

# Entre o formal e o vivido: abordagem territorial e as políticas públicas

## Entre el formal y el vivido: enfoque territorial y políticas públicas

### Between the Law and the Social Practice: Territorial Approach and Public Policies

Rosemere Santos Maia

rosemaia@terra.com.br

*Escola de Serviço Social – Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ*

**Resumo:** O presente artigo traz uma reflexão sobre o uso indiscriminado, nem sempre apropriado e rigoroso, que tem sido feito do binômio território/territorialidade na definição e implementação de Políticas Públicas. Para tanto, apresenta argumentos que retratam o descompasso entre os territórios definidos por leis/decretos e as práticas sociais e delimitações realizadas pelos sujeitos sociais - pautadas numa enorme diversidade e complexidade. Como forma de subsidiar o debate, alguns conceitos/noções são resgatados (como o de fronteira, identidade, rede e escala), para demonstrar que a adoção de posturas normativas por parte dos elaboradores e gestores das políticas sociais, resulta, na maioria das vezes, em ações pouco permeáveis a uma efetiva participação das instâncias organizativas da sociedade civil, negligenciando as demandas mais legítimas da população e colaborando para o aprofundamento de processos de segregação e atomização da cidade.

**Palavras chave:** Território, territorialidade, políticas públicas, cidade, identidade.

**Resumen:** El presente artículo trae una reflexión sobre el uso indiscriminado, ni siempre apropiado y riguroso, que ha sido realizado sobre el binomio territorio/territorialidad en la definición e implementación de Políticas Públicas. Para tal, presenta argumentos que retratan el descompaso entre los territorios definidos por leyes y decretos y las prácticas y delimitaciones que marcan aquellos apropiados/vividos por sujetos sociales – prácticas pautadas en una enorme diversidad y complejidad. Como forma de subsidiar el debate, algunos conceptos/nociones son rescatados (como los de frontera, identidad, red y escala), para demostrar que la adopción de posturas normativas por parte de los elaboradores y gestores de las políticas sociales resultan, la mayoría de las veces, acciones poco permeables para una participación de las instancias organizativas de la sociedad civil, negligenciando las demandas más legítimas de la población y colaborando para profundizar procesos de segregación y atomización de la ciudad.

**Palabras clave:** Territorio, territorialidad, políticas públicas, ciudad, identidad.

**Abstract:** The text examines the indiscriminate use, not always appropriate and rigorous, of the binomial territory/territoriality in the planning and execution of public policies. It reveals the inconsistencies between the territories set up by laws/decrees and the practices

and limits adopted/experienced by the target people whose practices come from a wide diversity and complexity. Some concepts/notions (such as border, identity, network and scale) are recovered in order to demonstrate that the adoption of normative positions by the social policy makers and managers results in actions. That are not receptive to an effective participation of civil society organizations, disregarding the most legitimate demands of the population thus intensifying processes of segregation and atomization of the city.

**Key words:** Territory, Territoriality, Public Policies, City, Identity.

## APRESENTANDO O PROBLEMA...

Nunca antes o binômio território/ territorialidade alcançou tamanha evidência quanto na contemporaneidade, merecendo destaque nas agendas política, econômica, cultural e social. Tornando-se linguagem corrente entre segmentos os mais diversos - acadêmicos, gestores, técnicos e, principalmente, entre os 'simples mortais' - ele se coloca, nas suas mais variadas formas de expressão (e também escalas) enquanto elemento central não só das relações estabelecidas entre os sujeitos sociais, mas em grande medida nas políticas públicas e intervenções as mais variadas. Estas, apesar de ancoradas discursivamente numa compreensão territorial da realidade social e das práticas estabelecidas entre os diferentes atores, nem sempre valorizam a diversidade e as especificidades que emergem dessas relações, assim como desconsideram as fronteiras, as identidades, as disputas, as experiências cotidianas, as resistências daí emanadas.

No que tange especificamente às territorialidades, Haesbaert e Limonad chamam à atenção para o fato de que nem tudo que se apresenta com o caráter de novas territorialidades assim é. Na verdade, elas "foram subordinadas ou subjugadas coercitivamente, e permaneceram, por assim dizer, submersas" e, nesse sentido, "cabe, portanto, questionar onde está a novidade." (HAESBAERT; LIMONAD, 2007, p.48). E continuam os autores:

O fato é que, se as velhas territorialidades pareciam mais nítidas ou mais fáceis de ser identificadas, hoje há uma complexificação e uma sobreposição muito maior de territórios. Muitas vezes não se tratam de novas territorialidades enquanto construção de novas identidades culturais; a novidade está mais na forma com que muitas destas territorialidades, imersas sob o jugo da construção identitária padrão dos Estados-nações, ressurgem e provocam uma redefinição (ou mesmo indefinição) de limites político-territoriais, alterando a face geográfica do mundo neste fim de milênio. Da intensificação do fluxo de pessoas de diferentes classes, línguas e religiões à intensificação do fluxo de mercadorias, capital, informações, tudo parece mais móvel, relativizando as fronteiras territoriais tradicionais como forma de controle. (HAESBAERT; LIMONAD, 2007, p.48).

Ultramari, Cardoso e Moura (1995) atentam para o anacronismo existente entre as unidades territoriais político-administrativo-institucionais formais (Estados, municípios, distritos, regiões metropolitanas, etc.) e a "magnitude das relações que se estabelecem em seu interior e da pluralidade dos interesses subjetivos que contêm e que passam a pressionar,

transpor ou sobrepor seus limites” (p.7). Os territórios definidos por lei, contrapõem-se ou sobrepõem-se outras práticas e delimitações territoriais, colocando em xeque a legitimidade das Instituições e do Estado, deixando claro que a realidade social é muito mais complexa, rica e controversa que quaisquer tentativas de enquadramento e demarcação de limites que possam decorrer de decretos, de planos e projetos elaborados em gabinetes de técnicos ou pautados em interesses específicos de “grupos políticos ou econômicos que buscam definir ‘territórios de poder’, onde a representatividade oficial é a garantia da defesa desses interesses respaldados pelas tradições democráticas.” (ULTRAMARI; CARDOSO; MOURA, 1995, p.7) Os autores demonstram que o reconhecimento desse descompasso entre o ‘formal’ e o que se processa na realidade, em termos de território/ territorialidade já havia sido enunciado em 1964, na Carta de Atenas, quando em se tratando da realidade urbana, demonstrava-se a “impropriedade de gerenciar e compreender a cidade, limitando-se a esses territórios” (ULTRAMARI; CARDOSO; MOURA, 1995, p.8), justamente em razão dos limites administrativos tornarem-se paralisantes, sobretudo por desconsiderarem as territorialidades subjetivas - e eu diria, intersubjetivas.

A percepção da não correspondência entre os territórios formais e os territórios/ territorialidades que emanam do cotidiano dos sujeitos é fundamental para a compreensão das dificuldades e, no limite, das razões que levam várias propostas e políticas públicas supostamente territorializadas a um total insucesso. Em metrópoles, como é o caso do Rio de Janeiro, isso ainda assume contornos mais expressivos, dada a complexidade e a diversidade que marcam a cidade e os cidadãos, implicando lutas por espaço, bens, recursos e capitais e na emergência de um sem número de territorialidades ‘dissonantes’ frente a tentativas de homogeneização. Se, por um lado, constatam-se esforços que têm em vista a adequação da cidade a um modelo que vem se impondo globalmente, fazendo-nos crer que há uma certa padronização/ pasteurização no mundo urbano, por outro, deparamo-nos com espaços marcados pela diversidade, por decomposições, por fraturas e por recomposições que andam na contramão de quaisquer perspectivas de standardização. E é aí que reside a grandeza e a riqueza que a cidade contemporânea apresenta.

Já não podemos pensar a cidade segundo a mesma racionalidade que orientou as intervenções que, a partir do século XIX – tendo como grande ícone a realidade de Paris de Hausmann - acabaram por se espalhar por várias partes do mundo. Como um grande sistema, a cidade era pensada, planejada e tornada alvo de ações por parte de médicos, engenheiros, arquitetos que, desconsiderando as singularidades, as particularidades presentes nas relações que marcavam a cena urbana e seus atores, tentavam, por meio de saberes técnico-científicos, deter controle total sobre a saúde, o trabalho, a moradia, os passos pela cidade, o lazer e a sociabilidade, as organizações sociais e políticas, o consumo dos cidadãos (FLORES; CAMPOS, 2007, p.269) criando uma estética moderna, uma cidade adequada aos imperativos da produção e do consumo, uma cidade saneada. Mas foi essa mesma racionalidade que, por outro lado, possibilitou a emergência de uma subjetividade do homem metropolitano marcada pelos contatos efêmeros e superficiais, pela intelectualização do *self*, pela atitude *blasé*, a exemplo do tratado por Simmel (2005), e também pelo enfraquecimento dos laços sociais e as relações utilitaristas travadas entre

os sujeitos sociais no meio urbano, conforme sustentado por Wirth (1987). Maia e Fortuna (2016) asseguram que

se, por um lado, tais características tendem a sugerir prejuízos substantivos em termos de relações sociais, por outro lado, podem deixar claro que a complexificação dos agrupamentos humanos e a emergência das grandes cidades, também acabaram por viabilizar uma maior tolerância frente à diversidade, a heterogeneidade, a uma maior autonomia dos indivíduos e grupos sociais, tanto quanto uma menor rigidez em relação ao status social, além de outras formas de controle social e novas estratégias de defesa da personalidade individual. (2016, p. 485).

Essas marcas que caracterizavam as cidades modernas e o próprio homem metropolitano, na virada do século XIX para o passado, sem dúvida alguma foram elevadas à enésima potência ao longo do Século XX e das primeiras décadas do XXI. Hoje, novas subjetividades e territorialidades desenvolvem-se no confronto entre forças que transitam entre o global e o local, impondo-se ao cotidiano dos cidadãos. Mais que nunca, vimos emergirem formas de apropriação do espaço urbano, permeadas ou determinadas não exclusivamente pelo poder, mas também pela cultura, pela identidade/identificação, pelo medo, pela tecnologia, pelos afetos. Nas ruas e praças, nas inscrições nos muros, sob os viadutos, nos condomínios ou nas favelas, nos espaços domésticos, nas redes sociais, nos transportes públicos, nos corpos e onde mais houver contatos/confrontos entre sujeitos sociais, territórios vão sendo delimitados, disputados, construídos. Nem sempre detentoras de fronteiras rígidas ou temporalidades bem definidas; tampouco assentadas em símbolos exclusivos, múltiplas territorialidades vão tecendo a complexa teia urbana, criando e recriando espaços de negociação, de enclausuramento, de afirmação/negação, de expressão de desejos, de violência, de liberdade, de solidão.

Aqui, não pretendemos fazer uma discussão teórico/epistemológica a respeito do binômio território/territorialidade enquanto conceitos, mas focar no seu uso enquanto uma forma de abordagem. Schneider e Tartaruga sustentam que, quando assim encarado(s), “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.” (2004, p.107)

Embora constatemos que, em geral, as ditas abordagens territoriais ou, em outras palavras, as políticas de corte territorial se assentem em orientações que partem de gabinetes, de mentes iluminadas pela técnica ou pela ciência, não podemos deixar de considerar que elas também trazem em si a possibilidade, como diriam Schneider e Tartaruga (2004, p.109), de “descentralização e a valorização da participação e do protagonismo dos atores da sociedade civil, especialmente ONGs e os beneficiários diretos das políticas”, redefinindo-se o papel das instituições.”

Soaria como arrogante se, no limite deste artigo, considerássemos possível dissecar a cidade em seus múltiplos pedaços e territorialidades, dada a complexidade e diversidade de atores, interesses, cenários e dramas que lhe dão inteligibilidade – ou talvez, ao contrário, transformem-na numa grande incógnita. Entretanto, no afã de contribuirmos para

o debate, consideramos fundamental levantar alguns pontos que, não se constituindo em prescrições, possam servir como elementos para reflexão por parte de todos aqueles que, em alguma medida, vêm discutindo, elaborando e gerindo ações/intervenções/políticas de corte supostamente territorial, de forma a torna-las mais democráticas, participativas e eficazes.

## **SOBRE LIMITES E FRONTEIRAS NA DEFINIÇÃO DE TERRITÓRIOS**

No contexto citadino, as fronteiras que demarcam relações entre os sujeitos, dentro X fora, morro X asfalto, casa X rua precisam ser melhor compreendidas na sua gênese, na sua própria constituição, posto que nem sempre são visíveis em virtude de nem sempre terem uma materialidade - um muro, uma porta, um obstáculo interposto pela natureza, um cordão de isolamento.

Consideramos a referência à fronteira fundamental pois, em geral, quando se fala em território/territorialidade costuma-se reportar-se a limites, por vezes rígidos, muitas vezes definidos pelas instâncias de poder, ou pelo Estado. Isso pode levar a um enviesamento do olhar, pela simples razão de desconsiderarem que, de acordo com Pesavento,

[...] as fronteiras, antes de serem marcos físicos ou naturais, são sobretudo simbólicas. São marcos, sim, mas sobretudo de referência mental que guiam a percepção da realidade. [...], são produtos desta capacidade mágica de representar o mundo por um mundo paralelo de sinais por meio do qual os homens percebem e qualificam a si próprios, ao corpo social, ao espaço e ao próprio tempo. (PESAVENTO, 2002, p. 35).

A partir dessa indicação, torna-se possível pensarmos as fronteiras como detentoras de um caráter móvel e transcendente ou como “um limite sem limites, que aponta para um além. É conceito impregnado de mobilidade”. (PESAVENTO, 2002, p. 35). Por isso mesmo, tornam-se um espaço de transição, onde confluem, interagem, convivem e se confrontam interesses diversos, onde os sujeitos sociais remetem-se, através de suas vivências, “aos ethos, valores, significados contidos nas coisas, palavras, gestos, ritos, comportamentos e ideias.” (PESAVENTO, 2002, p. 36).

Mais que estabelecer limites, as fronteiras também colocam a possibilidade do encontro, dos confrontos, das trocas, da ‘contaminação’. As fronteiras revelam. Nunes sobre isso sustenta:

[...] a fronteira, como metáfora, possui uma ansiedade de contaminação [...] é uma zona de articulação entre diferentes culturas, etnias, povos e modos de vida que deseja e enseja o contato e a transculturação. A sua riqueza consiste em possibilitar os processos de intercâmbios entre os homens, e entre os homens e o meio em que vivem. (NUNES, 1996, p.35)

Para Martins, “as fronteiras que importa ultrapassar não se configuram sempre sob a forma de limite; persistem, justamente, no interior daquilo que é demarcado, muito embora a sua percepção enquanto limites efectivos nem sempre seja óbvia”. (2000, p.18) O autor

também sustenta que as fronteiras possuem o poder de se deslocar, de se reinventar ou reificar em outro lugar, ainda que não alcancem grande (ou a mesma) visibilidade nessa sua reconstituição.

Nas cidades, ao falarmos sobre fronteiras precisamos fazer referência à fluidez que, em alguma medida, existe entre o espaço público e o privado, entre a casa e a rua, tornando-as permeáveis uma à outra, afetando diretamente o sentimento de proteção, ou mesmo a privacidade, já que “há brechas que [as] intercalam [...], como por exemplo: quando os sons ‘vazam’ de uma moradia, ou pessoas em fuga invadem as casas de outros.” (MARTINS, 2000, p.306)

Simmel (1996) igualmente nos apresenta importantes aportes para compreendermos as relações marcadas por atos de associação/dissociação que marcam a urbe, separam o público do privado, uma comunidade de outra, etc. No seu artigo *A ponte e a porta*, Simmel discute o caráter fronteiriço detido pela última (a porta), demonstrando como através dela torna-se possível ilustrar “de maneira mais clara até que ponto separação e reaproximação nada mais são do que aspectos do mesmo ato” (SIMMEL, 1996, p.12). Enfim, é a possibilidade detida pelo homem de administrar o espaço, de construir perspectivas associativas/dissociativas:

A porta, criando por assim dizer uma junção entre o espaço do homem e tudo o que se encontra fora dele, abole a separação entre o interior e o exterior. Como ela pode também se abrir, o fechá-la dá a impressão de um fechamento, de um isolamento ainda mais forte, face a todo espaço lá fora, do que a simples parede inarticulada. Esta última é muda enquanto a porta fala. Para o homem é essencial, ao mais profundo dar-se limites, mas livremente, quer dizer de maneira que possa vir a suprimir tais limites e se colocar fora deles [...] Porque o homem é o ser de ligação que deve sempre separar, e que não pode religar sem ter antes separado [...] O homem é de tal maneira um ser-fronteira que não tem fronteira. O fechamento de sua vida doméstica por meio da porta significa que ele destaca um pedaço da unidade ininterrupta do ser natural. Mas assim como a limitação informe toma figura, o nosso estado limitado encontra sentido e dignidade com o que materializa a mobilidade da porta: quer dizer com a possibilidade de quebrar esse limite a qualquer instante, para ganhar liberdade. (SIMMEL, 1996, p. 12)

O que discutimos até então aponta para a necessidade de compreendermos as fronteiras não como paredes inertes, muros desprovidos de ‘alma’, mas como decorrentes de sentidos, de significados atribuídos pelos atores ao espaço social e às suas ações. Como tal, são pautadas em princípios de reconhecimento (PESAVENTO, 2002) que os sujeitos sociais estabelecem entre si e o espaço em que vivem e que, em alguma medida, delimitam como ‘seu’ a partir de uma disputa com os ‘outros’. Desta maneira, qualquer proposta/política pública que tenha como perspectiva um corte territorial, deve observar/considerar esses processos associativos/dissociativos, os aspectos culturais e o imaginário que se apresentam neles incorporados, que lhes constituem, que lhes informam e lhes dão forma, produzindo um sem número de fronteiras e, por conseguinte, de territórios/ territorialidades entrecruzados, difusos, sobrepostos; territorialidades marcadas por temporalidades

e permanências diversas. Enfim, um campo nada fértil para quaisquer tentativas homogeneizantes, fórmulas, ações que tenham em vista enquadrar e normatizar a vida e as práticas sociais dos indivíduos e grupos sociais.

## QUANDO A(S) IDENTIDADE(S) DIZEM MUITO SOBRE O TERRITÓRIO

A identidade é um tema que, com certeza, está na ordem do dia. Nas cidades, verificamos a emergência de uma infinidade de práticas identitárias, de processos de identificação que acabam por se materializar em segregação, em desigualdades, em ações coletivas e reivindicativas.

Diante do confronto entre o local e o global, entre ‘nós’ e o ‘outro’, diferenças objetivas e subjetivas vão sendo tecidas, levando os sujeitos sociais à reivindicação do direito à identidade. Para Bauman,

Tornamo-nos conscientes de que o pertencimento e a “identidade” não têm a solidez de uma rocha, não são garantidos para toda a vida, são bastante negociáveis e revogáveis, e de que as decisões que o próprio indivíduo toma, os caminhos que percorre, a maneira como age – e a determinação de se manter firme a tudo isso – são fatores cruciais tanto para o “pertencimento”, quanto para a “identidade”. Em outras palavras, a ideia de “ter uma identidade não vai ocorrer às pessoas enquanto o “pertencimento” continuar sendo o seu destino, uma condição sem alternativa. Só começarão a ter essa ideia na forma de uma tarefa a ser realizada, e realizada vezes e vezes sem conta, e não de uma só tacada. (BAUMAN, 2005, p.18-19)

Bauman (2001) nos apresenta pistas ao afirmar que, ao invés de nos reportarmos a identidades herdadas ou adquiridas, talvez fosse mais adequado falarmos em identificação, tendo em vista a natureza das relações que marcam o mundo globalizado. Para o autor, a identificação é uma atividade incessante, incompleta, infundável, e que não se fecha, estando todos nós engajados, seja por necessidade, seja por escolha.

Assim pensada, não há como supormos que exista identidade, no singular. Na verdade, elas são plurais e, como tal, são identificações em curso/processo, cujas (re) construções constantes dão-se a partir das práticas sociais, econômicas, culturais, disputas políticas, questões étnico-raciais, de gênero, levando à afirmação ou negação de diferenças e à reivindicação de direitos. Nesse sentido, elas precisam ser tematizadas, descritas, politizadas, situadas no tempo e no espaço, e não podem ser preteridas ao se pensar em políticas públicas. Isso se dá, principalmente, porque na mesma medida em que se observa um crescimento espetacular do discurso da identidade, também aumenta, nos dias atuais, o desejo de reconhecimento por parte de grupos minoritários que passam a exigir direitos, a lutar por igualdade, por justiça, por reconhecimento, pela construção, negociação e afirmação (BAUMAN, 2001).

As contribuições de Agier, no que se refere à(s) identidade(s), soam igualmente como relevantes, à medida em que ele reforça seu caráter “contextual, relacional, construtivista e situacional” (AGIER 2001, p. 9). Não podendo ser definida(s) em si mesma(s), e sim na

alteridade e sempre contextualizada(s). Ela(s) deve(m) ser procurada(s) “nos limites, nas fronteiras, nos contatos”, o que nem sempre é muito fácil, dados os deslocamentos das fronteiras territoriais locais, da dissociação entre lugares e culturas, levando a sentimentos de perda de identidade, por um lado, e pela emergência de novos discursos identitários como compensação, por outro. Para Agier (2001, p. 9),

[...] o ponto de partida das buscas de identidades individuais ou coletivas é o fato de que somos sempre o outro de alguém, o outro de um outro [...]. É necessário, então, pensar-se a si próprio a partir de um olhar externo, até mesmo de vários olhares cruzados.

O autor demonstra o poder detido pelos meios urbanos como “fatores de encadeamento ou reforço dos processos identitários”, já que a cidade multiplica “os encontros de indivíduos que trazem consigo seus pertencimentos étnicos, suas origens regionais ou suas redes de relações familiares ou extrafamiliares.” (AGIER, 2001, p.9)

A identidade (forjada na alteridade) é condição *sine qua non* para a definição de território e a manifestação de territorialidades. Na relação e na coexistência entre diferentes e na busca pela afirmação/manifestação dessas diferenças, bem como através das negociações e dos conflitos daí derivados, os sujeitos sociais colocam-se num campo de forças, numa disputa por um espaço que pretendem tornar ‘seu’. Assim, fica claro que os processos identitários são permeados, de acordo com Ennes e Marcon, por uma “dimensão política, pois esses, ao mesmo tempo, produzem diferença como expressão de direito, mas também (re)criam desigualdades e relações de subordinação e dominação.” (2014, p. 289) Da mesma maneira, as relações identitárias estabelecidas entre os sujeitos sociais

[...] são mediadas por fronteiras materiais ou simbólicas que funcionam como elementos definidores e demarcadores do eu/nós e do nós/outros. Tais fronteiras são socialmente construídas e são ressignificadas em razão das mudanças dos contextos sociais e históricos que, ora se configuram de modo centralizado e unificado, ora descentrado e fragmentado. (ENNES; MARCON, 2014, p.289)

Onde nos deparamos com múltiplas referências culturais, como ocorre nas cidades, sobretudo nas metrópoles, dá-se uma potencialização das dinâmicas identitárias, evidenciando, conforme Costa (2002, p.21), “faces diversas e de sinal contrário, podendo muito bem assumir caráter de agressão ou convivência, de isolamento ou hibridação, de cristalização ou inventividade, de sincretismo ou reformulação.” Diante de um quadro como esse, é certo que em decorrência de tamanha pluralidade, coloque-se,

[...] de maneira mais atual e decisiva do que nunca, o problema da constituição de meta-regulações institucionais, viabilizadoras da coexistência entre cidadãos portadores do direito a opções identitárias culturalmente plurais. Isto, note-se bem, numa situação que já não é a do relativo confinamento prévio, mas a de inscrição tendencial num quadro de urbanidade abrangente e interdependências globalizadas, ele próprio arena reconfigurada de interpelações identitárias recíprocas. (COSTA, 2002, p. 21-22)

As políticas sociais/urbanas podem ser utilizadas como mecanismos de meta-regulações institucionais, sem que, para tal, assumam um caráter autoritário, verticalizado, impositivo, e sim fruto de confrontos e negociações entre esses cidadãos cujas identidades primam pela pluralidade. O que importa ressaltar, contudo, é que, ainda segundo Costa (2002), devemos considerar que, no âmbito da manifestação das identidades, há três modos principais que se entrelaçam:

1) Identidades experimentadas ou vividas, referidas diretamente a diferentes coletivos, sejam “categoriais, institucionais, grupais, territoriais, ou outros”, pautados em representações cognitivas e em sentimentos de pertencimento partilhados, decorrentes “de suas experiências de vida e situações de existência social”. (COSTA, 2002, p.27)

2) Identidades designadas, ou atribuídas, em geral decorrentes de “construções discursivas ou icônicas de entidades coletivas, com as quais aqueles que as produzem não têm relação subjetiva de pertença”. Costa informa que, aqui, pesa o papel das “abordagens técnicas, artísticas, didáticas, jornalísticas ou turísticas; ou, ainda, as imputações de caráter emblemático feitas [...] pelos discursos político e mediático” (COSTA, 2002, p.27). A nosso ver, observando a forma como as Políticas Públicas de corte territorial são elaboradas, essa é a concepção de identidade que sobressai.

3) Identidades tematizadas (ou políticas de identidade), que “são estratégias de liberadas e reflexivas de colocação pública de uma situação social qualquer sob a égide explícita da problemática identitária, em geral com vistas à constituição ou à potenciação de dinâmicas de ação social.” (COSTA, 2002, p.27-28) Com um claro potencial político, as identidades tematizadas possuem a capacidade de proporcionar aos sujeitos sociais maior visibilidade, maior protagonismo social, potencializando sua ação coletiva.

Diante do exposto, não há como negarmos a necessidade de referência à identidade ao tratarmos do binômio território/territorialidade, tampouco em relação ao seu papel na construção de Políticas Sociais de corte territorial.

## **SOBRE A TESSITURA DAS REDES E A CONFORMAÇÃO TERRITORIAL**

Da mesma forma que o território, hoje também se teoriza, se problematiza e se experimenta a rede enquanto uma forma de expressão ou de organização da sociedade, do Estado, da economia, da cultura, das cidades, do crime organizado, etc. Pontos, nós, linhas parecem conectar-se de um lado a outro, tecendo tramas nem sempre decifráveis:

Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho). Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio. (CASTELLS, 2003, p. 556)

De acordo com Castells (2003, p. 108), “a morfologia da rede parece estar bem adaptada à crescente complexidade de interação e aos modelos imprevisíveis do desenvolvimento derivado do poder criativo dessa interação”.

Falando da possível articulação entre território e rede, Haesbaert e Limonad vão além ao afirmarem que o primeiro tanto pode se expressar através de redes, como pode ser constituído por elas, ainda que considerem a vinculação entre ambos polêmica:

As abordagens vão desde aquelas que os distinguem de forma nítida, contrapondo as duas concepções (como por exemplo Badie (1995) e, de forma mais nuançada, Jacques Lévy (1993), até aquelas que vêem uma simbiose praticamente total entre elas, fazendo desaparecer a especificidade das redes no interior dos territórios (HAESBAERT; LIMONAD, 2007, 43)

Obviamente, tanto mais complexas se tornaram as redes, quanto mais a tecnologia passou a se impor nas relações desenvolvidas pelos sujeitos e instituições sociais, conforme demonstrado por Castells (2005, p.17), que vê nela (na tecnologia) “condição necessária, mas não suficiente para a emergência de uma nova forma de organização social baseada em redes”.

Assim como temos assistido em relação ao território, a rede também vem assumindo significados os mais distintos, pouco precisos, difusos. Pode, por um lado, constituir-se num conceito e, desta maneira, tornar-se uma ‘chave’ que abre possibilidades de análise da realidade social por parte de várias disciplinas; ou, por outro, pode ser encarada como um modo de organização espaço-temporal, de caráter técnico e/ou empírico/utilitário, capaz de interligar pessoas, grupos, instituições, territórios e, em alguma medida, acompanhar a dinâmica da sociedade contemporânea, sustentada na informação, nos fluxos, na fluidez, na velocidade.

Haesbaert (1997, p.4), na expectativa de contribuir para o debate, afirma:

O território sempre foi constituído de redes. Poderíamos mesmo afirmar que elas passaram de elemento constituinte, na territorialidade mais tradicional e fechada, a elemento constituidor, malha cada vez mais globalizante dentro da qual os territórios podem se tornar meros pontos, ou seja, momentos ou parcelas elementares da rede. Muitos territórios têm o controle e a identidade internos garantidos por redes hierárquicas (geralmente com o papel de dominação) ou complementares (muitas vezes ‘de solidariedade’). E vice-versa: territórios podem servir como patamar para articulação de redes que cooptem, hierarquicamente, outros territórios. O que distingue uma dinâmica da outra é fundamentalmente a extroversão e a introversão dominante em cada processo constituidor ou, em outras palavras, o domínio de dinâmicas centrífugas ou centrípetas.

A discussão acerca das redes é fundamental na medida em que há uma tendência a se considerar o papel assumido por elas na construção e/ou destruição de territórios. Enquanto uma ‘forma espacial’ incrementada a partir da revolução informacional, as redes poderiam contribuir para o desenraizamento, assim como para “a destruição daquilo que tradicionalmente tem caracterizado os territórios: a concepção de fronteiras e de uma identidade interna, garantias de uma relativa estabilidade” (HAESBAERT, 1997, p. 96).

Vistas sob uma outra perspectiva, porém, teriam o potencial de fazer emergir novas formas de solidariedade, novas possibilidades de relacionamentos de base mais horizontal,

novas estratégias associativas e de cooperação, novos meios de socialização do conhecimento. A análise das redes que se apresentam em dado contexto pode contribuir, em grande medida, para informar aos formuladores, gestores e implementadores de Políticas Públicas sobre os recursos existentes, as conexões estabelecidas entre grupos/instituições/movimentos sociais, as formas de difusão de mensagens, as estratégias de poder empreendidas por determinados grupos (sejam segmentos políticos, grupos econômicos, organizações sociais, organizações culturais e midiáticas e até grupos criminosos).

Enfim, poderíamos dizer que, em se tratando de políticas de corte territorial, o ideal é que se tenha em conta aquilo a que Haesbaert (2004, p. 294) denominou de rede territoriais para “ênfatisar o papel das redes em processos (re)territorializadores, ou seja, na construção de territórios em seu sentido de controle ou domínio material e/ou apropriação simbólica” o que também está em plena sintonia com o debate acerca da(s) identidade(s), já feito em momento anterior desse trabalho.

### PARA ALÉM DE UMA REFERÊNCIA GEOMÉTRICA - A DIMENSÃO ESCALAR.

Falar em políticas públicas de corte territorial sem fazer, igualmente, referência à questão da escala também não seria apropriado, já que ao mudarmos de escala, também mudamos a ótica e o nível de conhecimento e intervenção em dada realidade, em dado território.

Entretanto, as escalas não podem ficar restritas ao campo das proporções, reduzindo-se a medidas, a referências geométricas. A exemplo do mencionado por Melazzo e Castro (2007, p.137), elas devem ser pensadas

[...] como oposições, como fronteiras, como conceito que define os limites de cada processo social. Devemos então nos lançar na discussão da escala como relação, ou melhor, como correlação entre o que é e o que não é, pois, a representação do mapa, enquanto representação, é uma abstração de algo.

Enquanto uma relação, a escala não é dada, e sim um construto. Smith (2002, p. 141) deixa claro que assim como os homens produzem o espaço, o mesmo fazem em relação à escala que *“puede ser la diferenciación más elemental del espacio geográfico y es en toda su extensión un proceso social.”* Quando a escala deixa de ser entendida apenas como *“escala material trabajada y re trabajada como paisaje”*, assume uma segunda dimensão, qual seja de *“resolución o abstracción que nosotros empleamos para entender las relaciones sociales, cualquiera que sea su impresión geográfica.”* (SMITH, 2002, p. 142)

A discussão sobre escala empreendida por Smith é interessante posto que traz à tona questões relacionadas à identidade/diferença, apropriação, conflito/negociação, o que reforça ainda mais seu caráter relacional, o fato de derivar da prática social, o que permite ao autor afirmar, por exemplo, que *“la escala de la lucha y la lucha sobre la escala son dos lados de la misma moneda”* (SMITH, 2002, p. 142).

Smith, apesar de deixar claro que os investimentos do capital se constituam como os determinantes mais poderosos da escala geográfica, sua construção [da escala] *“también resulta de y contribuye con la lucha social basada (y problematizada) em la clase, el género, la raza y otras diferencias sociales.”* (SMITH, 2002, p. 143). Desta forma, amplia-se a possibilidade de pensarmos a elaboração de políticas públicas de corte territorial que tenham em vista as relações/contradições existentes entre as inúmeras escalas geográficas, desde a global, até a escala do corpo:

La escala global puede ser concebida como la escala del capital financiero y el mercado mundial, y se diferencia interna y principalmente de acuerdo con las condiciones comparativas, costos y capacidades organizativas y tendencias de la fuerza de trabajo. La escala nacional se construye vía cooperación política -militar y competición, pero es dividida en regiones según cuestiones económicas que también relacionan el trabajo. La escala local, por el contrario, puede ser vista como la escala de la reproducción social e incluye el territorio geográfico sobre el cual las actividades diarias se desarrollan normalmente. La renta del suelo constituye el primer medio de diferenciación (Smith, 1990, p. 135-147) La escala de la casa se establece por unidades de reproducción social y se diferencia internamente, principalmente, según las relaciones de construcción y reproducción de género. También podríamos agregar, todavía iniciándose su consideración dentro del discurso geográfico, la escala del cuerpo, explorada por feministas como Rich (1986). (SMITH, 2002, p. 143)

Em se tratando de políticas públicas/urbanas, devemos dar uma atenção especial à escala local, *locus* privilegiado da reprodução social, onde os cidadãos desenvolvem suas atividades cotidianas e onde a vida ordinária acontece, deixando à mostra as desigualdades intraurbanas, a fragmentação do tecido sociopolítico espacial, as lutas diárias. É, em geral, nessa escala que os segmentos populares se veem encarcerados, muitas vezes privados de seu direito de ir e vir, do acesso a direitos fundamentais básicos, a serviços. Enquanto a elite global prima pela possibilidade de desfrute de uma extraterritorialidade, que lhe exime de qualquer comprometimento com o local, e sim com seus próprios interesses,

A territorialidade do resto parece cada vez menos com uma base doméstica e cada vez mais com uma prisão – tanto mais humilhante pela intrometida visão da liberdade de movimento dos outros. Não se trata apenas do fato de que a condição de “estar imobilizado”, incapaz de se mover à vontade e com acesso barrado a pastagens mais verdejantes, exsude o odor acre da derrota, indicando uma condição humana incompleta e implicando ser defraudado na divisão dos esplendores que a vida tem a oferecer. (BAUMAN, 1999, p.31)

É no âmbito local que o caráter multiescalar do espaço geográfico assume maior concretude e impacta diretamente na vida da população urbana – em geral de forma negativa no que se refere aos segmentos menos privilegiados. Mas, por outro lado, é nessa escala que o ‘vernacular’ – aqui entendido como a chancela dos sem poder - pode se manifestar, confrontando e contrastando com a paisagem imposta pelos detentores do

poder e contestando a expansão física e econômica destes e o espaço social para sua auto expressão (ZUKIN, 2000).

## ENFIM, PARA/A QUE/QUEM SERVEM AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CORTE TERRITORIAL?

Sabemos que todo o esforço que vem sendo empreendido pelo Estado e diferentes instâncias/organizações da sociedade civil no sentido de definirem ou reivindicarem Políticas Públicas de corte territorial reflete, em alguma medida, uma crença em que, dessa maneira, seja possível alcançar uma maior proximidade aos atores sociais e às suas demandas, além de permitir a emergência de ações coletivas, redes de cooperação, tornando as relações entre os cidadãos mais densas, dada a existência de identidade entre eles e o espaço que ocupam. Schneider e Tartaruga (2004, p. 109) defendem, inclusive, que

[...] o enfoque territorial é permeável às noções de governança (interação e regulação entre atores, instituições e Estado) e de concertação social ou coordenação de interesses de atores que transcorrem em um espaço determinado que é o território. Tanto a governança como a participação passam a ser entendidas como de fundamental importância para determinar o novo papel das organizações e instituições locais. [...] Assim, o território passa a ser visto e compreendido como a nova unidade de referência e mediação das ações do Estado e o enfoque no desenvolvimento territorial torna-se, portanto, um modo de ação que valoriza os atributos político e culturais das comunidades e dos atores sociais ali existentes. Governança local e participação social tornam-se, neste sentido, atributos do desenvolvimento territorial.

Embora em tese isso pareça muito atraente, o que objetivamente ocorre é a adoção de posturas normativas por parte dos elaboradores e gestores das políticas sociais, redundando em ações pouco permeáveis a uma efetiva participação das instâncias organizativas da sociedade civil e uma desconsideração do(s) território(s) vivido(s) pelos cidadãos. Em alguns casos, inclusive, essas políticas de corte territorial colaboram para o aprofundamento de processos de atomização da cidade, sugerindo, conforme apontado por Burgos, uma noção de território que

[...] remete à ideia de um microcosmo, que inclui diferentes formas de organização da habitação popular – inclusive a favela – e que se diferencia da cidade, que é o domínio dos direitos universais, fonte da igualdade e da liberdade; em uma palavra, da cidadania. (BURGOS, 2005, p. 191)

De fato, a forma como as políticas públicas/sociais têm sido concebidas e implementadas, tendo como horizonte uma suposta lógica territorial, muito mais inibe a liberdade individual e a participação política dos cidadãos, que permite a expressão de suas vozes, sua mobilização, seu protagonismo, tornando-os prisioneiros, como diria Burgos (2005, p. 191), “em espaços fortemente controlados, onde faltam condições mínimas para o exercício dos mais elementares direitos civis, a começar pelo direito à integridade”.

Surgem intervenções/propostas que desconhecem o cotidiano da população, os conflitos e disputas que a tornam, dia após dia, refém de grupos criminosos, de ações clientelistas de políticos, alvo de interesses especulativos. Não são fruto, em geral, de um diagnóstico social sério, capaz de apontar para indicadores que subsidiem a elaboração de planos e projetos que estejam em sintonia com as prioridades sociais e contribuam para a alocação adequada dos recursos públicos. E mesmo quando decorrem de algum tipo de diagnóstico, deixam de fora elementos que, mesmo não sendo facilmente quantificáveis, nem por isso são desprezíveis - os interditos, as fronteiras simbólicas, os percursos cotidianos, os movimentos/expressões dos corpos.

Todos os elementos mencionados dizem muito de um território, à medida que forjam territorialidades múltiplas (e micro), (re)configuram lugares e paisagens, impõem outros sentidos aos usos da casa e também da rua, redesenham os limites dos bairros, atestam o acesso desigual a serviços e equipamentos por parte dos cidadãos, em especial dos segmentos populares. São, igualmente, fatores que restringem a mobilidade urbana e que fazem com que o sentimento de pertencimento à cidade não seja atributo de todos que nela vivem.

Nesse sentido, propostas de cunho territorial que, em essência, impõem-se aos sujeitos, subjugando-os e demarcando limites em descompasso com seus trajetos diários, seus desejos, sua vida, não só são ineficazes, como podem fazer transbordar das gargantas desses sujeitos sociais um grito, tal qual sugerido por Lia Luft: "Meu território é outro... faço parte da manada que corre para o impossível!"

## REFERÊNCIAS

- AGIER, Michel. Distúrbios identitários em tempos de globalização. **Mana**, v. 7, n. 2, p. 7-33, 2001.
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- \_\_\_\_\_. Identity in the Globalizing World. **Social Anthropology**, v. 9, p. 121-129, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.
- BURGOS, Marcelo Baumann. Cidade, territórios e cidadania. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 189-222, 2005.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 7.ed, São Paulo: Editora Paz e Terra, 2003.
- \_\_\_\_\_. A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política. In \_\_\_\_\_.; CARDOSO, Gustavo (Orgs.) **A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Acção Política**. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, p.17-30, 2005.
- COSTA, António Firmino da. Identidades culturais urbanas em época de globalização. **RBCS**, v. 17, n. 48, p.15-30, 2002.
- ENNES, Marcelo Alario; MARCON, Frank. Das identidades aos processos identitários: repensando conexões entre cultura e poder. **Sociologias**, Porto Alegre, v.16, n. 35, p. 274-305, 2014.
- FLORES, Maria Bernadete Ramos; CAMPOS, Emerson César de. Carrosséis urbanos: da racionalidade moderna ao pluralismo temático (ou territorialidades contemporâneas). **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 27, n. 53, p. 267-296, 2007.
- HAESBAERT, R. **Des-territorialização e identidade: a rede gaúcha no Nordeste**. Niterói, Ed. UFF, 1997.

- HAESBAERT, R. **O Mito da Desterritorialização**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. **ETC -Espaço, Tempo e Crítica**, v. 2, n. 4, p. 39-52, 2007.
- MAIA, Rosemere; FORTUNA, Carlos. Cidade degenerada? Reflexões sobre sua natureza degradada e a (im)propriedade da regeneração. **Boletim Goiano de Geografia**. (Online). Goiânia, v. 36, n. 3, p. 482-501, 2016.
- MARTINS, Rui Cunha. Fronteira, referencialidade e visibilidade. **Revista de Estudos Ibero-Americanos**, n.1, p.7-19, 2000.
- MELAZZO, Everaldo Santos; CASTRO, Cloves Alexandre. A Escala Geográfica: Noção, Conceito ou Teoria? **Revista Terra Livre**, v. 23, n. 29, p. 133-142, 2007
- NUNES, João Arriscado. Fronteiras, hibridismo e mediatização: os novos territórios da cultura. **Revista de Ciências Sociais**, n. 45, p. 35-71, 1996.
- PESAVENTO, Sandra. Além das fronteiras. In: MARTINS, Maria Helena (Org.). **Fronteiras culturais**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2002. p. 35-39.
- SCHNEIDER, Sergio; TARTARUGA, Iván G. Peyré. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes**, Campina Grande, v. 23, n. 1/2, p. 99-116, 2004.
- SIMMELL, Georg. A ponte e a porta. **Política e Trabalho**, n. 12, p. 10-14, 1996.
- \_\_\_\_\_. As grandes cidades e a vida do espírito (1903). **Mana**, v. 11, n. 2, p.577-591, 2005.
- SMITH, Neil. Geografia, diferencia y las políticas de escala. **Terra Livre**, São Paulo, v.18, n. 19, p. 127-146, 2002.
- ULTRAMARI, Clovis; CARDOSO, Nelson Ari; MOURA, Rosa. Territorialidades em movimento. **RAP**, Rio de Janeiro, v.29, n.4, p. 6-13, 1995.
- WIRTH, L. O urbanismo como modo de vida. In: VELHO, O.G. (Org.). **O fenômeno urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- ZUKIN, Sharon. Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder. In: ARANTES, Antônio A. **O espaço da diferença**. Campinas: Papirus, 2000. p. 80-103.