

Proteção social no território: entre o texto e o contexto

D. KOGA¹

Assistente Social, com Mestrado, Doutorado e Pós-Doutorado em Serviço Social pela PUC-SP, docente do Programa de Estudos Pós Graduated (Mestrado e Doutorado) em Serviço Social da PUC-SP e Coordenadora do Programa de Mestrado em Políticas Sociais da Universidade Cruzeiro do Sul.

E-mail: dirce.koga@uol.com.br

COMO CITAR O ARTIGO:

KOGA, D. Proteção social no território: entre o texto e o contexto. **Uníatalo em Pesquisa**, URL: [www. Ítalo.com.br/portal/cepesq/revista eletrônica.html](http://www.Ítalo.com.br/portal/cepesq/revista_eletrônica.html). São Paulo SP, v.6, n.2, p. 133-151, abr/2016.

RESUMO

Na busca por tentar aproximar e decifrar os movimentos entre os textos e os contextos da proteção social é que se delinearão alguns pontos de reflexão neste texto, tendo como referência Joaquina Barata Teixeira, em torno de questões como o território e as territorialidades, programas de transferência de renda individuais e coletivos e as escalas de proteção social. Trata-se de um texto que analisa as interfaces da proteção social a partir do necessário reconhecimento das desigualdades sociais e, ao mesmo tempo, das diversidades socioterritoriais que marcam os territórios brasileiros.

Palavras-chave: proteção social. diversidades socioterritoriais. fator amazônico.

ABSTRACT

In the search for trying to approach and decipher the movements between the texts and contexts of social protection is where some points of reflection will be made in this text, using Joaquina Barata Teixeira as a reference, around issues such as territory and territorialities, transfer programs of individual and collective income and the scales of social protection. This is a text that analyzes the interfaces of social protection from the necessary recognition of social inequality and, at the same time, the socio-territorial differences that mark the Brazilian territory.

Keywords: social protection. socio-territorial diversities. amazon factor.

1 INTRODUÇÃO

Tratar da temática da proteção social a partir do reconhecimento das desigualdades socioterritoriais e, ao mesmo tempo, das diversidades socioculturais implica em um movimento de retorno do texto ao contexto em que esteja inserido. Um movimento que instiga e conduz a um diálogo necessário e urgente com interlocutores desse contexto, que o conhecem tão bem. Mais do que conhecer mantêm um vínculo, diria protetivo, com estas terras e suas gentes, um compromisso com a defesa dos direitos sociais.

Para este artigo, tomamos como fonte de inspiração e interlocução o fator amazônico. Escolher o diálogo sobre a proteção social em terras amazônicas traz em si a necessidade de trazer para esta roda de conversa quem nessas terras tem vivido, estudado e construído um compromisso de luta.

Este texto se propõe, então, a dialogar com a professora Joaquina Barata Teixeira a partir de suas reflexões condensadas no livro em homenagem aos “20 anos da LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social” (MDS, 2013), pois traz elementos que contextualizam a proteção social à realidade amazônica. Poderiam aqui ser anunciadas inúmeras razões para justificar a escolha do contexto amazônico relacionado à proteção social. Destacaria apenas duas: a primeira delas seria porque tal contexto traz à tona a intrínseca diversidade sociocultural de que são formados os territórios brasileiros em um país

de dimensão continental e com fortes marcas de desigualdade social. Outra razão não menos importante seria o fato de que temos o testemunho vivo da pesquisadora Joaquina Barata Teixeira, professora aposentada da Universidade Federal do Pará, com quem tenho aprendido sobre a necessidade de se tratar com respeito e profundidade as diversidades socioculturais presentes na região amazônica para se tratar de proteção social junto aos seus povos e seus territórios de vivência.

Aqui temos uma primeira sinalização que considero fundamental sobre a temática da proteção social no território: o sentido da proteção social se faz à medida que o território se coloca como ponto de partida e não unicamente como ponto de chegada.

No campo das políticas sociais brasileiras o território tende a ser visto concebido e utilizado como local de intervenção de programas, serviços e projetos, e menos como um ator vivo que apresenta demandas particularizadas, ainda que articuladas às condições gerais presentes em diferentes contextos da realidade nacional. Tratar da proteção social no território implica em considerar os contextos em que as demandas por proteção social se encontram, mais ou menos visíveis, mergulhadas em um cotidiano repleto de múltiplas determinações sociais, econômicas, políticas e culturais.

2. TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADES

Em seu último livro, intitulado “Sociedade e território no século XXI”, Milton Santos juntamente com Maria Laura Silveira, inicia suas

reflexões colocando o “uso do território” como questão. Os autores revelam já na introdução sua busca em

apreender a constituição do território, a partir dos seus usos, do seu movimento conjunto e do de suas partes, reconhecendo as respectivas complementaridades. Daí falarmos em divisão territorial do trabalho e em círculos de cooperação, o que, ao mesmo tempo, permite pensar o território como ator e não apenas como um palco, isto é, o território no seu papel ativo. (SANTOS ; SILVEIRA, 2001, p.11).

O território ator, no seu papel ativo configura o território usado e não o “território em si” que marca a perspectiva de Milton Santos em torno do debate sobre o território, e que consideramos fundamental também para o debate da proteção social. Pois o que está em jogo não é um conceito sobre o território e sim os seus diferentes usos pelos diferentes atores sociais, o que torna o território também um ator.

Essa referência é importante para se considerar o elemento da territorialidade, que remete ao aspecto relacional e de pertencimento no território.

O sentido da palavra territorialidade como sinônimo de pertencer àquilo que nos pertence ... esse sentimento de exclusividade e limite ultrapassa a raça humana e prescinde da presença do Estado... Mas, a territorialidade humana pressupõe também a preocupação com o destino, a construção do futuro, o que, entre os seres vivos, é privilégio do homem. (SANTOS; SILVEIRA, 2001,p.19).

Importa destacar essa relação entre território e territorialidade, pois com estas referências é que Joaquina irá contextualizar a região amazônica e seus desafios para a proteção social no âmbito do SUAS.

A região amazônica põe um desafio diferente ao princípio da territorialidade. Sua particularidade regional pede especificidades na leitura da realidade social em seu território, e pede a introdução de ativos na potencialização da proteção social no âmbito do SUAS. (TEIXEIRA, 2013,p.190)

A proteção social a partir do território tem como condicionante a leitura das especificidades da realidade social, que envolve a dimensão da territorialidade, as relações e interações, que se traduzem em ritmos e apropriações do espaço vivido de forma peculiar pelos atores sociais. No caso da realidade amazônica há que se considerar ainda as presenças de diferentes povos e culturas conviventes para além das especificidades geográficas.

Esse reconhecimento das territorialidades no caso amazônico em foco é fundamental, considerando, inclusive, as novas dinâmicas socioterritoriais que dizem respeito à presença da população migrante, atraída, dentre outros empreendimentos, pela mineração. Talvez a exploração de Serra Pelada seja um dos exemplos mais emblemáticos da região sudeste do Pará, e o surgimento das cidades em torno de seu território formado por migrantes dos quatro cantos do país.

Trata-se de novas territorialidades fundadas a partir das novas dinâmicas socioeconômicas em operação na região amazônica, que fazem surgir novos atores sociais, além da população indígena, seringueira ou pequenos produtores rurais, como por exemplo: as figuras dos “pioneiros” das cidades minerárias, as ONGs em torno do extrativismo da floresta, os grandes latifundiários e empresários da soja e da pecuária.

Segundo Becker (2010), a territorialidade manifesta-se em todas as escalas, desde as relações pessoais e cotidianas até as complexas relações sociais. “Ela se fundamenta na identidade e pode repousar na presença de um estoque cultural que resiste à reapropriação do espaço, de base territorial” (Becker, 2010, p.20) .

Dessa forma, considerar a territorialidade na leitura da realidade significa incluir, segundo Becker as diferentes escalas dessa realidade, das mais cotidianas às mais complexas relações sociais. Porém, na região amazônica, Becker chamará atenção para a mais clara das territorialidades, a territorialidade de base indígena, negligenciada e massacrada durante séculos.

Certamente, a mais clara territorialidade na região tem como base as terras indígenas, territórios historicamente forjados. Durante séculos negligenciada, a territorialidade indígena vem emergindo nas últimas décadas ... Em outras palavras, os índios transformaram-se em um efetivo ator regional, cuja ação se fundamenta num território apropriado e delimitado (BECKER, 2010, p.22) .

Compreender a dimensão da territorialidade traz elementos fundamentais para se pensar a proteção social na perspectiva da diversidade, a fim de que diferenças socioterritoriais e especificidades socioculturais integrem as formulações e intervenções dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais. Romper com a lógica da homogeneidade das respostas das políticas sociais se faz urgente e necessário.

Professora Joaquina conta um caso de uma líder indígena, a quem fora solicitado relatar suas observações a partir dos programas de transferência de renda.

Disse-nos ela que já fizera muitas visitas em áreas indígenas (e nós também já fizemos varias pesquisas em áreas indígenas no alto Rio Negro – Estado do Amazonas). Mas ela chamou-nos a atenção para o fato de que, quando ia para esses locais, não levava nada de alimentação, porque nas comunidades havia tudo: água, alimento, até redes. Agora, disse-nos ela, em algumas aldeias onde já existem programas de transferência de renda, essa condição não existe mais, porque alguns jovens não querem mais trabalhar na roça. Passaram a contar com a renda dos idosos e preferem comprar as mercadorias nas vendas municipais...(TEIXEIRA, 2013,p.190).

O relato evidencia as interferências dos programas de transferência de renda no cotidiano das comunidades indígenas, em suas relações sociais e modos de produção e reprodução das condições de vida, que passam a sofrer alterações. Embora imbuídos da intencionalidade da garantia ao direito de proteção social dos seus beneficiários, o modo de operação dos programas sociais ao não se adequar às particularidades socioculturais de determinadas populações, terminam fragilizando-as ainda mais.

Como diz Teixeira (2013, p.190),

a proteção social, portanto, tem que tomar etnias e agrupamentos culturais e ocupacionais, (indigenas, quilombolas, ribeirinhos, castanheiros, seringueiros, caboclos), como coletivos sujeitos de direitos e suas culturas como protagonistas da historia de resistência na Amazônia.

3. BOLSA ALDEIA E BOLSA FAMÍLIA

Algumas populações, como as indígenas, apresentam suas relações sociais baseadas na lógica coletiva e comunal, em que as próprias configurações familiares são distintas dos arranjos propagados pelas populações urbanas.

Há que se observar o quanto os atuais desenhos das políticas sociais brasileiras têm como marca a sobrevalorização do lócus individual em detrimento à dimensão coletiva às suas respostas. Essa lógica individualista pode ser observada desde os instrumentos de registro e cadastro, cujas informações restringem-se aos atributos pessoais e ou familiares, desconectados dos contextos socioterritoriais em que se encontram. Para tanto, possivelmente, se exigiria também instrumentos referenciados em atributos territoriais e de presença dos serviços públicos.

Nos processos operativos das políticas públicas se observa a preponderância da mesma lógica, ao se “individualizar” cada vez mais os atendimentos e respectivos instrumentos de acompanhamento desses mesmos atendimentos. É o atendimento individualizado que ainda ocupa lugar privilegiado em relação ao trabalho social mais coletivo, que não se confunde com as reuniões grupais.

Traçar novas estratégias de trabalho social pressupõe também um conhecimento em torno dos contextos em que se encontram inseridos os programas ou serviços. Trata-se da escala do cotidiano que envolve reconhecer os valores e as formas de sociabilidades nele emergentes,

e que se tornam fundamentais para se pensar as estratégias de intervenção.

Mais uma vez, o território se põe como ponto de partida e não apenas de chegada. Teixeira (2013, p. 193) nos ensina:

todos esses componentes estão envolvidos no que pode dificultar, mas também potencializar a gestão e o trabalho no SUAS. Pensamos, por exemplo, que na Amazônia a antropologia contém saberes e instrumentalidades absolutamente vitais para esse trabalho, haja vista que nela vivem índios de diferentes etnias. Só no Pará conhecemos 38 etnias cujas lideranças acolhem com muita receptividade os programas de transferência de renda, mas, como dissemos em outras falas, eles tem posto críticas sobre sua forma padronizada e individualizada, que viola valores e práticas milenares de coletividade e socialização da produção.

Um país da dimensão continental como o Brasil associada à diversidade sociocultural e às desigualdades socioterritoriais colocam desafios importantes a serem considerados nas estratégias de respostas de proteção social. Como bem salienta Profa. Joaquina, estamos lidando no século XXI com “valores e práticas milenares de coletividade e socialização da produção”, que colocam em cheque os modelos padronizados de trabalho social individualizado.

Vou repetir aqui o que vimos e ouvimos em uma reunião com lideranças indígenas em 2009, em Belém, um deles dizer: “queremos o bolsa aldeia e não o bolsa família”. Vimos repetindo isso em várias palestras, mas é preciso organizar propostas na perspectiva dessa adequação e os gestores, trabalhadores e intelectuais da região devem formular e apresentar propostas (TEIXEIRA, 2013 p. 193).

Se determinadas comunidades indígenas questionam os modos individualizados de operação dos programas de transferência de renda, configurações socioterritoriais específicas também desafiam os modelos sedentários e isolados que marcam a lógica de instalação de equipamentos e serviços. Os contextos territoriais em suas particularidades geográficas e relacionais estabelecidas pelas dinâmicas regionais exigem romper com a noção de área de abrangência baseada unicamente na quantidade de famílias vulneráveis no seu entorno.

Sabe-se que a distribuição populacional e a ocupação dos territórios diferem pelos territórios brasileiros. Barreiras geográficas, riscos geotécnicos, características naturais compõem um grande mosaico de situações que fazem parte do cotidiano de milhares de cidadãos e grupos populacionais. Da mesma forma, as áreas de expansão urbana e especulações imobiliárias aliadas à interiorização dos investimentos de agronegócios têm alterado significativamente as dinâmicas regionais e metropolitanas, produzindo hierarquias nas relações urbanas e intraurbanas.

Estes cenários dinâmicos, diferenciados e desiguais demandam novos dispositivos de proteção social, de tal forma que as políticas públicas acompanhem esses processos em curso e os considerem na proposição de novas estratégias, que valorizem a articulação e a cooperação mútua setorial e intersetorialmente.

Teixeira (2013, p.193) dirige-se aos gestores da política de assistência social e pergunta:

já existem os CRAS itinerantes e barcos volantes dos CREAS em âmbito regional? Os CRAS e os CREAS não podem se instituir como monadas (unidades isoladas) nos espaços regionais, do contrário não darão conta das questões sociais estruturais. Pouco poderão fazer se não se constituírem como um conjunto de unidades que se apóiam mutuamente na região. Cabe à esfera estadual promover essa articulação em cada unidade da região.

Dessa forma, o sistema da proteção social no território invoca a necessidade de se pensar nas escalas de sua gestão e o papel da co-responsabilidade dos entes federativos nesses processos. Um país da dimensão do Brasil reclama uma clara perspectiva sobre as diversas escalas e respectivas demandas de proteção social. Como ressalta Teixeira (2013), os espaços regionais constituem-se uma realidade que demanda articulação a ser conduzida pelo ente estadual correspondente.

4 PROTEÇÃO SOCIAL EM ESCALAS

Talvez, neste aspecto, resida um dos grandes desafios vivenciados pelas cidades brasileiras, no que tange a contar com o apoio da esfera estadual na garantia da proteção social em seus territórios, cujos limites político - administrativos são constantemente extrapolados pelas demandas cotidianas. O reconhecimento das dinâmicas regionais, nesses casos, se torna uma tarefa primordial, pois as ligações estabelecidas entre as cidades revelam os seus graus de isolamento/ conexão em relação às demais cidades ou polos regionais.

O último estudo realizado pelo IBGE sobre a rede de cidades no Brasil (IBGE, 2014) destaca a importância das intensidades das ligações

interurbanas no Brasil, que revelam os graus de desigualdades existentes no país.

Segundo este estudo (BRASIL. IBGE, 2014,p.11) ,

levando em conta a crescente importância das ligações interurbanas, consistindo em múltiplas transações entre firmas, com frequente participação das redes eletrônicas e intensificação da circulação de bens, serviços e mão de obra, a centralidade passa a ser definida não apenas da maneira clássica, como acúmulo de funções urbanas (oferta de bens e serviços para a população dispersa no território), mas como a capacidade de cada cidade em desenvolver a infraestrutura técnica e social necessária para as novas redes e em abrigar as funções de alto nível que as utilizam. Essa nova centralidade acaba por aumentar a desigualdade entre as cidades, assim como no interior do tecido urbano.

Com base nessas referências, se poderia dizer que surge hoje um novo ator nas ligações entre cidades, sendo reconhecido como “cidades- regiões”, que configurariam os “novos nós” da rede de cidades. Pensar como estas “cidades-regiões” têm operado as ações de proteção social nos seus territórios interconectados se coloca como uma nova questão a compor a agenda das políticas sociais que atuam nessa arena.

Maior que os espaços metropolitanos tradicionais, incorporando cidades menores em vizinhança e formando uma aglomeração em escala mais ampla, as cidades-regiões concentram o principal das atividades produtivas significativas, em diversos setores (cadeias da indústria, investimentos estrangeiros diretos, operações de negócios internacionais, trabalhadores migrantes, fluxos monetários etc.). O conjunto da economia global passa a ser um arquipélago de grandes cidades-regiões espalhadas, constituindo os nós da rede econômica. (BRASIL. IBGE, 2014 p.11 e 12).

Surgem novas escalas de análise e de intervenção que se, de um lado apresentam novas configurações no interior do país, também revelam que há relações socioeconômicas e territoriais que ultrapassam os limites do chamado território nacional. Esta questão já tem suscitado novos desafios para a proteção social especialmente nos territórios de fronteira com outros países.

De fato, há uma erosão do Território Nacional enquanto unidade essencial de organização da economia. Com a emergência das redes, sua arquitetura passa a ter um componente muito importante de fluxos transfronteiriços, com uma mobilidade expandida do capital. Por outro lado, a necessidade de coordenação de processos produtivos descentralizados aumenta a importância das atividades de gestão do território, que se concentram nas grandes cidades – daí a necessidade dos estudos dos inter-relacionamentos urbanos. A centralidade urbana vai se definir, presentemente, não apenas no acúmulo de funções centrais, mas pela capacidade de desenvolver a infraestrutura necessária para abrigar atividades inovadoras e de alto nível, de ser um centro de comando e controle das redes (IBGE, 2014: p.12).

Os processos de migração internacional envolvem novos paradigmas que se confrontam com as tradicionais formas de operação das políticas sociais brasileiras, que tendem a homogeneizar suas respostas na direção dos chamados “públicos-alvos”, sem contextualizá-los. No caso dos migrantes internacionais esse paradigma deverá necessariamente ser superado em função da própria questão da comunicação entre o operador da política e esses novos “públicos-alvos”.

A proteção social pressupõe comunicação entre seus atores, agentes institucionais e população demandatária.

Vencido o obstáculo da nacionalidade vinculada ao direito à proteção social, ainda um segundo pressuposto deverá ser questionado de imediato que diz respeito à comprovação da legalidade. É comum encontrarmos não somente nas áreas de fronteira, mas também em várias cidades brasileiras, parcelas de migrantes que ainda encontra-se em situação de irregularidade civil. O documento de identidade é condição primeira para um cadastro a candidato a beneficiário.

Este fator envolve uma terceira situação peculiar à garantia de acesso à proteção social brasileira: o comprovante de endereço. Certamente esta condição regulatória dos processos de trabalho nas políticas sociais impõe limites importantes tanto para cidadãos brasileiros “sem teto” como para migrantes internacionais em condição de irregularidade e sem moradia. Trata-se da escala do cotidiano, da luta cotidiana pela sobrevivência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao considerar as particularidades e singularidades socioculturais de determinados grupos populacionais, há que observar ainda sob que perspectivas as políticas públicas têm se referido a estes cidadãos: pela valorização de sua riqueza sociocultural ou pela atribuição a esta riqueza como agravante de sua condição de exclusão social.

Teixeira (2013, p.196), ao conversar com o antropólogo Alfredo Vagner sobre a inclusão de indígenas e quilombolas nos programas e benefícios de transferência renda, obteve alguns alertas que relata a seguir:

...o antropólogo e professor Alfredo Vagner, chamou a atenção para o fato de que essas políticas destinadas aos “pobres”, “carentes”, “excluídos”, “baixa renda”, ou o que é mais comum hoje: “vulneráveis”, instrumentalizam-se de forma inadequada para a abordagem aos povos indígenas e quilombolas. Recomendou cuidado para que não se detone o princípio étnico da coletividade, para que não se fira o paradigma comunal, para que não se individualizem pessoas em detrimento do grupo ou da etnia. Ser indígena ou quilombola não é um atributo que funciona como agravante da condição de “pobre”. Não confundir o ser “típico” com o ser “pobre”.

Há que se reconhecer, no interior do debate da proteção social, que qualquer tentativa de homogeneização a partir de critérios ou características socioeconômicas e culturais corre o risco de discriminação ou estigmatização de determinados grupos populacionais. Mesmo entre os grupos indígenas poderão ser encontradas diferenças relacionadas às suas territorialidades e sociabilidades, a depender do contexto sócio histórico em que se encontram, resultantes de processos diferenciados de territorialização, desterritorialização e reterritorialização (Haesbaert, 2006).

Encontramos aldeias indígenas em territórios urbanos, cuja configuração relacional encontra-se mais próxima às dinâmicas das áreas periféricas das cidades e muito distante daquelas estabelecidas tradicionalmente em suas respectivas etnias. De qualquer forma, permanece válido o questionamento de Teixeira (2013), no “embate invisível” entre a subjetividade das comunidades e a subjetividade do capital conviventes na Amazônia:

Na Amazônia convivem a subjetividade contra-hegemônica das comunidades e a subjetividade individualizadora do capital, num embate invisível. É possível fortalecer aquela contra esta no Sistema de proteção social? Trabalhadores, gestores e conselheiros do SUAS tem uma ancora nesse embate na

Amazônia: o próprio pertencimento étnico e cultural, além o da família extensa, daí que deve prevalecer o interesse no seu resgate e não em sua dissolução. (Teixeira, 2013:p.198).

Continuamos a indagar sobre as possibilidades do sistema de proteção social em contextos em que se tem privilegiado a lógica político- administrativa para determinação dos acessos aos direitos sociais, em detrimento às reais necessidades e dinâmicas societárias vivenciadas pelos cidadãos em seus territórios.

Percebe-se que os limites político-administrativos impostos à gestão das políticas públicas se tornam cada vez mais inócuos nas atuais dinâmicas das cidades brasileiras. Este cenário pode ser observado em relação às áreas fronteiriças entre cidades do país ou mesmo entre cidades brasileiras que fazem divisa com cidades de outros países da América da Sul.

Procuramos nesse texto trazer algumas interfaces da proteção social no cotidiano das vivências em nossos territórios permeados de fronteiras territoriais, culturais, sociais, e que configuram novas e velhas territorialidades a serem reconhecidas, novas e velhas escalas a serem consideradas.

Pois, como diz Teixeira, 2013, p.199) “a vida está sempre em jogo, vida coletiva, vida da etnia e vida das gerações”.

REFERÊNCIAS

BECKER, B. Novas territorialidades na Amazônia: desafio às políticas públicas. **Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Cienc. Hum.**, Belém, v. 5, n. 1, p. 17-23, jan.- abr. 2010.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização – do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2006.

BRASIL. IBGE. **Gestão do Território – redes e fluxos do território**. Rio de Janeiro. 2014.

TEIXEIRA, J. B. A Amazônia e a interface com o SUAS. In: COLIN et al (org). **20 anos de Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social, 2013. p. 188-203.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M.L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo, Rio de Janeiro, Record, 2001.