetividade e da intersubjetividade no entendimento da dinâmica que neles é estabelecida (DE PAULA, 2009, p. 3).

O território como concretização do vivido

A materialidade do território pode ser expressa através das relações e interações, em sociedade, entre os indivíduos e os elementos do ambiente, manifestas pela vivência e necessidade de produção deste (SAQUET, 2013).

Ampliando o conceito, Koga (2003) entende que o território, além de abarcar aspectos objetivos da realidade vivida pelos indivíduos, também inclui sua dimensão subjetiva, expressadas por suas manifestações de sofrimento, desejos, expectativas, entre outras.

A autora, a partir do que aponta Di Méo, caracteriza o espaço da vida como "[...] aquele onde se desenvolvem as práticas cotidianas dos sujeitos em torno de seus locais de moradia, de trabalho, como também de suas práticas episódicas." (KOGA, 2003, p. 36-37); abarca os lugares de convivência dos indivíduos, bem como, suas relações interpessoais e seus valores psicológicos.

A dimensão vivida do território se propõe a compreender e analisar o movimento socioespacial a partir de uma perspectiva mais humanista, mobilizando fatores específicos dessa dimensão a fim de refletir suas territorializações. Tal dimensão busca apreender como os indivíduos organizam e funcionalizam o espaço em que vivem diariamente, como dinamizam a

realidade material que fundam suas vidas, abrangendo as relações e identidades territoriais destes (DE PAULA, 2009).

Falar de identidade territorial é discorrer sobre a própria sociedade, sua identidade social, o imaginário de seus integrantes, como esses concebem e agem sobre o espaço em que vivem. Representa, justamente, "[...] o significado que a porção do espaço (tornada exclusiva) tem para as ações que este grupo realiza" (DE PAULA, 2009, p. 9).

Entender a dinâmica dos territórios vividos é compreender como seus atores vivem, percebem e agem sobre o espaço (DE PAULA, 2009).

O estudo dos territórios vividos trata de como um grupo torna exclusiva uma porção do espaço; este, por sua vez, é agente que realiza territorialização. Trata-se de compreender

> [...] as formas como o grupo se torna coeso, esteando sua articulação da territorialização, a apreensão da construção de uma identidade territorial e das consequências desta, o mote da territorialização, as formas como estes grupos realizam a manutenção do território, como exercem o poder, a compreensão das consequências destes territórios no quadro de um contexto socioespacial maior, ao qual pertencem (DE PAULA, 2009, p. 7-8).

Territórios de vida nada mais são do que espaços em que indivíduos e/ou grupos sociais desenvolvem uma identidade a partir da interação que estabelecem entre si e com a localidade na qual se realiza a dinâmica social (DE PAULA, 2009). Tais atores sociais promovem territorialização, seja por meio da apropriação de um pedaço de espaço, de suas relações, de seu trabalho, das regras, normas, técnicas e redes que os cercam e regem suas rotinas, e ainda através de suas conflitualidades (SAQUET, 2011).

Ademais, De Paula (2009) aduz que a dimensão vivida na compreensão do território originou-se, provavelmente, a partir da territorialidade. Dessa forma, "Cada sistema territorial segrega sua própria territorialidade, que os indivíduos e as sociedades vivem. A territorialidade se manifesta em todas as escalas espaciais e sociais; ela é consubstancial a todas as relações." (RAFFESTIN, 1993, p. 161-162).

A territorialidade pode ser caracterizada mediante as "[...] relações sociais dos homens entre si (de poder) e com a natureza exterior por meio de mediadores materiais (técnicas, tecnologias, instrumentos, máquinas...) e imateriais (conhecimentos, saberes e ideologias...)" (SAQUET, 2011, p. 78), sendo processual e relacional ao mesmo tempo.

A territorialidade é significada no curso das relações do dia-a-dia mantidas entre os atores sociais e entre estes e a natureza, a fim de garantirem suas sobrevivências biológica e social; é a ocorrência das atividades rotineiras e de suas produções no e do território (SAQUET, 2011).

O entendimento da territorialidade baseia-se nas "características e movimentos daqueles que vivem no território" (DE PAULA, 2009, p. 4); nos "significados e ressignificações que os sujeitos vão construindo em torno de suas experiências de vida em dado território" (KOGA, 2003, p. 38); na "multidimensionalidade do 'vivido' territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral." (RAFFESTIN, 1993, p. 158).

A territorialidade constitui-se de relações, de seu contexto sócio-histórico, de tudo que é produzido, trocado e consumido, bem como dos lugares em que se desenvolveu e dos ritmos que envolve (RAFFESTIN, 1993).

De Paula (2009) atenta, ainda, que o entendimento de e sobre os territórios vividos pode constituir um norte à organização do espaço e à multiplicidade de seus usos.

Koga (2003, p. 33) afirma, também, que o território

> [...] representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre os moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais.

Com este esclarecimento, a autora observa que o entendimento da dinâmica territorial contribui e serve de referência para a discussão das políticas

públicas, favorecendo a ideia de que as desigualdades de condições de vida são "[...] expressões reais e complexas do processo de exclusão/inclusão social em curso" que não podem ser tratadas setorialmente, e sim encaradas a partir das relações que se estabelecem nos territórios vividos (KOGA, 2003, p. 34-35).

Ao se falar sobre condições de vida e sobre serviços e políticas públicas, é importante adentrar na discussão acerca de desenvolvimento, anunciado pelas instituições governamentais como um estado a ser alcançado ou mantido pelas Nações, por meio de ações públicas que decorrerão em qualidade de vida.

Desenvolvimento não se restringe a crescimento econômico

Há um recorrente e grande equívoco nas exposições sobre desenvolvimento, restringindo-o à ótica econômica, o que limita e deforma a compreensão de sua totalidade, assim como, a sua análise.

Demo (2008) chama a atenção para o erro de se reduzir o desenvolvimento ao mero crescimento econômico, alegando que aquele possuiria uma dimensão superior além da econômica, comprometida com o social.

O conceito de desenvolvimento pode ser observado tanto pela ótica do sistema de produção e acumulação, quanto pelo nível de satisfação das necessidades dos indivíduos. O simples incremento do sistema produtivo não é, por si só, garantidor da satisfação de necessidades essenciais da população (FURTADO, 1981).

Da mesma forma, a apreciação de valores econômicos não nos dá consistência para avaliar o grau de garantia da qualidade de vida dos habitantes de uma dada localidade. A noção de desenvolvimento vai além das esferas produtivas e financeiras para também abarcar indicadores de bem-estar social (FURTADO, 1981).

A ideia de desenvolvimento é central na contemporaneidade. Funda-se no processo de invenção cultural em que o homem transforma o mundo. Na atual civilização industrial que vivemos, pautada na técnica e

nos avanços tecnológicos, a ideia de desenvolvimento foi aos poucos enquadrada de acordo com critérios mercantis que submeteram o espaço social à racionalidade instrumental, ocasionando profundas mudanças em sua organização e estrutura (FURTADO, 1981).

Tal conjuntura foi mantida e apoiada pelas classes dominantes a fim de conservar privilégios através de uma históricaapropriação do produto social. A intensa acumulação e a concentração industrial e financeira tornam mais forte a reprodução da estrutura de privilégios da sociedade industrial que, alicerçada na inovação técnica para gerar mais acumulação, garantem ainda mais vantagens e reforçam essa lógica (FURTADO, 1981). Esse quadro demonstra a limitação do modelo de desenvolvimento centrado na esfera econômica em captar as transformações estruturais e de entender a multidimensionalidade da realidade social (FURTADO, 1981).

A partir da amplitude do conceito de desenvolvimento e do entendimento de que ele apenas se estabelece "na realização das potencialidades humanas" é que se poderá entender a conjuntura em que uma sociedade desenvolver-se-á, permitindo que seus atores satisfaçam suas necessidades e renovem suas aspirações (FURTADO, 1981, p. IX).

A busca pela garantia da cidadania e de qualidade de vida (constantes no entendimento ampliado do conceito de desenvolvimento) pode se tornar mais veemente a partir da compreensão de território. No entanto, quando se fala em território e territorialidade, considerando os valores e/ou recursos territoriais (ecológicos, humanos, cognitivos, simbólicos e culturais), foge-se da centralidade do sistema econômico-financeiro global pautado na produção de valor e na acumulação capitalista (SAQUET, 2013).

Saquet (2013) evidencia que há na atualidade uma pressão para que os lugares se adaptem as técnicas, o que transforma e destrói as especificidades desses locais com a finalidade de maximizar os rendimentos do capital financeiro global em detrimento de vantagens econômicas, sociais e culturais aos territórios.

Tal observação também é feita por Raffestin (1993, p. 34), alegando que o cenário em que vivemos hoje

> [...] não se trata mais de uma economia, mas de uma política cujas finalidades não são expressão de uma necessidade endógena que implica a permanência de uma estrutura, mas a expressão de uma vontade exógena que determina as finalidades das partes da estrutura que se devem manter.

O modelo de desenvolvimento centrado no crescimento econômico que é adotado em grande parte do mundo, inclusive no Brasil, está fortemente influenciado pela globalização. Ao mesmo tempo em que possuem suas especificidades socioculturais, políticas e institucionais pautadas por sua historicidade, pelos seus sistemas simbólicos e valores culturais que regem sua orientação local, os territórios também são, simultaneamente, objeto de uma razão global. Esta última é vinculada aos interesses corporativos transnacionais, funcional ao capitalismo global e resultante do processo de globalização neoliberal (SANTOS, 2001; FURTADO, 2000).

Santos (2001, p. 81) atenta para o fato de que por intermédio da "[...] globalização, todo e qualquer pedaço da superfície da Terra se torna funcional às necessidades, usos e apetites de Estados e empresas", subvertendo à lógica da evolução territorial e impondo uma nova lógica pautada em parâmetros exógenos, sem referência ao meio.

A lógica financeira global fixa-se no território causando transformações em sua estrutura social. "O conteúdo do território como um todo e de cada um dos seus compartimentos muda de forma brusca e, também, rapidamente perde uma parcela maior ou menor de sua identidade, em favor de formas de regulação estranhas ao sentido local da vida." (SANTOS, 2001, p. 104).

Cabe ao Estado, através de suas ações governamentais e de suas políticas públicas, garantir o bem-estar de sua nação. Mesmo necessitando de excedente econômico para financiar a política social, o modelo de desenvolvimento adotado não deve priorizar o crescimento da economia, nem muito menos ser orientado pelo enfoque globalizante dos processos financeiros (FURTADO, 1981). O interesse nacional deve refletir o interesse comum e a preservação da identidade territorial.

Políticas públicas de cunho social na promoção do bem-estar social

No Brasil, como em tantos outros países em que a desigualdade de condições de vida são latentes, é imprescindível que o Estado trabalhe na direção de garantir equidade de oportunidades através de um maior diálogo e interação com a sociedade. Faz-se necessário estabelecer políticas públicas renovadoras, apropriadas ao contexto local, que possibilitem a sua transformação e seu desenvolvimento (SILVA; BASSI, 2012).

Por políticas públicas entende-se a intervenção governamental na sociedade a fim de promover medidas que garantam a cidadania e universalizem as condições de vida, produzindo resultados e promovendo transformações no mundo real através de um propósito coletivo e a favor da sociedade (SILVA; BASSI, 2012).

Essas políticas devem se constituir sobre uma estratégia de ação "pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva" e baseada em "medidas e formas de ação formuladas e executadas com vista ao atendimento de legítimas demandas e necessidades sociais" (PEREIRA, 2008, p. 96). Tais políticas têm por primazia, dentre outras finalidades, alocar e distribuir bens públicos de forma universal e acessível (PEREIRA, 2008).

Pereira (2008) chama a atenção para o fato de que omissões intencionais por parte da esfera pública também podem constituir-se numa política pública.

Nos países em desenvolvimento, as políticas públicas habitualmente permeiam sobre as esferas político-institucional, financeira e técnica (SILVA; BASSI, 2002), quando na realidade também deveriam concentrar-se sobre as realidades locais e especificidades territoriais às quais serão empregadas e das quais precisam alcançar efetividade.

Muitas vezes, a internacionalização da economia acaba por enfraquecer e mudar as prioridades das decisões governamentais, o que corrobora com a situação de desigualdade e de exclusão dessas sociedades (BRANDÂO, 2007). O mercado global impõe a constituição e utilização dos espaços a mercê do funcionamento de suas bases e a fim

de promover competitividade (SANTOS, 2001). Em decorrência disto, em diversas ocasiões, as estratégias e ações governamentais passam a se pautar com base numa lógica distinta a do espaço a que se destina a política pública.

Em sua concepção, o termo pública de tais políticas já prenuncia uma ideologia de todos, que visa à concretização de direitos sociais conquistados pela sociedade, o princípio de interesse comum e da soberania popular (PEREIRA, 2008). Tal compreensão indica a importância de se "[...] entender a dinâmica das relações entre governos e cidadãos" a fim de se elaborar os objetivos e ações desses governos direcionados ao bem comum (PEREIRA, 2008, p. 92).

As políticas sociais nada mais são que uma espécie de política pública direcionada especificamente ao "[...] atendimento de necessidades e diretos sociais fundamentais" da população, provendo as condições básicas da existência e minimizando os efeitos da pobreza e da desigualdade, visando, deste modo, "[...] a manutenção do equilíbrio social" (RIBEIRO, 2005, p. 15).

A política social tem como um de seus principais objetivos a efetivação dos direitos sociais, alicerçados por princípios de equidade, justiça e liberdade (PEREIRA, 2008). Ela age como uma ferramenta de mudança social, criando oportunidades à disposição dos indivíduos a fim de garantir seus direitos de vida frente às incertezas do mundo econômico (KERSTENETZKY, 2012).

Ao analisar criticamente a política social brasileira, Demo (2008, p. 63) observa que ela sempre foi arrastada pela vontade da política econômica: "[...] nunca houve aqui qualquer coisa semelhante ao estado de bem-estar social, a não ser como euforia efêmera e falaciosa, artificialmente produzida por momentos de excitação econômica."

O autor também declara: "[...] o que transforma o crescimento em desenvolvimento é a cidadania organizada", mostrando uma nítida relação do desenvolvimento socioeconômico com o desenvolvimento político. O bem-estar social estaria concentrado num processo de "[...] redução das desigualdades sociais, em sentido econômico e político" (DEMO, 2008, p. 64).

É justamente por meio de alegações como essa que se evidencia a importância das políticas sociais e a urgência de se analisar as desigualdades sociais por meio da compreensão do território e das condições de vida que nele se estabelecem, buscando-se por medidas socioterritorialmente planejadas (KOGA, 2003).

Koga (2003, p. 58), a partir do que observa Michel Autès (1991), acrescenta à problemática a discussão de que nas políticas sociais territoriais

> [...] o território apresenta-se como uma noção central, não somente um novo meio a serviço das políticas antigas, mas o lugar de elaboração, prática de formas inéditas de gestão do lugar social. Novas práticas, novas representações, mas também formação de um novo sujeito de direito acompanhando e testemunhando as transformações que surgem como um novo regime de verdade para estas práticas e estas representações.

A perspectiva territorial traz uma conotação social, abarcando as relações interpessoais que se estabelecem entre os habitantes (KOGA, 2003) e se constituindo em um novo modo de organizar e de valorar as relações entre os membros de uma sociedade (MICHEL AUTÉS, 1991 apud KOGA, 2003).

Koga (2003, p. 19) destaca a importância de se considerar a questão territorial na "[...] produção de políticas públicas voltadas para a inclusão social [...]", a fim de "[...] concretizar a redistribuição social no enfrentamento das desigualdades sociais". Alega que o território é um recurso capaz de trazer um olhar mais distributivo o qual oriente as políticas sociais, na medida em que considera a heterogeneidade das características locais e seus condicionantes (KOGA, 2003).

A autora chama a atenção de que ao se pensar em políticas sociais é necessário uma

> [...] revisita à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive nesse território, [...] [bem] como toda gama de relações estabelecidas entre seus moradores [...].

> Este voltar-se para a cultura local [...] significa justamente o reconhecimento pelo Estado das particularidades enraizadas na própria sociedade brasileira, que precisam ser consideradas no processo de desenvolvimento (KOGA, 2003, p. 25-26).

É necessário que se construam novas e efetivas metodologias para a compreensão territorial e para o planejamento de suas respectivas políticas sociais: "*Novas* no significado de não mais privilegiarem e serem pautadas pela especulação econômica. E *efetivas* no sentido de poderem transformar a realidade social, preservando a dinâmica local já reconhecida e vivida [...]" (VIEIRA FILHO; MENDES, 2013, p. 14).

Ademais, Koga (2003) acrescenta a necessidade de um direcionamento das políticas sociais "[...] intrinsecamente vinculado à própria qualidade de vida dos cidadãos", pois tais políticas têm impactos diretos nas vidas das pessoas.

É recorrente o debate sobre políticas públicas visando ao bem-estar social; este configura um dos objetivos e obrigações dos Estados Modernos. Sobre esta temática, é comum se tecer associações entre os padrões de vida de países em desenvolvimento e os de países desenvolvidos, tomando os padrões dos segundos como modelos a serem seguidos pelos primeiros (DEMO, 2008). Tal comparação é indevida.

Nos países desenvolvidos, a pobreza foi diminuída e a democracia consolidada com base em uma vantagem econômica sobre a periferia do mundo. O princípio formativo da pobreza dos países desenvolvidos foi deslocado para o Terceiro Mundo que passou a trabalhar e a produzir para garantir o bem-estar do centro. Nesse passo, alimenta-se a expectativa de se alcançar o nível de progresso social dos países desenvolvidos, além da falsa noção de que "torna-se menos pobre à sombra do rico" (DEMO, 2008, p. 58).

Ao falar de bem-estar social, sem deixar de lado a diferença e desigualdade da situação periférica ao compará-la com a situação do centro, faz-se imperioso esclarecer que sua essência não se esgota nos âmbitos econômico e material, mas também no alcance da cidadania organizada (DEMO, 2008).

Kerstenetzky (2012, p. 21) – a partir do que foi considerado por Midgley (2009) – define o bem-estar social como "[...] uma condição ou estado do bem-estar humano que existe quando as necessidades das pessoas são satisfeitas, os problemas são administrados e as oportunidades [...] são maximizadas".

Complementando a discussão, o autor delimita as necessidades sociais como necessidades "[...] definidas pela vida em sociedade, como o padrão de vida corrente, e têm sua origem em dependências que são nela criadas" (KERSTENETZKY, 2012, p. 22). Tais necessidades vão além da face material para promover serviços universais que "[...] contribuam para a construção da identidade das pessoas tendo por referência a comunidade política da qual são membros" (KERSTENETZKY, 2012, p. 24). Tais serviços universais podem ser exemplificados como a "[...] educação, saúde, alimento e nutrição, saneamento básico, habilitação, previdência e assistência social, emprego" (RIBEIRO, 2005).

Kerstenetzky (2012, p. 27), com base no que contempla o sociólogo Marshall (2009), atenta da mesma maneira que o "[...] bem-estar social equivaleria à garantia de direitos sociais de cidadania". Esses direitos sociais são prerrogativas de civilização às obrigações gerais de cidadania que garantem a vida em sociedade aos indivíduos de acordo com os padrões de civilidade prevalentes na lógica social. Já o significado de cidadania se pauta na igualdade civil e política entre cidadãos (MARSHALL, 2009 ***apud*** KERSTENETZKY, 2012).

Todavia, o autor denuncia que houve em diversos países (dentre eles o Brasil) uma histórica instrumentalização das políticas sociais, comandadas pelos órgãos estatais, a fim de apoiar os projetos de desenvolvimento econômico, negligenciando a autonomia e fins da/à esfera social (KERSTENETZKY, 2012).

Concatenando ideias

O Estado possui o dever de garantir o bem-estar de sua sociedade, assegurando o interesse comum e a cidadania dos atores sociais que dele

fazem parte (DEMO, 2008). É por meio das políticas sociais que tais deveres do Estado são concretizados. Essas políticas têm o poder de agir como mudança social e de reduzir as desigualdades sociais (KERSTENETZKY, 2012; DEMO, 2008; KOGA, 2003), preservando os direitos de todo cidadão (PEREIRA, 2008).

Se as políticas sociais têm como papel primordial a garantia de cidadania e qualidade de vida de sua sociedade (SILVA; BASSI, 2012), é coerente que elas sejam elaboradas a partir das necessidades daqueles territórios a que se destinarão. Dessa forma, haverá mais chances de conquistarem efetividade, pois se espelharão na realidade e anseios da própria conjuntura social.

O entendimento da dinâmica territorial abre caminhos para que a política social se realize compreendendo como os atores de um lugar percebem, agem e funcionalizam o espaço em que vivem, ou seja, como se identificam com o território e fundam suas vidas (PAULA, 2009).

Sendo assim, a perspectiva territorial se ajusta perfeitamente nas discussões de políticas públicas de promoção do bem-estar e de minimização das diferenças sociais. É ela que alicerçará as ações governamentais de uma maior compreensão sobre a dinâmica social, isso porque, ao discursar sobre território, fala-se de cidadania e de concretização das relações do vivido, considerando sua heterogeneidade e seus condicionantes (KOGA, 2003).

Ao abordar as desigualdades de condições de vida e as relações que se estabelecem entre os atores sociais, os recursos que os rodeiam e o espaço sobre os quais estão inseridos, a perspectiva territorial está diretamente vinculada à própria existência das pessoas, podendo ser utilizada na definição de sua condição de existência, bem como, de suas necessidades (KERSTENETZKY, 2012; KOGA, 2003).

Dessa forma, ao tratar das políticas públicas de cunho social de maneira territorializada, estar-se-á atento às particularidades de cada território, agindo com maior efetividade sobre seus problemas sociais e levando em conta a multidimensionalidade do vivido (SAQUET, 2013; RAFFESTIN, 1993).

Munida de tal visão, as políticas sociais podem reconstituir o "campo operatório de sua ação" (RAFFESTIN, 1993) através de um novo norte à

organização do espaço e à multiplicidade de seu uso (DE PAULA, 2009). Partindo do princípio de que cada sistema territorial possui sua territorialidade característica (RAFFESTIN, 1993), cada um deste terá uma demanda própria por políticas sociais que vão ao encontro de suas necessidades e de sua identidade.

Nesse raciocínio, o território, a própria dinâmica social e suas demandas devem estar na pauta das políticas sociais para que estas consigam sua efetividade, garantindo o suprimento das demandas dos grupos sociais a que se destinam.

A centralidade das ações governamentais pautadas na esfera econômica é reflexo da própria centralidade do sistema global pautado na produção de valor e na acumulação capitalista (SAQUET, 2013) que, em decorrência, regula as políticas públicas através de parâmetros exógenos à configuração territorial (SANTOS, 2001), instrumentalizando as políticas sociais a apoiar o projeto de crescimento econômico.

As políticas sociais também necessitam ser encaradas como investimentos e garantia de direitos à população, não como gastos públicos. A sociedade é o objeto fim de todas as ações do governo, inclusive aquelas de cunho econômico. Logo, os atores sociais precisam ser incluídos e pensados no momento de elaboração das políticas públicas.

Constata-se que a esfera econômica ocupa lugar central nas preocupações e ações do Estado Nacional. Tal centralidade gera influência nas demais instâncias de atuação governamental, dentre elas, a social. Essa visão faz com que as políticas sociais sejam elaboradas a partir de uma perspectiva ***top-down*** (de cima para baixo), idealizada pelas instâncias superiores da administração pública, mas que, todavia, não necessariamente atendem os anseios e necessidades da realidade a que se destinam, estando muitas vezes direcionadas a alcançar metas macroeconômicas ao invés de se adequar a dinâmica social.

O movimento necessário para ser realizado no planejamento e execução das políticas públicas de cunho social é outro: enxergar nos arranjos territoriais aquilo que é preciso para garantir sua qualidade de vida, defender sua cidadania e respeitar sua identidade, ou seja, encontrar nas relações sociais do território as ferramentas necessárias para promover seu bem-estar social.

Considerações finais

O modelo de desenvolvimento centrado na esfera econômica das nações prejudica o campo social. O direcionamento das ações governamentais, traduzidas através das políticas públicas, segue uma orientação muito mais global (ligada aos interesses macroeconômicos nacionais, das corporações transnacionais e do capital financeiro global) que local (arranjos territoriais e dinâmica social), o que resulta no enfraquecimento das políticas sociais. Essa orientação provoca o distanciamento de tais políticas da conjuntura territorial e não é capaz de acompanhar as transformações estruturais da realidade social em sua gênese.

Os Estados percebem as políticas públicas como um planejamento para se controlar a economia e a sociedade, quando na verdade constituem-se num processo de decisão política e social com interferências diretas na dinâmica da sociedade e na vida de seus atores. É necessário que políticas sociais efetivas sejam elaboradas e implementadas. Não obstante, tais políticas necessitam estar atreladas a realidade territorial a que se destinam para que, assim, beneficiem e garantam os direitos sociais de territórios vividos.

Em países em que a desigualdade de condições de vida são latentes, como o Brasil, é imprescindível que o Estado trabalhe na direção de garantir equidade de oportunidades através de um maior diálogo e interação com a sociedade. Há a necessidade de se estabelecer políticas setoriais territorializadas que possibilitem a transformação e o desenvolvimento dos territórios. Entender a identidade territorial de uma região é essencial para se elaborar políticas públicas efetivas que consigam absorver suas peculiaridades e atender as reais demandas locais.

Diante desse contexto, precisa-se de um olhar mais crítico acerca do discurso e das ações dos governos em seus projetos de desenvolvimento nacional. Há de se questionar ações que mercantilizem a vida, afetem a identidade dos territórios ou os reconfigurem. Cabe também atentar para quem as políticas públicas estão servindo, se às necessidades sociais e à consolidação da cidadania, ou aos interesses corporativos e financeiros.

É a partir da garantia de direitos, de cidadania e do suprimento das demandas dos territórios que se promoverá seu desenvolvimento. E é através

do desenvolvimento de seus territórios que uma nação caminhará rumo a consolidação de seu desenvolvimento como um todo.

Referências

BRANDÂO, Carlos. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007.

DE PAULA, Fernanda Cristina. Repensando o Território: discutindo a categoria de território vivido. In: Encontro Nacional de História do Pensamento Geográfico, II. Universidade de São Paulo. 9 a 12 de nov. 2009. ***Anais eletrônicos...*** São Paulo: ENHPG, 2009. Disponível em: http://enhpgii.files.wordpress.com/2009/10/fernanda-cristina-de-paula.pdf. Acesso em: 26 fev. 2014.

DEMO, Pedro. *Política Social, educação e cidadania*. 11 ed. Campinas, SP: Papirus, 2008.

FERREIRA, Pedro; et al. (org.). *Desenvolvimento econômico*: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

FURLAN, Vera Irma. O estudo de textos teóricos. In: CARVALHO, Maria Cecília Maringoni de (org.). *Construindo o saber – metodologia científica: fundamentos e técnicas*. 2. ed. Campinas, SP: Papirus, 1989.

FURTADO, Celso. *Introdução ao desenvolvimento*: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. rev. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento*: enfoque interdisciplinar. 2. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1981.

FURTADO, Celso. *Análises do modelo brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

HERMET, Guy. *Cultura e desenvolvimento*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O estado do bem estar social na idade da razão*: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KOGA, Dirce. *Entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Manolita Correia. *A Engenharia de produção acadêmica*. São Paulo: Ed. Unidas, 1997.

MENEGHETTI, Francis Kanashiro. O que é um ensaio teórico? *Revista de Administração Contemporânea*-RAC, Curitiba, v. 15, n. 2, p. 320-332, mar./abr. 2011a.

MENEGHETTI, Francis Kanashiro. Tréplica – O que é um ensaio teórico? Tréplica à Professora Kazue Saito Monteiro de Barros e ao Professor Carlos Osmar Bertero. *Revista de Administração Contemporânea*-RAC, Curitiba, v. 15, n. 2, p. 343-348, mar./abr. 2011b.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela Santana do; PERUZZO, Juliane Feix. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, Ana Elisabete (Org.). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia*: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete; *et al* (org.). *Política social no capitalismo*: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

PÉREZ, Mercedes Solá; GONÇALVES, Claudio Ubiratan. Desenvolvimento e Conflito Territorial-Primeiras reflexões sobre as comunidades atingidas pelo Complexo Industrial e Portuário de Suape-PE, Brasil. *Revista de Geografia*. UFPE, v. 29, n. 2, 2012.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, Mônica Matos. Assistencialismo nas políticas sociais do Brasil nos anos 90. Dissertação. XX. 105 f. (Mestrado em Administração)-Núcleo de Pós-Graduação em Administração. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2005.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*: do pensamento único a consciência universal. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*: a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SAQUET, Marcos Aurélio. *Abordagens e concepções sobre território*. 3. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

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

SILVA, Christian Luiz da; BASSI, Nadia Solange Schmidt. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, Christian Luiz da (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento local*: instrumentos e proposições de análise para o Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

SILVERMAN, David. *Interpretação de dados qualitativos*: métodos para análise de entrevistas, textos e interações. Traduzido. Porto Alegre: Artmed, 2009.

VIEIRA FILHO, Manoel Pedro; MENDES, Diego Costa. Transformações territoriais em Suape: uma sinalização por novas e efetivas políticas públicas locais. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, VIII, 28 a 30 abr. 2014, Cachoeira, BA. *Anais...* Cachoeira, BA: ENAPEGS, 2014.

11 Os conflitos pela água no sertão pernambucano sob a perspectiva da formação do território

FABRIICIA GOMES DE LUCENA

A importância da categoria território

Na contemporaneidade a categoria território, considerada como tal quando analisada a partir da dimensão histórica do espaço geográfico (SANTOS, *et al.,* 2008), adentra as discussões interdisciplinares do mundo acadêmico. Sua apropriação tem sido de relevante contribuição nas discussões acerca das relações sociais de produção capitalistas estabelecidas em determinados territórios, tendo como ponto de partida processo de formação socioespacial.

As discussões acerca do território convergem para diversas contribuições na tentativa de se entender a dinâmica do território. No contexto brasileiro, busca-se compreender esse movimento – tendo em vista as suas diferentes realidades, a vivência entre os grupos sociais que estão sempre em processo de construção e a transformação. Assim, o território ganha visibilidade a partir do planejamento de determinadas iniciativas de governo, visto ser pensado a partir das estratégias criadas pelo atual modelo de desenvolvimento econômico, no contexto do processo de globalização, que em muitos momentos fragmenta ou unifica os territórios de acordo com os interesses do grande capital.

Muitos autores analisam a categoria território a partir de diferentes perspectivas: das relações de poder, sob o ponto de vista da formação sócio-histórica e sob o ponto de vista da organização política e ou econômica do local. No bojo desses debates, se insere a distinção ou não entre espaço, lugar e território.

Tal esforço de distinção pode ser encontrado na obra de Raffestin (1993). A partir de uma compreensão do caráter político do território, o autor chama atenção para a conceitualização do espaço geográfico entendido como pré-existente ao território. Para o autor:

> É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente [...] o ator "territorializa" o espaço. (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Nesse sentido, o território é analisado a partir da visão político-administrativa, ou seja, o território nacional, espaço geográfico marcado por limites e fronteiras na projeção do trabalho humano. O mesmo autor (1993, p. 144) enfatiza que o território é

> [...] um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. [...] o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder [...].

Desse modo, a discussão iniciada pelo autor supracitado revela que no processo de formação e constituição do território existem relações de poder. Assim, "[...] poder e território, apesar da autonomia de cada um, são enfocados conjuntamente para a formação do conceito de território." (RAFFESTIN, 1993, p. 145).

Segundo Manoel Correia de Andrade (2004), para conceituar o território é necessário analisar que o processo de formação do território brasileiro evidencia o sentido da territorialidade, chamando a atenção para o processo de globalização da economia em que a importância das fronteiras políticas e a soberania dos Estados diminuem.

Nesse sentido,

> A expressão territorialidade pode vir a ser encarada tanto como o que se encontra no território, estando sujeita à sua gestão, como, ao mesmo tempo o processo subjetivo de conscientização da população de fazer parte de um território, de integrar-se em um território. (ANDRADE, 2004, p. 20).

Nessa perspectiva, ao discorrer sobre o processo de formação do Brasil, o autor chama a atenção para a territorialidade, sobretudo, acerca da consciência da participação da população nesse processo.

Desse modo, ao definir território, Andrade (2004, p. 19), justifica que este se encontra

> [...] muito ligado à idéia de domínio ou de gestão de uma determinada área. [...] o território está associado à idéia de poder, de controle, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem os seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas.

Assim, o território pode ser compreendido a partir da análise do controle administrativo, fiscal, jurídico, político, econômico e efetivo do espaço ou de uma determinada região.

Desse modo, ao analisar o território, sobre como e onde estão imbricadas as relações sociais, as relações de poder, os conflitos sociais e socioambientais, a formação sócio-histórica no processo de formação de determinado território, prevalece a importância desta categoria no contexto atual do modelo capitalista de produção.

A formação sócio-histórica do território do sertão pernambucano

No Brasil, a região do semiárido nordestino, historicamente foi estereotipada e conceitualizada com características peculiares e até diferenciadas das outras regiões brasileiras, devido, sobretudo, ao fenômeno da estiagem[1], uma catástrofe natural com períodos cíclicos de escassez de água que cada vez mais se tornam crescentes nos dias atuais. A caracterização socioeconômica do semiárido nordestino iniciou-se nos tempos de colonização com o desenvolvimento da economia de pecuária. Este tipo de economia era visto como um dos desdobramentos da economia principal do Nordeste litorâneo, a cana-de-açúcar, assim como outros tipos de atividades econômicas que vieram a se desenvolver durante este período, como é o caso do algodão, por exemplo, que só teve seu apogeu a partir da industrialização.

Com o avanço da indústria têxtil no Brasil, o Nordeste agrário não açucareiro começou a se redefinir com a entrada do algodão como atividade econômica, no qual, a produção é ecologicamente propícia e muitas foram as tentativas de definição de uma economia principal para desenvolvimento do sertão nordestino, porém a que predominou nos territórios do sertão nordestino e foi responsável pelo estabelecimento da implementação das relações de poder foi a pecuária (ANDRADE, 2005).

Assim, em grande parte dos sertões, o inicio das atividades econômicas locais se deram com a predominância da pecuária. Induzia-se o deslocamento do gado do litoral pelo percurso inverso das águas do Rio São Francisco e seus afluentes, como o Rio Pajeú, visto que a parte litorânea – Zona da Mata – foi destinada durante o período de colônia portuguesa para o cultivo da cana-de-açúcar. Segundo ressalta Andrade (2005), a pecuária ainda é hoje, como no passado, a grande riqueza do sertão dado

1 Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sertão do Pajeú (2011). Disponível em: <http://sit.mda.gov.br./download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio082.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2013.

o seu desenvolvimento em grandes propriedades penetradas na caatinga às margens dos rios.

Tal fato trouxe o povoamento e a formação de áreas de latifúndios. Com isso as relações de poder foram exercidas a partir da formação das estruturas fundiárias de cunho autoritário, paternalista e clientelista na organização política e econômica da região, as quais ainda são possíveis de se identificar nas cidades do sertão pernambucano.

As relações de poder, segundo Furtado (1959), são marcadas por diversas formas de dominação, tanto a nível internacional, quanto no pacto interno de dominação pelo controle das inovações tecnológicas. A contribuição do autor sobre tais relações indica que na formação econômica do semiárido nordestino, houve uma forte presença do coronelismo e exclusão das massas rurais da estrutura fundiária. As relações de poder atualmente também se evidenciam a partir do controle pela implementação ou não das chamadas inovações tecnológicas em certas localidades com os processos de globalização e internacionalização do mundo capitalista (SANTOS, 2009).

Durante a formação do Nordeste sertanejo, houve uma naturalização das relações de poder, existentes, sobretudo, nas políticas locais, onde os donos de terra e de gado eram geralmente os representantes políticos, como no caso da implementação da política do coronelismo (LEAL, 1976)[2].

Esse processo fez parte dos determinantes históricos para a necessidade de mudanças na designação da organização política do semiárido nordestino. As políticas relacionadas à seca, forte instrumento de coesão dos coronéis na manutenção do poder, foram se modificando, ou seja, os territórios passaram a ser controlados, política e economicamente, pelo Estado, alterando-se a caracterização da elite agrária no poder, o que não quer dizer que esta deixou de existir. Os estudos desenvolvidos pelo Estado[3] buscavam a compreensão acerca dos processos de migração entre as

2 Para aprofundamento ver: LEAL, V. Coronelismo, Enxada e Voto. 3 ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

3 As experiências de planejamento regional levaram à criação da SUDENE-Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste em 1959. Ver: OLIVEIRA, F. Elegia

regiões rurais do sertão nordestino cada vez mais crescente, sobretudo, com o advento da superpopulação das cidades maiores e abandono da área rural e com a notoriedade de que ganhavam os movimentos sociais, colocando em questão as contradições do crescimento econômico e social do semiárido, o acirramento das desigualdades sociais e a pobreza na área rural.

A partir de 2003, no intuito de promover o desenvolvimento de regiões historicamente desprovidas de políticas públicas, o governo federal estabeleceu uma divisão territorial, de modo a pensar em estratégias de políticas públicas[4].

Desse modo, caracterizou-se a divisão territorial do semiárido brasileiro, que abrange os estados de Minas Gerias (ao norte), Bahia, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe. Possui uma área de 969.589,4 km², 1.133 municípios com população correspondem a 22.581,687 habitantes (IBGE, 2010), e onde se apresentam precipitações entre 300 e 800 mm, concentradas em poucos meses do ano, gerando períodos de chuva e estiagem. Esta região costumeiramente conta com temperaturas altas, acima de 26° C, com poucas variações[5].

Em Pernambuco, de acordo com Ministério de Desenvolvimento Agrário (2003), existem seis territórios[6], dentre os quais interessa a este estudo o Território do Sertão Pajeú. Este território abrange uma área de 13.350,30 Km², com população total de 395.315 habitantes, sendo a população urbana constituída de 241.592, (61%), e a população rural representada por 153.723, (39%). Os estabelecimentos da agricultura familiar representam 33.804, com 1.810 famílias assentadas, 16 comunidades quilombolas e uma terra indígena (SIT/MDA, 2003). O total de pessoas em extrema pobreza

---

para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste. Planejamento e Conflitos de Classes. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1977.

4 Disponível em: <http://sit.mda.gov.br>. Acesso: 05 dez. 2013.

5 Disponível em: http://semiarido.org.com.br. Acesso: 13 dez. 2013.

6 T. Agreste Meridional-PE, Mata Sul-PE, Sertão do Araripe-PE, Sertão do Pajeú-PE, Sertão do São Francisco-PE e Itaparica PE/BA. Fonte: http://sit.mda.gov.br. Acesso: 03 nov. 2012.

corresponde a 92.875, e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio é de 0,65 (IBGE, 2010).

O Território do Sertão do Pajeú divide-se em três microrregiões: a microrregião de Afogados, que abrange os municípios de Afogados da Ingazeira, Carnaúba, Iguaraci, Quixaba, Sertânia, Solidão, Ingazeira e Tabira. Da microrregião de Serra Talhada fazem parte os municípios de Calumbi, Flores, Mirandiba, Santa Cruz da Baixa Verde, São José do Belmonte. E por fim, a microrregião de São José de Egito que é composta pelos municípios de Brejinho, Itapetim, Santa Terezinha, São José do Egito e Tuparetama[7].

As atividades econômicas que mais se desenvolvem no Sertão do Pajeú, além da pecuária, são a caprinocultura e ovinocultura, visto a adaptação dos animais às condições do ambiente do semiárido. As atividades agrícolas dos municípios são predominantemente desenvolvidas pelo cultivo do feijão, do milho e da mandioca em épocas de chuva, caracterizando-se como atividades de agricultura familiar de subsistência.

O desenvolvimento da pequena agricultura só é possível em épocas de chuva quando o pequeno agricultor pode preparar a terra e realizar seu plantio (SIT/MDA, 2003). A disponibilidade hídrica do sertão depende das condições climáticas, mas, sobretudo depende das iniciativas públicas que de acordo com forma como se encontram os estágios de governos, são favoráveis ou não ao desenvolvimento da agricultura nas regiões.

A problemática da água no sertão do Pajeú

De acordo com o Relatório Analítico do Sistema de Informações Territoriais[8] um dos problemas que prejudicam a implementação de políticas e programas de desenvolvimento regional nos territórios rurais são questões relacionadas ao acesso e à disponibilidade de água entre as regiões. Nos

7 Disponível em: http://sit.mda.gov.br. Acesso: 05 dez. 2013.

8 Disponível em: http://sit.mda.gov.br. Acesso: 20 dez. 2013.

resultados citados no relatório, fatores como a falta de água contribuem para problemas relacionados ao surgimento de conflitos pela água e prejuízos, sobretudo, para os pequenos agricultores que dependem das pequenas plantações para sobreviver (SIT/MDA, 2003).

Ainda de acordo com este relatório, os territórios rurais apresentam-se como espaços de disputas, sobretudo, pelo uso e apropriação dos recursos naturais existentes, principalmente em relação aos recursos hídricos, que é um recurso do território crucial para o desenvolvimento da produção local.

No tocante à análise da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH, 1997), evidencia-se que o estudo das políticas públicas é também o estudo do Estado em ação nas suas permanentes relações de reciprocidade e antagonismo com a sociedade, a qual constitui o espaço privilegiado das classes sociais (BOCHETTI, 2008). Nessa compreensão, é imprescindível considerar a problematização de questões imbricadas na implementação das políticas de recursos hídricos.

A partir da formação sócio-histórica do sertão pernambucano, verifica-se que as relações de poder demarcaram e ainda demarcam realidades de exploração e conservadorismo na vivência e dinamismo dos territórios. Essas relações de poder fazem parte dos determinantes dos conflitos seja de ordem política, econômica ou de apropriação de recursos naturais, sobretudo, em níveis locais.

A discussão sobre os conflitos socioambientais é contributiva para se compreender as contradições inerentes ao atual modelo de desenvolvimento econômico neoliberal na apropriação dos territórios. Emergem contraditórias relações ligadas à questão socioambiental com o uso e apropriação da natureza. Segundo Acserald[9] (2010, p. 1),

> Os conflitos ambientais eclodem quando a legitimidade de certas formas de apropriação do espaço é contestada sob a alegação da ocorrência de efeitos interativos indesejados de

9 Mediação e Negociação de Conflitos Socioambientais: Palestra proferida na Abertura do IX Encontro Temático da 4ª. Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, Brasília, 22 de setembro de 2010.

> uma prática espacial sobre outras. Denuncia-se, assim, a ausência ou a quebra de compatibilidade entre certas práticas espaciais, colocando-se em questão a forma de distribuição do poder sobre os recursos do território.

Neste sentido, entende-se por conflitos socioambientais, aqueles conflitos sociais relacionados ao modo de apropriação e uso dos elementos da natureza envolvendo relações de poder onde os sujeitos envolvidos constroem uma "dimensão ambiental" para suas luta. (ACSERALD, 1995, apud. GEHLEN, et al, 2011, p. 75).

Trazendo para a análise dos conflitos socioambientais relacionados à distributividade hídrica e seus rebatimentos no desenvolvimento da pequena agricultura de subsistência, evidencia-se a opressão do capital sobre os pequenos produtores, que na análise do autor Prestes (2012), são produtores descapitalizados, visto da falta de disponibilidade técnica para o desenvolvimento das atividades dos pequenos agricultores. Atualmente o que se desenvolve no meio rural é a agricultura moderna, ou seja, a agricultura técnica para aqueles grupos, ditos atores hegemônicos, que possuem capital para usufruir das melhores condições de produção, resultantes dos processos de globalização que cada vez mais vêm alterando os lugares (SANTOS, 2009).

Os problemas relacionados à escassez de água, para a vida dos pequenos agricultores no sertão pernambucano, põem em evidência processos relacionados à vulnerabilidade, tida como uma característica da estrutura social e resultante de processos sociais históricos (LAVELL, 1994).

Neste sentido, é importante que a discussão dessa problemática atinja níveis macro social para se compreender a realidade do território do Sertão do Pajeú. A atual discussão acerca da crise global da água, geralmente, é compreendida como uma coleção de crises localizadas territorialmente relacionadas ao acesso, à disponibilidade ou à degradação das fontes hídricas, e cuja solução exige uma política global. (LALL et al, 2008, *apud*. VILLAR, 2012, p. 32). Exige também uma articulação entre diversos atores, assim como a reflexão acerca das ideologias que permeiam o discurso da problemática da água.

A água é um elemento primordial para a vida, um bem comum e de direito coletivo. No início deste século, onde algumas regiões do planeta enfrentam severos problemas com a falta d'água, tendo no mundo, o total de 1,4 bilhão de pessoas sem acesso à água potável[10], muitos autores defendem que o problema da água não está relacionado à sua escassez, mas a disponibilidade dos recursos hídricos (CAMDESSUS, 2005, p. 138).

Desse modo, a discussão da problemática da água em nível global surge como expressão da eclosão dos conflitos socioambientais advindos das contradições das relações capitalistas de produção e implica embate entre o desenvolvimento capitalista com seus privilégios para alguns e prejuízos para muitos, em diferenciado territórios.

Assim, os territórios rurais apresentam-se como espaços de disputas, sobretudo, pelo uso e apropriação dos recursos naturais existentes, principalmente em relação aos recursos hídricos, que são recursos do território cruciais para o desenvolvimento da produção local. É necessário compreender que esta é uma questão macro da sociedade capitalista e como resultado existem os processos particularizados, frutos desse desenvolvimento econômico, como é o caso da problemática da seca no sertão pernambucano e dos conflitos socioambientais que vêm eclodindo neste território e dos processos de vulnerabilidade em torno disso.

A gestão integrada dos recursos hídricos no território

Atualmente a discussão acerca do acesso à água ganha espaço cada vez maior entre as grandes agendas políticas. Muitos autores indicam que a crise de água, nem sempre está relacionada à sua escassez absoluta, ou seja, pode estar relacionada à forma de distribuição e conhecimento sobre

10 De acordo os dados da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC). Disponível em: http://www.ebc.com.br/infantil/ja-sou-grande/2014/03/mais-de-1-bilhao-de-pessoas-nao-tem-acesso-a-agua-potavel. Acesso em: 25 set. 2014.

os recursos (SELBORNE, 2001). Na contemporaneidade é de grande preocupação o debate a respeito do acesso aos recursos hídricos para toda a população mundial.

Neste sentido, ganha destaque a questão da noção de Gestão Integrada dos recursos hídricos. Segundo Machado (2002), esta noção assume várias dimensões e envolve diferentes e complexas conotações: primeiro, tem que se considerar os diversos processos de transporte de massa de água do ciclo hidrológico; segundo, a água é um recurso de usos múltiplos; terceiro, está em constante inter-relação com outros elementos do mesmo ecossistema (solo, flora, fauna); quarto, envolve coparticipação de gestores, usuários e população no planejamento e na gestão desses recursos e, finalmente, deve atender aos anseios da sociedade, na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

A distributividade de água implica o desenvolvimento de estudos e pesquisas relacionados à disponibilidade das bacias hidrográficas dos territórios e otimização do uso da água, sendo este um dos compromissos assumidos por diferentes países com o Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (2002), em Johannesburgo, África do Sul, que tinha, até 2005, como uma das metas, a elaboração de planos de gestão integrada dos recursos hídricos e aproveitamento eficiente da água. (BRITO et al, 2007, p. 23).

Neste sentido, a dimensão de governança da água refere-se ao conjunto de aspectos políticos, sociais, econômicos e sistemas administrativos que estão no local para desenvolver e gerenciar os recursos hídricos, a prestação de serviços de água e para implementação de soluções para melhoramento da qualidade da água, em diferentes níveis da sociedade (SANDOVAL, 2007; ANA, 2011[a], apud. MATOS, et al., 2013).

Outra questão relevante é a dimensão de coparticipação da população que engloba usuários e gestores no planejamento e na gestão dos recursos hídricos. A crise da falta d'água tem uma forte relação com a ausência de gestão de recursos hídricos, especialmente causada pela utilização de métodos de irrigação inadequados (UNESCO, 2003).

Neste sentido, a existência dos conflitos pela água, a forma de acesso, distributividade e disponibilidade dos recursos hídricos envolvem a

percepção política e econômica das potencialidades locais e para tanto, a governabilidade da água deve compatibilizar interesses da população e desenvolvimento local.

O desenvolvimento atual da pequena agricultura – plantação de milho, feijão, mandioca, criação de gado, aves, caprino, em determinadas localidades brasileiras, como na região semiárida, torna-se dependente, sobretudo das disponibilidades hídricas locais e das decisões relacionadas às formas de organização da gestão política da água em todo o território nacional, assim como da apropriação deste recurso.

No Brasil, os aspectos da política de água proposta na Lei de Recursos Hídricos – Lei Nº 9.433/97 –, são fundamentais em termos de gestão das águas, como a democratização das decisões e implementação dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

A partir da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 21, inciso XIX, foi estabelecido que o governo federal deveria instituir um sistema nacional de gestão de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso. A Constituição, também, dividiu o domínio da água entre Estados e União, instituindo de um novo sistema descentralizado (BRASIL, 1998).

De acordo com Cardoso (2008, apud. MATOS et al., 2013), ao reconhecer a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão, a legislação estabeleceu uma política participativa. Este é um processo de tomada de decisão, que envolve diferentes agentes econômicos e sociais ligados ao uso da água dentro de um contexto que inclui uma nova visão dos poderes do Estado e os usuários.

De acordo com a Agência Nacional das Águas (2010), o estado de Pernambuco possui seis Comitês de Bacias Hidrográficas – o mais antigo foi criado em 1998. Dentre os instrumentos de gestão da PNRH (1997) está o Plano Nacional de Recursos Hídricos lançado em 2006, sendo definido para fundamentar e orientar a implementação dessa política, e tem como objetivo geral estabelecer um pacto nacional para a definição de diretrizes e políticas públicas voltadas para a melhoria da oferta de água, em qualidade e quantidade, gerenciando as demandas e considerando a água, em qualidade e estruturante para a implementação

das políticas setoriais, sob a ótica do desenvolvimento sustentável e da inclusão social.

Os objetivos estratégicos da PNRH (1997) foram estabelecidos considerando três dimensões essenciais à sua eficácia: a melhoria das disponibilidades hídricas, superficiais e subterrâneas, em qualidade e quantidade; a redução dos conflitos reais e potenciais de uso da água, bem como dos eventos hidrológicos críticos; a percepção da conservação da água como valor socioambiental relevante.

As transformações socioambientais vivenciadas na sociedade questionam a capacidade dos Estados centrais gerenciarem sozinhos as questões de desenvolvimento que se tornam cada vez mais complexas.

Em relação à governança da água, questão que parece ser cara a esta discussão, Matos (et al., 2013, p. 06), diz que:

> Governança da água implica determinar os papéis e responsabilidades dos diferentes interesses – público, civil e privado – no gerenciamento e desenvolvimento dos recursos hídricos; analisar a balança de poder e ações nos diferentes níveis de autoridade, que deveriam ser readaptadas e traduzidas de forma específica os sistemas políticos, leis, regulamentações, instituições, mecanismos financeiros, desenvolvimento da sociedade civil e direitos do consumidor.

Assim é imprescindível a possibilidade de se construir mecanismos de diálogo entre gestão local e usuários dos recursos hídricos existentes no território. Não se pode deixar de lembrar que historicamente as elites regionais do sertão nordestino foram e ainda são favorecidas pelo fenômeno da "indústria da seca", pois esta possibilita a concentração de água, recursos e poder (GALIZONE, 2004).

Desse modo, a gestão dos recursos hídricos no sertão pernambucano precisa ser pensada a partir da perspectiva da territorialidade humana (ANDRADE, 2004), ou seja, levar em consideração o sentido de pertencimento da população local ao território, ao espaço, assim como o reconhecimento advindo por esta população acerca das potencialidades locais para o desenvolvimento da pequena agricultura e de outras atividades econômicas. É

necessário que haja a participação das populações nesse processo, junto aos gestores locais e é preciso lembrar que, como os demais problemas ambientais, o problema da água atinge desigualmente os diferenciados segmentos das populações.

Considerações finais

No entendimento das contradições existentes no atual modelo capitalista de produção, a categoria território torna-se imprescindível para que, ao examiná-la, se possa compreender a dinâmica das relações sociais existentes em determinado lugar, espaço, região. Nesse entendimento, a análise de determinada política, resultante da intervenção do Estado nessa dinâmica de relações sociais, evidencia a existência dos conflitos socioambientais entre os mais e menos favorecidos com a apropriação dos recursos naturais, assim como também evidencia outros conflitos existentes.

Nessa compreensão, após as reflexões feitas na produção deste trabalho, existe uma hipótese de que a problemática da falta de água, a eclosão dos conflitos socioambientais que daí surgem e a disponibilidade ou distributividade da água, no sertão pernambucano pode estar ligada muito mais além da questão do clima seco e árido predominantes na região. O processo de formação sócio-histórica da região semiárida do nordeste pode ser parte constituinte dessa problemática, onde a política coronelista criou e continua a criar em determinadas regiões, através de relações de poder, diferenciadas estratégias históricas como a manutenção da vulnerabilidade social através da dependência de programas emergências para as massas rurais (BARBOSA, 2012), para permanecer no comando das políticas locais.

Partindo desta perspectiva, considera-se de extrema importância, através da possibilidade investigativa na pesquisa, constituir o diálogo para a questão das novas estratégias de implementação da gestão dos recursos hídricos nos territórios, levando em consideração a possibilidade da coparticipação entre a gestão local e os usuários, sobretudo, aqueles mais atingidos por processos resultantes do fenômeno da seca, os pequenos agricultores rurais.

Referências

ACSERALD, Henri. Mediação e negociação de conflitos socioambientais. 1ª Palestra proferida na *Anais...* Abertura do IX Encontro Temático da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, Brasília, 2010.

ANDRADE, Manuel Correia de. ***A questão do território no Brasil***. São Paulo: Hucitec, 2004.

ANDRADE, Manuel Correia de. ***A terra e o homem do Nordeste***. Contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Política Nacional de Recursos Hídricos. Lei Nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997.

BARBOSA, M. Território da insustentabilidade face ao processo de desertificação no semiárido brasileiro. In: GEHLEN, V. LAINÉ, P. ***Costurando com fios invisíveis***: a fragmentação do território rural. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2012.

BRITO, Luiza e SILVA, Aderaldo. PORTO, Everaldo. Disponibilidade de água e gestão dos recursos hídricos, 2007. Disponível em: http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/CPATSA/36533/1/OPB1514.pdf. Acesso em: 18 nov. 2012.

CARMO, R. OJIMA, A. OJIMA, R. NASCIMENTO, T. Água virtual, escassez e gestão: o Brasil como grande exportador de água. Ambiente e sociedade, v. 10, n. 2, Campinas-SP, 2007.

CAMDESSUS, Michel. ***et al***. Tradução. VILLELA, Maria. ***Água:*** oito milhões de mortos por ano: um escândalo mundial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

FURTADO, C. ***Formação econômica do Brasil***. São Paulo: Companhia das Letras, 34. Editora, 2007.

GALIZONE, F; RIBEIRO, M. Notas sobre água e chuva: o programa Um Milhão de Cisterna no semiárido mineiro. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais. 14, 2004. Caxambu. ***Anais....*** (Caxambu): Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2004. p. 24-25.

GEHLEN, V.; SILVEIRA, K. Conflitos socioambientais no complexo industrial portuário de Suape (Pernambuco-Brasil): o caso das comunidades rurais do entorno das barragens do Bita e Itinga. In: GEHLEN, V.; RAIMUNDO, V. (org.). *Tecendo a Trama do Território*: terra, trabalho e questão socioambiental. Editora Universitária UFPE: Recife, 2011.

LAVELL, A. Comunidades urbanas, vulnerabilidad a desastres y opciones de prevención e mitigación: una propuesta de investigación-acción para Centroamérica. In: (Comp.) *Viviendo enriesgo*: comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina. Colombia: La Red/FLACSO, 1994, p. 69-82.

LEAL, V. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 3. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

MACHADO, C. J. S. *Por uma negociação sociotécnica na gestão integrada dos recursos hídricos.* ABRH-Notícias, Porto Alegre, v. 7, 2002. p. 20-21.

MATOS, F. DIAS, R. Governança da água e gestão dos recursos hídricos: a formação de comitês de bacia no Brasil. In: *Revista DELOS*: Desarrollo Local Sostenible, v. 6. n. 17, junio 2013. Disponível em: www.eumed.net/rev/delos/17. Acesso: 15 abr. 2014.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização:* do pensamento único à consciência. Rio de Janeiro: Record, 2009.

SANTOS, M. SILVEIRA, M. *O Brasil*: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SELBORNE, L. A ética do uso da água doce: um levantamento. Brasília UNESCO, 2001. Disponível em: www.unesdoc.unesco.org. Acesso em: 26 set. 2014.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993. Rede Brasileira de Justiça Ambiental. Disponível em: http://www.justicaambiental.org.br/_justicaambiental/pagina.php?id=229. Acesso em: 19 mar. 2012.

UNESCO. Água para todos, água para la vida. Paris, 2003. 36 p.

VILLAR, Pillar Carolina. A busca pela governança dos aquíferos transfronteiriços e o caso do aquífero guarani. 2012. 261 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

Sobre os/as autores/as

AUTORA/ORGANIZADORA

Rosa Maria Cortês de Lima

Assistente Social – Graduada em Serviço Social – UFRN, Mestre em Serviço Social – UFPE, Doutora em Planejamento Urbano e Regional-IPPUR/UFRJ e Pós-Doutorado no Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais-CEMRI-UAb-Fundação para a Ciência e Tecnologia-FCT. Professora Associada do Departamento de Serviço Social da UFPE e de seu programa de pós-graduação (PPGSS/UFPE). Chefe do Departamento de Serviço Social da UFPE (2015-2018) e atualmente coordenadora do seu Programa de Pós-graduação em Serviço Social (desde 2019). Integrou o Conselho Editorial da Editora UFPE (2015-2017). É Líder e pesquisadora do Núcleo de Estudo e Pesquisa em Habitação e Saneamento Ambiental (NEPHSA). Compõe o corpo de pesquisadores do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais/ Núcleo Recife da Rede Nacional INCT/Observatório das Metrópoles. Atua nos campos: serviço social, questão urbana, questão habitacional, autoconstrução, saneamento ambiental, assentamentos precários, luta popular, práticas sociais, pobreza, avaliação de políticas públicas do Estado, cidade e território.

E-mail: cortez.rosa1877@gmail.com

Carlos Roberto Marinho da Costa II

Doutorando em Serviço Social (UFPE). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco. Especialista em Gestão Ambiental pela Universidade de Pernambuco (UPE), especialista em Planejamento e Gestão pelo IMIP/FIOCRUZ, graduado em Serviço Social pela UFPE. Atualmente é Secretário de Assistência Social do Município dos Barreiros-PE, professor da UNINASSAU-Recife, tesoureiro do COEGEMAS-PE, Diretor-Tesoureiro do CRESS-PE. Integra o Núcleo de Estudos e Pesquisa em Habitação e Saneamento Ambiental (NEPHSA-UFPE

E-mail: carlosrobertomar@hotmail.com

Diego Costa Mendes

Professor adjunto da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Membro permanente do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP/UFV) e colaborador do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAdm/UFV). Doutor e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Administração (PROPAD/UFPE). Graduado em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). É líder de tema na divisão GPR da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) e membro do Observatório da Sociedade Pós-Pandêmica (OSPP – UFV/UFBA/UnB/UFTM). Possui interesses de pesquisa nos Estudos Organizacionais, na Gestão de Pessoas e nas Políticas Públicas, atuando no presente momento sobre os seguintes temas: trabalho e cotidiano no pós-pandemia; marcadores sociais da diferença nas relações de trabalho, nas organizações e nas políticas públicas.

E-mail: diegocostape@gmail.com

Fabriicia Gomes de Lucena

Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente-UFPE. Mestra em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, atuando na Linha de Pesquisa em Serviço Social, Capitalismo Contemporâneo e Meio Ambiente. Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco pela UFPE. (2013). Pesquisadora da Rede Internacional Waterlat (Rede de Estudos Internacionais sobre a Água).

E-mail: fabriciagomes@gmail.com

José Albuquerque Constantino

Mestre em Serviço Social, pelo Programa de Pós – Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (2007) e Especialização em Saúde Mental e Intervenção Psicossocial pela Universidade de Pernambuco (2011). Atuou como assistente social na Secretaria de Assistência Social da Prefeitura do Recife – PE, no período de janeiro a setembro de 2008. Trabalhou como assistente social na Universidade Federal Rural de Pernambuco, no período de setembro/2008 a junho/2013, com experiência na área da Assistência Estudantil. Atualmente é Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, desenvolvendo as atividades no setor Reabilitação Profissional.

E-mail: albuconsta@yahoo.com.br

Laura Fabiana da Silva

Mestre em Serviço Social, pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Graduada em Serviço Social – UFPE. Especialista em Intervenções Psicossociais com

Grupos em Situação de Risco Social – FAFIRE. Atualmente é Assistente Social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco – Campus Barreiros. Coordena o Núcleo de Estudos de Gênero e Diversidade (NEGED) do Campus Barreiros. Participa do Núcleo de Estudo e Pesquisa em Habitação e Saneamento Ambienta (NEPHSA) e do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas (NEABI). Acumula experiências no trabalho com as Políticas de Assistência Social e Educação Profissional e Tecnológica. Integra o Núcleo de Estudos e Pesquisa em Habitação e Saneamento Ambiental (NEPHSA)-UFPE.

E-mail: laura.silva@barreiros.ifpe.edu.br

Milena Freitas Machado

Doutoranda em estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo- PPGNEIM/UFBA. Mestra em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco-UFPE. Integrante do Grupo de Pesquisa e Estudos sobre Desigualdades Sociais, Políticas Públicas e Serviço Social- UFBA. Possui graduação em Serviço Social pela União Metropolitana de Educação e Cultura- UNIME Salvador (2010) e Especialização em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça pela Universidade Federal da Bahia- UFBA (2014). Desenvolve pesquisas no campo dos debates que articulam as dimensões de classe, raça/etnia e gênero, atuando principalmente nas seguintes temáticas: Quilombos contemporâneos e os processos de lutas e resistências. Atualmente, tem como foco de análise as trajetórias de vida de mulheres marisqueiras com base em sua relação histórica com o trabalho da mariscagem. Atuou como Assistente Social no Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social-CENDHEC. Servidora pública da prefeitura municipal de Natal, lotada na Secretaria Municipal de Saúde, atuando na Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Saúde-CMS/Natal.

E-mail: milenamachado_ss@yahoo.com.br

Maria José da Silva

Bacharel em Serviço Social, pela UFPE. Mestrado, pelo Programa de Pós-Graduação Consumo, Cotidiano e Desenvolvimento Social, da UFRPE. Especialização em Educação, pela Faculdade de Olinda-FOCCA. Especialização em Convivência com o Semiárido na Perspectiva da Segurança e Soberania Alimentar e da Agroecologia, pela UFRPE. Pesquisadora integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Mulheres, Trabalho e Seguridade Social-GEMTSS.

E-mail: marya1@bol.com.br

Maria Magaly Colares de Moura Alencar

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (2009). Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. Pesquisadora do Grupo Interdisciplinar de Pesquisas e Práticas Empreendedoras, da Universidade Estadual de Alagoas (GIPPE-UNEAL) e do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Habitação e Saneamento Ambiental (NEPHSA-UFPE). Atua como Assistente Social do Hospital Regional do Agreste – Caruaru (HRA/Caruaru) e é docente em nível de graduação e em pós-graduação em Escolas de Ensino Superior da Região Metropolitana de Recife.

E-mail: colares.magaly@gmail.com

Valtemira Mendes Vasconcelos

Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco, Recife-Brasil. Realizou estágio doutoral (Doutorado Sanduíche em Migrações) no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa, Portugal. Mestre

pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco, Recife-Brasil. Geógrafa pela Universidade Federal de Pernambuco. Foi Bolsista da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (FACEPE) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Atualmente é pesquisadora colaboradora no Observatório das Migrações de Pernambuco desenvolvido na Fundação Joaquim Nabuco (FJN). Tem experiência na área da Geografia Humana com ênfase nas temáticas do Planejamento Urbano e Regional, Migrações, Educação e Trabalho.

E-mail: valtemira@hotmail.com.

Victor da Silva Oliveira

Doutor em Geografia pela UFPE. Professor adjunto do Curso de Geografia da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Ietu/Unifesspa). Professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Desenvolvimento Regional e Urbano na Amazônia (PPGPAM/Unifesspa). Atuou como membro do Conselho Regional de desenvolvimento da Região Central do Rio Grande do Sul (COREDE Central) entre 2009-2011. Pesquisador membro do Grupo de Pesquisa em Inovação Tecnologia e Território (GRITT) na UFPE, colaborador no Observatório Missioneiro de Atividades Criativas e Culturais (OMiCULT) na Unipampa/São Borja e do Laboratório de Teoria, Metodologia e Prática de Ensino de História, da UNIFESSAPA. Coordenador do Observatório Regional do Sul e Sudeste do Pará (ORSSEPA). Áreas de interesse: Métodos e técnicas de análise regional e regionalização; Big Data e Data Science para análise e planejamento regional; Análise e construção de políticas públicas; Experiência de participação social; Teoria do desenvolvimento econômico e regional; Formação econômica do Brasil

E-mail: victorsoliveira@unifesspa.edu.br

Título Território e Políticas Sociais

Organizadora Rosa Maria Cortês de Lima

Revisão ortográfico-gramatical Etiene Colares Moura

Projeto Gráfico e Capa Danielly Chagas
Imagens da capa Reprodução Pixabay
Fontes Ibarra Real Nova e Quicksand

Distribuição Editora UFPE

O livro **Território e Políticas Sociais**, organizado pela Profa. Dra. Rosa Maria Cortês de Lima, membro do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, é resultado dos trabalhos elaborados na disciplina Tópicos Especiais em Políticas Sociais IV – Território e Políticas Sociais, ministrada em 2013, no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), e se vincula aos esforços do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Habitação e Saneamento Ambiental – NEPHSA, coordenado pela Professora. A obra é composta por onze capítulos que têm como fio condutor a discussão sobre a abordagem territorial, o território e as políticas públicas. Essa reflexão é construída com base em diversos marcos teóricos que buscam explicar como se constrói essa dinâmica territorial e de aplicação das políticas públicas, como por exemplo os estudos sobre poder, espaço, território, territorialidades e políticas sociais. Essas abordagens teóricas são utilizadas como pano de fundo para discutir a prática de políticas públicas que versam sobre assistência social, desenvolvimento regional sustentável, desenvolvimento rural, educação profissional e tecnológica, proteção ambiental e regularização fundiária. A coletânea contribui para debater sobre avanços, limitações e desafios na abordagem territorial e no uso da categoria território no interior das políticas públicas sociais do Estado brasileiro. Essa discussão ganha relevância diante da emergência da Covid-19, que ressalta a necessidade de políticas públicas de Estado que amenizem os efeitos socioeconômicos da pandemia.

PILAR CAROLINA VILLAR
Profa. Dra. da Universidade Federal de São Paulo

Editora UFPE
CAPES
PROEX
PROGRAMA DE EXCELÊNCIA ACADÊMICA