

## Artigos Livres

# Políticas sociais e o território: do “fetiche” a sua ressignificação

Social policies and the territory: from “fetish” to its meaning

Renata Silva Barbosa<sup>1</sup> 

<sup>1</sup> Universidade Federal de Pernambuco , Recife, PE, Brasil

## RESUMO

A Ciência Geográfica tem como um dos conceitos-chave o território, que é compreendido como um espaço delimitado, nas mais variadas escalas e tempo, por vários atores sociais, a partir das relações de poder. Logo, torna-se um conceito revelador das realidades existentes, pois compreende como os espaços são dominados e apropriados, a partir das funcionalidades e/ou simbologias empregadas, e quais os atores sociais responsáveis por esses processos territoriais. Dito isto, o artigo tem como objetivo analisar como o território (termo exaustivamente inserido nas leis e políticas sociais) passa desse caráter fetichizado para revelador dos contextos sociais, possibilitando ações mais efetivas das políticas sociais de proteção das crianças e dos adolescentes em situação de rua. Fazendo essa análise, parte de uma reflexão maior, da pesquisa da tese. Assim, tem-se como resultado que o território, enquanto conceito geográfico, pode contribuir para revelar as realidades sociais (suas demandas e carências) da população infanto-juvenil em situação de rua, possibilitando ações mais efetivas das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Território; Políticas sociais; Crianças e adolescentes

## ABSTRACT

Geographic Science has as one of the key concepts the territory, which is understood as a delimited space, in the most varied scales and times by several social actors, from the power relations. Therefore, it becomes a concept that reveals existing realities, as it understands how spaces are dominated and appropriated, based on the functionalities and/or symbologies used, and which social actors are responsible for these territorial processes. That said, the article aims to analyze how the territory (a term that is exhaustively inserted in social laws and policies) goes from this fetishized character to reveal the social contexts, enabling more effective actions of social policies for the protection of street children and adolescents. Making this analysis part of a bigger reflection of the research of the thesis.

Thus, the result is that the territory, as a geographical concept, can contribute to revealing the social realities (its demands and needs) of the children and youth population on the streets, enabling more effective actions of public politics.

**Keywords:** Territory; Social politics; Children and adolescents

## 1 INTRODUÇÃO

A sociedade moderna é calcada na propriedade privada, na produção, no comércio e no poder do Estado, como discorre Friedrich Engels (1990). Assim, com o declínio da estrutura familiar baseada na subsistência (dando início à produção de excedentes), surge a sociedade moderna. A partir dessas transformações na organização social, temos uma sociedade dividida a partir das classes sociais, que não é mais fragmentada apenas pela produção. No qual o Estado é o da classe dominante, “essencialmente máquina destinada a reprimir a classe oprimida e explorada” (Engels, 1990, p.187).

As ideias liberais que prevaleceram no período entre o final do século XIX e início do século XX, as quais constituíam o Estado mínimo (organizador), tendo o mercado como um “regulador ‘natural’ das relações sociais”, fizeram com que o indivíduo fosse identificado a partir da relação de produção, excluindo-o “tanto da própria produção quanto do usufruto de bens e serviços necessários à sua própria reprodução” (Cunha e Cunha, 2002).

O sistema capitalista imbuído das ideias liberais e, posteriormente, das ideias neoliberais, implicou em transformações na estrutura e organização das relações sociais, bem como da proteção social, que deixa de ser “comunitária” (Igreja, família, senhores feudais) para ser incorporada à instituição Estado, cabendo a este garantir o bem-estar social, a partir das demandas sociais dos modos de vida. Desta forma, as “novas” relações entre capital-trabalho e destes com o Estado fizeram com que se admitissem a necessidade do Estado como um “mediador civilizador”.

Behring e Boschetti (2011) ressaltam que não se sabe exatamente quando o Estado começa a agir através de políticas sociais, como “mediador civilizador”, porém, “...como processo social, elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classes e do desenvolvimento da intervenção estatal” (op. cit., p. 47). As políticas sociais seriam o enfrentamento e/ou as respostas diante de um sistema de produção capitalista que se apoia na relação de exploração do capital sobre o trabalho, excludente, seletivo e desumano.

Logo, as políticas públicas, como consequência das mazelas sociais, não podem ser estáticas, uma vez que se modificam no tempo e no espaço. A sociedade é constituída de forma dinâmica e o processo de formação espacial é relacional, ou seja, há necessidade de avaliação dessas políticas, uma vez que nos encontramos em um constante processo de formação. Nesse sentido, podemos concluir que as políticas públicas são sociais e históricas.

Segundo Freitas *et al.* (2013, p. 93), a política social é um processo que possui um ciclo que vai da implementação à execução e avaliação da mesma. Em contrapartida, outros autores já compreendem um ciclo mais minuciado, como: montagem da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação e avaliação. Nota-se, portanto, a importância em trazer a sociedade para a construção das políticas sociais, em uma ação conjunta e ativa com o estado, pois só neste diálogo participativo pode-se realmente construir ações que intervêm na vida dos usuários das políticas.

Desse modo, objetivando conhecer as peculiaridades de cada espaço geográfico e, conseqüentemente, dos sujeitos (re)produtores destes espaços, a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004, as questões referentes às desigualdades socioterritoriais aparecem de forma contundente. Assim, o termo território passa a ser utilizado frequentemente nas políticas, programas e serviços sociais.

Segundo Silva *apud* Lindo (2015, p. 48), já em meados de 2003 surgiram vários programas do Governo Federal com base em uma perspectiva territorial, pois, mesmo as políticas públicas possuindo, cada uma, suas especificidades, elas partem do

pressuposto de uma definição do recorte espacial (para sua atuação), da priorização das áreas mais pauperizadas (que as caracteriza como políticas focalizadas) e atuação de forma descentralizada das sedes dos programas (uma vez que o fortalecimento dos vínculos comunitários e familiares são priorizados).

Contudo, e apesar da utilização do termo território e de enfatizarem sua importância para maior efetividade das políticas, na prática, poucos foram os avanços em prol das garantias dos direitos fundamentais dos indivíduos. Desse modo, a referida pesquisa enfatiza a importância do conceito geográfico território para a elaboração e a implementação de políticas de assistência social.

Desse modo, e, diante dessas várias concepções, acredita-se ser importante ressaltar, de antemão, que no estudo que segue, o caráter político e social do território será destacado. Visto que as políticas sociais que são elaboradas e implementadas pelo poder estatal, em várias escalas, modificam as estruturas espaciais, interferindo na vida dos indivíduos. Sendo esse “público alvo” das políticas, programas e serviços sociais, consequência de outras complexas problemáticas sociais, que tornam as vidas e relações cada vez mais precárias.

Isto posto, entender o território e seu processo de (des)construção torna-se basilar para ações mais contundentes. Buscando compreender esses processos, a partir das leis e regras, que desembocam em ações estatais (territorializantes), de políticas, serviços e programas sociais. Pontuando que, para o respectivo estudo, foram selecionadas três leis de garantia social. Duas direcionadas para a população infanto-juvenil, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90) e as Orientações Técnicas para Educadores Sociais de Rua em Programas, Projetos e Serviços com Crianças e Adolescentes em Situação de Rua – CONANDA (Resolução nº 183, de 09 de março de 2017); a terceira, que abarca todos os públicos da assistência, a Política nacional de Assistência Social – PNAS/2004.

É importante frisar que se utiliza de trabalhos anteriores (Barbosa, 2011; 2014), para discorrer sobre a importância de considerar os territórios que são (re)produzidos

por essa população infanto-juvenil em situação de rua nos espaços públicos. Logo, almeja-se contribuir para ações mais universais, intersetoriais, que buscam assegurar a proteção integral às crianças e aos adolescentes.

## **2 TERRITÓRIO: UM CONCEITO-CHAVE DA GEOGRAFIA**

O território, como conceito da Ciência Geográfica, sempre esteve envolto com os termos Estado, poder, solo, políticas expansionistas, fronteiras. Perdurando essas relações para o auxílio dos Estados-nações, com controle da sociedade, do solo e dos recursos naturais, fortalecendo grandes impérios. Tendo como o principal interlocutor, Friedrich Ratzel, o conceito de território foi cada vez mais se fortalecendo como conceito político, atrelado às relações de poder, que tinham, o Estado, como único fundador e responsável por manter o controle desses espaços. O território era analisado na escala estatal, no qual não possibilitava sobreposições territoriais.

Nesse momento o conhecimento geográfico desenvolvia um papel importante na conquista e controle dos espaços, conjugando-se as “condições (i)materiais para o fortalecimento da Geografia Moderna, articulada aos interesses do estado e às aspirações da classe burguesa”, como bem pontua Marcos Aurelio Saquet (2013a, p. 30). O território acaba permanecendo mais pela sua função política, diante da necessidade de se manter a organização social existente (Estado, divisão de classe, recursos naturais, poder).

Contudo, no perpassar do tempo, evidenciam-se essas relações de poder que ocorrem também, internamente, nas nações, e não apenas entre as nações. A escala de dominação e poder, os conflitos e o interesse em mantê-los, vão ganhando outros contornos que não apenas da delimitação física do Estado. O poder não se concentra apenas em uma instituição, mas faz parte da coletividade organizada, que podem ser evidenciadas, em movimentos de resistência ou reivindicação, fortalecendo-os enquanto grupo. Por isso, compreender o território apenas como espaço de governança seria esvaziá-lo de sentido, torná-lo um fim em si mesmo.

Assim, e, devido às mudanças políticas, econômicas, culturais, pode-se perceber as alterações sociais, as disparidades socioeconômicas, que impulsionaram uma nova corrente de pensamento crítico, que exigiam dos pesquisadores estudos mais sociais, no sentido de se buscar entender, não apenas os grandes sistemas organizacionais a sociedade, mas, entender os movimentos internos da sociedade, resultado de mudanças, principalmente, econômicas.

Isto posto, desarticular o conceito de território do poder estatal, possibilitando novos caminhos analíticos, foi algo que requereu um aprofundamento crítico sobre as relações sociais, suas estruturas e organizações. Pois, se o conceito de território estava ligado ao poder, sendo este inerente a qualquer relação social, havia outros processos territoriais para além do Estado, ou seja, havia uma justaposição territorial, que ocorria em vários níveis escalares, indo do cotidiano a grandes decisões globais.

Pois, toda ação realizada por um grupo social, buscando a dominação ou apropriação do espaço, para uma determinada finalidade, pode configurar como território. Desse modo, compreender esses processos de territorialização pode ser crucial para o desenvolvimento social, haja vista que podemos entender a dominação social e, ao mesmo tempo, contribuir para sua transformação, como discorre Saquet (2013b, p. 56).

O território como conceito, identificado a partir de vários agentes sociais, possibilitou um maior entendimento sobre as disparidades socioespaciais, sendo uma ferramenta importante para a equidade social. Pois o território é um “espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”, sendo este “essencialmente um instrumento de exercício de poder”, no qual o mais importante é saber “quem domina ou influencia quem nesse espaço, e como?” (Souza, 1995, p.78/79).

Ou seja, o território é construído e reconstruído, nas mais variadas escalas e por diferentes atores sociais. As relações sociais, logo, as relações de poder intrínseca a estas, são fundamentais para os processos de territorialização. Assim, pensar no território significa trilhar caminhos analíticos que possibilitam a compreensão

da formação dos grupos sociais, seus anseios e necessidades. Pois os espaços são territorializados com finalidades específicas, em níveis variados.

Logo, é nesse sentido que o território passa a ser considerado uma ferramenta importante para o desenvolvimento das políticas públicas. Conhecer o território significa conhecer os grupos sociais que o territorializam, os motivos pelos quais o territorializam e como esses grupos se organizam para manter o controle sobre um determinado espaço. Ajudando a compreender a formação histórica, como coloca Haesbaert (2004, p.82), “enquanto relação social, uma das características mais importantes do território é sua historicidade”.

Nesse sentido, Fernandes (2009, p.200) acrescenta que o território passa a ser requerido para as políticas públicas, que são implementadas nos espaços rurais e urbanos.

O território é utilizado como conceito central na implementação de políticas públicas e privadas nos campos, nas cidades e nas florestas, promovidas por transnacionais, governos e movimentos socioterritoriais. Essas políticas formam diferentes modelos de desenvolvimento que causam impactos socioterritoriais e criam formas de resistência, produzindo constantes conflitualidades.

Utiliza-se do território para efetivação das políticas públicas, que conseqüentemente irão (re)produzir novos espaços geográficos e/ou novos territórios. Assim, entender o território torna-se basilar para o desenvolvimento das políticas públicas, tornando-as mais eficientes nas causas a serem solucionadas.

Isto posto, e, entendendo o território sendo construído e desconstruído, nas mais variadas escalas e tempos, por grupos sociais distintos, no qual o poder é imanente a estas relações, podemos compreender como este conceito pode ser útil para as políticas públicas, e, em especial, as políticas sociais direcionadas a população infanto-juvenil em situação de rua. Entender o processo histórico de formação, as causas, anseios, dificuldades e limites desse grupo em especial, torna-se fundamental para elaboração e implementação das políticas sociais, logo, sua eficiência.

### 3 TERRITÓRIO: O “FETICHE” DAS POLÍTICAS SOCIAIS

É sabido que muitos foram os avanços materializados na forma da lei, que a Constituição Federal de 1988 proporcionou. Diante de todos os avanços subsequentes, incorporar o conceito de território na proteção social passou a ser um determinante para ações mais efetivas do Estado. Contudo, devido ao caráter jurídico e físico do território, trabalhado pela política de assistência social, que não conseguiu ultrapassar os aspectos de delimitação de área, temos um conceito geográfico pouco explorado no seu aspecto esclarecedor das relações, organizações, dinâmicas sociais.

O Estado capitalista, de forma contraditória, começa a atuar pela diminuição da exclusão social, tornando as políticas públicas importantes ferramentas para uma maior equidade social. Desse modo, as políticas públicas, para se tornarem mais eficientes, passam a utilizar o território como elemento importante. Lindo (2011, p. 51) destaca que “o uso do território, para além da localização de pessoas, grupos e processos sociais, ajuda a compreender o espaço de produção e reprodução de relações sociais concretas que adquire visibilidade a partir das desigualdades neles presentes”.

Isto posto, e, almejando o entendimento do conceito de território, como ferramenta para compreensão das conjunturas sociais, nos deteremos as essas reflexões tendo como base: o Estatuto da Criança e do Adolescentes (ECA/1990), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e a Resolução nº 183, de 09 de março de 2017. Esse último documento foi sancionado pelo Ministério dos Direitos Humanos e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, aprovando “Orientações Técnicas para Educadores Sociais de Rua em programas, Projetos e Serviços com Crianças e Adolescentes em Situação de Rua”. Logo, são legislações basilares para a ação dos educadores sociais que possuem como público, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

Sendo considerado uma das legislações mais avançadas e completas do Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado logo após a Carta Magna, significou um importante avanço para a proteção integral das crianças e dos adolescentes,



como já mencionado. Sendo a legislação base, para todas as demais ações, o Estatuto, apesar de não utilizar o termo território (de forma clara, no corpo do texto da lei), induz, a partir de alguns artigos e incisos, o território como conceito importante, para o desenvolvimento de algumas ações.

Pois, se no artigo 15º do Estatuto, “a criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis”, para assegurar isto, é preciso minimamente ter conhecimento sobre as realidades vivenciadas por esse grupo populacional. Assim, conhecer os laços comunitários e familiares dessas crianças e adolescentes são elementos importantíssimos para essa garantia.

Porém, como a sociedade é constituída de realidades plurais, com contextos e vivências distintas, ajustar os olhares, com intuito de maior aproximação, para essa população infanto-juvenil torna-se basilar. E esse aprofundamento nas relações sociais não pode ocorrer de forma a encobrir as relações de poder intrínsecas nessas comunidades e famílias. Pois, esse entendimento, não apenas das conexões entre pessoas, mas, da forma como o espaço é territorializado e percebido pelos demais indivíduos, bem como pelo Estado, a partir de infraestrutura, equipamentos educacionais, de lazer, dentre outros, torna-se fundamental para ações concretas, de proteção integral.

Desse modo, fica notória a importância do território, como elemento elucidativo, para a elaboração e implementação das políticas sociais, ou das políticas legislativas que dão suporte para os programas e serviços sociais. Corroborando para esse entendimento, Lindo (2011, p. 64) acrescenta.

Diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explícitas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

Quando o Estatuto afirma a importância de fortalecer os vínculos familiares, comunitários, entender os anseios, desejos, problemáticas sociais, aparecem como elementos importantes para ações contributivas para o desenvolvimento físico, psicológico, social das crianças e adolescentes, os processos territoriais. Tanto, para o conhecimento do público-alvo das políticas, como para a construção legislativa territorializante do Estado, que necessita levar em consideração os processos de “precarização socioterritorial”<sup>1</sup>

Fica evidente, em todo o Estatuto, a importância do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários primários, para que a criança e/ou adolescente, considerados prioridades absolutas do Estado, possam se desenvolver plenamente, sendo assegurada a sua proteção integral. Para que isso ocorra, ou para garantir que isso ocorra, temos a família, a sociedade e o Estado, como as instituições responsáveis por esta população. Contudo, geralmente, temos históricos familiares de violência e omissão, que, devido a ações pouco eficientes do poder público, acabam sendo repassados para as gerações subsequentes. Temos uma sociedade capitalista mais preocupada com a propriedade privada do que com a vida, de uma postura indiferente. E um estado omissor, neoliberal, conservador, no qual se preocupa mais com os aspectos econômicos e morais, em vez das garantias sociais.

Logo, é nesse contexto, do conservadorismo, da meritocracia, que a assistência social, como direito de todos, tenta se manter firme, no propósito de assegurar a dignidade humana. Koga (2011, p. 40) acentua que a nossa formação enraizada é “(...) tradicionalmente autoritária, hierárquica, baseada em um regime patrimonialista e escravocrata. Tais elementos dificultam o debate sobre padrões de civilidade, de cidadania que possam nortear as relações da sociedade brasileira”.

Assim, compreender o território torna-se fundamental não apenas para ações mais efetivas, mas para desconstruir essa estrutura social, carregada de estigmas e preconceitos, que acabam por culpabilizar as vítimas. A construção do território é

---

<sup>1</sup> Termo cunhado por Rogério Haesbaert na obra: *Viver no Limite: território e multi/ transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção* (2014). O poder da precarização é destacado no sentido de que, no processo de resistência, pela produção da vida, essa população em situação de rua, a partir da formação de grupos, (re) existem aos descasos sociais.

social e histórica, na qual enfatiza as relações de poder, que se manifestam simbólica ou funcionalmente. Utilizar-se do território é também colaborar para ações mais universais e menos focalizadas da política social. Koga (2011, p.56), nesse sentido, acrescenta que.

Em contextos de fortes desigualdades sociais, de tendências à focalização cada vez mais presentes nas propostas de políticas sociais, o território representa uma forma de fazer valer as diferenças sociais, culturais que também deveriam ser consideradas nos desenhos das políticas públicas locais.

Com a descentralização e maior autonomia dos estados e municípios, essa aproximação para com as realidades locais foram impulsionadas, entretanto, devido às complexas problemáticas sociais e o anseio da maioria dos gestores em medidas rápidas, algumas soluções acabaram tornando-se superficiais. Desse modo, a importância de considerar as formações territoriais, visando um maior conhecimento dos grupos marginalizados, ganhou poder de lei, com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004.

Sposito e Carrano (2003, p.15) destacam o avanço após a compreensão da necessidade dessa leitura territorial.

Junto ao processo de descentralização, PNAS traz sua marca no reconhecimento de que para além das demandas setoriais e segmentadas, o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração.

Agora, o termo território apresenta-se no corpo do texto, no qual passa a ser considerado como um dos fundamentos para uma boa ação social. É importante ressaltar que o território não é tratado como elemento significativo apenas por aparecer escrito, mas, pelos objetivos, princípios, diretrizes da PNAS, que elucidam a importância de conhecer esses espaços que são delimitados, controlados, apropriados por grupos sociais plurais.

Faz-se necessário o conhecimento aprofundado da sociedade, para o entendimento das necessidades mais urgentes, e, o território, ao possibilitar as respostas a essas questões, passa a ser considerado essencial. Buscando elucidar essa linha de raciocínio, a seguir, o objetivo principal da PNAS/2004.

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

Evidencia-se, então, o conhecimento socioterritorial para elaboração e implementação de políticas, serviços e programas sociais. Sposito e Carrano (2003, p. 16) concluem.

Sobre este princípio, é necessário relacionar as pessoas e seus territórios, no caso os municípios, que, do ponto de vista federal, são a menor escala administrativa governamental. O município, por sua vez, poderá ter territorialização intraurbana, já na condição de outra totalidade que não é a nação. A unidade sociofamiliar, por sua vez, permite o exame da realidade a partir das necessidades, mas também dos percursos de cada núcleo/domicílio

Vejamos, temos a descentralização e a autonomia dos municípios como um ganho para aproximação escalar e conhecimento territorial, que busca garantir de forma efetiva a assistência social para quem dela necessitar. Reforça-se a importância da apreensão desses territórios, em outros níveis escalares, do cotidiano dos indivíduos. Contudo, e apesar de exaltar a importância do território para conhecer os processos de organização social, ansiando a descentralização da política, bem como sua universalização, podemos perceber que na sua aplicação, através dos serviços e programas sociais, há uma lacuna, entre essa política e as ações, bem como o próprio entendimento do que venha a ser o território.

O conceito é mutável, assim como a própria territorialização. Ele se constitui

como parte do espaço geográfico, contudo, mesmo que essa base material seja alterada, o território e essas relações sociais e de poder podem permanecer. É fruto de uma apropriação e dominação do espaço geográfico, entretanto, nem sempre esses limites, demarcações, são visíveis, juridicamente definidas, como no Estado-nação. É fruto de organização, porém, esta pode ocorrer em vários níveis escalares, por vários agentes sociais, e para vários fins, sejam eles funcionais ou simbólicos.

E é nesse sentido que o território se torna um conceito importante para as políticas sociais. Pelo seu caráter de construção social, histórico, conflituoso, contraditório, que compreende os processos de formação social em outras esferas, não apenas de governo. É óbvio que, no caso do respectivo estudo, as políticas sociais vão modificar algumas territorialidades, no sentido de que, essas políticas são ações territorializantes do estado, que vão entrar em conflito com os territórios que são (re) produzidos pelas crianças e adolescentes nos espaços públicos. E esses conflitos e embates mais diretos, muitas vezes até violentos, ocorrem principalmente pelo fato de as políticas, serviços e programas sociais requererem a saída desses indivíduos dos seus territórios (pelos fatos destes serem inadequados para seu desenvolvimento físico, psicológico e social), sem levar em consideração as relações já estabelecidas nestes espaços.

Como já foi destacado no texto, os territórios se justapõem, logo, no mesmo espaço podemos identificar territorialidades diferenciadas, e com funções e cargas simbólicas diferentes. Quando direcionamos aos espaços urbanos, este “hibridismo” territorial ganha maiores facetas devido à sua diversidade. Por ser este, também, um espaço que concentra mais pessoas, mercadorias, serviços, as ações territorializantes do estado acabam se fazendo mais presentes no que tange à população infanto-juvenil. Por serem consideradas prioridades absolutas do estado, as crianças e os adolescentes exigem medidas protetivas que buscam atender por completo os anseios da vida humana. E, é nesse intuito que o PNAS, que não é uma política específica para a população infanto-juvenil, mas, que é a base para assistência social, exalta a importância

socioterritorial (ou, do território, já que este é um conceito social), como essencial para revelar as vivências e carências sociais, de uma população infanto-juvenil marginalizada. Fica nítido, na PNAS, como o território acaba se configurando como insumo para melhorias na aplicação das políticas, serviços e programas sociais. Por isso, o território deve ser apreendido não como elemento jurídico, de gestão, mas como uma leitura das relações sociais. Entender como os territórios, das crianças e dos adolescentes, passam pelo processo de territorialização, desterritorialização e reterritorialização, com funções bem definidas, nas mais diversas temporalidades, irá impactar nessas ações da PNAS, quando materializada em serviços e programas sociais.

Outro aparato legal, de base e importância para a proteção infantojuvenil, se constitui com a Resolução nº 183. Essa é mais específica para a população em situação de rua. Não apenas por ser direcionada às crianças e aos adolescentes, mas por ser um documento de orientação técnica para os educadores de rua. Nesse documento, é extremamente comum encontrar no corpo do texto a palavra território. Pois, como é sabido, a partir das PNAS o território, enquanto termo, passou a ser exaustivamente utilizado.

Essa resolução define o que venha a ser “crianças e adolescentes em situação de rua”, bem como apresenta diretrizes, metodologias para o trabalho a ser desenvolvido pelos educadores sociais. Nesse sentido, o primeiro ponto de destaque está direcionado para a definição do trabalho dos educadores sociais, no qual conclui.

Enquanto prática, a Educação Social de Rua pressupõe relação e diálogo com o público atendido, com o território e o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), composto pela articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil para a prevenção, promoção, defesa e garantia de direitos da criança e do adolescente nos níveis federal, estadual, distrital e municipal. (Brasil, 2017, p. 02)

É notório o destaque dado aos contextos locais, ao destacarem a importância do público e do território, bem como das ações intersetoriais de proteção, promoção e defesa da criança e do adolescente. Entretanto, se o território fosse compreendido

para além da localização, noção essa já ultrapassada na ciência geográfica, os demais elementos relacionados aos atores sociais, as ações do estado, seriam incorporados ao conceito.

Mais adiante, a mesma resolução pontua.

Os educadores sociais de rua observam a dinâmica local e as relações entre os diferentes atores (moradores, vendedores, transeuntes, traficantes, polícia, educador social de rua, comerciantes, etc.). Nesta etapa, são geradas leituras do contexto, diagnósticos e mapeamentos de demandas, fragilidades e potencialidades locais. (Brasil, 2017, p. 05)

A observação das dinâmicas e dos atores sociais gera o diagnóstico e deve ser mapeado, destacando fragilidades, potencialidades, ameaças, vocações locais. Diante das orientações, uma acaba chamando bastante atenção, pois sugere uma “aproximação progressiva cuidadosa, construída por meio do respeito e entendimento da dinâmica do território” (Brasil, 2017, p.05). O território, mais uma vez é enaltecido, entretanto, acaba se perdendo, se esvaziando conceitualmente, diante das demais orientações, que acabam repetindo elementos que podem ser identificados no território e desconsiderando a sua essência política, no sentido de desconsiderar as relações de poder presentes nesses espaços.

Pensando a construção dos territórios no espaço urbano, Silva (2002, p.33) é extremamente perspicaz ao concluir.

As diversas territorialidades urbanas são, de certa forma, uma maneira dos diferentes grupos urbanos se imporem como grupo no contexto de fragmentação da cidade moderna. O território, ao mesmo tempo, em que confere identidade ao grupo, é base para a afirmação do seu poder, sendo o controle do território fonte de poder. Desta forma, os diferentes grupos urbanos, ao territorializarem certo espaço, estão demarcando os seus territórios de sobrevivência e convivência, além de estarem delimitando fronteiras que vão definir suas posturas sociais tomadas no interior do espaço urbano.

O território é construído por atores sociais que nela imprimem a forma e as estratégias de (sobre)vivência. A população infantojuvenil, ao territorializar os

espaços, dando-lhes funções distintas, também imprime essas estratégias. O qual podem territorializar a praça, o parque, como locais para o lazer, uso de substâncias psicoativas, de descanso, dormida; ou, podem definir as funções das calçadas em frente as lanchonetes como pontos para arrecadar dinheiro e/ou comida; ou fazer uso dos malabares, limpar para-brisas nos semáforos em troca de dinheiro, dentre tantas outras funcionalidades. Logo, saber qual a funcionalidade do espaço que implicou num processo de territorialização (domínio) torna-se fundamental para as ações da assistência social. Mais adiante, a mesma resolução define as ações para as crianças e os adolescentes para a rede de proteção, para as ferramentas metodológicas e para as ações no território. São quatro as ações direcionadas para o território, no qual se constituem: a) conhecer o território ea rede de proteção; b) “observação qualificada e conhecer o território de atuação”; c) apresentar os objetivos dos educadores sociais a sociedade civil; e, d) “sensibilizar e conscientizar moradores e comerciantes sobre a não vitimização e preconceito contra as crianças e adolescentes em situação de rua” (Brasil, 2017, p. 08).

Fica evidenciada uma preocupação em conhecer os territórios que são construídos por grupos em situação de vulnerabilidade. Fazendo-se entender que há importância em conhecer esses territórios infantojuvenis, mas também de conhecer os demais territórios construídos por diversos grupos, nas mais variadas situações.

Apesar dessa preocupação com o território, visto esse como elemento importante de conhecimento para assegurar a proteção integral das crianças e dos adolescentes, percebe-se a lacuna entre o aparato político-legislativo e as atividades desenvolvidas pelos educadores sociais que estão na ponta do serviço. A culpa por essa disparidade não se concentra nos educadores sociais, mas em todo um sistema de garantias, que encontra barreiras para ações mais efetivas.

Essas barreiras são construídas socialmente, politicamente, economicamente, culturalmente, indo de medidas imediatas e rasas de governo a históricos de violação



familiar e falta de empatia da sociedade para com a causa. Logo, é nesse sentido que se passa a entender o território como um “fetiche” da política social. Pois, apesar de ser exaltado, reforçando sua importância, sua compreensão e apreensão, para além de ações de gestão, esse entendimento ainda se encontra rarefeito.

Assim, mesmo diante dos avanços político-legislativos da assistência social, a falta de entendimento no que rege ao conceito de território torna as ações pouco expressivas. Logo, se o território enquanto conceito e ferramenta parecem encontrar-se longe de ser alcançado, a ideia de uma política universal também se distancia. Fazendo com que as ações ocorram de forma focalizada, sem aprofundamento das complexidades sociais. E, com isso, temos a fragmentação crescente dos públicos que necessitam dessas políticas públicas.

## **4 POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIO: RESSIGNIFICANDO SUA IMPORTÂNCIA**

Os territórios, que são produzidos nos espaços urbanos, por sujeitos em situação de vulnerabilidade, excluídos do modo de produção e que não possuem poder de consumo, são cada vez mais comuns. Assim, como as crianças e adolescentes vislumbram nos espaços públicos possibilidades de seguirem com suas vidas, outros indivíduos também ocupam essas áreas com estes mesmos propósitos. Devido a isso, os espaços públicos da cidade tornam-se cada vez mais palcos de conflitos, de disputa de poder entre os grupos.

Por isso, quando se pensa numa política social e nas suas ações, tem-se que pensar nesses múltiplos territórios, nesses diversos atores sociais, por mais que o público-alvo da política, serviço ou programa esteja focado nas crianças e/ou adolescentes. Extrapolar os limites analíticos dessa problemática social, que se constitui pela presença da população infanto-juvenil em espaços inadequados, é basilar. E tudo isso encontra-se relacionado nesse processo de territorialização-desterritorialização- reterritorialização, a partir do domínio e apropriação do espaço.

Pensando nessa articulação entre políticas públicas e a ciência geográfica, o geógrafo Angelo Serpa (2011, p.37) apresentou algumas reflexões sobre a importância dessas vinculações para ações mais significativas em prol do bem-estar social. Ele afirma que:

Parte-se do pressuposto de que, se há aqui alguma especificidade do conhecimento geográfico relativo às políticas públicas, ela está na dimensão espacial que permeia a temática, fazendo pensar em questões como a distribuição espacial dos programas, planos e projetos no território nacional e as desigualdades regionais advindas da formulação e da implementação das políticas públicas no Brasil.

Para além da dimensão espacial, o território desponta como elemento importante. Os conhecimentos geográficos podem ser também significativos por revelar as atividades que acontecem no mais íntimo da vida humana. Com isso, não se desconsidera o caráter espacial das políticas, mas se busca revelar outras perspectivas possíveis, através de uma leitura de mundo baseada na Geografia.

O geógrafo Marcelo L. de Souza esclarece, de forma perspicaz, essas relações que acontecem e acabam produzindo o espaço, o qual, a depender das relações estabelecidas, constroem os territórios. Logo, estes devem ser entendidos como produção social e histórica.

Porém, o essencial, conceitualmente, é que uma territorialização ou desterritorialização é, sempre e em primeiro lugar, um processo que envolve o exercício de relações de poder e a projeção dessas relações no espaço (espaço que, vou repetir, também é, simultaneamente, enquanto substrato material e lugar, uma referência e um condicionador das próprias práticas de poder). (Souza, 2013, p.102)

Se o território é definido a partir das relações de poder, praticadas por sujeitos sociais, estes recebem interferência de outras pessoas e espaços, que estão dominando ou apropriando. Da mesma forma que o território, enquanto espaço controlado, a partir de finalidades e em tempos distintos, também irá interferir na dinâmica e estrutura social, impactando de forma diferenciada.

Logo, é nesse sentido que o território, como instrumento para desvendar as relações sociais, apresenta-se como conceito importante para “produção de políticas públicas voltadas para inclusão social” (Koga, 2011, p.19). Ou seja, como destaca a estudiosa Dirce Koga, “comumente as políticas públicas tendem a uma normalidade ou a uma descrição de um tipo ideal que não é, de fato, real. Nessa perspectiva, as características locais são homogeneizadas e não ganham diferenciação na efetivação das políticas públicas” (op. cit., 2011, p. 20).

A falta dessas aproximações analíticas acaba por contribuir para a focalização das políticas públicas e essa reforça as exclusões sociais já existentes. Pois, o território como é entendido e trabalhado no corpo dos textos político-legislativos limitam-se bastante ao caráter de gestão, definição de áreas e a quantificação, chegando ao mapeamento das problemáticas sociais de forma superficial, desconsiderando as dinâmicas e estruturas das realidades locais. Acabam até relegando as próprias transformações que estas políticas, uma vez implementadas, proporcionam nos espaços.

Mello-Théry (2011, p. 17) discorre sobre isso, colocando.

As contribuições geográficas para a problemática atual das políticas públicas apontam primeiramente para o reconhecimento de que a política pública promove transformações no território, para, em seguida explicitar uma crítica incisiva ao estado enquanto representante de segmentos poderosos, de interesses inclusos.

Logo, se todas essas estruturas, teias sociais, são fundamentais para se pensar e implementar políticas sociais, estas, quando elaboradas e aplicadas, também vão transformar os espaços desses indivíduos, no caso específico do estudo, das crianças e dos adolescentes em situação de rua. E essas transformações podem ocorrer com maior proximidade das relações sociais existentes ou podem apenas reafirmar o poder estatal, de políticas públicas pensadas de “sobrevoo”.

Isto posto, como já foi destacado anteriormente, a utilização do conceito de território, não apenas contribui para políticas, serviços e programas sociais de caráter

universais que inclui os indivíduos, garantindo os direitos fundamentais, mas também para revelar as potencialidades individuais dos sujeitos marginalizados e seu lugar. Apresentando suas singularidades.

Destarte, quando se pensa o território como fetiche, é nesse sentido de uma exaustiva utilização do termo, que revela sua importância, pelas políticas, serviços e programas sociais, contudo, não suprimem todas as possibilidades analíticas dos cotidianos, fornecidos pelo conceito. Pois o território se configura também, como elemento importante, para as políticas públicas, por construir pontes para “participação dos cidadãos, os sujeitos que usufruem ou sofrem pela falta de recursos/serviços públicos locais, sujeitos que conhecem e vivem o cotidiano das cidades” (Koga, 2011, p.248).

E essa participação social na construção das políticas públicas revela-se como basilar para se atingir as principais problemáticas. Pois, temos um país de dimensão continental, logo, a descentralização das políticas, bem como do orçamento, algo já conquistado, deve ser bem orquestrado para resultados satisfatórios. Contudo, não é isso que ocorre na prática. Ainda se encontram diversas barreiras para se alcançar resultados satisfatórios na proteção infanto-juvenil, fruto de uma descentralização e intersectorialidade das políticas públicas mal coordenadas.

Restam-nos questionamentos, como o apresentado pela estudiosa Dirce Koga (2011, p. 255).

A grande pergunta que os pesquisadores dessa área na França têm feito é porque as leis de descentralização e territorialização das políticas públicas tão bem articuladas nos seus propósitos não conseguem romper efetivamente com a lógica categorial e setorial na prática cotidiana.

Esses questionamentos também são comuns entre os estudiosos brasileiros, e, sem intuito de apresentar nenhuma solução rasa, uma das problemáticas identificadas seria a falta de compreensão e apreensão do território enquanto conceito estruturado e definido por algumas áreas de conhecimento, no caso, da ciência geográfica. Veja

bem, pode-se notar uma incoerência ou um atraso conceitual na utilização do território nas políticas públicas. A sua limitação, na gestão e delimitação das áreas (fisicamente), não é o suficiente para o entendimento das complexas realidades sociais.

Há também um distanciamento entre os sujeitos que elaboram as políticas e quem está na ponta do serviço, colocando em prática aquilo que provavelmente foi pensado e articulado em gabinetes. A participação dos educadores sociais, bem como do cidadão, ainda é muito precária. Desse modo, é mais fácil entender as cidades como espaços homogêneos, no sentido de pensar uma ação social única, que possa verberar positivamente em todos os contextos plurais desses espaços.

Levar em consideração os territórios que são produzidos e reproduzidos, nas mais variadas escalas e tempos, por crianças e adolescentes em situação de rua, é fundamental para toda a rede de garantia dos direitos humanos infanto-juvenis. Porém, por desconsiderar esse aspecto territorial ou por limitá-lo a questões físicas, essas questões acabam por revelar-se como uma barreira para a proteção das crianças e dos adolescentes. No sentido de que os territórios são múltiplos, os atores são diversificados, suas necessidades e anseios também, desconsiderar isso é desenvolver um trabalho que se torna frágil, na medida que as reincidências dessa população infanto-juvenil nesses espaços são comuns e parecem não ter soluções.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao propormos um estudo teórico, de aplicação nas políticas sociais, podemos entender a importância de se construir pontes, de estabelecer diálogos, entre duas áreas do conhecimento, a Geografia e a política de assistência social. A interlocução entre essas áreas pode contribuir para ações mais significativas do poder público, em prol dos indivíduos que necessitam de condições mínimas para conseguirem dar continuidade às suas vidas.

Contudo, apesar de ser frequentemente citado, referenciado nos textos, o território acabou se limitando a uma concepção física, de delimitação da área de atuação das

políticas públicas. Com isso, temos um conceito extremamente rico, no esclarecimento das vivências pessoais, das relações sociais, limitado ao tamanho da área de atuação desses serviços. Desse modo, o território, da forma como é entendido, acaba se restringindo aos processos de gestão dessas ações.

Por isso a importância do território trabalhado pela Geografia. O entendimento do território como espaço dominado e/ou apropriado, nas mais diversas escalas e tempos, por sujeitos que se agrupam por anseios, desejos, necessidades, no qual estabelecem relações de poder interna e externamente ao grupo, passa a ser revelador de várias conjunturas sociais. Contribuindo significativamente para o conhecimento destes contextos, dos cotidianos das crianças e dos adolescentes em situação de rua. Entender que os territórios delimitados, controlados, por essa população infanto-juvenil, que duelam com outros grupos sociais (geralmente, os adultos), bem como com as ações territorializantes do Estado, apontam caminhos para ações mais efetivas, de aproximação com as questões particulares destes sujeitos. Por isso, o território, enquanto conceito analítico, torna-se tão importante para as políticas sociais.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, R. da S. **“Territórios dos Excluídos”**: as territorializações de crianças e adolescentes em situação de risco no espaço urbano de Campina Grande – PB. 2014. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Departamento de Ciências Geográficas, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

BARBOSA, R. da S. **Território e Territorialidade**: uma análise de crianças e adolescentes nos semáforos da cidade de Campina Grande – PB. 2011. Monografia (Licenciatura em Geografia) Departamento de História e Geografia, Centro de Educação, Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2011.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social/PNAS**. Brasília, 2009.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, A.; SALLES, F.; GUIMARÃES, M.; UDE, W. (orgs). **Políticas Públicas. Belo Horizonte**: UFMG, 2002.

ENGELS, F. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. São Paulo: Escala, 1990.

FREITAS, A. V.; STEINBERGER, M.; FERNANDES, S. W. R. Parâmetros analíticos dos discursos de políticas públicas. In: STEINBERGER, M. (org). **Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais**. Brasília: Ler, 2013.

FERNANDES, B. M. Sobre a tipologia de territórios. In: SAQUET, M. A. SPOSITO, E. S. (Orgs). **Territórios e Territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

HAESBAERT, R. **O Mito da Desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAESBAERT, R. **Viver no Limite: território e multi/territorialidade em tempos de insegurança e contenção**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

KOGA, D. **Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2011.

LINDO, P. V. de F. **Geografia e Política de Assistência Social: territórios, escalas e representações cartográficas para políticas públicas**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

LINDO, P. V. de F. **Uma Crítica Geográfica ao Conceito de Território na PNAS: por um diálogo entre Geografia e Serviço Social**. 2015. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Campus de Presidente Prudente, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2015.

MELLO-THÉRY, N. A. Política (e ação) Pública, Território e o Papel da Geografia. **Revista da ANPEGE**, online, v. 7, n. 1, p. 11-19, out., 2011.

SAQUET, Marcos Aurelio. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Outras Expressões, 2013a.

SAQUET, M. A. Por uma abordagem territorial: continuando a reflexão. In: SAQUET, M. A. (org). **Estudos Territoriais na Ciência Geográfica**. São Paulo: Outras Expressões, 2013b.

SERPA, A. Políticas Públicas e o Papel da Geografia. **Revista da ANPEGE**, online, v. 7, n. 1, p. 37-47, out. 2011.

SILVA, J. C. O conceito de território na geografia e a territorialidade da prostituição. In: ANGELO, R. (org). **Território e Prostituição na Metrópole Carioca**. Rio de Janeiro: Ecomuseu Fluminense, 2002.

SOUZA, M. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (org). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SOUZA, M. L. de. **Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Socioespacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SPOSITO, M. P.; CARRANO, P. César Rodrigues. Juventude e Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, s/v, n.24, 2003.

## Contribuição de Autoria

### 1 – Renata Silva Barbosa

Mestre em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Pernambuco <https://orcid.org/0000-0003-3610-4314> • [renata.geo.barbosa@hotmail.com](mailto:renata.geo.barbosa@hotmail.com)

Contribuição: Escrita - primeira redação, Escrita - revisão e edição

## Como citar este artigo

BARBOSA, R. S. Políticas sociais e o território: do “fetiche” a sua ressignificação. **Revista Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 38, e43378, 2025. DOI 10.5902/2317175843378. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/2317175843378>. Acesso em: XX/XX/XXXX.