

# A contribuição do conceito de território para uma gestão socialmente justa da cidade

**Carlos Alberto José de Carvalho**<sup>1</sup>

O movimento de renovação que a Geografia brasileira gerou nas últimas décadas produziu uma ampla rede conceitual que pode e deve contribuir para uma gestão socialmente justa da cidade e de seus recursos, somando esforços para corrigir as injustiças sócio-espaciais que caracterizam a cidade, o país e o mundo.

Neste artigo, procuramos encadear três questões que nos parecem indispensáveis para o entendimento dos territórios da cidade: o que é o território e como é produzido pelos agentes modeladores; como é utilizado e apropriado pelos diferentes grupos sociais e como geri-lo, democraticamente, visando a justiça social.

## **Territórios da cidade**

A territorialização da cidade de São Paulo levada a cabo pela Prefeitura Municipal produziu uma regionalização com 31 territórios bastante heterogêneos entre si. A diferenciação entre esses territórios é expressão da desigualdade sócio-espacial, resultante da lógica que preside a organização da sociedade e a produção de seu espaço. O que explica tais diferenciações é o “fato de que em função da divisão social do trabalho, a cidade é antes de mais nada uma concentração de pessoas exercendo uma série de atividades concorrentes ou complementares, o que enreda uma disputa de usos” (CARLOS, 2000). A análise do uso do território aponta para duas vertentes contraditórias, o uso produtivo do espaço da cidade, determinado pelas características do processo de reprodução do capital, e o uso residencial, incluindo os serviços essenciais, onde se dá a reprodução da vida social.

---

<sup>1</sup> Professor de Geografia do Colégio Equipe e da Escola Vera Cruz, São Paulo. <http://www.geo.ggf.br>

## **O uso do território e o território usado**

Ao examinar as necessidades fundamentais e usos do território, podemos distinguir dois pontos de vista: “o do produtor que necessitará de equipamentos de infra-estrutura, de informações, de inovação, de amplas instalações e a do cidadão que se apropria do espaço em função das necessidades inerentes à reprodução da vida: o habitar e o trabalho, incluindo o lazer. Para isso, necessita de equipamentos de lazer, oferta de determinados bens e serviços coletivos, de cultura etc.” (idem).

A contradição entre os interesses do cidadão e das grandes empresas tem sido decidida em favor destas últimas, como se viu repetidas vezes na cidade, pois “a prática da modernização cria, no território como um todo, em particular nas cidades, os equipamentos, mas também as normas indispensáveis à operação racional vitoriosa das grandes firmas, em detrimento das empresas menores e da população como um todo” (SANTOS, 1993). Soma-se a isso os interesses de classes profissionais, de bairros, de tipos de proprietários, de grupos étnicos, de gênero, de opção sexual e, assim, temos como resultado a cidade corporativa de que fala Milton Santos, onde cada qual busca a satisfação de seus interesses corporativos, enfraquecendo as lealdades coletivas e impedindo a afirmação de sentido de comunidade, o que complica o exercício da cidadania e da democracia.

### **Direito à moradia digna**

Num território onde a localização dos serviços essenciais é deixada à mercê da lei do mercado, tudo colabora para que as desigualdades sociais aumentem. (SANTOS, 1998)

Habitar é a necessidade primária e inadiável de qualquer indivíduo, empresa ou instituição. De fato, moradia digna é um direito fundamental garantido pelo artigo 6 da Constituição Federal, definida no parágrafo único, do artigo 79, do Plano Diretor Estratégico do Município, como “aquela que dispõe de instalações sanitárias adequadas que garantam as condições de habitabilidade, e que seja atendida por serviços públicos essenciais, entre eles: água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo, com acesso aos equipamentos sociais básicos.” Entretanto, esse direito à moradia digna é negado para mais de um milhão de moradores da cidade.

A produção de moradias em São Paulo produziu todo tipo de irracionalidade. A cidade abriga precariamente mais de um milhão de pessoas em 286.954 domicílios favelados, ao passo que 420.327 domicílios permanecem vazios, segundo o Censo 2000 do IBGE. O que explica a indiferença da sociedade a essa realidade é a ampla aceitação das desigualdades no acesso aos bens e serviços produzidos socialmente. A moradia é um desses bens, cujo acesso é controlado pelo mercado.

Aos agentes do mercado interessa unicamente a demanda daqueles que podem pagar; nesse sentido, as moradias dignas constituem um privilégio dos indivíduos endinheirados, ao passo que as precárias são produzidas para aqueles que foram excluídos do mercado, ou melhor, incluídos precariamente, apenas pelo consumo dos insumos básicos da indústria da construção civil.

As moradias precárias não oferecem qualquer segurança, pois “os pobres nem mesmo permanecem nas casas que fazem ou que lhes fazem. E não podem manter por muito tempo os terrenos que adquirem ou lhes dão, sujeitos que estão, na cidade corporativa, à lei do lucro” (SANTOS, 1998). Assim ocorreu com a população negra que vivia em cortiços no Bexiga, em bairros como Casa Verde, Limão, Vila Prudente, Ipiranga, Vila Formosa, expulsas e isoladas que foram nas periferias longínquas como Cidade Tiradentes, a versão paulistana da célebre Cidade de Deus, no Rio de Janeiro.

## **O território entre o lugar e global**

*Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território.* (SANTOS, 1998)

O conceito de lugar é outra categoria geográfica fundamental para a compreensão do território. E é a partir de seu exame que se poderá tomar a complexidade das condições de vida dos indivíduos e dos lugares onde eles vivem como ponto de partida das políticas públicas (KOGA, 2003).

Para o entendimento dos lugares, tanto em sua situação atual como em sua evolução, precisamos considerar o eixo das sucessões e o eixo das coexistências, (SANTOS, 2002), isto é, há que se ter em mente os eventos que atuaram sobre o lugar no suceder do tempo (tempo histórico) e os eventos coincidentes que são vividos em comum a cada instante (tempo como simultaneidade).

Os eventos não atuam isoladamente, antes, constituem um complexo sistema

de ações sociais que se desenrolam no tempo (histórico) e no espaço (simultaneidade). Mas de onde partem as decisões que (des)configuram o lugar?

No período atual, o mundo é organizado em subespaços articulados dentro de uma lógica global (SANTOS, 1988), comandada por um motor único, a globalização. Tal articulação realiza-se por meio das redes<sup>2</sup> que atuam seletivamente sobre o território, incorporando e modernizando determinados lugares no espaço geográfico. Em razão disso, os eventos são um produto do mundo e do lugar ao mesmo tempo; ainda que a decisão possa ter sido tomada em outro continente, a ação concretiza-se no lugar.

De onde parte a reação aos efeitos perversos da globalização, senão do próprio lugar? Para compreender a força do lugar diante dos processos de mundialização, tem-se buscado sua compreensão como a dimensão espacial do cotidiano. Amélia Damiani aponta dois sentidos na noção de lugar: “o de diferente, em relação aos lugares e ao mundo. O embate e a combinação que definem cada um. Outro é o da particularização, aquilo que separa esse lugar do outro: a segregação”. (DAMIANI, 1999).

Assim, é no decorrer de seu processo de construção que no território se imprimem diferentes marcas e características que diferenciam os lugares entre si, o que lhes confere uma particularidade, para a qual também os “costumes, os valores, as tradições são elementos que, no seu conjunto, estruturam a identidade de um lugar” (CALLAI, 2002) e, em outro sentido, levam à segregação imposta ou auto-imposta.

Quais são os novos significados do lugar no mundo atual?

A chave para o entendimento das metamorfoses do lugar pode ser buscada nas relações vividas em comum pelas mais diversas pessoas, empresas e instituições reunidas num dado lugar. Pois é aí, onde o “cotidiano, como conjunto de atividades e relações, efetua-se num espaço e num tempo sociais: o lugar e suas temporalidades” (DAMIANI, 1999).

O cotidiano não é sem importância por se tratar de ações repetidas. Ao contrário, sua importância advém justamente por ser o local onde a ordem se impõe com toda a sua força. “Apesar das diferenças, o cotidiano se repete em mais de um lugar. Ele é a ordem do mundo, do Estado no lugar, atingindo a base desse lugar” (idem). Em razão disso, a sociedade não se transforma sem alteração no cotidiano, assim como pequenas mudanças no cotidiano podem transformar a sociedade.

---

<sup>2</sup> Milton Santos ensina que as redes tanto têm uma existência material, que permite circular matéria, energia, informação e pessoas, quanto uma existência social e política, pelas mensagens e valores que as freqüentam.

A transformação social é possível porque o cotidiano não é apenas repetição, é também o lugar do novo, do inesperado. E como um evento nunca ocorre isolado, podemos esperar que uma ação inédita de um determinado ator social (engendrada num determinado contexto) possa desencadear transformações mais abrangentes, em sinergia com as ações de outros atores.

*O cotidiano será, um dia ou outro, a escola da desalienação.* (SANTOS, 1998).

## **A territorialidade e a apropriação do território**

*A interação entre homem e espaço é sempre uma interação entre seres humanos mediatizada pelo espaço.* (RAFFESTIN, 1993, citado por SOUZA, 2000).

Para entender as estratégias que os grupos sociais geram para se apropriar do território, há que seguir a assertiva de Marcelo Souza quanto aos territórios serem antes relações sociais projetadas no espaço que espaços concretos, os quais são apenas os substratos materiais das territorialidades (SOUZA, 2000).

Como cada grupo social se apropria do território? O conceito de territorialidade refere-se às relações de poder espacialmente delimitadas e operando sobre um substrato referencial (idem). As instituições, as empresas e os mais diversos agentes sociais desenvolvem suas próprias estratégias de apropriação do território, suas territorialidades, frequentemente justapostas sobre o mesmo espaço social, em razão do que explodem os conflitos.

Em sua forma reacionária tem-se o territorialismo, idéia derivada da territorialidade, em que o controle territorial é um imperativo para os grupos sociais, que assim promovem o fechamento do espaço social, recusando o acesso do outro. Os bairros da elite econômica apresentam alto grau de territorialismo; em muitos casos, seus limites são demarcados por muros, o acesso é controlado por agentes de segurança privada, a circulação é monitorada por circuitos fechados de TV e seus habitantes circulam de carros blindados.

Assim, procede-se a uma blindagem dos lugares que abrigam os indivíduos abastados da cidade. Mas também em bairros populares reproduzem-se seus próprios territorialismos.

Embora o brutal controle exercido sobre as favelas por grupos criminosos seja mais evidente no caso da cidade do Rio de Janeiro, o fenômeno repete-se em outras capitais brasileiras, particularmente em São Paulo, onde o cresci-

mento das favelas quadruplicou nos últimos 20 anos, totalizando 2.018 núcleos favelados que abrigam 1.160.590 de pessoas, segundo dados da Secretaria da Habitação (2000).

O território como disputa entre grupos antagônicos tem levado à desterritorialização dos mais fracos.

## **A desterritorialização e a produção de aglomerados de exclusão**

A desterritorialização, como inverso da territorialização, se produz no processo de desapropriação do espaço social, tanto do ponto de vista concreto como do simbólico. Lugares são desconectados dos circuitos integradores da sociedade capitalista: mercado de trabalho, consumo e cidadania. O resultado da desterritorialização é a multiplicação dos aglomerados de exclusão. Trata-se, segundo Rogério Haesbaert, de “espaços sobre os quais os grupos sociais dispõem de menor controle e segurança, material e simbólica”, lugares onde se produz o “anonimato, a anulação de identidades e a ausência praticamente total de autonomia de seus habitantes” (HAESBAERT, 2000).

Durante a década de 90, o aumento de moradores em habitação precária – favelados, encortiçados, residentes de domicílios improvisados e moradores de rua – foi maior que o crescimento da população total da cidade<sup>3</sup>.

A cidade contém diversos aglomerados de exclusão que podem ser classificados como transitório ou conjuntural, “por se encontrar atravessado por múltiplas redes ou territórios, recompõe constantemente o seu espaço, reinserindo seus membros numa ordem dominada pela violência e pelo medo, geralmente de caráter ilegal ou clandestino, como ocorre algumas vezes nas favelas brasileiras subordinadas ao circuito do narcotráfico”. (HAESBAERT, 2000).

Em muitos desses lugares sobrepõem-se vários territórios e redes, do narcotráfico, dos presídios do Estado, conectados pelas centrais telefônicas clandestinas do PCC, das gangues de *skinheads*, das diversas torcidas organizadas, dos batalhões da Polícia Militar, das DP’s da Polícia Civil etc., o que faz do aglomerado de exclusão um território permanentemente contestado.

---

<sup>3</sup> Fonte: Folha de São Paulo, 28.07.2003.

## A gestão local democrática do território

A gestão local do território se faz em meio a uma complexa rede de relações que envolve diferentes grupos sociais, cada qual com seus interesses particulares e estratégias específicas.

Ainda que diferentes grupos sociais se apropriem do território (territorialização), apenas alguns deles são efetivamente modeladores do territórios. Para Roberto Lobato Corrêa (1989), o “espaço urbano capitalista – fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço. São agentes sociais concretos, e não um mercado invisível ou processos aleatórios atuando sobre um espaço abstrato”. Mas afinal, quem produz o espaço urbano? Quais são seus interesses? Como atuam para atingir seus objetivos? Corrêa descreve as estratégias e as ações concretas dos agentes modeladores do espaço urbano:

- a) os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais, são grandes consumidores de espaço;
- b) os proprietários imobiliários atuam no sentido de obterem a maior renda fundiária possível de suas propriedades;
- c) os promotores imobiliários formam um conjunto de agentes que realizam as operações de incorporação, financiamento, estudo técnico, construção do imóvel e comercialização. Atuam no sentido de produzir habitações para a população que constitui a demanda solvável;
- d) o Estado atua como grande industrial, proprietário fundiário, promotor imobiliário, agente de regulação do espaço e o alvo dos movimentos sociais urbanos. Mas é como provedor de serviços públicos que sua atuação é mais corrente e esperada;
- e) os grupos sociais excluídos têm como possibilidades de moradia os cortiços localizados próximos ao centro da cidade, as casas produzidas pelos sistemas de autoconstrução em loteamentos periféricos, os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, além da favela.

Das alternativas, as três primeiras exigem uma vinculação a um agente social, o que impede a essa população de se constituir em agente modelador do espaço urbano. É na produção da favela que os grupos sociais excluídos produzem o seu próprio espaço, mais que uma estratégia de sobrevivência, uma forma de resistência às adversidades.

A complexidade do território revela-se na existência de inúmeras interações entre agentes sociais, pautadas que são tanto pela cooperação como pela competição.

## **O território como campo da política**

Quem tem poder de mudar o território? Se entendemos pela palavra poder o sentido dado por Taylor & Thrift, a capacidade de uma organização para controlar os recursos necessários ao funcionamento de uma outra organização (SANTOS, 2002), o Estado continua a ser o instrumento preferencial dos agentes que desejam interferir na gestão do território.

A gestão democrática do território requer dos gestores uma visão distinta da política, mais no sentido atribuído por Alain Peyrefitte, isto é, a política como a mobilização das energias individuais em torno de um objetivo comum, do que um fim em si mesmo. É a partir dessa compreensão da política que se abre a possibilidade de participação dos diversos movimentos sociais urbanos, mesmo distintos entre si, de virem a ser forças da mudança por meio de uma sinergia transformadora, com reais possibilidades de provocar alterações no território e na sociedade.

A autonomia das coletividades é outra condição para a transformação social. De fato, o controle significativo sobre o seu espaço vivido – o lugar – é decisivo para a transformação dos indivíduos em cidadãos e para a mobilização por um genuíno desenvolvimento (SOUZA, 2000).

A formulação das políticas públicas com foco no território deve ter como finalidade corrigir a extrema desigualdade sócio-espacial. Isso é quase um princípio para a ação, conforme enunciava o professor Milton Santos: “uma política efetivamente redistributiva, visando a que as pessoas não sejam discriminadas em função do lugar onde vivem, não pode, pois, prescindir do componente territorial. É a partir dessa constatação que se deveria estabelecer como dever legal – e mesmo constitucional – uma autêntica instrumentação do território que a todos atribua, como direito indiscutível, todas aquelas prestações sociais indispensáveis a uma vida decente e que não podem ser objeto de compra e venda no mercado, mas constituem um dever impostergável da sociedade como um todo e, nesse caso, do Estado” (SANTOS, 1998).

Afinal, o que está em jogo? O próprio cidadão está ameaçado.

“Mais do que um direito à cidade, o que está em jogo é o direito a obter da

sociedade aqueles bens e serviços mínimos, sem os quais a existência não é digna. Esses bens e serviços constituem um encargo da sociedade, através das instâncias do governo, e são devidos a todos. Sem isso, não se dirá que existe o cidadão” (idem).

E vazio de cidadãos, o território é usado e abusado pelos fortes.

## Referências bibliográficas

CALLAI, H. C. “Estudar o lugar para compreender o mundo”. *Ensino de Geografia: práticas e contextualizações no cotidiano*. In: CASTROGIOVANNI, A. C. (org.) pp. 83-134. Porto Alegre: Mediação, 2002.

CARLOS, Ana F. A. “Apresentando a metrópole na sala de aula”. *A geografia na sala de aula*. In: CARLOS, A. F. A., (org.) São Paulo: Contexto, 2000.

CORRÊA, Roberto L. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.

DAMIANI, A. L. “O lugar e a produção do cotidiano”. In *Novos caminhos da geografia*, São Paulo: Contexto, 1999.

HAESBAERT, R. “Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão.” *Geografia: conceitos e temas*, In: CASTRO, I. E., GOMES, P.C.C., CORRÊA, R.L. (org.) pp.165-205. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

KOGA, Dirce. *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1988.

\_\_\_\_\_. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

\_\_\_\_\_. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1998.

\_\_\_\_\_. *A natureza do espaço: tempo e técnica, razão e emoção*. São Paulo: Edusp, 2002.

SOUZA, Marcelo. J.L. “O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento”. *Geografia: conceitos e temas*. In: CASTRO, I. E., GOMES, P.C.C., CORRÊA, R.L. (org.) pp. 77-116. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.