



GESTÃO SOCIAL: O QUE HÁ DE NOVO?

Organizadores:

Carla Bronzo Ladeira Carneiro
Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
2004



Território e Territorialidades nas Políticas Sociais ¹

Flávia de Paula Duque Brasil ²

Todos os conceitos com que representamos a realidade têm uma textura espacial, fina e simbólica, que nos tem escapado pelo fato de nossos instrumentos estarem de costas viradas para ela (Boaventura de Souza Santos)

As agendas das políticas sociais têm sido objeto de revisão e de reconfigurações nas últimas décadas, em relação aos seus conteúdos e formatos, assumindo, deste modo, novos desafios na construção de seus instrumentos. Neste mesmo sentido, Castell (1998) remete à recomposição contemporânea dos métodos e tecnologias de intervenção social, traduzindo-se em movimentos de renovação das políticas públicas.

Os processos sociais, em múltiplas dimensões e escalas (como a reestruturação produtiva e a intensificação da globalização, que marcam o ciclo atual de acumulação capitalista) têm redesenhado e distendido os contornos da problemática social. Neste sentido, como assinala Giddens (2002), em detrimento das promessas da modernidade, seu curso produziu diferença, exclusão e marginalização, interpondo-se às possibilidades de emancipação social. Ao lado disso, há que se destacar o repertório de noções que têm sido evocadas para expressar o aprofundamento e a complexificação da problemática social, tais como fragilização, desfiliação, vulnerabilidade e desqualificação sociais.

Uma parte constitutiva do cenário atual refere-se à percepção de crise do Estado (codificada em termos de crise fiscal e de crise de governabilidade) e às transformações de seus modelos de intervenção. Em diferentes versões, têm se desconstruído seus papéis intervencionistas e de garantia de bem-estar social, que se traduziram – ao menos nos países

¹ Agradeço ao colega Prof. José Moreira de Souza por diversos (e férteis) diálogos em torno da conceituação de território, que muito contribuíram para as reflexões desenvolvidas.

² Pesquisadora da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, especialista em Urbanismo e mestre em Sociologia pela UFMG.

centrais – na ampliação efetiva das políticas sociais a partir do pós-guerra. Ao lado disso, as derivas de descentralização, conjugadas aos processos de democratização em vários países (como no caso da América Latina) têm também implicado, sob vários aspectos, a reconformação das formas de intervenção estatal. Neste contexto, as inflexões nos papéis do Estado e nas suas relações com a sociedade-civil e o mercado sinalizam desafios referentes ao alargamento dos processos de democratização, bem como de rebalanceamento entre as políticas sociais e os interesses do mercado, tendo em vista um horizonte de inclusão, justiça social e equidade.

No ambiente semiperiférico brasileiro, novas matrizes de desigualdades sociais sobrepõem-se aos acúmulos de déficits históricos materializados nas condições de vida de uma parte expressiva da população. As desigualdades sociais e a pobreza, reproduzidas em suas várias dimensões, não remetem a um ou outro recorte setorial tradicional das políticas públicas nem se esgotam em uma ou outra dimensão, afirmando-se como processos multifacetados, como constelações de precariedades. Esse contexto de profundas desigualdades aponta para a importância da qualificação, do direcionamento e da calibragem precisa das políticas sociais e de seus instrumentos.

Contudo, os processos de democratização e de descentralização do país, que têm como marco a Constituição Federal de 1988, revalorizaram a dimensão local, distendendo seus papéis e potenciais, favoreceram a participação cidadã nos processos decisórios e o experimentalismo no campo das políticas públicas. Na trajetória recente do país, colocou-se a possibilidade de influência de projetos cunhados nos espaços societários – nas tramas do associativismo urbano e dos movimentos sociais – para os domínios institucionais. A (re)tematização da questão social, da cidadania e da ampliação dos direitos sociais tem alimentado a reconstrução das agendas das políticas locais desde os anos 80.

A referência aos elementos de renovação nas políticas públicas demanda referenciar os padrões tradicionais de intervenção estatal no país. A centralização das decisões e recursos, a fragmentação institucional, a segmentação no atendimento dos serviços públicos e a atuação de cunho estritamente setorial, a impermeabilidade das políticas e agências públicas aos cidadãos, a penetração dos interesses privados na esfera estatal, a ausência de controle público, de participação cidadã e de avaliação, e o monitoramento das políticas, dentre outros aspectos, caracterizam lógicas e padrões de intervenção enraizados na cultura política e na gestão pública brasileira que têm sido questionados e superados em experiências de corte inovador (Farah, 1997).

Ao mapear vertentes de inflexão na gestão pública brasileira contemporânea que se apresentam principalmente na esfera local, Farah (1997) aponta o alargamento na oferta das políticas e a renovação de seus conteúdos substantivos, encampando temas e problemas não contemplados anteriormente como objetos de intervenção, assim como incluindo novos segmentos sociais (vulneráveis) como foco privilegiado nos programas ou projetos. Os conteúdos das políticas e de seus instrumentos têm se renovado, ainda, a partir da incorporação de novas premissas e princípios norteadores de sua concepção, como as perspectivas de sustentabilidade e de cidadania ativa. Podem-se apontar mudanças no formato, no desenho, nas características institucionais e nos processos políticos desde os processos de formulação ao acompanhamento das intervenções. Neste sentido, não se trata apenas da emergência de novas políticas, mas de sua democratização, da reconstrução de arranjos institucionais e de processos políticos relativos à concepção e gestão de seus instrumentos, sobretudo no sentido da democratização e da

ampliação dos atores sociais nos âmbitos decisórios.

É nesse debate, relativo às possibilidades de avanço nas políticas sociais e no desenho de seus instrumentos, que se coloca a questão da territorialidade como uma variável relevante a ser considerada sob a perspectiva do enfrentamento das desigualdades e da inclusão social. A possibilidade de conceber (e de implementar) políticas públicas reconhecendo o território como dimensão significativa pode ser assinalada como um elemento potencialmente inovador. Nessa direção, podem-se apontar liames entre territorialidade, descentralização e participação cidadã ou, ainda, entre territorialidade e as lógicas de intervenção intersetoriais, matriciais e multidimensionais que têm comparecido como relativa novidade no cenário das políticas sociais.

Este texto propõe-se a explorar e problematizar a territorialidade nas políticas sociais, descartando efetuar uma discussão de natureza instrumental ou prescritiva, inclusive em decorrência da relativa escassez ou fragmentação de referências em torno desta questão. A despeito desses limites, propõe-se a reivindicar a relevância da dimensão do território para o enfrentamento das múltiplas conjunções das desigualdades e das múltiplas interfaces da pobreza e da exclusão social por meio das políticas públicas.

Entretanto, de início, deve-se assinalar que as políticas sociais brasileiras não têm logrado integrar - de forma mais efetiva e disseminada - a dimensão territorialidade ou espacialidade, quer como balizamento para os investimentos públicos e para o desenho dos programas e projetos, quer como um elemento incorporado às lógicas de intervenção. De qualquer modo, expressando ou não tais esforços, a territorialização comparece como um elemento, em alguma medida, constitutivo das políticas sociais, a partir de processos de descentralização (inclusive intramunicipal) ou, mesmo, em virtude dos equipamentos de saúde, educação, cultura e assistência social, que remetem ao patamar básico de espacialização dessas políticas.

O debate efetuado neste texto contamina-se pelo viés das políticas locais de vocação urbana, partindo de uma ângulo distinto daquele do gestor das políticas sociais. Entretanto, para além da relevância da consideração do território nas políticas sociais, essa perspectiva pode contribuir para iluminar as trilhas ainda pouco pavimentadas de diálogo ou de integração mais estreita entre dois macroâmbitos de intervenção estatal tradicionalmente estanques e segmentados: das políticas sociais e das políticas urbanas.

A segmentação entre esses domínios de políticas públicas reflete-se, por exemplo, na problemática da violência urbana nas grandes metrópoles, objeto de tematização crescente pelos segmentos privilegiados. Transparece na territorialização dos focos da violência e na configuração de verdadeiros enclaves, ou “zonas de interdição”, que têm imposto altos custos aos segmentos da população expostos aos múltiplos fatores de exclusão, dentre os quais o aspecto socioespacial. Neste sentido, o problema da violência urbana apresenta-se com força de síntese, que desvela as disjunções (e a imperativa articulação e convergência) entre os macroâmbitos tradicionais de intervenção estatal relativos às dimensões social, econômica e urbana.²

² Em relação aos domínios das políticas sociais e urbanas, no contexto do Estado keynesiano de Bem-Estar Social, revelam-se macroâmbitos de intervenção pública, espaços centrais de mediação e gestão dos conflitos sociais. O eixo das políticas sociais incide sobre o conflito distributivo, ou seja, sobre a destinação de recursos entre os diferentes grupos e classes sociais. As políticas urbanas correspondem a um macroâmbito de intervenção não redutível aos campos das políticas sociais e econômicas ou, mesmo, à sua territorialização, particularizado pela dimensão espacial, articulada aos processos econômicos e sociais. As políticas urbanas constituem expressão do alargamento da agenda de bem-estar social do Estado e remetem às derivas conflituais relativas à divisão social (referentes ao consumo coletivo) e econômica do espaço (Brugué e Goma, 1998, p. 176).

Para o propósito deste texto, um ponto de partida necessário constitui a discussão das noções de território e de territorialidade, uma vez que as diversas acepções sugerem possibilidades e conseqüências distintas para as políticas sociais. Por que se considerar o território e a territorialidade? Em que termos? Com quais implicações e potenciais para as políticas sociais? São essas questões que orientam a construção deste percurso exploratório.

Territorialidade, Território e Espaço Social

A noção de território, embora correntemente utilizada, nem de longe corresponde a um significado único ou destituído de ambigüidades. Ao contrário, revelam-se concepções heterogêneas de território em face, inclusive, de seu emprego nos diversos domínios disciplinares. Não se propõe aqui a efetuar uma revisão, mas explorar a categorias território e territorialidade para além do sentido estrito, trazendo outros aportes pertinentes ao objetivo do texto.

Milton Santos (1994) destaca o caráter jurídico-político desta noção, vinculada ao Estado-nação como seu fundamento e moldagem, integrando “o legado dos conceitos puros da modernidade incompleta”. Nesses termos, a noção moderna de território refere-se ao espaço imbuído da dimensão da soberania e poder do Estado, traduzindo-se no estabelecimento de limites geopolíticos e na dimensão da propriedade. Associa-se, ainda, à idéia de pertencimento e de referência de identidade, bem como com a cidadania, que expressa a relação entre o lugar e o cidadão.³

O mesmo autor afirma que o conceito de território apresenta-se como utilizável e relevante para a análise social somente se considerado seu uso, a relação indissociável com os atores sociais que dele se utilizam, convocando a dimensão do vivido (apud Koga, 2003, p. 35).⁴

Quer no sentido estrito do termo, quer em outras concepções, pode-se destacar a idéia de limite como um de seus componentes essenciais. Nas diversas escalas e esferas de poder, os limites e as competências administrativas remetem aos níveis territoriais de ação pública ou à sua territorialização. A delimitação apresenta-se, por exemplo, na discussão efetuada por Lemos (2001) da noção de territorialidade aplicada às políticas sociais. O autor parte do emprego do termo em suas diferentes conotações, distinguindo territorialidade geográfica (vinculada, por exemplo, ao conceito de microrregião homogênea do IBGE) e econômica (vinculada à localização e acessibilidade das atividades econômicas). Nos termos mais gerais, a territorialidade é definida pelo autor como “um recorte no espaço” e como equivalente à regionalização.

As noções de território e de territorialidade também se associam estreitamente à idéia de uso e, mais além, de apropriação. No domínio das ciências biológicas, grosso modo, o território corresponde à área (e, portanto, aos limites) de influência das espécies. Apoiando-se neste lastro, a territorialidade é também mobilizada nos domínios das ciências sociais,

³ Território e Estado-Nação constituem noções desafiadas no contexto da globalização contemporânea, como procuram retratar os debates em torno da transnacionalização e da des-territorialização dos processos sociais, bem como de relativa homogeneização do espaço, que contrapõem e rearticulam as dimensões global e local. Sobre este debate, dentre vários autores, ver Santos (1994).

⁴ Koga (2003) referencia e cita trechos de entrevista realizada com Milton Santos, publicada pela Fundação Perseu Abramo, em 2000, sob o título Território e Sociedade: entrevista com Milton Santos.

sobretudo a partir da perspectiva ecológica da sociologia urbana da Escola de Chicago,¹ em suas análises referentes à localização e à mobilidade dos grupos sociais (referenciando a processos de adaptação, competição, invasão e segregação socioespacial) e de seus modos de vida no contexto específico de bairros, guetos e de vizinhanças.

Também pode ser convocado a essa reflexão endereçada às políticas sociais o conceito mais abrangente construído por Lefebvre (1991) de espaço social como produto, condição e meio de reprodução das relações sociais. Domínio da simultaneidade, o espaço social encampa diversas dimensões: as práticas espaciais materiais inscritas no cotidiano vivido e as práticas espaciais simbólicas referidas às representações. As práticas espaciais concretas encampam a produção de infra-estruturas, ambientes construídos e sua organização territorial; os fluxos e trocas que se processam no espaço, o domínio e controle do espaço por meio da propriedade privada e de suas divisões administrativas (correlato ao conceito tradicional de território); e a apropriação do espaço por meio de seu uso e da territorialização das redes sociais.

Boaventura de Sousa Santos (2000, p. 263) assume como pressuposto essa noção de espaço social, reconhecendo o espaço como socialmente construído e as relações sociais como espacialmente constituídas. Em seu mapa da estruturação das sociedades contemporâneas², este autor desafia o conceito tradicional de território a partir do espaço estrutural da comunidade (ancorado na vizinhança e nas organizações societárias de base), que, sobretudo apresenta-se nas realidades periféricas. Definindo o espaço da comunidade como “constituído pelas relações sociais desenvolvidas em torno da produção e reprodução dos territórios físicos e simbólicos, de identidade e identificações com referências as origens e destinos comuns”, o autor afirma:

Pode ser hoje surpreendente considerar o espaço da comunidade, que se baseia na idéia de território físico e simbólico, como um espaço estrutural autônomo. É consensual a idéia de que o Estado moderno - uma entidade hiperterritorial - ao reivindicar o controle exclusivo sobre um determinado território produziu a fusão do espaço da comunidade com o espaço da cidadania. Tendo em conta especificamente os processos históricos de formação do Estado na maioria das sociedades periféricas e semiperiféricas, sustento, em alternativa, que o espaço da comunidade se manteve como um lugar autônomo de relações sociais, irredutível às relações sociais aglomeradas em torno do espaço de cidadania (Santos, 2000, p. 276).

⁵ No contexto entre guerras, a chamada Escola de Chicago configura um marco, ao conformar o campo da sociologia urbana e efetuar um esforço mais sistemático de construção do urbano como objeto de análise. Sua produção se conforma pela dupla orientação que matiza a sociologia norte-americana: de explicação sistemática da realidade social e de um pragmatismo voltado para a reforma e a integração social. Duas linhagens estreitamente imbricadas podem ser destacadas: a perspectiva culturalista e a da ecologia urbana, que define a cidade, no plano espacial, como um sistema ecológico. A existência de uma ecologia humana é uma premissa central, e a própria organização econômica da sociedade estaria inscrita na organização ecológica. A cidade é apreendida como um padrão determinado de assentamento e de uso e ocupação do solo, produzida por processos adaptativos ao meio e de competição por recursos escassos. A linhagem culturalista marca-se por análises interpretativas de cunho empírico, focalizando determinadas áreas da cidade ou comunidades como objeto e assumindo a influência do quadro espacial nas relações sociais.

⁵Em seu mapa da “estrutura-ação”, o autor define seis “lugares” estruturais – retóricos e socioespaciais: o espaço doméstico, o espaço da produção, o espaço do mercado, o espaço da comunidade, o espaço da cidadania, e o espaço mundial. O autor identifica para cada um desses lugares unidades de prática espacial, instituições, dinâmicas, formas de poder, formas de direito e formas epistemológicas (Santos, 2000, p. 273).

A noção de pedaço empregada por Magnani (1986) e construída a partir de pesquisa antropológica sobre lazer na periferia de São Paulo converge com a idéia de território referida às práticas materiais e simbólicas vinculadas a um determinado espaço. Em seus termos, a categoria pedaço pressupõe um componente espacial como lastro para o seu componente de sociabilidade, referente à construção de vínculos e redes de relações sociais (laços de parentesco, de vizinhança e de procedência e laços construídos por participação em atividades comunitárias). A noção de pedaço denota “lealdades, códigos compartilhados, pertencimentos”. De acordo com o autor:

É no pedaço que se tece a trama do cotidiano: a vida do dia-a-dia, a prática da devoção, o desfrute do lazer, a troca de informações e pequenos serviços, os inevitáveis conflitos, a participação em atividades vicinais. Para uma população sujeita às oscilações do mercado de trabalho, a precariedade dos equipamentos urbanos e a um cotidiano que não se caracteriza, precisamente, pela vigência dos direitos de cidadania, pertencer a um pedaço significa dispor de uma referência concreta, visível e estável –daí a importância do caráter territorial na definição da categoria. [...] Resumindo, nem a universalidade abstrata do mundo legal, nem o particularismo das obrigações e deveres ditados por laços de parentesco.

A proximidade e a contigüidade geográficas estabelecem um conjunto coerente de práticas e de condutas em um bairro que constitui objeto de uma pesquisa referenciada por Paugam (2003, p.231) que associa esses traços às condições precárias de vida e, em consequência, à uma gestão solidária da pobreza:

No interior desse território, as relações sociais se traduzem por um conjunto de práticas e condutas cuja coerência só é efetiva segundo a lógica da economia da sobrevivência. A autora cita muitos tipos de trocas intimamente ligadas na vida cotidiana e observa que as relações sociais são definidas por um modo de vida que implica uma convivência generalizada [...]. Em primeiro lugar, cita uma reciprocidade de serviços, constante e regular (compras, guarda de crianças, assuntos administrativos, mutirão de água de madeira ou outros, ajuda em caso de doença, etc), que se manifesta também por contínuos empréstimos de dinheiro, de mantimentos ou roupas. Em segundo lugar, menciona as pensões pontuais através de remuneração em espécie ou in natura, que permitem, a todo indivíduo em condições de penúria, o mínimo para a sobrevivência. A comunidade confirma, assim, que está de acordo com os princípios da gestão solidária da pobreza.

No contexto das sociedades pré-modernas, a comunidade imbrica-se ao território-lugar e constitui o ambiente de pertencimento, proteção e confiança, de referência identitária. No ambiente contemporâneo, em face da desconstrução do Estado social e do trabalho como princípio estruturador das relações sociais, o espaço da comunidade pode-se afirmar na provisão da proteção próxima e no sentido de filiação.

Os pedaços - territórios da cotidianidade - podem-se apresentar, ainda, como um campo privilegiado de lutas e de emergência de novos personagens na cena política, apontando para a dimensão da cidadania. Neste sentido, a despeito da impossibilidade de participação política e da repressão à organização e à ação sociopolíticas que marcam o ciclo autoritário, os espaços públicos de sociabilidade primária e cotidiana conformaram-se como locus de resistência nos interstícios dos arranjos da ditadura, espaços de construção de interpretações alternativas da realidade e de identidades coletivas. Constituíram o terreno concreto no qual se situam e emergem os movimentos sociais nos anos 70/80, organizados a partir das condições de vida e das reivindicações em torno do consumo coletivo. (Magnani, 1984; Sader, 1988; Costa, 1996)

Dirce Koga apresenta o território como o chão concreto da vida cotidiana, das políticas públicas e do exercício da cidadania, como catalizador de potenciais de refundação do social e do político. Conforme a autora:

O território também representa o chão 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. [...] O direito à ter direitos 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 (Koga, 2003, p. 33).

Ressalta-se que as possibilidades de mobilização sociopolítica remetem ao conjunto de relações sociais e à percepção interativa e negociada de oportunidades e constrangimentos da ação compartilhada por diversos atores. As ações coletivas não se constroem no vácuo, de modo que as redes sociais informais (como, no caso em questão, as redes e relações sociais que se vinculam aos pedaços e territórios específicos) constituem um nível intermediário crucial para entender o processo de mobilização. É nesse tecido social que os indivíduos interagem, podem se influenciar mutuamente e negociar enquanto produzem o esquema cognitivo e motivacional para a ação (Melucci, 1994, p. 65).

Pensar os territórios concretos e simbólicos, associando-os aos potenciais de constituição de redes de sociabilidade, de construção e de apresentação de identidades coletivas, de organização sociopolítica e de reivindicação e exercício da cidadania, não se revela um empreendimento destituído de problemas e de questionamentos evidentes. A correspondência estrita entre as unidades espaciais ou territoriais (sejam bairros, vizinhanças e áreas determinadas das cidades) e determinados conteúdos sociais não pode, certamente, ser tomada como um pressuposto.⁷

O próprio trabalho de Paugam (2003, p. 234) revela isso. O estabelecimento de relações sociais de vizinhança, o sentido de pertencimento e de filiação referenciado ao território, pode facilmente não se realizar, em decorrência de vários fatores, como demonstra em sua pesquisa. A mobilidade social intensa, a heterogeneidade social (que pode ser reforçada

⁷ Como assinalam, desde os anos 70, autores da chamada escola marxista francesa, como Manoel Castells, que descartam supor conteúdos sociais ou culturais específicos vinculados a um determinado recorte ou forma espacial.

pelas políticas de assistência) e a percepção de diferenças entre os grupos podem implicar uma atitude social de distinção que impede a construção de vínculos comunitários e a reivindicação coletiva por melhoria das condições de vida.

O exame efetuado das noções de território e de territorialidade possibilita o questionamento dos termos possíveis (e distintos) de incorporação dessa dimensão às lógicas de formulação e implementação das políticas sociais e de seus instrumentos.

Tendo em vista o sentido mais estrito e tradicional de território, a incorporação de sua dimensão vincula-se à consideração dos limites políticos e administrativos para as intervenções públicas. Neste sentido, como mencionado, especialmente em face de processos de descentralização (sobretudo intramunicipal) pode-se referir a um certo patamar de territorialização presente nas políticas públicas de um modo geral, assumam, ou não, tal pretensão.

Tomando-se a noção de territorialidade nos termos de Lemos (2000), sua consideração no âmbito das políticas sociais remete às (re)definições possíveis de limites administrativos e dos recortes de intervenção estatal, que podem partir de diferentes critérios territoriais. Nesse sentido, também cabe destacar que as políticas (re)afirmam ou (re)definem territorialidades a partir de seu recorte de atuação.

As demais concepções referenciadas (da antropologia urbana, por meio da noção de pedaço, de espaço da comunidade baseado nos territórios físicos e simbólicos, de espaço social) compartilham, em diferentes medidas, o reconhecimento das múltiplas dimensões e relações sociais que constroem um determinado território e que são construídas em um determinado território, desvelando dimensões que se distendem além da delimitação geopolítica e administrativa e além da concretude do espaço físico. Incorporam as dimensões do cotidiano vivido, da inscrição das relações sociais no espaço e dos liames entre os grupos sociais e o espaço. Neste enquadramento, a territorialidade vincula-se às práticas sociais materiais e simbólicas associadas à apropriação do espaço pelos grupos sociais. Levar em conta essas dimensões socioespaciais nas políticas sociais implica esforços de maior refinamento e envergadura.

Em seguida à qualificação da noção de territorialidade, busca-se questionar a relevância do fator territorial ou socioespacial na seleção do público-alvo das políticas sociais. Em que medida levar em conta ou adotar critérios territoriais nesta definição constitui uma alternativa para a focalização tradicional e contribui para o enfretamento da pobreza, da desqualificação e da exclusão social?

Desigualdades e Exclusão Sócioespacial: A Relevância da Territorialidade nas Políticas Sociais

O quadro socioespacial brasileiro não se apresenta homogêneo. Ao contrário, tem sido qualificado como desigual e excludente. Tampouco se apresenta como espontâneo ou acidental, mas decorrente de uma trajetória de urbanização brasileira intensa e rápida, marcada pela intervenção do Estado, que, de um lado, irriga e privilegia os interesses do mercado e da acumulação urbana e, de outro, deixa à deriva as cidades e maior parte de sua população, que se abriga expressivamente na informalidade. Hoje, mais de 80% da população é urbana e em

torno de sua metade vive em aglomerações urbanas, o que autoriza a afirmação de Villaça (2003) de que a cidade brasileira é hoje o país.

O Brasil está estampado nas cidades. Sendo o país, elas são a síntese das potencialidades, dos avanços e também dos problemas do país. [...] Nossas cidades são hoje o locus da injustiça social e da exclusão brasileiras. Nelas estão a violência, a baixa escolaridade, o precário atendimento à saúde, as más condições de habitação e transporte e o meio ambiente degradado. É a nova face da urbanização brasileira (Villaça, 2003, p. 28).

Em perspectiva, importa assinalar que a questão urbana (de sua tematização desde o início do século às intervenções nas cidades) desvincula-se no cenário brasileiro da questão social e dos pressupostos de reforma social de “*changer la ville pour changer la vie*”,⁸ constitutivos dos ideários das políticas e planejamento urbanos, desde as suas raízes modernas. Enquanto a questão social aqui se articula ao projeto de construção da nação, o planejamento e a intervenção nas cidades dissociam-se do viés incluyente que cunhava as condições do direito dos trabalhadores à cidade e as políticas voltadas para suas condições de vida (Pechman, 1996, p. 358).

Ao lado desse vício de origem, os processos de formulação e implementação das políticas urbanas no contexto autoritário, notadamente até os anos 80, pautam-se pelo centralismo-tecnocrático, pelas lógicas particularistas na relação entre Estado e sociedade, e pela ausência ou escassez de possibilidades de participação cidadã e de influência dos diversos grupos nos processos decisórios. As desigualdades socioespaciais imbricam-se às assimetrias de poder político entre os diversos estratos sociais.⁹

Considerando o cenário das cidades brasileiras contemporâneas, tecido a partir dos determinantes históricos e das disjunções do processo de urbanização, no mínimo três questões apresentam-se em favor do argumento de relevância da consideração da variável territorial nas políticas sociais, em seus cortes redistributivos e endereçados à inclusão.

A primeira questão refere-se às sobreposições entre as desigualdades socioespaciais e as socioeconômicas. Alguns dados do déficit habitacional brasileiro podem ilustrar esta afirmação. A precariedade ambiental sobrepõe-se à insuficiência de renda: mais da metade dos domicílios carentes por infra-estrutura se concentram na faixa de renda familiar de até 3 salários mínimos. A interseção das carências relativas ao *habitat* com as desigualdades de renda evidencia-se no percentual de 83,2% do déficit habitacional composto pela faixa de renda familiar de até 3 salários mínimos ou, ainda, pelo percentual de 63,9% correspondente às famílias com renda de até 2 salários mínimos em situação de coabitação ou vivendo em domicílios precários. Um elemento central neste quadro refere-se à informalidade. Uma parcela expressiva da população em situação de ilegalidade fundiária encontra-se na faixa de renda de até 3 salários mínimos de renda mensal familiar (Fundação João Pinheiro, 2001).

⁸ “Mudar a cidade para mudar a vida”, que constitui um mote de reforma social no contexto do delineamento do urbanismo e das políticas da cidade francesas.

⁹ Vários autores, dentre os quais Villaça (2003) e Rolnik (2000), destacam o paralelo entre as dimensões da desigualdade territorial e a assimetria de poder político entre os diversos segmentos sociais.

A cidade informal abrigava ao final do século anterior cerca da quarta parte da população no caso das grandes metrópoles do Sudeste, alcançando uma proporção ainda maior nas cidades do Nordeste. Deste modo, as favelas representam um fenômeno de magnitude expressiva no país, intrinsecamente constitutivo da ordem urbana de risco que se estabeleceu e se reproduz.¹⁰

No caso dessas áreas, não é apenas a situação de informalidade conformada a partir da ocupação de terras (públicas e privadas) que reflete a negação do direito à cidade. Trata-se de espaços residuais e, geralmente, à margem dos interesses do mercado formal, em face das precárias condições do meio-ambiente, em que se entrecruzam precariedades urbanísticas e habitacionais.

Configurando nítidos recortes no tecido socioespacial, as favelas remetem à territorialização da pobreza e à própria organização socioespacial das cidades. As interseções entre pobreza e determinadas áreas da cidade não se esgotam na problemática das favelas. Revelam-se, também, em extensas manchas periféricas caracterizadas pela precariedade ambiental, pela conjunção de déficits de toda ordem e, mesmo, por algum gradiente de informalidade, no caso loteamentos irregulares. Pode-se sustentar a espacialização dos diferentes estratos sociais definindo recortes e gradientes de acessibilidade ao que o urbano, em tese, traduz. As áreas ocupadas pelos estratos privilegiados apresentam as melhores condições ambientais e vantagens locacionais e tendem a concentrar infra-estruturas, bens, serviços e equipamentos.¹¹

Ainda no âmbito da organização espacial, os processos de segregação socioespacial têm se desenhado em novas versões, expressas em territorialidades exclusivas e defensivas nos extremos da estratificação social. De um lado, as favelas têm, em muitos casos, suas fronteiras fortemente demarcadas pela violência e pelo crime organizado, resultando em áreas sitiadas que imputam altos custos à população local. De outro lado, os condomínios fechados e outras formas de espacialização defensiva das elites multiplicam-se nas grandes metrópoles. Em ambos os casos, conformam-se territorialidades claramente delimitadas, que apresentam homogeneidade interna significativa. A conformação desses territórios nitidamente segregados, dentre outras implicações, rebate-se em déficits de urbanidade, nas possibilidades e nos termos de convivência entre os segmentos distintos da estrutura social.

Há muito se destaca que as desigualdades desenhadas no território constituem expressão das desigualdades socioeconômicas. Recentemente, tem-se enfatizado que a organização espacial por si só constela precariedades, exclusão e desigualdades e reafirma a negação de acessibilidades e oportunidades. Neste sentido, o quadro socioespacial em si constitui-se em matriz de reprodução de desigualdades sociais e de exclusão, vinculadas às condições precárias de vida urbana e às dimensões qualitativas de pobreza urbana para um contingente expressivo da população, como bem retratado por Rolnik (2000):

¹⁰ A expressão "urbanização de risco" foi cunhada por Raquel Rolnik como expressão dos padrões de urbanização precários e excludentes da cidade informal.

¹¹ Ver o estudo comparativo que Villaça (1998) realiza cotejando diversas metrópoles brasileiras e mostrando a nítida espacialização das elites em setores. Diversas pesquisas da Fundação João Pinheiro também abordam a espacialização da pobreza e a sua metropolização.

O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se com todas as formas de desigualdade, correspondendo a uma situação de exclusão territorial. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente da reprodução da desigualdade de renda e das desigualdades sociais. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica, e com infra-estrutura, e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável tem muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura e lazer” (Rolnik, 2000, p. 6).

Também o pesquisador Eduardo Marques reporta a espacialização da pobreza e destaca o território como fator de reprodução da pobreza:

A pobreza não apenas se espacializa, se espraia como um tapete, mas tem no território uma de suas facetas. É possível comprovar isso estatisticamente mas também com estudos qualitativos: grupos igualmente pobres em locais diferentes têm horizontes diferentes. Isso tem a ver com os contatos. A segregação muito intensa causa uma homogeneidade muito grande, faz com que não se tenham contatos. São os contatos que trazem o emprego, a troca entre modos de vida, a intensidade das relações sociais, o fluxo da riqueza para dentro das comunidades pobres (Folha de S. Paulo, 05/09/2004).

Os liames entre território, processos de segregação socioespacial e exclusão podem ser problematizados, ainda, sob o ângulo da construção de representações sociais negativas (internas e externas) em relação a determinadas vizinhanças ou áreas da cidade. Essas representações podem implicar a estigmatização de determinadas áreas e a desqualificação de seus moradores, aprofundando o processo de exclusão social e delineando uma espiral de degradação desses espaços.

Neste sentido, Lupton e Power (2002) exploram a relação entre exclusão social e vizinhança, assinalando a existência de bolsões de privação, que conjugam desemprego, problemas com moradia, educação e saúde e criminalidade, assinalando que a concentração de problemas não é acidental. Cada vizinhança tem características intrínsecas – localização, base econômica, acessibilidade aos serviços e equipamentos urbanos, padrão habitacional – que impactam as atitudes, os comportamentos e as interações assim como reduzem as oportunidades. Observam a concentração de segmentos desprivilegiados em áreas mais precárias. Essa conjunção pode implicar a amplificação das precariedades e dos problemas locais, desde a degradação urbano-ambiental, a representação da área como perigosa ou de reputação duvidosa e a ocorrência de crime e desordem, que leva à maior degradação socioespacial...

A partir de Paugam (2003) pode-se referir à construção de uma imagem negativa e à desqualificação de determinadas áreas da cidade, que podem ser discriminadas e estigmatizadas, amplificando o processo de exclusão. O autor explora a constituição e apresentação de identidades sociais negativas vinculadas aos traços de desvalorização e degradação local em seu estudo focalizado em um conjunto habitacional. Assinala que morar em um espaço desqualificado equivale a um sinal de pertencimento a um estrato inferior, implicando uma

interiorização do status de desvalorização e de desqualificação social. Entretanto, o autor não sugere a constituição e apresentação de uma identidade negativa como destino selado das áreas multidegradadas, uma vez que os laços de sociabilidade e as mobilizações na defesa de um território podem ancorar a construção de identidades coletivas e impulsionar a melhoria das condições de vida locais.

A discussão até aqui efetuada indica, no mínimo, a relevância do território como critério de focalização das políticas sociais. Indica, também, a pertinência de investimentos concentrados e de convergência de esforços intersetoriais nas áreas mais precárias e segregadas que se configuram como territórios de exclusão socioespacial. Em perspectiva mais abrangente, sinaliza que repensar a inclusão social a partir do território supõe incorporar às abordagens a questão do direito à cidade e cidadania.

Políticas Territorializadas e o Território Como Critério de Focalização: Potenciais e Problemas

Michel Autés (apud Castell, 1998, p. 550) efetiva uma distinção valiosa entre políticas territoriais e políticas territorializadas, embora na prática as fronteiras entre as duas categorias possam não se mostrar tão claras. As políticas territoriais assumem a centralidade do território como espaço privilegiado de formulação e de gestão territorializada, implicando a mobilização dos recursos locais para tratar os problemas sociais. Sua originalidade assenta-se na possibilidade de experimentalismo na gestão social a partir da dimensão concreta do lugar e de seus personagens. Sua ambigüidade pode resultar na manutenção dos conflitos sociais locais, de forma que uma questão-chave nessas políticas está em seus alcances ou na natureza de parâmetros que podem ser controlados a partir de uma ação localizada (Castell, 1998; Koga, 2003).

As políticas territorializadas correspondem à aplicação local de uma política a um território, o que, em certa medida, ocorre em face dos processos de descentralização. Constituem-se como alternativa aos modelos tradicionais das políticas sociais, implicando a incorporação da intersetorialidade nas lógicas de intervenção (Castell, 1998; Koga, 2003). Essas políticas remetem, portanto, à redefinição do mecanismo de focalização a partir da dimensão do território.¹²

Desde o final dos anos 80, re-emerge o interesse nas políticas voltadas para a redução da pobreza, devido à crítica em relação aos efeitos das estratégias de ajuste fiscal e à politização dos temas relativos ao desenvolvimento, que acompanham as tendências de democratização e descentralização. Ao lado da promoção da produtividade urbana, as intervenções voltadas para a redução da pobreza constituem um ponto de consenso entre as agências multilaterais e bilaterais que compartilham uma visão que associa o crescimento da pobreza urbana ao crescimento demográfico e aos constrangimentos que limitam a geração de emprego e o acesso aos recursos produtivos, ao crédito e à renda (Carmona; Burgess, 2001, p. 39).

Em contraposição perversa à concepção universalista, as intervenções sociais têm

¹² Koga (2003, p. 227) pertinentemente chama atenção para o fato de que o território apresenta-se como palco das velhas políticas, da incorporação de velhos modelos aos lugares novos. Isso ocorre nas administrações descentralizadas que não alteram as lógicas ou o desenho das intervenções no sentido de assumir um formato intersetorial.

sido concebidas como estratégias compensatórias de redução da pobreza e marcam-se pela seletividade e pela focalização nos segmentos mais vulneráveis, muitas vezes, caracterizando-se por um cunho emergencial. Os critérios de focalização adotados não raro sustentam-se nas medições das linhas de pobreza (ou em outras medições econômicas), privilegiando o público abaixo da linha de pobreza ou, ainda, abaixo da linha de indigência. Neste sentido, a consideração do território como um critério norteador das intervenções representa um avanço e alternativa de enfrentamento à multidimensionalidade da pobreza e aos processos (velhos e novos) de exclusão socioespacial.

Para além da polarização do debate universalismo versus focalização, destaca-se que a ênfase na territorialidade como um critério alternativo de focalização não significa assumir as premissas da focalização em detrimento da universalização ou de um Estado minimalista. Não se descarta o horizonte da garantia (por meio da ação do Estado) dos direitos sociais e urbanos (educação, saúde, assistência social, habitação, saneamento e serviços urbanos) de forma a equalizar em patamares razoáveis as condições de vida da população. Tão-somente implica assumir a necessidade do estabelecimento de prioridades nas intervenções sociais (no bojo de uma perspectiva de universalização) e a importância do refinamento destas definições.

Quais são as possíveis vantagens e potenciais da seleção territorial do público-alvo para as políticas sociais, que assim assumem o caráter de políticas territorializadas, ou mais além, podem-se constituir em políticas territoriais nos termos enunciados?

Um primeiro aspecto refere-se à conexão entre territorialidade e descentralização, que aponta para a gestão de proximidade. Como já mencionado, a partir dos arranjos estabelecidos no texto constitucional relativos à descentralização política e administrativa e aos papéis reservados aos governos locais brasileiros no âmbito da produção e gestão das políticas sociais, estas já apresentam um certo grau de territorialização referida à dimensão local. Além disso, muitos municípios (como Belo Horizonte) investiram na descentralização intramunicipal, transferindo atribuições para as administrações regionais, implicando, assim, um maior grau de territorialização da ação pública.

A argumentação valorativa da descentralização e da esfera local pode ser aplicada também aos arranjos de descentralização intramunicipal que estabelecem recortes territoriais para a ação pública. Os argumentos localistas não são exatamente novidade¹³: sublinham o papel da esfera local na expansão da democracia, delineado pela proximidade com os cidadãos,

¹³ Os argumentos localistas referenciados constroem-se na primeira metade do século XX. Adiante, no contexto do pós-guerra, as abordagens localistas centram-se na defesa da autonomia local como um meio de realização dos compromissos do Estado de Bem-Estar keynesiano. O discurso neolocalista contemporâneo (construído a partir de meados dos anos 70) incorpora duas vertentes de argumentos que revalorizam a esfera local, sobretudo a partir de sua proximidade com os cidadãos. A primeira centra-se na eficiência alocativa, sustentando que os governos locais apresentam melhores condições de alocação de recursos e de resposta às necessidades e demandas locais. A segunda enfatiza os aspectos de controle público, *accountability* e democratização da gestão pública. Nesta direção, o local é sublinhado como espaço privilegiado de experimentalismo e de inovação institucional, apontando mudanças qualitativas no âmbito da gestão e das práticas locais, especialmente no que se refere às relações entre o governo e a sociedade civil. Mais além, o discurso neolocalista ressalta a centralidade do local na conjunção com os processos globais vinculados à reestruturação do capitalismo. Remete à democratização da gestão pública e à repolitização e revalorização da natureza política dos governos locais. Nesse enfoque, a noção de poder local pode ser evocada, não se resumindo às fronteiras do governo, uma vez que o lugar de exercício do poder não se restringe à esfera do Estado, mas encampa os diferentes atores e relações sociais inscritos ou articulados no espaço local.

e ressaltam as oportunidades mais amplas de participação política e de aprendizado democrático em decorrência desta proximidade. Ao lado disso, a distribuição mais eficiente dos serviços é também apontada como um elemento virtuoso da esfera local.

O aprofundamento da descentralização intramunicipal em direção à desconcentração da provisão dos serviços e implementação das políticas sociais traduz-se na gestão de proximidade, que, potencialmente, favorece maior eficiência, controle público e democratização das relações entre o governo local e os cidadãos.

Em sua concepção mais ampla, a descentralização intramunicipal pode ser tomada como meio privilegiado de partilha de poder decisório com a sociedade a partir da criação de canais de participação (formais ou informais) nesta escala regionalizada. Ou, a partir dessa, numa escala ainda mais próxima do cidadão, como a da gestão de programas e projetos sociais que adotaram a territorialidade como critério. Nesses casos, a proximidade com os espaços públicos de interação cotidiana, de organização e mobilização societária, favorece a participação em canais de interlocução com o Poder Público. A amplitude dessa participação nessas instâncias, seus papéis e alcances, e o reconhecimento e incorporação dos sujeitos sociais, de suas expectativas e projetos, nas decisões relativas ao local podem (re)definir a clivagem entre o caráter territorializado ou territorial da política social.

A gestão de proximidade associa-se à tendência crescente (e coexistente com as lógicas convencionais segmentadas e especializadas) de incorporação dos princípios de intersectorialidade, de matricialidade e de abordagem integral nas políticas públicas, a partir de recortes territoriais e/ou temáticos (como o mote de inclusão social). A perspectiva de gestão de proximidade e de intersectorialidade vinculada à territorialização comparece na concepção de programas sociais como o BH-CIDADANIA, da Prefeitura de Belo Horizonte, ou do Programa de Inclusão Social, de Santo André, que intervêm em assentamentos informais.¹⁴

A intersectorialidade permite abordar de forma mais global os problemas urbanos e sociais em seu caráter complexo e multidimensional. A cidade pode ser considerada como local privilegiado para a ação intersectorial, como “espaço definido territorialmente e socialmente, onde os problemas se manifestam”. A conexão territorialidade e intersectorialidade, tendo em vista a inclusão social e qualidade de vida, coloca em relevo as intervenções que “a partir de recortes territoriais identifiquem conjuntos populacionais em situações socioeconômicas similares” objetivem alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida (Menicucci, 2002, p. 12).

As lógicas intersectoriais e matriciais, ou mesmo de abordagem integral, incorporadas como características das políticas e de seus programas não se isentam de desafios, postos desde as disjunções com as estruturas e as lógicas tradicionais setoriais e segmentadas. Ou seja, essas características requerem, em diversos níveis, mudanças institucionais para a sua efetividade.

A despeito desses possíveis méritos e potenciais, como qualquer outro elemento mobilizado na formulação de políticas, programas e projetos sociais, a territorialidade, como um suporte da focalização, apresenta limites. Constitui uma alternativa e um avanço, mas não

¹⁴ A respeito da discussão das tendências de renovação nas políticas públicas, ver Blanco (2003); Brasil (2004); Farah (1997). A respeito do programa desenvolvido pela Prefeitura de Santo André, ver a análise de Carla Bronzo Ladeira Carneiro (s/d)

pode ser tomada como um critério exclusivo e tampouco como sucedâneo dos critérios convencionais de focalização nas políticas sociais. Mesmo informado por referências conceituais e outras experiências, o fato óbvio de que cada caso é um caso segue como uma máxima nos processos de concepção de intervenções sociais.

O foco no território envolve alguns problemas e riscos. Dentre eles, o principal parece ser no caso de áreas socialmente mais homogêneas e segregadas, um possível reforço desses aspectos de segregação defensiva. Nesse sentido, Paugam (2003, p. 224) afirma que a intensificação da imagem negativa que os habitantes de uma determinada área fazem de si é um risco que se apresenta na seleção espacial do público-alvo das intervenções.

A própria participação cidadã por meio de canais previstos na escala das intervenções territorializadas apresenta seus dilemas. De um lado, as condições de proximidade mostram-se favoráveis à mobilização dos atores sociais nesses processos, em face da concretude das questões em jogo, voltadas para as condições de vida cotidiana dos moradores. De outro, a participação pode se circunscrever a um caráter restrito, instrumental (e instrumentalizável) e pontual, em detrimento das possibilidades de participação ampliada, referidas à problematização e à influência em relação aos instrumentos normativos, à definição de macroprioridades, às intervenções sociais e urbanas de caráter mais global e abrangente, e aos possíveis questionamentos em relação à atuação do Poder Público.¹⁵ Pode-se dizer que, em seus termos restritos, a participação não chega a alcançar seus potenciais sociopolíticos e emancipatórios no âmbito dos atores societários e de suas relações com o Estado, embora não se possa descartar a possível abertura dessa trilha.

Podem ser elencados, ainda, outros riscos, sobretudo ao se desconsiderar a inserção e as relações espaciais das áreas selecionadas com o seu entorno, com a cidade e com mesmo com o espaço metropolitano. Sabemos que as intervenções públicas, além dos efeitos pretendidos podem gerar externalidades negativas, dependendo do escopo e da envergadura das intervenções. Por exemplo, em um contexto de precariedades, a melhoria significativa na disponibilidade de equipamentos e de acesso aos serviços urbanos e sociais pode acarretar a valorização imobiliária da área, o que pode implicar a atração ou mesmo a expulsão de população.

Em relação aos espaços contíguos, por exemplo, considere-se um aglomerado de favelas, formado por diversas vilas-favelas que têm seus limites definidos e que também se diferenciam a partir dos processos de ocupação, da situação fundiária, da localização e da infra-estrutura disponível, dentre outros aspectos. A focalização e as conseqüentes intervenções sociais e urbanas no aglomerado como um todo contribuiriam não apenas para o enfrentamento da problemática da pobreza e da exclusão social, como também para a sua maior integração com a cidade e para a inclusão socioespacial. Contudo, se, em virtude dos critérios de focalização adotados, as intervenções públicas vierem a privilegiar ou concentrar-se em uma e outra vila-favela em detrimento das demais, podemos supor não apenas as melhorias diferenciais geradas pelas intervenções, mas também impactos adversos no plano sociocultural. Esses impactos podem se traduzir na construção e difusão de representações diferenciais, de recriação de diferenças, de desqualificação e, mesmo, de estigmatização das áreas mais precárias.

¹⁵ A distinção entre participação restrita e instrumental versus participação ampliada, que se constitui em uma importante referência para a abordagem do tema da participação, encontra-se em Azevedo e Prates (1991).

A consideração do território como de parâmetro de focalização implica evocar medidas socioterritoriais que sustentem as escolhas das áreas de intervenção social. A concepção desses suportes para a territorialização das políticas sociais mostra-se de extrema importância, uma vez que estabelecem, nas palavras Boaventura de Sousa Santos referidas aos mapeamentos, “distorções reguladas de territórios sociais, que criam ilusões creíveis de correspondência” (Santos, 2000, p. 198). Ou, em sentido convergente, as medidas socioterritoriais constituem instrumentos de reflexividade institucional cujo objetivo é implicar cidadãos, decisões política e atores sociais-chave em processo de ação sobre a exclusão. (Stoer, Magalhães e Rodrigues, 2004)

Medidas Sócioterritoriais: Aproximações com os Territórios de Desigualdade e Exclusão

Compõe o repertório das medidas socioterritoriais a construção de dados referidos ao território em suas diversas escalas sociopolíticas até o âmbito municipal. Neste universo de dados, geralmente as cidades têm correspondido à maior aproximação ou ao recorte mais desagregado de informações, ainda que se apresentem internamente fragmentadas em territórios e pedaços heterogêneos e desiguais. Essa diferenciação nos territórios das cidades sugere a relevância das medidas socioterritoriais ainda mais desagregadas como elemento fundamental de referência para a produção das políticas locais. Coloca também em foco o questionamento dos possíveis critérios adotados para a desagregação das medidas intraurbanas.¹⁶

Contudo, a ampliação na produção e oferta de dados territorializados na dimensão intra-urbana é relativamente recente. As medidas socioterritoriais desagregadas na dimensão intra-urbana revelam diferentes premissas, propostas e metodologias para a identificação das desigualdades sociais. Uma referência central para essa discussão encontra-se no trabalho de Koga (2003) que norteará esta abordagem.

A autora desenvolve uma tipologia das medidas socioterritoriais com a sua caracterização e indicação da metodologia empregada na construção dos indicadores. A primeira categoria identificada refere-se às medidas genéricas urbanas que implicam a construção dos indicadores pelos segmentos relacionados à pobreza. Nesse grupo, enquadram-se as medidas residuais, como as linhas de pobreza e de indigência, as medidas temáticas, como os índices Gini e Theil (medidas de desigualdade de renda) e o Mapa da Fome e medidas complexas, como o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano (com indicadores de renda, educação e saúde) e o ICV - Índice de Condições de Vida (que acrescenta ao IDH indicadores de habitação e infância) (Koga, 2003, p. 87).

A segunda categoria refere-se às medidas intra-urbanas, que se mostram mais centrais para o propósito deste trabalho. Dentre essas, identifica medidas genéricas, como o cálculo do IDH ou ICV desagregado no nível de bairros.

O Mapa de Exclusão/Inclusão Social de São Paulo e o IQVU - Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte classificam-se como medidas normativas. O primeiro desagregado

¹⁶ Embora o Censo tenha estabelecido setores censitários como base de coleta e sistematização das informações, os resultados divulgados pelo IBGE apresentam as cidades como menor nível de desagregação (Koga, 2003).

ga os dados por distritos e apresenta índices de autonomia, qualidade de vida, desenvolvimento humano e equidade, com base no padrão de inclusão social. Além dos indicadores utilizados, o Mapa apura, por meio de pesquisa qualitativa, a percepção de inclusão e de exclusão social da população, possibilitando a aproximação de suas medidas com o plano da experiência de seus moradores e construindo referências sobre suas expectativas. Este aspecto e sua concepção como instrumento de transformação da realidade apontam para o seu caráter inovador.

No caso do IQVU, concebido com o objetivo de monitorar os impactos das intervenções e de subsidiar as intervenções públicas, foram utilizados 75 indicadores e 11 índices agregados relativos à oferta de serviços urbanos e à acessibilidade aos bens e serviços locais, referenciados às Unidades de Planejamento. Ainda na categoria das medidas intra-urbanas, inscrevem-se as medidas temáticas, como IVS - Índice de Vulnerabilidade Social de Belo Horizonte, que privilegia os serviços urbanos na sua construção e volta-se para a identificação das situações de vulnerabilidade e exclusão, de modo a orientar a focalização das políticas sociais. Como o IQVU, o IVS considera as Unidades de Planejamento como unidades mais desagregadas.

Não cabe aqui explorar as premissas, metodologias e componentes dessas medidas socioterritoriais, que constituem propostas distintas de apreensão das desigualdades intra-urbanas. Destaca-se o papel desses instrumentos de contribuir para o direcionamento das intervenções e de permitir a avaliação de impactos, o monitoramento das políticas e o controle público, favorecendo a eficácia e a eficiência na gestão das políticas locais. Mais além, conforme Koga (2003, p. 106):

Parece se fazerem necessárias novas formas de resgatar o pertencimento ao lugar, à cidade. Neste sentido, as metodologias de representação das desigualdades e, ao mesmo tempo, da totalidade da cidade contribuem para uma identificação maior dos cidadãos com o conhecimento do lugar.

O investimento relativamente recente e bem sucedido na construção e emprego de medidas socioterritoriais intra-urbanas em algumas metrópoles brasileiras sugere potenciais de avanço significativo na gestão das políticas locais e de incorporação do território como um critério de intervenção. Sugere também possibilidades de refinamento dessas medidas, de aprimoramento dos indicadores e de maior aproximação com as dimensões dos territórios vividos.

Políticas Territorializadas e Políticas Territoriais: Considerações Finais

O percurso realizado pretendeu, em primeiro lugar, iluminar a expressão socioespacial das desigualdades sociais e das dimensões dos processos de exclusão social. Em consequência, argumenta no sentido da importância do território – em sua acepção mais ampla de espaço vivido – como elemento potencial de balizamento das intervenções sociais e de sustentação do caráter redistributivo mais efetivo das políticas sociais. A consideração da dimensão da territorialidade aporta novas questões para o debate relativo à inclusão social e à cidadania.

As transformações contemporâneas da questão social recolocam a problemática a

ser enfrentada políticas sociais, desafiam os modelos tradicionais de intervenção e reivindicam novas lógicas e parâmetros para sua concepção:¹⁷ descentralizadas, intersetoriais, fundadas no território e enraizadas na participação cidadã, de forma a reconhecer e assumir, como indica Koga (2003) “os sujeitos na condição de protagonistas.” Caberia, nesse sentido, assumir os pressupostos das políticas territoriais, conferindo centralidade à dimensão do lugar, propiciando a experimentação a partir da gestão democrática do lugar e reorganizando mais profundamente as formas de ação pública?

Em um contexto de desigualdades sociais profundas e de processos de exclusão por certo afirma-se como importante qualificar os territórios mais precários, concentrando investimentos e linhas de intervenção matriciais, colocando em relevo o papel do poder público. Em resumo, trata-se da inclusão social e socioespacial, como faces imbricadas de um mesmo processo, trata-se de assegurar o direito à cidade em suas múltiplas dimensões, sociais e urbanas.

Cabe questionar as possíveis virtudes e os problemas de se reforçar a dimensão territorial do espaço vivido, dos laços sociais e dos pedaços que se estabelecem no território e constituem um suporte para grupos, famílias e indivíduos fragilizados. Nessa direção, um argumento decisivo apóia-se em Paugam (2003, p. 34), que observa nos segmentos fragilizados um processo de deslocalização social e de aprendizado da desqualificação social, de dificuldades de inserção e de perda das referências de identidade e de status, que se revelam no isolamento progressivo e no recuo para a esfera das relações domésticas e da proteção familiar.

Diversos questionamentos foram objeto de discussão no decorrer do texto, desde os riscos de reforçar a segregação e a exclusão socioespacial, aos riscos de despolitização vinculados aos arranjos circunscritos de participação cidadã ou de sua instrumentalização. Neste caso, salienta-se a importância de diversos canais e mecanismos de participação, com alcances e papéis complementares, e, principalmente de instâncias transversais, como o Orçamento Participativo e as Conferências das Cidades, que costumam os recortes territoriais e setoriais, desembocando na problematização mais geral da cidade. Os riscos relativos à participação podem ser relativizados, assim, em contextos de governos comprometidos com as premissas da gestão democrática das cidades.

Diversos desafios se apresentam em dupla perspectiva, tanto para os gestores sociais quanto para a população focalizada nas intervenções. Para os gestores das políticas e de seus instrumentos, desde a construção dos problemas as escolhas desenham-se no fio da balança, em um universo de dilemas de difícil solução, no qual não se apresentam respostas prontas, fáceis ou imediatas. Contudo, para todos os atores a reflexividade coloca-se como trilha possível a ser percorrida, com as revisões e correções de rota que se fizerem necessárias.

Para finalizar, recorre-se à aposta de Dirce Koga (2003, p. 259) de considerar o território como “um novo elemento catalizador de potenciais e de reinvenção da cidadania.” Em que termos esta aposta pode se concretizar em cada contexto concreto deixa-se como uma questão em aberto.

¹⁷ Castell (1998, p. 542) afirma que as políticas de inclusão têm que reinventar tecnologias de intervenção aquém das ambições das políticas universalistas mas diferentemente de uma lógica “de ação particularistas com objetivo estritamente reparador, corretivo e assistencial da ajuda social clássica.”

Referências

AZEVEDO, Sérgio de; PRATES, Antônio Augusto Pereira. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, p.122-152, 1991.

BLANCO, Ismael; GOMÁ, Ricard. **La crisis del modelo de gobierno tradicional: reflexiones em torno de la governance participativa y de proximidad**. Barcelona: 2003. [s.l, s.d.]. Mimeografado.

BORGES, Maurício. A territorialidade e política social. **Revista Pensar BH Política Social**, Belo Horizonte, n.01, p. 22-24, jul./ago. 2001.

BRASIL, Flávia de P.D. O campo das políticas urbanas e do planejamento urbano: derivas e disjunções. In. **Arquitetura e Urbanismo em Revista**, Belo Horizonte, n. 1, p., 2004.

BRASIL, Flávia de P.D. **Espaços públicos, participação cidadã e renovação nas políticas locais nos anos 90**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

BRUGUÉ, Quim; GOMÁ, Ricard (Coord.). **Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio**. Barcelona: Ariel, 1998.

CARMONA, Marisa; BURGESS, Rod, (Org.). **Responses to globalization from 15 cities**. Delft: Delft University, 2001.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Programa de inclusão social de Santo André**. São Paulo: FGV,s/d. (Relatório do Programa Gestão Pública e Cidadania)

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

COSTA, Sérgio. **Contextos da construção do espaço público no Brasil**. Trabalho apresentado no XX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, outubro de 1996, 22p.

DULCI, Otávio Soares. **Estado, sociedade e políticas públicas no cenário mundial**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, n.06, julho. 1997.

FARAH, Marta. **Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil**. São Paulo: FGV, 1997. (Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, v.4).

FOLHA DE SÃO PAULO. **Território deve nortear gasto social em São Paulo**. São Paulo: 05/09/2004. Caderno A. p.8.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2000**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001. 203p.

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

LEFEBVRE, Henri. **The production of Space**. Oxford: Blackwell, 1994..

LUPTON, Ruth; POWER, Anne. Social. Exclusion and Neighborhoods. In. HILLS, John et al. (Ed). **Understanting social exclusion**. London: Oxford University, 2002.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. **Festa no pedaço: cultura popular e lazer na cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

MAGNANI, José Guilherme M. Da periferia ao centro: pedaços e trajetos. **Espaço e Debates**, v7, n. 17, p., 1986.

MAPA de exclusão social de Belo Horizonte. **Revista Planejar BH**, Belo Horizonte, ano 2, nº 08, p.5-14, ago. 2000.

MELUCCI, Alberto. **Challenging codes: collective action in the information age**. Cambridge: University, 1996. 441p.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. **Revista Pensar BH Política Social**, Belo Horizonte: Edição Temática, nº03, p. 10-13, maio/jul. 2002.

PAUGAM, Serge. **Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza**. São Paulo: Cortez, 2003.

PECHMAN, Robert. O urbano fora do lugar? Transferências e traduções das idéias urbanísticas nos anos 20. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert (Org.). **Cidade povo e nação: gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 331-362.

ROLNIK, Raquel. Instrumentos urbanísticos: concepção e gestão. **Oculum Ensaios**; Revista de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n. 1, p. 5-12, dez. 2000.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A crítica da razão indolente**. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In. SANTIOS, Milton et al. **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SOUZA, José Moreira de. **Cidade, momentos e processos**. São Paulo: Anpocs/Ano zero, 1993.

SPOSATI, Aldaíza. **Cidades em pedaços**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

STOER, Stephen; MAGALHÃES, Antônio; RODRIGUES, David. **Os lugares da exclusão social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VILLAÇA, Flávio. A recente urbanização brasileira. In. CASTRIOTA, Leonardo. **Urbanização brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p. 28-42.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998. 370p.