

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTRUÇÃO DA CIDADE:

A multiterritorialidade urbana¹

Lidiane Antonia Ferreira

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campus de Três Lagoas

Édima Aranha Silva

Orientadora/Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campus de Três Lagoas

RESUMO

A ciência geográfica trabalha as questões sociais e ambientais, proporciona, assim, a interpretação dialética do espaço pelas ações dos homens entre si e destas com a natureza, dimensionando estes a uma integridade. Em uma relação de construção dialética o homem transforma o espaço, torna-o território ao imprimir suas leis e políticas sociais; ao (re)construir os valores reconhecidos pela sociedade e ao definir a cidadania. O estudo esboçado foi produzido junto à disciplina Espaço Urbano e as Múltiplas Territorialidades na Cidade, cursada no Programa de Pós-Graduação em Geografia na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus de Três Lagoas e possibilitou a discussão do papel da cidade e de sua complexidade, de como o espaço urbano é multiterritorial cujos usos do território se sobrepõem – às vezes de modo contraditório e/ou conflituoso, bem como a análise das multifacetadas realidades que são apresentadas no espaço urbano e as desigualdades que, muitas vezes, são maquiadas pelas aspirações capitalistas. A metodologia utilizada foi de aula expositiva e dialogada, com a realização de um trabalho de campo que permitiu identificar a realidade através do prisma empírico, que foi contraposto com as teorias, por meio de uma abordagem dialética para a compreensão sobre a realidade estudada.

PALAVRAS-CHAVE: Espaço urbano; Territorialidades; Ciência geográfica.

INTRODUÇÃO

A ciência geográfica trabalha as questões sociais e ambientais, proporciona, assim, a interpretação dialética do espaço pelas ações dos homens entre si e destas com a natureza, dimensionando estes a uma integridade. Em uma relação de construção dialética o homem transforma o espaço, torna-o território ao imprimir suas leis e políticas sociais; ao (re)construir os valores reconhecidos pela sociedade e ao definir a cidadania.

O espaço urbano é construído e alterado pelas leis e políticas, sendo regido pela cultura e pelas tradições, e também é (re)produzido para atender ao capital. Nesse sentido, o espaço urbano e a cidade, recebem interferências que lhes modificam em prol dos anseios capitalistas, definindo territórios, ora suprimindo leis

¹ Artigo apresentado e publicado no Congresso Brasileiro de Geógrafos, em Agosto/2014 em Vitória/ES.

constitucionais, ora destacando territorialidades, e até infringindo e alienando a condição de cidadania. Viver na cidade, se reproduzir enquanto cidadão implica no reconhecimento político, social, cultural e jurídico de homens e mulheres no qual se fundam os direitos e deveres de pertencimento a uma sociedade. Isso significa a inserção social plena de direitos e deveres na vida pública, constituindo condições de liberdade e autonomia para o exercício individual e coletivo de ser/estar em sociedade.

O estudo esboçado foi produzido junto à disciplina Espaço Urbano e as Múltiplas Territorialidades na Cidade, cursada no Programa de Pós-Graduação em Geografia na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Câmpus de Três Lagoas e possibilitou a discussão do papel da cidade e de sua complexidade, de como o espaço urbano é multiterritorial cujos usos do território se sobrepõem – às vezes de modo contraditório e/ou conflituoso, bem como a análise das multifacetadas realidades que são apresentadas no espaço urbano e as desigualdades que, muitas vezes, são maquiadas pelas aspirações capitalistas.

A metodologia utilizada foi de aula expositiva e dialogada, com a realização de um trabalho de campo que permitiu identificar a realidade através do prisma empírico, que foi contraposto com as teorias, por meio de uma abordagem dialética para a compreensão sobre a realidade estudada.

2 ESPAÇO, TERRITÓRIO E A CONSTRUÇÃO DE MULTITERRITORIALIDADES

Não se pode falar de território sem antes abordar espaço, pois espaço e território são categorias discutidas quase sempre juntas por vários autores da Geografia. Assim, “o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá [...]” (SANTOS, 1996, p. 19).

O espaço é algo abrangente, uma verdadeira “mistura”, onde cabe a Geografia, ao profissional geógrafo e estudiosos da área a sua análise, permitindo a reflexão acerca de como os fatos e os objetos se relacionam, formando e remodelando o espaço de forma contínua.

Soja (1993) admite a existência de dois espaços: o “espaço per se”, como o próprio nome sugere, espaço por si; e o “espaço como um dado contextual”. O segundo seria um espaço criado pela sociedade, ou seja, de relação e produção social, o que se aproxima do que outros autores definem como sendo o território.

Pode-se notar essa aproximação ao observar a perspectiva de Milton Santos (1996) ao afirmar que o espaço adquire as características do território pelas ações dos homens (construção de objetos artificiais) e pela existência das relações sociais, nas quais já estão inseridas as relações de poder, visto que toda relação social exerce, também, uma analogia de poder, assim forma-se a configuração territorial e esta:

[...] não é o espaço, já que sua realidade vem de sua materialidade, enquanto o espaço reúne a materialidade e a vida que a anima. A configuração territorial, ou configuração geográfica, tem, pois, uma existência material própria, mas sua existência social, isto é, sua existência real, somente lhe é dada pelo fato das relações sociais [...] (SANTOS, 1996, p. 38-39).

Assim, o território é formado pelo sistema de objetos (naturais e artificiais) e pelo sistema de ações (as ações de fato sobre o espaço) e ainda pelas relações sociais entre os homens, e entre o homem e o espaço. E os objetos possuem a finalidade de uso, assim o autor os chama de forma-conteúdo, dando mais integridade ao conceito de território:

[...] a noção de territorial pode ser traduzida como manifestação da natureza artificial ou social e como forma espacial. Entretanto, territorial é mais que isso. É forma-conteúdo e é natureza, pois é a expressão do conjunto de objetos geográficos artificiais e naturais (STEINBERGER, 2006, p. 39, grifos da autora).

Faz-se necessário, pois, um breve esclarecimento a respeito do “poder”, já que sem o mesmo não se faz, modifica e/ ou se produz o território.

Raffestin (1993, p. 52) admite a existência de dois tipos de poderes, sendo eles o Poder e o poder, o primeiro nome próprio e o segundo comum, respectivamente. O Poder se refere ao poder constitucional, do Estado, o que o torna mais fácil a sua identificação “porque se manifesta por intermédio dos aparelhos complexos que encerram o território, controlam a população e dominam

os recursos. É o poder visível, maciço, identificável”. O poder (comum) é, por sua vez, mais difícil de se identificar e é “parte intrínseca de toda relação”.

Elucidando o que é o território utilizamo-nos da citação de Raffestin (op. cit.) que expõe as palavras de Henri Lefebvre:

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço [...] Lefebvre mostra muito bem como é o mecanismo para passar do espaço ao território: “A produção de um espaço, o território nacional, espaço físico, balizado, modificado, transformado pelas redes, circuitos e fluxos que aí se instalam: rodovias, canais, estradas de ferro, circuitos comerciais e bancários, auto-estradas e rotas aéreas, etc.”. O território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a “prisão original”, o território é a prisão que os homens constroem par si (RAFFESTIN, 1993, p. 143-144).

Há ainda a questão etimológica do termo território: *terra-territorium* e *terreo-territor* (terror, aterrorizar), respectivamente significam dominação (jurídico-política) da terra e inspiração de medo e terror; ambas estão ligadas ao poder, tanto o poder mais concreto, de dominação quanto ao poder mais simbólico, de apropriação. Assim, o território é material e simbólico ao mesmo tempo, pela dominação política e econômica e pela apropriação cultural e simbólica (HAESBAERT, 2004).

Território, assim, em qualquer acepção, tem a ver com poder, mas não apenas ao tradicional ‘poder político’. Ele diz respeito tanto ao poder no sentido mais concreto, de dominação, quanto ao poder mais simbólico, de apropriação (HAESBAERT, 2005, p. 674).

Multiterritorialidades, por sua vez, refere-se à como as pessoas utilizam o lugar, como se organizam no espaço e também como as pessoas dão significado ao lugar. Logo uma pessoa que atribui diferentes significações a diferentes espaços pode ser chamada de multiterritorializada (HAESBAERT, 2005).

Compreendemos, assim, a multiterritorialidade como a re-significação dos espaços urbanos; a (re)construção de identidades diante das mais diversificadas realidades fruto das novas dinâmicas da espacialidade urbana.

O espaço urbano, diante de contextos multiterritoriais transforma-se conforme a intensidade e a diversidade dos processos sociais, haja vista que a produção de tal espaço dá-se mediante a relação de (re)produção do capital, que pode ser visualizado pela industrialização, metropolização, segregação e exclusão socioespacial. Nesse sentido, podemos considerar que as atividades produtivas capitalistas determinam a conformação dos espaços, impondo aos habitantes seus objetivos, seus ritmos e interesses.

Correa (1997, p. 121) reflete que “[...] a cidade pode ser considerada por Harvey, como a expressão concreta de processos sociais na forma de um ambiente físico construído sobre o espaço geográfico. Expressão de processos sociais, a cidade reflete as características da sociedade”.

Desse modo, as mudanças ocorridas na sociedade faz com que as formas ou objetos geográficos assumam novas funções.

3 CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas são definidas como as ações promovidas pelo Estado por meios de seus entes federados (União, Estados e municípios), com vistas ao bem coletivo. Cabe ao Estado, desse feito, propor ações preventivas diante de situações de vulnerabilidade e risco à sociedade. Podem ser conceituadas como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo a garantia às condições de uma existência digna a todos os cidadãos.

As políticas públicas se desenvolvem no Brasil em duas frentes, políticas públicas de natureza social e de natureza econômica, ambas com um sentido complementar e uma finalidade comum, qual seja, de garantir efetividade aos direitos sociais que são fundamentais para a melhoria das condições gerais de vida de todos os cidadãos como meio para impulsionar o desenvolvimento da Nação (APPIO, 2006).

Desse modo, podemos afirmar que as forças políticas devem ser identificadas para compreender os reais objetivos das medidas aplicadas relacionadas às mudanças que ocorrem no Brasil.

Deve-se então pensar em políticas públicas com a participação do cidadão no micro, pois resolvendo os pequenos problemas de sua rua, por exemplo, pode se reivindicar uma maior mudança a nível macro, porque assim possibilitamos o processo de conscientização da importância da participação da coisa pública que é o bem do coletivo.

Os agentes de poder, os participantes da correlação de forças, são constituídos não necessariamente, ao menos num primeiro momento, por representação de classe, mas, sobretudo pela ordem do interesse específico, pela representação de empresas ou pela representação de organizações populares, por exemplo (BONETI, 2006).

É necessária a efetivação de políticas públicas para dotarem o indivíduo da condição de cidadania para que assim este possa agir politicamente, tanto fiscalizando o cumprimento dos direitos por meio dos movimentos sociais como pelos instrumentos jurídicos que a Constituição de 1988 trouxe como, por exemplo, a ação popular e, sobretudo no voto consciente.

As reflexões realizadas pretendem repensar as políticas públicas de ação para a socioeducação da formação do cidadão que exige os seus direitos, e que é corresponsável por sua atuação social conhecendo as necessidades sociais, econômicas, culturais e territoriais que permeiam sua realidade. Assim, é imprescindível propiciar a construção de espaços de socialização que se comunique com um determinado valor, no caminho de estabelecer a pluralidade dos interesses sociais fortalecendo os pilares da cidadania.

O caráter de uma política pública, isto é, o tipo de intervenção do Estado na realidade social, o impacto que provoca em tal realidade, os benefícios que produz e a qual beneficiam, é construído durante o todo de sua trajetória, desde o momento de sua elaboração até a sua operacionalização, assumindo importância decisiva na formação desse caráter a correlação de forças sociais envolvidas em tal processo.

As políticas públicas interferem diretamente sobre o território, por isso Dirce Koga busca em Michel Autès (2003) a distinção entre políticas sociais territoriais e políticas sociais territorializadas. Estas últimas estão focadas no princípio da transversalidade e da localização e o território é “[...] um instrumento do poder que representa o seu meio e o seu fim” (AUTÈS apud KOGA, 2003, p.58).

Já as políticas sociais territoriais têm como foco o território social, e este são considerados como uma dimensão da sociedade por estar munido do valor social, além de atingir a esfera da cidadania.

As políticas sociais com cunho territorial surgem como “contradesmanche” de uma ordem injusta e desigual, ascendendo como uma possibilidade da construção de direitos e iniciativas (YAZBEK, 2010).

Assim sendo, as políticas sociais são antes políticas públicas e empregadas pelo Estado (em suas diversas esferas), e cabe a este gerenciar a produção e organização do território para se ter qualidade de vida social. “A ação governamental não se limita, porém, ao domínio das formas, mas, inclui, também, as funções [...]” (SANTOS, 1992, p. 76).

É o poder público que implanta infraestruturas, cria as formas sociais e guia os processos que representam a sociedade:

[...] Esses processos, resolvidos em funções, se realizam através das formas. Estas podem não ser originariamente geográficas, mas terminam por adquirir uma expressão territorial. Na verdade, sem as formas, a sociedade, através das funções e processos, não se realizaria [...] (SANTOS, 1992, p. 01-02).

A sociedade é constituída pelas formas, funções e processos sociais e estes devem ser direcionados por uma política pública que vise o território. A sociedade urbana brasileira, de um modo geral, teve em seu processo de urbanização grandes contradições, gerando a vulnerabilidade socioeconômica e civil (KOWARICK, 2009), o que impulsionou a intervenção do Estado (PEREIRA, 2010).

Desta maneira, é crucial a análise das políticas públicas na configuração do território, com o objetivo de geri-lo a fim de proporcionar melhores condições de vida à população urbana.

CONSIDERAÇÕES

Diante do estudo realizado analisamos que as políticas públicas são suscetíveis a aspirações da sociedade capitalista, e que os impactos das mesmas incidem sobre a sociedade e sobre o ambiente urbano e natural. Apesar de inúmeras diferenças territoriais, uma sociedade que pretenda ser democrática só existirá diante de sujeitos sociais que possuam condições de igualdade política e

jurídica para o exercício substancial de direitos e deveres civis, sociais, culturais e econômicos. Essa dimensão da realização da vida em sociedade é denominada território; espaço-tempo demarcado pelas intenções e ações humanas, emergindo como recurso e abrigo que exterioriza existência individual e coletiva: "(...) território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida" (SANTOS, 1999, p. 08).

Nessa perspectiva, a sociedade ao se apropriar e fazer uso de um território compartilha o domínio das condições de produção e reprodução da vida.

O território significa a constituição necessária de laços que se definem pela apropriação e uso das condições materiais, como também dos investimentos simbólicos, estéticos, éticos que revelam o sentido da própria sociedade instituída. Ao se ter conhecimento de tais aspectos é possível, através da perspectiva geográfica de cunho social e crítico, encontrar alternativas que tornem a cidade mais humanizada e justa e ao mesmo tempo garantir o exercício da cidadania pela população.

Afirmar que a cidadania significa o exercício de direitos e deveres é falar da busca permanente por sua efetivação, sobretudo quando se vive numa sociedade permeada por profundas desigualdades sociais e distinções territoriais. É nesse campo de forças que emerge o sentido mais rico das políticas públicas: um instrumento de efetivação de direitos de cidadania e equidade territorial urbana.

De modo mais geral, a política pública deve ter como referência fundamental a proteção, promoção e reparação de Direitos declarados e garantidos na forma da Lei e, ao mesmo tempo, uma resposta às demandas sociais de novos Direitos. Embora o termo público, associado à política, tenha forte conotação de uma referência ao Poder Estatal, não é este exclusivamente o campo de definição e de atuação social. Quando se fala de público não se deve limitar ao Estado, mas sim alargar o seu horizonte com afirmação de ações plurais de empoderamento dos cidadãos no âmbito da formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas efetivamente públicas. Apesar de o Estado assumir, quase integralmente, a provisão e regulação das políticas públicas, decisões e escolhas devem fazer parte de uma sociedade e devem estar inscritas em suas diferentes existências territoriais.

Um novo sentido para o público emerge, sendo interpretado e vivido como o espaço das práticas sociais, onde os homens podem mostrar quem são

concretamente, tornando possível (re)produzir a sua história coletiva e, enquanto manifestação da vida, a história de cada pessoa, de cada lugar. Neste aspecto analítico (e propositivo) deve-se ousar a tessitura de uma agenda de políticas públicas orientada para a afirmação da cidadania plena e territorializada, sobretudo levando em consideração a história vivida, a cultura existente, os espaços consumidos, a integralidade e a indivisibilidade de Direitos.

Desse feito, cidadania, território e políticas públicas são elementos constituintes de um projeto radical de Democracia, uma vez que reúnem – em suas diferentes dimensões – as possibilidades de fortalecimento da sociedade civil como autora de proposições e decisões que garantam o exercício da vida em sua mais ampla e diversificada expressão. A Geografia contribui à efetivação das políticas públicas por evidenciar as problemáticas de forma transparente, indicando os reais motivos para que tal conjuntura exista: os impactos ambientais de uma multinacional, a favelização decorrente da valorização do solo urbano, os usos diferenciados do território de acordo com o período do dia.

Nessa perspectiva, os territórios e as territorialidades que se configuram em um espaço urbano projetam um olhar geográfico sobre a realidade que proporciona explicações aceitáveis, principalmente quando se trata das políticas públicas ou da ausência e/ou a ineficiência destas.

REFERÊNCIAS

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá Editora, 2006. p.136.

ARANHA, Edima. Lazer nos espaços urbanos. Disponível em: <http://www.cptl.ufms.br/revistageo/artig_prof_edima.pdf>. Acesso em 24 jun. 2013.

ARANHA, Silva, E. As usinas hidrelétricas e a (des)territorialidade no Brasil. In. PEREIRA, S. R.; COSTA, B. P, da; SOUZA, E, B, C de. (Org.). **Teorias e práticas territoriais: análise espaço-temporais**. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 197 – 215.

ARAÚJO, Guilherme B. de; HAESBAERT, Rogério (Org). **Identidades e territórios: questões e olhares contemporâneos**. Rio de Janeiro: Acess, 2007.

BELTRÃO, Sposito, M. E. Cidades médias: reestruturação das cidades e reestruturação urbana. In: _____. **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. P. 233 – 253.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas Públicas por dentro**. Ijuí: Unijui, 2006. p.74

CORRÊA, Roberto Lobato. **Trajetórias geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. p.121-180.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: Do “Fim dos territórios” à Multiterritorialidade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

KOGA, D H. U. **Medidas de Cidades: entre território de vida e território vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

KOWARICW, L. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo, 2009.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. Trad. Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo. razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 1996.

_____. O dinheiro e o território. In: **GEOgraphia**. Ano. 1, No 1, 1999. Disponível em: <www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/download/.../2>. Acesso em: 24 jun. 2013.

_____. SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 10 ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

STEINBERBERGER, M. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. In: STEINBERBERGER, M. (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006, p. 29-82.