

## **Eixo: Gestão de Políticas Sociais**

### **Trato teórico do conceito de território: da Geografia à gestão das políticas de proteção social brasileiras**

Lanna Ingrid Ribeiro Anastácio<sup>1</sup>

#### **RESUMO**

O presente texto aborda o conceito de território e sua apropriação nas análises sobre proteção social brasileira. Este trabalho é fruto das discussões da disciplina Tópicos Especiais em Política Social: territórios e multiterritorialidades em diálogo com as Políticas Sociais, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social através do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais – NEPPS/UFPB. O objetivo do texto é discutir aspectos conceituais sobre a categoria território, a partir do levantamento bibliográfico sobre a temática, e busca contribuir para a reflexão do seu uso na gestão das políticas públicas, em especial a assistência social.

**Palavras-chave:** Território; Proteção Social; Assistência Social.

#### **ABSTRACT**

The present text addresses the concept of territory and its appropriation in Brazilian social protection analyzes. This work is the result of the discussions on Special Topics in Social Policy: territories and multiterritorialities in dialogue with Social Policies, of the Graduate Program in Social Work through the Center for Studies and Research in Social Policies - NEPPS / UFPB. The purpose of the text is to discuss conceptual aspects about the territory category, from the bibliographical survey on the subject and seeks to contribute to reflection for its use in the management of public policies, especially the social assistance.

**Keywords:** Territory; Social Protection; Social assistance.

---

<sup>1</sup> Mestranda do curso de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba. Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba. E-mail: ingrid.ribeiro.ss@outlook.com.

## 1. INTRODUÇÃO

Tratar sobre a proteção social brasileira a partir do território que é produto e, ao mesmo tempo lócus das relações sociais, sobretudo as relações de poder em seus vários níveis, é desafiador. Partir do território, onde a questão social se traduz nas condições objetivas de vida de uma classe historicamente subalternizada, exige clareza e um método de análise que possibilite enxergar a composição e recomposição desse território enquanto processo histórico, político, econômico e social; produto dos atores sociais, como o trata Raffestin (1993). Dada complexidade dessas duas categorias, território e proteção social, e da relação entre estas, faz-se necessário resgatar alguns conceitos para facilitar o processo de reflexão que é a proposta deste trabalho.

Este breve trabalho tem por objetivo refletir sobre o conceito de território e como este é empregado na gestão da política de assistência social brasileira, a partir das discussões e referências analisadas na disciplina Tópicos Especiais em Política Social: territórios e multiterritorialidades em diálogo com as Políticas Sociais, ofertada pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba através do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais – NEPPS/UFPB.

Como parte das discussões da disciplina, este trabalho não esgota o debate sobre território e proteção social, mas, traz aspectos que nos chamaram atenção no decorrer do processo de aprendizagem, uma vez que, pela amplitude da disciplina, não caberia nos limites deste artigo.

Partiremos, assim, do conceito de território trazendo algumas concepções a respeito dessa categoria para chegarmos a seu uso na gestão da proteção social, sobretudo na política de assistência social, alvo de nosso interesse.

## 2. TERRITÓRIO E PROTEÇÃO SOCIAL: dos conceitos à sua relação

O termo território, apesar de historicamente vinculado aos estudos das ciências da natureza, passa ser incorporado às discussões da Geografia contemporânea. Para Silva (2016),

Na atualidade, a aplicação do conceito de território apresenta-se, de formas diferenciadas, pois não só os contextos históricos se alteraram drasticamente, como a própria ciência buscou novos paradigmas, novos métodos e conseqüentemente novos problemas demandados por condições objetivas do chão concreto da vida. (SILVA, 2016, p. 40).

Interessa-nos nesse estudo a noção de território produzido pela Geografia que tem influenciado a apropriação do termo nas demais ciências humanas e sociais numa postura de análise crítica, que considere a produção territorial como processo histórico influenciado diretamente pelas relações econômicas, sociais e culturais inerentes à sociedade de classes no sistema capitalista de produção.

Para diversos autores, a exemplo de Raffestin (1993), o conceito de território é indissociável do conceito de espaço, como categorias de análise distintas, mas que possuem uma relação intrínseca. Portanto, para entender o território, faz-se necessário compreender a dimensão espacial a ele interligada.

A concepção de espaço de Lefebvre (2006) rompe com a noção generalizada que o concebe como matéria independente, absoluta, uma realidade natural. Em sua teoria, o espaço é uma produção social, produzido e organizado pelo modo de produção e pelas relações sociais em diferentes níveis, mas de forma globalizada. O modo de produção tenciona as relações sociais no território, este, por sua vez, reage de forma particular, fragmentando, descentralizando as relações no espaço (LEFEBVRE, 2006, p. 8).

Raffestin, apoiado na teoria da produção do espaço de Lefebvre (1978), parte da perspectiva de que o território “é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação” (RAFFESTIN, 1993, p. 143-144), mediado por relações de poder.

O autor elaborou um modelo de representação territorial, no qual descreve que o ator (homem ou coletividade), através de três elementos fundamentais quais sejam: o trabalho (energia e informação); os meios de trabalho (mediadores materiais e/ou imateriais disponíveis) e o programa do ator (intenções, objetivos e metas), ao estabelecer uma relação com o ambiente geral (natural e social) fomentam a produção de um território, no qual se institui uma territorialidade (RAFFESTIN, 2009, p. 28).

A territorialidade, de modo geral, expressa as relações em suas múltiplas dimensões, econômica, política, cultural que permitam satisfazer as necessidades produzidas no território.

Santos (2004, p. 153), após analisar diversas noções do que seja espaço, o define como “um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante dos nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções”. Nota-se que a noção de tempo é fundamental na análise do espaço, como elementos de uma totalidade.

Assim como o espaço, o território também deve ser compreendido a partir da totalidade social. Sendo o espaço resultado da produção humana através do trabalho, para Santos (2004), ele é produzido a partir do uso do território por um povo. Portanto, o uso do território cria o espaço. O território é limitado, um dado fixo, embora apresente mudanças durante o processo histórico, é ele que antecede o espaço para o autor. Porém, não é o território em si mesmo, como dado fixo, mas o seu uso que o torna objeto de análise social (SANTOS, 1998).

Na concepção do autor, é importante considerarmos o papel da ciência, da tecnologia e da informação na análise do território e do espaço. Nesse sentido, afirma que,

O território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado. Mesmo a análise da fluidez posta ao serviço da competitividade, que hoje rege as relações econômicas, passa por aí. De um lado, temos a fluidez virtual, oferecidas por objetos criados para facilitar essa fluidez e que são, cada vez mais, objetos técnicos. Mas os objetos não nos dão senão uma fluidez virtual, porque a real vem das ações humanas, que são cada vez mais ações informadas, ações normatizadas. (SANTOS, 1998, p. 16).

Assim, o território que interessa ao autor é o território usado, habitado, formado por objetos e ações. Nele incluem-se as técnicas e a informação das quais o homem faz uso em seu processo de trabalho, que incidem diretamente nas relações sociais no território que cria o espaço como matéria trabalhada, a exemplo do local de trabalho, a casa e o caminho que une esses pontos, elementos estes que condicionam a atividade humana e sua prática social. (SANTOS, 2004).

O território pode ser compreendido como componente indissociável da reprodução social, considerando que as relações sociais se dão no espaço, ou são mediadas geograficamente. Nesse caso, o território é visto como um conceito mais amplo que abrange todas as formas de sociabilidade humana, configurando um território determinado pelas relações de poder mediadas pelo espaço.

Todas as formas de utilização e funcionalização do território, o espaço humano, têm por base a ciência, a tecnologia e a informação, que também auxiliam na recriação de novos processos da vida social. Portanto há uma necessidade de requalificar os espaços na intenção de atender, sobretudo, aos interesses dos representantes do poder econômico e social. O território é, assim, “palco da proliferação do capital, espaço apropriado pelos agentes do capital através da divisão social do trabalho” (SAQUET; SILVA, 2008, p. 34).

A incorporação da categoria território na análise das políticas públicas, como elemento importante na configuração atual da proteção social brasileira, pode ser encontrada a partir da retomada do território nas análises geográficas sobre o desenvolvimento capitalista, no chamado processo de transnacionalização, ou globalização. Para compreendermos como tal categoria é apreendida nas discussões sobre a proteção social, é necessário fazermos um breve resgate sobre a mesma.

Como sabemos as medidas de proteção contra as privações materiais de indivíduos e grupos não é algo recente na história da humanidade, mas existem desde seus primórdios, associado ao processo de transformação da natureza mediante o trabalho na ampliação da necessidade humana de produzir, acumular e distribuir os resultados dessa interação entre homem e natureza, responsável por territorializar o espaço geográfico.

Com o desenvolvimento das forças produtivas e a consolidação do modo capitalista de produção que representava, no campo ideológico, o fim das barreiras naturais à acumulação e acesso à riqueza, na prática impõe a existência de dois processos contraditórios e combinados: a criação de riqueza e ampliação da pobreza de forma simultânea, através de um avanço tecnológico de forma progressiva e da intensificação da exploração do trabalho.

Esta inusitada mudança de rumo e de expectativa constituiu, por assim dizer, o primeiro grande enigma da história das relações sociais que, por falta de explicação teoricamente fundamentada e de intervenções capazes de decifrá-lo, para combatê-lo, inspirou concepções e práticas cada vez mais sofisticadas de proteção social. Isto é, de um tipo de intervenção social que, não obstante seus diferentes patrocinadores (públicos ou privados) e configurações assumidas no espaço e no tempo visava, em sua versão mais aparente, aliviar e prevenir a privação material de grandes parcelas da sociedade. (PEREIRA, 2013, p.14).

Esse tipo de intervenção social expresso pela autora é fruto das profundas alterações na vida social causada pela emergência da sociedade capitalista que trouxe ao lado do avanço das técnicas de produção e acumulação, a propagação do pauperismo estrutural a esse ordenamento social.

O pauperismo torna-se um fenômeno ameaçador a essa nova ordem societária e passa a ser alvo de amplo debate político e religioso, pois tal condição pontencializava a desagregação das massas, cujo resultado é a luta de classes. Esse fenômeno passou a ser denominado no século XIX como *questão social*, que na perspectiva crítica é expressão do antagonismo entre capital e trabalho (NETTO, 2003).

Fizemos esse breve retorno às bases que deram início às diversas formas de proteção social, desde a comunitária, religiosa, filantrópica e da assistência privada ou estatal, pois consideramos que a análise da proteção social não pode ser dissociada das bases que sustentam a ordem social vigente.

A concretização do modelo de proteção social sofre forte influência da territorialidade, pois ele só se instala e opera a partir de forças vivas e de ações com sujeitos reais. Para Sposati (2009), ele não flui de uma fórmula matemática ou laboratorial, mas de um conjunto de relações e de forças em movimento. Para a autora, o sentido de proteção supõe, antes de tudo, um caráter preservacionista e de defesa da vida, dos direitos humanos e sociais e da dignidade humana. (SILVA; WANDERLEY; CONSERVA, 2016, p.99).

No Brasil, a categoria território passa a integrar a gestão da proteção social de modo mais explícito a partir dos processos posteriores a Constituição Federal de 1988, quando as políticas de Saúde e Assistência Social – que junto a Previdência Social compõem o Sistema de Seguridade Social brasileiro – trazem o território como eixo estruturante para sua operacionalização, como base da sua gestão, como prevê a Lei Orgânica da Assistência Social (1993), por exemplo. Além disso, a discussão sobre o território está presente em outras áreas da proteção social como na habitação, segurança pública, políticas de meio ambiente, saneamento ambiental e políticas de trabalho e renda. (ABREU, 2015).

A política de assistência social no Brasil, como mecanismo de proteção social, atende indivíduos e famílias “vulnerabilizados” pela pobreza inerente a sociedade capitalista que priva ou limita o acesso de grande parcela da população à riqueza socialmente produzida. Seu papel não é outro a não ser o de amenizar a situação da classe trabalhadora precarizada. Porém, atua de forma focalizada junto aos que estão fora da produção direta da riqueza, como crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência, para que tenham garantidas as condições necessárias para sua reprodução, sendo, ao mesmo tempo, resposta às demandas sociais desses segmentos, e funcional a manutenção das relações inerentes à sociedade de classes.

Apesar das críticas à contraditória centralidade que assistência social assume a partir da reforma do Estado neoliberal que vem sendo processado desde a década de 1990 no

Brasil, apontadas por Mota (org. 2010), podemos abrir um parêntese nas críticas necessárias do ponto de vista teórico-político, para apontar alguns traços positivos que a assistência social enquanto política pública adquiriu no campo prático no atendimento de demandas urgentes da classe trabalhadora que não podem superar ao imediatismo da sobrevivência para além da reprodução funcional ao capitalismo.

Desse modo, consideramos o avanço legal da assistência social em termos de leis, diretrizes e princípios na perspectiva do direito, fruto de um processo histórico e político determinado, num fluxo contraditório de adequação ao capital internacional que se globaliza e de respostas práticas as mobilizações sociais pela garantia de direitos sociais, civis e políticos que pôs fim ao período autocrático no Brasil, na década de 1980, cujas conquistas estão expressas na Constituição Federal em 1988.

Dentre os vários avanços, por conta do conteúdo deste artigo, priorizaremos a inserção da categoria Território na política de assistência social, que, do ponto de vista legal, expresso na Lei Orgânica da Assistência Social (1993), como base de organização do SUAS (2005), pode ser compreendido dentro do processo de descentralização da gestão entre os níveis federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, tendo como desafio a operacionalização da política em âmbito local, não de forma focalizada, mas integrando as demandas particulares de cada território, partido do que é local para o global de forma horizontalizada, e não verticalizada do topo para a base da pirâmide social.

Numa perspectiva filosófica, presente nos recentes e ainda incipientes estudos sobre a territorialização das políticas de proteção social, dentre elas a assistência social, o território é, para alguns autores, o “chão” das políticas sociais, inspirados na ideia de território usado de Milton Santos, concepção presente em estudos como os de Aldaiza Sposati e Dirce Koga, assistentes sociais dedicadas ao estudo da proteção social a partir do território, cujas análises auxiliam no aprimoramento da gestão governamental da PNAS e do SUAS, junto a uma enorme gama de autores comprometidos com essa política.

Abreu (2015) chama atenção para o trato da categoria território na área do Serviço Social, para o risco da não observação do método de análise crítico dialético que orienta o Projeto Ético- Político da profissão, associado a um projeto societário alternativo a ordem do capital e não que reforce a sua manutenção, pois, segundo a autora,

Localizamos abordagens que privilegiam os indicadores sociais, com base na estatística aplicada ao georeferenciamento, e que em geral dão ênfase às desigualdades sociais, pobreza e “vulnerabilidade” e à busca de sua superação pela via da cidadania, das ações dos sujeitos e do direito social. Via de regra, tais abordagens, hoje hegemônicas, têm como último horizonte a inserção ou “inclusão” de comunidades e sujeitos na dinâmica do capital e do Estado burguês. (ABREU, 2015, p. 2).

Para a autora, há o contraponto dessa compreensão de território, que para ela é numa perspectiva integracionista ou messiânica do sistema. Esse contraponto se dá numa análise do Território a guisa da teoria marxista da crítica da economia política, através da qual o território pode se constituir como elemento central fomentando a ampliação das políticas públicas universais e um novo “terreno” para a luta de classes (idem). Para a autora, é preciso aprofundar a análise das relações capitalistas de produção do espaço (Harvey, 2005), na atual fase de acumulação flexível, sustentado pelas teses pós-modernas, e indicar a indissociabilidade entre trabalho e questão social, conteúdos que, dentre outros, são necessários para debater a dimensão territorial das políticas de proteção social.



### 3. RESULTADOS E CONCLUSÕES

Trazer a categoria território dentro da proteção social brasileira é, sem dúvidas, desafiador. O desafio estava, num primeiro momento, em compreender o território para além da delimitação de um espaço, para compreender que ele se refere ao uso desse espaço pelo homem através do trabalho e das relações sociais que se estabelecem a partir dessa ação, seja ela social, econômica, política ou cultural.

Num segundo momento, o desafio estava em identificar que em cada território, o lugar, apresenta e representa diferentes expressões da “questão social” e, portanto, as respostas práticas devem estar condicionadas a tal realidade, mas ancoradas em respostas ideopolíticas numa perspectiva totalizante dos determinantes estruturais comuns a todos os territórios: a luta de classes no modo de produção capitalista, sobretudo em sua fase de acumulação flexível sob os paradigmas da globalização que tencionam as relações no território, intensificando as desigualdades sociais através dos desmontes de direitos pautados na agenda neoliberal.

Consideramos a necessidade de aprofundamento do debate, não sendo possível nesse breve trabalho, para o desvelamento das contradições que lhe conferem um caráter totalizante. Ainda, faz-se necessário aprofundar as discussões e os embates teóricos, metodológicos e políticos a fim de dar substância à temática da proteção social e do território no Brasil contemporâneo, de forma a nos auxiliar na compreensão dos processos da vida social em curso. Processos tais que causam perplexidade associadas a análises causais e superficiais da realidade, dissociadas do modus operandi do ordenamento social que estamos inseridos.

#### 4. REFERÊNCIAS

ABREU, Maria Helena Elpidio. Território e Política Social no Contexto da Ideologia Neodesenvolvimentista no Brasil. *4º Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais*. Disponível em: <http://cress-mg.org.br/hotsites/Upload/Pics/ae/ae8d522a-c8bc-4295-8df0-0fa8473977e5.pdf>. Acesso em: 20/11/2018.

CONSERVA, Marinalva (org). *Multiterritorialidades e os desafios da Proteção Social no Brasil e na Europa*. 2ª Edição revista e ampliada: CCTA/UFPB e A UNIÃO, João Pessoa (2018).

HARVEY, David. *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

LEFEBVRE, Henri. *A produção do espaço*. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006.

MOTA, Ana Elisabete (org). *O Mito da Assistência Social*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. In: *Temporalis*, ano 2, n. 3, jan./jul. 2001.

PEREIRA, Camila Potyara. *Proteção Social no Capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes*. *Tese de Doutorado*. Universidade de Brasília – UNB, 2013, 289 f.

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

\_\_\_\_\_. A produção das estruturas territoriais e sua representação. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (org). *Territórios e Territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 17-35.

SAQUET; Marcos Aurélio; SILVA, Sueli Santos da. Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território. *GEO UERJ* – Ano 10, v.2, n.18, 2º semestre de 2008. P. 24-42.

SANTOS, Milton *et al* (org.). *Território: globalização e fragmentação*. – 4. ed. – São Paulo: Editora HUCITEC, 1998.

\_\_\_\_\_. *Por uma Geografia Nova: da crítica da Geografia a uma Geografia Crítica*. – 6. ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SILVA, Emanuel Luiz Pereira da. *Territorialidades e Proteção social: Conflitos Socioambientais Indígenas Vivenciados na Pesca Artesanal no litoral norte da Paraíba*. 229p. 2016. *Tese (Doutorado em Serviço Social)* – Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SILVA, Emanuel Luiz Pereira da *et al*. *Expressões Territoriais e Socioambientais da Proteção Social*. In: CONSERVA (org.). *Multiterritorialidades e os desafios da Proteção Social no Brasil e na Europa*. 2ª Edição revista e ampliada: CCTA/UFPB e A UNIÃO, João Pessoa (2018), p. 84-106.