

Território e gestão de políticas sociais

Territory and management of social policies

Aldaíza Sposati*

Resumo:

Este artigo se desenvolve em três movimentos. Inicialmente, situa o território como construção histórica e distingue essa leitura das que o tratam como um lugar, uma área de abrangência sob um dado limite geográfico. Atribui caráter fundamental a essa distinção para o exame da relação território e política social, e evidencia que esta não se limita à localização de equipamentos sociais, pois se diferencia do formato de operação de políticas sociais sem território, cuja lógica de gestão é padronizada e tem caráter homogêneo de procedimentos, como acontece em operações de agências financeiras. No segundo movimento, põe em cena a relação entre os agentes institucionais dos serviços sociais e os cidadãos que os utilizam por viverem no território onde tais serviços são disponibilizados. Por último, destaca elementos constitutivos dessa relação, como: o reconhecimento da heterogeneidade como expressão de identidades singulares; e a trajetória de constituição de um território, que incide na trajetória dos que nele vivem, sendo, assim, por estes influenciada.

Palavras-chave: conceito de território, território e serviços sociais, lógica de gestão social e território, identidade e território

Abstract:

The article developed in three movements. The territory building is historical construction and distinguishes this reading of which treat the territory as a place, a coverage area under a given geographic boundary. Assigns key character that distinction for the examination of the relationship territory and social policy. Shows that she is not limited to location of social equipment, and distinguishes it from the social policies operation format without territory, whose management logic is standardized, have homogeneous character of procedures, with similarity to financial agencies operation. In the second movement puts in scene the relationship between institutional agents of social services and the citizens who use them for lives being him. Finally highlights the constituent elements of that relationship as: the recognition of heterogeneity as an expression of singular identities; and the territory trajectory constitution that focuses of living on it, and these influenced by these trajectories.

Key words: concept of territory, territory and social services, management social logic and territory, identity and territory

* Professora titular da PUCSP, do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social, e do Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais – PUCSP/INPE. aldaiza@sposati.com.br

Introdução

A concepção de território supõe movimento, isto é, a concepção de território não se confunde com uma área de abrangência, que embute a definição de um dado volume de população ou mesmo o estabelecimento de um espaço geográfico resultante de um dispositivo jurídico estatal. Neste sentido, é preciso ter claro que o território contém uma dimensão histórica, pois se constitui e constrói sua identidade em uma dinâmica de relações. Assim, é o processo que define a trajetória do território, e esse processo se reflete na trajetória dos que nele vivem, mas também é demarcado pelas trajetórias dos sujeitos nele 'abairrados.'

Território é mais do que um *lócus*, no sentido de definição de um lugar, não é algo estático como um endereço ou uma nomeação. Ainda que estes atributos façam parte do território, sua caracterização ocorre por vivências, significados e relações que constroem identidades individuais e coletivas.

A propósito do objetivo deste texto, é preciso afirmar que a expressão concreta das políticas sociais, no território, ocorre por meio de seus serviços, distribuídos pelas áreas de uma cidade. Os serviços e sua dinâmica de atenção são sua expressão real, a partir da qual o cidadão forma um juízo sobre uma dada política. A concepção, aqui posta, pode ser esclarecida por uma analogia com as concepções de equipamento e serviços.

Desde os anos da ditadura militar, foi disseminada a concepção de equipamentos sociais. A exemplo, foi marcante a ideia de implantação de Centros Sociais Urbanos-CSU, depois reconhecidos como "elefantes brancos", pois sua dinâmica de uso e manutenção se apresentava inviável para as prefeituras e vazia de significado para a população. Edificações de grande porte, descoladas da vida de quem estava a seu redor, na maioria das vezes, sem disponibilizar de creches, serviços de saúde, entre outros, o CSU terminou por simbolizar o que veio a ser nominado de "visão equipamentista" do gestor, isto é: o uso de recursos financeiros para contratar uma empreiteira para a realização de uma edificação, independente de sua finalidade e importância para a população, que apenas deixava a marca e o nome de quem a autorizou, em uma placa. Ter um prédio não significa ter um serviço. Ter um prédio não significa efetivar direitos de cidadania. Estes só ocorrem quando da instalação da dinâmica de atenção, ou seja, quando se efetiva a relação entre os agentes que operam o serviço e a população usuária.

Esta distinção é muito importante no campo da política de assistência social, pois, correntemente, se confunde a presença de uma entidade social, num dado local, com a presença de um serviço. Nestas situações, não é difícil ocorrer a substituição da presença do cidadão, como demandatário ou como usuário, pela entidade social.

Um equipamento é uma edificação, um prédio, um endereço, que pode estar aberto ou fechado, ter paredes ou não, ter teto ou não, pode ou não ser adentrado. Trata-se de um lugar que só será um serviço na medida que desenvolver uma ação, uma relação que é realizada entre agentes institucionais e cidadãos que a ele se dirigem.

É bastante enganoso nominar um equipamento como serviço, ou vice versa, sem avaliar se ele possui, de fato, equipes habilitadas para seu funcionamento. Como é enganoso, também, nominar serviços como equipamentos, pois estes são edificações ocas de presenças. De fato, há muitas ocorrências de desertificação de profissionais em muitos serviços. Por sua vez, pode-se verificar, facilmente, que há inúmeros equipamentos que, dificilmente, se tornarão serviços, uma vez que foram somente edificadas, mas nunca entraram em funcionamento.

O conceito de território, no singular ou plural, refere-se a uma concepção dinâmica, tanto do ponto de vista geográfico, como histórico, político e sócio-relacional.

Não é raro encontrar quem considere constituir uma leitura crítica a aplicação da concepção de território como algo que segrega, fecha, aparta alguém ou alguns em um dado lugar ou área de abrangência. Os que assim se pronunciam revelam desenvolver uma leitura a-histórica da concepção de território, o que não deixa de ser um contrassenso, pois o sentido histórico é constitutivo de território. Considerá-lo como guetização, *apartheid* delimitado por força ou poder externo, é adotar como conceito uma antítese, na medida que o considera uma categoria congelada, sem vida, geradora de imobilidade.

A leitura da segregação, no mundo povoado de acessos e comunicações do século XXI, é, salvo raras exceções, inverossímil. Você pode estar parado em algum lugar, mas se comunicar com inúmeras partes do mundo. Processos de territorialização contêm, em si mesmo, processos de desterritorialização, pelo conhecimento e por relações. Quando, por exemplo, são analisadas as conexões entre unidades epistêmicas, ocorre um espriamento de interesses entre diversos territórios. Desta forma, um dado interesse comum pode, ao mesmo tempo, territorializar ou desterritorializar.

Estabelecer um determinado espaço de referência não significa criar isolamento ou barreiras. Pelo contrário, referir-se a um espaço vinculado a um conjunto de interesses ou características é uma forma de identificá-lo, o que abre a possibilidade de sua conexão com base no reconhecimento social. Essa conexão é a antítese da segregação, podendo, inclusive, ser um passo no caminho de uma ação política ou de uma estratégia, dentre diretrizes políticas de ação.

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

Claude Raffestin (1993), analista francês, destaca o caráter político do território, ao reiterar a concepção de Lefebvre, segundo a qual, o território é um espaço modificado pelo trabalho, que revela as relações de poder que o produzem, sobretudo, as expressões do cotidiano dos que nele vivem. Para Raffestin (1993), a territorialidade adquire um valor particular na medida que reflete a multidimensionalidade do “vivido” territorial pelos membros de uma coletividade.

Saquet (2013, p. 75) corrobora a perspectiva de Raffestin (1993), ao assinalar que o “território é objetivado por relações sociais, de poder e dominação, o que implica a cristalização de uma territorialidade, ou de territorialidades no espaço, a partir das diferentes atividades cotidianas”.

Raffestin (1993) vincula, fortemente, território e poder, expressando sua presença em todas as escalas espaciais e sociais. Nessa perspectiva, as práticas espaciais contêm malhas, nós e redes, que constituem o território como materialidade. Portanto, a territorialidade é, de certa forma, a “face vivida” e a “face agida” do poder.

Analisar o território, nessa perspectiva, implica um esforço para realizar a apreensão das relações sociais recolocadas em seu contexto espaço-temporal e sócio-histórico. Neste sentido, trabalhar a categoria território significa, ao mesmo tempo, reconhecer sua particularidade e suas possibilidades de conexão. Outra analogia pode, aqui, ser realizada: a identidade de cada um é resultante de um processo relacional, pois a identificação da individualidade decorre da conexão com os outros. Assim, é pela realização de conexões que ocorre o reconhecimento da particularidade da identidade.

É preciso reafirmar que conhecer a particularidade de um território não significa extraí-lo ou apartá-lo da totalidade. Não significa exortá-lo da relação da classe social que vive do trabalho, pelo contrário, significa inserir, concretamente, o cotidiano do homem ou da mulher que vive do trabalho e o que este/a oferece, enquanto padrão de dignidade e condição humana de viver.

A partir da concepção de território e da categoria território, aqui apresentadas, é preciso situar a conexão existente entre estas e as políticas sociais. Nessa direção, parte-se do entendimento de que, para as políticas sociais, o território, para além de um espaço geográfico, é um chão histórico, marcado por múltiplas relações, que materializa a identidade de uma dada política social, no cotidiano relacional da vida das pessoas.

Políticas sociais e território: entre o estranhamento e o fortalecimento

A expressão das políticas sociais nos territórios se dá pela presença de serviços sociais, operados por agentes que assumem a figura de agentes públicos, para o atendimento da população que ali vive.

A concepção de território aplicada às políticas públicas, às políticas sociais brasileiras, evidenciou-se, nas décadas de 1970, 80 e 90, pela luta dos movimentos sociais que exigiam o cumprimento, pelo Estado, de suas responsabilidades em relação aos direitos sociais. O poder do território expressou-se, por exemplo, em lutas para que os trabalhadores dos serviços em implantação fossem arrebanhados no próprio bairro onde o serviço estava sendo instalado. O argumento utilizado pelo movimento era o de que o trabalhador, que possuía identidade histórica com os moradores locais, poderia responder, mais adequadamente, às necessidades e características da população.

A maioria das análises realizadas no período se referem ao pleito da municipalização das políticas sociais como forma de aproximação do cidadão da dinâmica decisória. Os movimentos sociais, nesse período, insistiram na participação local e na demonstração de que os usuários tinham capacidade de participar das decisões que lhes diziam respeito. Segundo interpretação de alguns analistas, esse movimento teve dupla intencionalidade: de um lado, correspondia aos anseios populares de democratização da gestão, de outro, era uma resposta aos interesses de desoneração do estado, em nível nacional e regional, que buscava atribuir a responsabilidade social para o estado local. Seria legítimo, caso o

federalismo fosse um compromisso interinstitucional, que incluísse a partilha de responsabilidades sociais, entre elas, a do financiamento dos serviços e das políticas sociais.

A proposição de municipalização levou, de fato, à prefeiturização, ou seja, ao atribuir aos municípios a responsabilidade pelos serviços sociais básicos, as gestões estaduais sentiram-se desobrigadas de carrear recursos para tal finalidade, o que se caracterizou como um retrocesso.

As limitadas condições financeiras das prefeituras somadas às disposições da lei de responsabilidade fiscal, que limitam a contratação de servidores, fator fundamental para a implementação de políticas sociais, certamente, foram consideradas estratégicas para os neoliberais. A transferência de competência para o município, no que diz respeito à responsabilidade em efetivar a rede de serviços sociais no país, iria levar a uma redução da presença e do ritmo da ação estatal no campo social. Com isso, interesses neoliberais estariam sendo implementados no sentido de manter a direção rumo a um estado mínimo.

Esta constatação leva ao entendimento de que o neoliberalismo, no Brasil, não opera, propriamente, o desmonte social, mas o travamento das condições necessárias para a efetivação dos serviços, pois, em ritmo acelerado (tipo construções estádios da Copa do Mundo), tem implementado rede de creches, de escolas de ensino médio, de serviços de saúde e de cultura, entre outros, que, são fortemente reclamados pela população após 25 anos da CF-88.

A condição de ente federativo atribuída ao município é resultado da CF-88, que o elevou à categoria de Estado Municipal. Esse grau de poder só é localizável, em nível mundial, em Costa Rica, na América Central, e na Rússia. A gestão local com poder legislativo e executivo é uma particularidade brasileira que ocorreu a partir do final do século XIX. O Brasil é um país presidencialista e sua organização, como Estado, difere da de países parlamentaristas, como Portugal, por exemplo, onde as Câmaras têm um caráter fiscalizador; os vereadores, como conselheiros, têm responsabilidade por acompanhar as decisões no âmbito de seu pelouro, isto é, do ramo de administração da cidade a que se filiam.

No período constituinte, o serviço básico de saúde foi instado a instalar conselhos cogestores de unidades básicas que incluíssem a representação de moradores. A prática

não se difundiu por todo o Brasil e, por vezes, só em partes de uma cidade, quando tais serviços se instalavam em territórios onde havia maior articulação entre moradores cientes de sua autonomia e direitos. A saúde, como campo de apropriação de cuidados pelo usuário, como parte do seu processo de trabalho, mostrou-se, historicamente, mais aberta a relações horizontais. Mais do que isso, a introdução da epidemiologia e, ainda, a formação de profissionais direcionados à saúde coletiva geraram a cultura da leitura de grupos populacionais a partir de seu território de vivência. Pode-se afirmar que procedimentos voltados para identificar percursos de incidência de determinadas doenças ou de fatores que a provocavam facilitaram a formação da cultura institucional com capacidade de identificar heterogeneidades.

Abertura para o conhecimento de heterogeneidades e singularidades: dimensão fundamental para o estabelecimento da relação entre os serviços que concretizam políticas sociais nos territórios

Pode-se afirmar que os serviços educacionais, em particular, a escola, que tem maior capilaridade dentre todos os serviços básicos, vem de outra matriz relacional. Primeiro, pelo fato de que, historicamente, a relação com a família da criança teve, como espaço institucional, as “caixas de pais e mestres”, que realizavam o recolhimento de contribuições para suprir a baixa capacidade de consumo de algumas famílias, de modo a garantir materiais e uniformes aos alunos. Portanto, havia uma relação com os moradores do território recortada pela (IN)capacidade dos mesmos. Segundo, pelo próprio caráter da política, que, ao ser destinada a transmitir conhecimentos, superar a ignorância, impregna a relação com os personagens do território pelo afastamento: o agente institucional se apresenta como alguém superior aos que vivem no local, o que reforça a relação pautada em traços elitistas. O afastamento entre a dinâmica do serviço e a dinâmica da população, nessa situação, é reforçado pela materialidade do processo educacional, assentado em currículo genérico de conhecimentos, o que estimula a cultura da homogeneidade e, conseqüentemente, desistoriciza as territorialidades.

Os que vivem em um dado local, ao se relacionarem com os serviços educacionais, são considerados como os que sabem menos. Pode-se tomar como exemplo a relação entre os agentes de creches e as mães das crianças. Não raras vezes, desenvolve-se, nesse

espaço, uma relação de litígio. As mães são consideradas desleixadas, desatentas às necessidades da criança e, não raras vezes, negligentes. Registra-se a tendência da relação por afastamento, por barreiras, e não pela alteridade.

O período dos movimentos sociais ativos pela implantação de unidades de saúde, creches, unidades habitacionais, que, ao mesmo tempo, reivindicavam uma gestão mais próxima do cidadão, ficou conhecido por municipalização. O mantra do momento era a municipalização. Os movimentos sociais no país, embora não de forma homogênea, requeriam uma aproximação da participação na gestão, com o argumento de que a ausência do estado, em seus compromissos sociais, o afastava do conhecimento e da cultura de valorização e reconhecimento das características locais da população.

Uma breve digressão sobre a questão do território, em áreas consideradas rurais, mostra que, ao contrário do urbano, o rural é o espaço das propriedades e dos proprietários. A propriedade da terra tem valor soberano e distingue propriedades e proprietários. Estradas vicinais são concessões de proprietários. Não há espaço público. A marca da área rural é a de ausência de espaço público, ela é, imperativamente, privada, avizinhandos os donos de terra.

A cidade, por contraponto, tem a libertação de espaços públicos, seja pelos serviços, mesmo que nem sempre bem feitos, seja pela praça, mesmo que maltratada. No meio rural, espaços são concessões de proprietários. Para o trabalhador rural do tipo boia-fria, sua vida se dá entre os dois espaços, mas, em geral, os horários de funcionamento dos serviços públicos da cidade não são compatíveis com seus horários de trabalho. No seu vai e vem do campo para a cidade, sai quando ainda está tudo fechado e volta quando tudo já fechou.

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

Conhecimento da história da ocupação do território e sua trajetória: chave para a discussão da relação território e políticas públicas

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

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

Ao se refletir sobre o território, busca-se identificar o que é comum a uma coletividade: a presença de serviços; as condições objetivas das ruas, dos espaços; a presença da violência e de equipamentos de segurança; e a construção histórica, que é fundamentalmente relacional.

Gestão social e agentes dos serviços sociais

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

Ao se dedicar a atenção à gestão dos serviços, é preciso cuidar para não se adotar uma postura de afastamento do entendimento de que o serviço é uma expressão concreta da política para a população. Outro cuidado é o de não tomar a discussão da gestão como um internismo, que se ocupa em verificar como se dá a inter-relação entre os que trabalham em um dado serviço e os representantes dos níveis médio e superior.

Há que se ter claro que, nos mais altos níveis de gestão, a categoria território fica diluída, ao contrário do que se dá com quem está, efetivamente, em campo, atuando na vivência e no vivido.

Ao se estabelecer um vínculo entre os elementos destacados e o processo de gestão social, evidenciam-se as características relacionais em que se fundamenta o modo nominado como gestão social. As considerações, até aqui destacadas, buscam demarcar que os elementos relacionais são chave para o desempenho dos serviços atinentes às políticas sociais. Por quê?

As políticas sociais operam com conhecimentos sobre o humano em múltiplos sentidos. Envolvem mais força de trabalho humano e conhecimento relacional. A política econômica pode se abster das relações, mas não dos interesses (é claro), pois usa cálculos, equações, abstrações ou mediações que a afastam do contato humano, embora os indivíduos sejam tocados pelo resultado de suas decisões (claro que não se está dando o mesmo estatuto a representantes de *lobbies* e usuários). Políticas sociais (ainda que mediadas por serviços) envolvem relações humanas reais, o que coloca, como ponto-chave, a discussão da relação território e políticas sociais.

A gestão da política social depende de agentes, de processos, de saberes, de experiências. O trabalho dos agentes não é controlável como um formulário, uma regra bancária de procedimento etc. O profissional não é um robô a quem se impede a capacidade de pensar. Ele não é um digitador de dados a serem pensados distantes dos territórios onde foram produzidos, que devem ser convertidos em homogeneidades irreais.

O princípio da robotização do trabalho de ponta impede que o profissional pense, expresse suas observações e tenha espaço para analisar a realidade local. A robotização - no âmbito de profissionais analistas do serviço social, tem uma das piores expressões, pois este é um agente terminal das políticas sociais (isto é, sob uma leitura verticalizada e imperativa do processo de trabalho) -, ocorre na sala do médico, na sala da enfermagem, na sala do CRAS, quando ali não se realiza, de fato e de direito, uma relação ética de respeito e dignidade.

A robotização do trabalho do profissional desumaniza o usuário do serviço, pois este é coisificado, sendo reificado como mais um número, mais um prontuário, mais um NIS.

Em linguagem fenomenológica, ele entra em suspensão, não aterriza, não se territorializa, não é parte do todo com quem convive cotidianamente.

Políticas sociais sem território

Como mencionado no início deste artigo, a expressão das políticas sociais nos territórios se dá pela presença de serviços sociais, operados por agentes que assumem a figura de agentes públicos, em relação à população que ali vive. Todavia, há formas de políticas sociais que não chegam a se territorializar, pois operam com base em critérios homogêneos, sem considerar as condições objetivas do lugar onde vivem as pessoas ou sem considerar se estas afetam ou não o resultado da política.

A ausência de relacionamento com os beneficiários do serviço é a negação da dimensão coletiva que o território pode trazer. Conhecer as condições objetivas de vida, as desigualdades postas em uma realidade, torna mais difícil a expressão de leituras moralistas, como a de que as mães são negligentes, entre outras tantas.

Retirar o indivíduo de suas condições objetivas, de seus avizinhamentos, de sua paisagem, do ambiente que este identifica como seu, que reconhece e particulariza, sem dúvida, é um procedimento de negação da cidadania e do significado de sua existência.

A referência, neste estudo, é, sobretudo, a de políticas sociais monetarizadas, isto é, que transferem valores financeiros ou em espécie e veem o território como variável homogênea e secundária, pois variável central é o acesso ao mercado e a capacidade de consumir.

É óbvio que nem todos os modos com que as políticas sociais se acercam da população têm o território por chão real. A princípio, a única política social com tal característica é a previdência social, ou o seguro social público, que se acerca de um percentual da população que possui a relação de trabalho formal e é contribuinte previdenciária. Essa política não se equaciona ou se analisa por territórios.

As agências do INSS administram benefícios e atendem os que dela necessitam, por meio de agendamento de horário, sem qualquer relação com o local de moradia do solicitante. A operação dos benefícios se dá em rede bancária ou casas lotéricas, sem, portanto, qualquer relação pessoal com o beneficiário. A lógica do benefício considera que, quanto mais distante do contato humano, mais isonômica e mais incorruptível será a

dinâmica da atenção prestada. O benefício é efetivado pela lógica da operação bancária. A relação instala-se pelo preenchimento de cadastros, de fichas, como em um banco, aos quais são anexados documentos (conta de luz comprobatória de residência, carteira de identidade etc.). Quando os cadastros são aprovados, o beneficiário recebe um número de conta que pode ser acionado em diferentes locais, por meio computadores, ou seja, meios virtuais, assim, não é necessária uma relação presencial. Embora a atenção seja denominada como social, sua lógica de operação é econômico-financeira. Há um cartão, com o qual se vai ao caixa, eletrônico ou não, ou a uma casa lotérica, e lá se pode até inserir uma bandeira de crédito, até mesmo no caso do cartão do Bolsa Família.

Nesse contexto, a operação por benefícios não exige que o agente institucional conheça o território. Para que isso ocorra, é necessário vincular outro serviço ao beneficiário. No caso do Bolsa Família, há as condicionalidades em relação à educação e à saúde, entretanto, o agente institucional não necessita conhecer o território onde o beneficiário deve cumpri-las, pois sua função não tem vinculação alguma com o endereço de moradia deste. A busca pelo serviço é individual e o estado, ao exigir o cadastramento em agências do INSS, não considera se há a oferta de tais serviços no território do solicitante, o que acaba por causar sofrimento à população.

A política pode ter o selo de “social” sem operar, de fato, por meio dos princípios da gestão social. Ela pode, como nos casos acima relatados, operar de forma não relacional e profundamente burocrática.

A marca que se destaca na gestão massiva de benefícios é a do estranhamento entre o benefício e as condições objetivas em que vive o beneficiário. A ruptura com esse estranhamento é a ruptura com o conceito de agência. Há, aqui, outra questão-chave. O serviço público é parte do dever do Estado e, por isso, é afiançador de direito de cidadania. O direito está com ele, o serviço, e não com o agente que está em operação. O estranhamento faz com que se entenda que o agente ou operador do serviço é quem tem o poder, a autoridade, ou seja, é quem detém algo superior em relação aos que buscam a atenção.

A modo de conclusão

Trabalhar com a categoria território não significa desligar-se do princípio da totalidade, como não significa crer, de forma messiânica, que, com base no território, pode-se construir a emancipação da sociedade em relação ao capital. O que se busca são formas de ruptura com a fragmentação das condições de vida. Neste contexto, a leitura da vida cotidiana de um coletivo é uma mediação significativa.

Nessa perspectiva, olhar para o território como uma síntese da dinâmica de relações de um coletivo, conforme já citado início deste artigo, evidencia a concretude da vida cotidiana desenvolvida no chão da cidade. Em cada pedaço de uma cidade, ocorrem múltiplos processos. Um deles pode estar marcado por um programa habitacional, ou por uma ocupação, assim, terá outra dinâmica, outras variáveis que estão se colocando para a permanência de famílias.

O que se está propondo é que se desenvolva uma preocupação com as condições coletivas de vida de quem habita em um território, que se considere o conjunto dos serviços sociais públicos e não somente aquele em que se está inserido profissionalmente, para que se possa analisar a expressão concreta das políticas sociais como parte das condições objetivas de um território. Considera-se que, no trabalho efetivo nos territórios, ocorre uma secundarização da categoria político-social e a primazia de sua expressão, nos serviços, como sua feição real e concreta para o cidadão. A política social, em si, não aterra, não tem chão.

Não há como construir uma relação democrática sem procurar entender as interações que se dão em um determinado espaço/território, onde está instalado um determinado um serviço social público. Como já dito anteriormente, a política social expressa-se, concretamente, por meio de serviços distribuídos (bem ou mal) em espaços. Portanto, discutir território e política social supõe ter presente a prévia análise sobre os modos como cada política social se aproxima da população.

Construir relações intersetoriais exige a superação da perspectiva abstrata da direção intersetorial, de modo a caminhar para suas condições objetivas e reais. A perspectiva setorial, com base no real, exige que se conheça, por exemplo, a abrangência de cada escola, creche e serviços de saúde, no território. É preciso um investimento em articulação das dinâmicas e das abrangências dos serviços para que se possa desenvolver um processo de relações que desencadeie: uma pactuação a partir do conhecimento das

demandas; uma aproximação com interlocutores da população; estímulo à possibilidade de gestão participativa; e a criação, por exemplo, de um conselho territorial do conjunto dos serviços. É preciso entender como é que os diversos serviços se apresentam para a população e que concepção esta manifesta sobre eles, assim como, a concepção de quem trabalha nos serviços sobre a população.

Referências

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

SAQUET, M. A. *Abordagens e concepções de território*. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

Recebido em: 12/11/2013

Aprovado em: 10/12/2013