



Sessão temática: Política Social e Serviço Social.
Mesa coordenada Território e proteção social básica nas cidades.

DINAMICA SOCIOTERRITORIAL E POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

DIRCE HARUE UENO KOGA¹

Resumo: Se os argumentos permanecem sobre a importância da vertente territorial para compreensão das dinâmicas em curso na cidade de São Paulo, restam ainda indagações, questionamentos e revisões em torno do alcance das políticas de proteção social que se encontram mais presentes no cotidiano dos territórios em suas diversidades e desigualdades intraurbanas. Tais processos envolvem tanto algumas porções do chamado centro histórico da cidade (que passa por uma alteração significativa de repovoamento), bem como territórios situados nas áreas de fronteira. Será em torno desses processos de mudanças/permanências socioterritoriais, no âmbito da pesquisa vinculada à bolsa produtividade CNPq, buscará construir suas análises.

Palavras-chave: Proteção Social; Território; Desigualdades.

Abstract: If the arguments remain about the importance of the territorial dimension to understand the current dynamics in the city of São Paulo, there are still questions, questions and reviews about the scope of social protection policies that are more present in the daily life of the territories in their diversity and intra-urban inequalities. These processes involve some portions of the so-called historic center of the city (which undergoes a significant alteration of repopulation), as well as territories located in the frontier areas. It will be around these processes of socioterritorial changes / permanences, within the scope of the research linked to the “Bolsa Produtividade CNPq”, will seek to build their analyzes.

Keywords: Social Protection; Territory; Inequalities.

1 INTRODUÇÃO

A temática “Dinâmica socioterritorial e políticas de proteção social” compõe uma trajetória de estudos e pesquisas em torno da cidade de São Paulo e suas desigualdades socioeconômicas e discrepâncias intraurbanas, na perspectiva de análise sobre a presença/ausência do Estado e suas consequências no cotidiano de vida dos moradores da cidade na relação proteção / desproteção social.

Nesse contexto, as reflexões ora apresentadas, como parte da pesquisa de mesmo título desenvolvida no âmbito da Bolsa Produtividade CNPq desde 2015,

¹ Professora com formação em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. E-mail: <dirce.koga@gmail.com>.

se coloca enquanto uma continuidade das reflexões iniciadas em pesquisas anteriores de caráter intersetorial e interdisciplinar das quais a pesquisadora participou, especialmente na construção da metodologia do Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo (1996, 2001 e 2013), e² de estudos complementares que resultaram no livro “São Paulo: sentidos territoriais e políticas sociais” (Sposati e Koga,2013).

O Censo 2010 do IBGE tem revelado um Brasil cada vez mais urbano e, ao mesmo tempo, ainda marcado pela forte presença das cidades com menos de 20.000 habitantes, correspondendo a 70% do total dos 5.565 municípios do país. Trata-se de uma cifra nada desprezível do ponto de vista da proporcionalidade, embora nesses 3.915 municípios residam apenas 17% da população brasileira, conforme demonstra a tabela 1.

PORTE MUNICÍPIO (*)	total de municípios	%	total de população residente	%
ATE 20.000 HAB (PEQUENO I)	3.920	70,35	32.683.865	17,14
ATÉ 50.000 HAB (PEQUENO II)	1.043	18,74	31.379.266	16,45
ATE 100.000 HAB (MÉDIO)	324	5,82	22.263.598	11,67
ATÉ 900.000 HAB (GRANDE)	266	4,78	62.338.112	32,68
MAIS DE 900.000 HAB (METROPOLE)	17	0,31	42.067.853	22,06
TOTAL	5.570		190.732.694	

Tabela 1 – Distribuição da população por porte de municípios – Brasil – 2010
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

(*) classificação utilizada pela Política Nacional de Assistência Social (2004)

Diante desta diversidade populacional, a pergunta que se faz como central é até onde as políticas de proteção social, aquelas mais próximas ao cotidiano das necessidades dos cidadãos, têm considerado essa complexidade socioterritorial em seus processos de gestão?

² Metodologia de métrica intraurbana desenvolvida desde 1994, sob coordenação da Profa. Dra. Aldaíza Sposati. A partir de 2000, essa metodologia tem sido conduzida no âmbito do Cedest – Centro de estudos sobre as Desigualdades Socioterritoriais – uma parceria da PUCSP e do INPE.

2 DINAMICAS SOCIOTERRITORIAIS NA CIDADE DE SÃO PAULO

Dentre as 19 metrópoles, encontra-se São Paulo, com 11, 2 milhões de habitantes. A cidade se destaca no cenário urbano-social, não somente pela sua escala demográfica metropolitana, como também pela multiplicidade de territórios, cada qual com sua dinâmica própria e, ao mesmo tempo, articulados com todos os conteúdos urbanísticos e sociais próprios de uma metrópole.

Assim como as diversidades e discrepâncias do comportamento demográfico se fazem presentes entre as cidades brasileiras, São Paulo também apresenta esse perfil na sua dinâmica intraurbana, mais facilmente verificada quando tomamos como referência os seus 96 distritos.

Os distritos da cidade de São Paulo possuem sob o ponto de vista demográfico, características de cidades médias ou grandes. O distrito do Grajaú é o mais populoso, com 360.787 habitantes, que corresponde ao município de Jundiaí no estado de São Paulo. Grajaú pertence à Subprefeitura de Capela do Socorro, que agrega também os distritos de Socorro e Cidade Dutra, todos na região sul da cidade, totalizando cerca de 600.000 habitantes, praticamente a população de Sorocaba também no estado de São Paulo.

Mesmo o distrito menos populoso, Marsilac, com cerca de 8.000 moradores possui uma população residente maior que muitas cidades brasileiras, mais precisamente 2.249 unidades da federação são menores que o distrito de Marsilac em São Paulo. Dito de outra forma, o menor distrito da cidade de São Paulo é maior do que 40% de todas as cidades brasileiras. Marsilac se perde na imensidão da metrópole, sendo pouco conhecido da maioria da população paulistana. Pertence à Subprefeitura de Parelheiros, distrito vizinho, ao contrário, mais populoso, com 131.000 habitantes. Trata-se de uma região com características rurais, área de proteção ambiental (APA Capivari-Monos), com presença da tribo indígena (Aldeia Krukutu), o que se distancia do imaginário da cidade urbanizada, veloz e densamente povoada.

Esse imaginário que corresponde a 96% do cotidiano de vida dos moradores, torna peculiar a dinâmica dessa cidade. Milton Santos ao tratar do problema da escala, faz as seguintes observações, quase advertências:

Cada lugar é uma combinação quantitativa e qualitativa de específica de vetores ... A noção de situação, utilizada em filosofia e em sociologia, pode, em geografia, ser assimilada à noção de área de ocorrência [...] Essa combinação de fins e de meios, de objetivos finais e objetivos intermediários, muda ao longo do tempo. Por isso também muda a superfície de incidência, a área de ocorrência, a situação e sua extensão. Vista desse modo, a escala é um limite e um conteúdo, que estão sempre mudando, ao sabor das várias dinâmicas que incidem sobre o acontecer regional ou local (SANTOS, 2002, p. 151).

São Paulo com suas diferentes e inusitadas escalas geográficas, sociológicas ou filosóficas nos desafia a pensar sempre e cada vez mais a partir das várias dinâmicas que incidem sobre os seus territórios. A versão da “cidade que não para” se coloca também sob o prisma da dinâmica demográfica, que os dados do Censo 2010, comparados ao Censo 2000 na escala dos distritos já demonstram uma significativa e intrigante alteração em relação ao período anterior (censos 1991-2000): os distritos centrais demonstram sinais de repovoamento.

2.1 Novas dinâmicas sociodemográficas e territoriais³

Entre os censos 1991 a 2000, 53 dos 96 distritos da cidade apresentaram tendência de redução na população total. No período intercensitário de 2000 a 2010 apenas 19 distritos apresentaram tendência de queda na população residente. Nesse contexto de alteração, chama atenção os distritos localizados nas regiões mais centrais da cidade, como Cambuci, Bom Retiro, Mooca, República, Santa Cecília, Sé, Pari e Brás.

O último Mapa da exclusão/inclusão social (MEIS) da cidade de São Paulo (2013), produzido pelo Cedest – Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais (Parceria PUCSP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais) evidenciou-se como a região central seguia uma tendência de redução entre os censos demográficos

³ Parte das reflexões deste item fazem parte do estudo elaborado especificamente sobre a zona leste de São Paulo (Dinâmicas socioterritoriais da Zona Leste de São Paulo a partir do Censo 2010) , e que contribuíram para com o projeto nacional “Metropolização e Megaeventos: impactos da Copa do Mundo e das Olimpíadas nas metrópoles brasileiras”, coordenado pelo INCT Observatório das Metrópoles, resultando no livro “Megaprojetos, megaeventos, megalópole: a produção de uma nova centralidade em São Paulo” (2015).

1980/1991/2000, e passa a apresentar distritos com incremento positivo populacional no censo demográfico de 2010.

Segundo Nakano e Kohara (2013) haveria uma multiplicidade de fatores que estariam impulsionando este incremento demográfico na região central de São Paulo, desde “a luta dos movimentos por moradia, a produção habitacional pública e privada, a transferência de órgãos públicos, a deterioração nas condições de mobilidade urbana na cidade como um todo” (Nakano e Kohara, 2013: p. 117)

Porém, para além da imensidão demográfica, a metrópole paulistana continua sendo uma das cidades mais desiguais, expressando, por sua vez, a lógica da desigualdade socioeconômica e territorial que subjaz ao modelo brasileiro de urbanidade. O Mapa da exclusão/inclusão social III confirma as desigualdades socioterritoriais existentes entre os 96 distritos da cidade de São Paulo.

Na metodologia de métrica da desigualdade desenvolvida pelo Cestat, com base nos dados do Censo 2010 do IBGE associados a outras fontes de informações municipais e estaduais, configuraram uma régua de discrepâncias de condições de vida (índices de autonomia, qualidade de vida, desenvolvimento humano e equidade), que resultaram como distritos mais incluídos aqueles localizados no quadrante sudoeste da cidade, e como os mais excluídos os distritos dos extremos ou franjas das regiões sul, leste e norte.

Comparando a configuração inicialmente produzida pelo MEIS em 1996, com base nos dados do Censo de 1991 se mantém nos resultados do MEIS 2013 (base – Censo 2010). Ou seja, o processo excludente tanto do ponto de vista territorial como social permanece o mesmo, gerando ilhas de concentração de riqueza e qualidade de vida, em meio a um oceano de exclusão social.

O Censo 2010 demonstra que dos 31 distritos localizados na porção leste da cidade, apenas 9 deles apresentaram crescimento positivo acima de 1% a.a., sendo que 8 tiveram crescimento negativo e 14 distritos crescimento inferior a 1% a.a. Percebe-se que esse comportamento demográfico da região leste acompanha a dinâmica demográfica da cidade de São Paulo, que apresentou, na média, um crescimento de 0,7% a.a. no período de 2000 a 2010.

A zona leste sempre foi conhecida como a região mais densamente povoada da cidade. De fato, desde o Censo de 1980, a população da zona leste corresponde a uma média de 35% da população total da cidade de São Paulo. Em 2010, sua população se aproxima de 4 milhões de pessoas.

Porém, a dinâmica demográfica interna da zona leste tem revelado significativas alterações, o que já permite mencionar a importância de se olhar para esta região a partir também de sua heterogeneidade intraurbana, e não somente como um bloco urbano homogêneo que marcaria sua identidade na metrópole paulistana, a famosa “ZL”.

Segundo estudo de Raquel Rolnik e Heitor Frugoli Jr. (2001) sobre a reestruturação urbana da metrópole, a zona leste é apresentada como um território de rupturas e permanências. Se por um lado permanece o principal eixo estruturador da Zona Leste, a direção Leste-Oeste (consolidado pelos empreendimentos da Radial Leste e da linha vermelha do Metrô), por outro lado, os autores observam mudanças entre a Leste mais próxima ao centro da cidade e a leste mais periférica, já nas fronteiras com os municípios da Grande São Paulo (Ferraz de Vasconcelos, Guarulhos, Santo André).

Já no período estudado (final da década de 1990), os autores observam uma tendência de redução da população e, ao mesmo tempo, uma alteração no perfil habitacional de alguns distritos tradicionais da zona leste (Penha, Tatuapé, Belém, Moóca, Água Rasa, Vila Formosa) com a intensificação de lançamentos imobiliários verticalizados. Nesse quadro chamam atenção para o Jardim Anália Franco e a Praça Silvio Romero no bairro do Tatuapé, que passam a figurar como “enclaves emergentes” (Rolnik e Frugoli Jr, 2001), com perfis distintos dos seus vizinhos, e até então não existente na região leste, justamente pelo alto padrão imobiliário.

E, a mesma análise aponta os distritos do extremo da zona leste como contraponto, pois além de apresentarem uma tendência de crescimento demográfico mais intenso que os demais distritos próximos à região central, expressam o modelo socioterritorial excludente que rege a dinâmica da cidade de São Paulo.

Por outro lado, o mercado imobiliário formal atua muito pouco nos distritos da Zona Leste mais distantes do Centro, que apresentam

maiores graus de exclusão social, como Lajeado, Guaianazes, Itaim Paulista, Cidade Tiradentes e Iguatemi. Nestes distritos, a verticalização ainda é configurada predominantemente pela implantação de conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público (Cohab e CDHU), cercados por loteamentos clandestinos com pouca ou nenhuma urbanidade. São os distritos onde o modelo de exclusão territorial permanece como forma de estruturação da cidade desigual. (ROLNIK; FRUGOLI, 2001, p.46)

As reflexões de Rolnik e Frugoli Jr. demonstram no final da década de 1990 a configuração de, pelo menos duas zonas lestes: uma formada pelos distritos mais próximos ao centro e outra pelos distritos mais ao extremo da cidade. Porém, o mesmo estudo já apontava para um fenômeno até então pouco estudado, que seriam os impactos das “novas formas de organização imobiliária residencial, como os planos de auto-financiamento e as cooperativas habitacionais”, em que se destacava o distrito de Itaquera, que havia apresentado uma forte produção de apartamentos entre 1996 e 1997.

Nota-se que na Leste 1 podem ser identificados os distritos considerados menos excluídos, segundo a metodologia do MEIS⁴, com destaque para os distritos do Tatuapé e da Mooca, que já se classificam como distritos incluídos. Na Leste 2, os distritos de Sapopemba, José Bonifácio, Itaquera e Jacuí se mostram mais excluídos que os demais distritos, e seus graus de exclusão social são semelhantes aos distritos localizados na Leste 3, em que a totalidade dos distritos são considerados excluídos.

Dessa forma, tomando como referência estudos do Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo – MEIS III (Cedest, 2013), se pode perceber que ocorre uma consolidação a lógica excludente impulsionada pelo eixo leste-oeste, configurando, a princípio, o desenho de 3 lestes: **Leste 1) a leste mais consolidada** e próxima ao centro; **Leste 2) a leste intermediária** que se encontra em processo intenso de investimentos imobiliários, incluindo o próprio estádio Arena Corinthians em Itaquera e **Leste 3) a borda de fronteira, mais ao extremo leste**, que continua agregando os distritos com forte marca de exclusão

⁴ Trata-se de uma metodologia de medidas de desigualdades socioterritoriais intraurbanas desenvolvida desde 1994 pelo NEPSAS – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social da PUCSP, tendo como referência a cidade de São Paulo na escala dos seus 96 distritos. Trata-se hoje de uma metodologia aplicada em outras cidades brasileiras, sob a coordenação do Cedest – Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais, uma parceria entre o INPE e a PUCSP.

social. Os resultados apresentados pelo MEIS III associados ao Índice Territorial de Proteção Social – ITPS⁵, confirmam esta configuração.

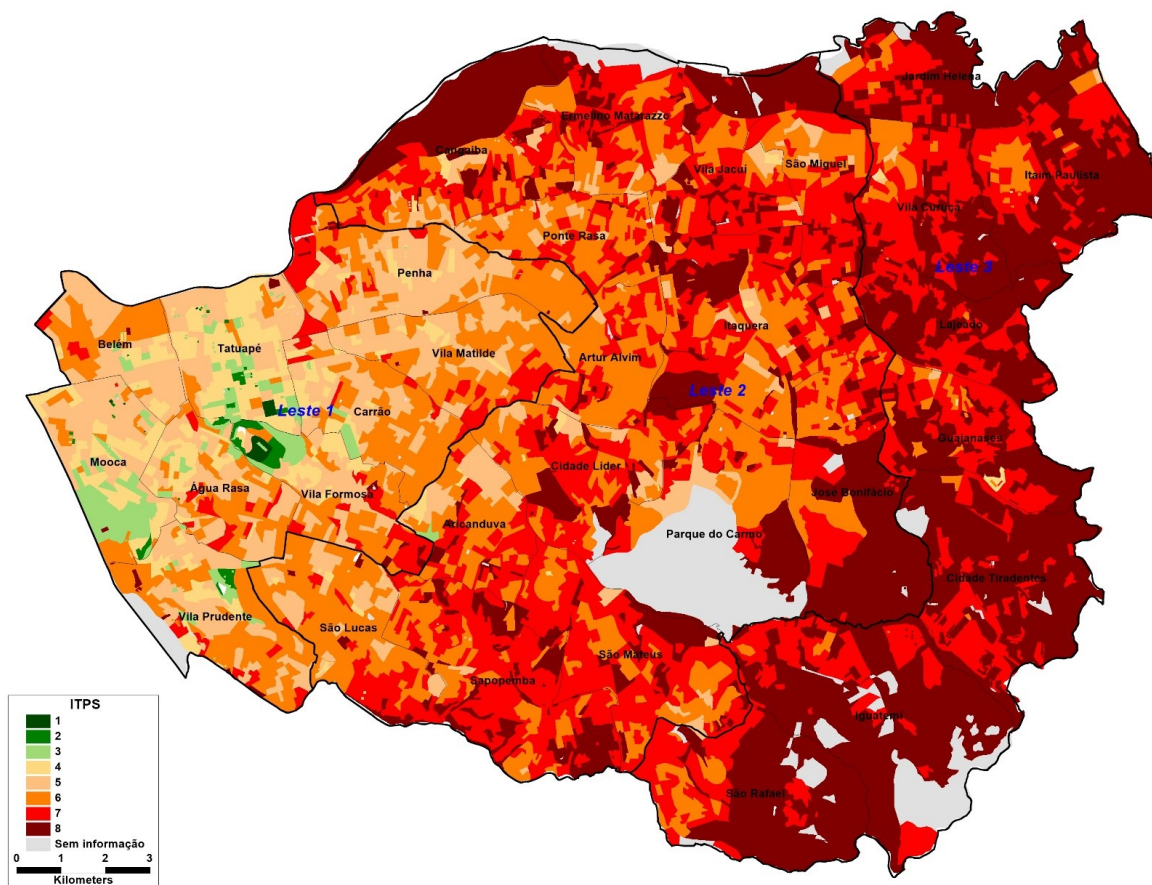


Figura 1: Distribuição dos setores censitários segundo o índice do ITPS
Fonte: Sposati, Aldaiza et al, 2017.

Os setores predominantes da **Leste 1** são identificados como pertencentes aos grupos 4 e 5, porém, também se apresentam setores pertencentes aos grupos 1 a 3, que indicam maior proteção social territorial das famílias. Em contraponto, na **Leste 3**, predominam os setores censitários identificados como pertencentes aos grupos 7 e 8, considerados com precária proteção social tanto pública como

⁵ ITPS – Índice Territorial de Proteção Social. Metodologia desenvolvida pelo Cedest, a partir dos 18.000 setores censitários do IBGE (Censo 2010), classificando em 8 grupos este conjunto de territórios. A metodologia construída operou por uma concepção analítica da vulnerabilidade social, que ultrapassasse a unidade familiar e se colocasse em diálogo com as condições instaladas no bairro onde mora a família e as condições de seu domicílio.

privada. Já, na **Leste 2**, intermediária, se observa forte mescla de grupos variando entre 5 a 8, porém com predomínio dos grupos 6 e 7. Como ocorre na metodologia de cálculo do MEIS 2010, há distritos da Leste 2 que apresentam uma forte presença de setores censitários classificados nos grupos 6 e 7, de forma semelhante ao que ocorre na Leste 3. Porém, o que os diferencia é justamente o fato de que os distritos da Leste 2 ainda apresentam menor incidência de setores classificados como no grupo 8. E na Leste 3 a quase totalidade dos setores dos distritos localizados nessa parte é classificada como pertencentes ao grupo 8, ou seja, de maior grau de desproteção social.

2.2 Proteção social e acesso a partir do território

Do ponto de vista da acessibilidade, a partir da mobilidade urbana, as discrepâncias entre as 3 lestes também se evidenciam: enquanto a Leste 1 localiza-se mais próxima à região central da cidade de São Paulo, a mobilidade urbana é facilitada pela oferta de meios de transporte coletivo, como ônibus, metrô, trem. À medida do afastamento da região central, os acessos ao transporte público se tornam mais difíceis, evidenciado, por exemplo, que a linha de metro vermelha, que liga a zona leste à zona oeste da cidade, tem seu ponto inicial/final na estação Itaquera (Leste2). A Leste 3 termina sendo também a mais prejudicada em termos de acesso ao transporte, sendo a mais distante do centro da cidade. Tanto, que é comum os moradores dessa região utilizarem os terminais de ônibus dos municípios vizinhos, como Santo André (Região do ABC paulista) para a partir destes locais conseguirem acessar a região central da cidade de São Paulo.

O que ocorre com os meios de transporte assemelha-se à lógica de distribuição dos serviços de proteção social básica, tanto no que se refere à quantidade quanto à qualidade das ofertas, normalmente incompatível com das demandas dessa Leste mais extrema da cidade.

Os próprios programas habitacionais, com destaque para o Programa Minha Casa Minha Vida- PMCMV apresenta sua concentração de empreendimentos imobiliários na Leste 2, sendo que na Leste 1, mais próxima ao centro, não foram identificados nenhum empreendimento da faixa 1 do PMCMV – destinado às classes populares, de mais baixa renda. Na Leste 3, onde se concentra forte

demanda por habitação, há menor concentração, embora os empreendimentos sejam em sua maioria destinados à faixa 1.

Ou seja, ao analisar-se a distribuição dos serviços básicos de educação, saúde, habitação e assistência social, observa-se que não ocorre necessariamente uma lógica de priorização em função das demandas apresentadas pelos territórios da cidade. Ora se percebe uma nítida conversão de investimento de determinadas ofertas (como é o caso da habitação) em função da lógica do mercado imobiliário, ora se percebe a instalação de determinados serviços, como creches, em função da pressão exercida pela mobilização popular, como parece ser o caso do distrito de Guaianazes no extremo leste da cidade e que apresenta a melhor relação demanda/oferta neste serviço.

Ermínia Maricato (2011) tem caracterizado esse processo do urbanismo brasileiro como “as idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias”. A autora traz uma questão central a ser debatida, que se refere ao descomprometimento, no caso da política urbana (mas, poderíamos estender às demais políticas setoriais) com a realidade concreta das cidades.

Podemos dizer que se trata de idéias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as idéias estão no lugar, por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios ... Trata-se de um lugar fora das ideias (MARICATO, 2011, p. 122).

Territórios de fronteira, nessa perspectiva, se colocam como lugares que estão fora das ideias, excluídas da cidade legal ou formal, literalmente encontram-se “fora do mapa da cidade”. Assim, do ponto de vista da gestão das políticas públicas, estes territórios têm representado grandes desafios, que facilmente são transformados em impasses ou “terra de ninguém”, quando se trata de responder às demandas por vagas e acesso aos serviços, programas e benefícios: escolas, centros de saúde, Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, Programa Bolsa Família – PBF.

Trata-se, nessa perspectiva, de territórios com cidadãos que não sabem com quem podem contar, pois sua identidade de moradia ora pertence a uma ou outra municipalidade, de acordo com as conveniências de uma ou de outra. Ser morador, nesses territórios de fronteira, se torna um problema e não uma

condição básica de cidadania. Ser cidadão ainda se coloca como um horizonte, tão distante quanto aos vários centros ou centralidades da cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Zona Leste expressa a complexidade da própria metrópole da qual faz parte. Ela é maior do que a maioria das capitais brasileiras e, portanto, carrega suas marcas tanto na quantidade populacional como nas suas tramas societárias.

Para o geógrafo Milton Santos, as metrópoles e as cidades grandes, pela própria alta densidade populacional produziria uma “densidade social”: “esses lugares, com a sua gama infinita de relações, são a fábrica de relações numerosas, frequentes e densas” (Santos, 2002, p.319).

Nessa perspectiva da “densidade social”, é possível observar que as 3 lestes têm se configurado como o conjunto territorial talvez não só de maior densidade populacional, mas também de forte “densidade social”. Tal densidade tem significado a presença de novas e velhas dinâmicas nos seus territórios não somente sob o aspecto de sua morfologia urbana na cidade de São Paulo, mas mais especialmente na sua configuração socioterritorial.

As dinâmicas aqui traçadas buscaram retratar o quanto permanece e se reproduz na metrópole paulistana a lógica da desigualdade social, ainda que se tome como lócus de análise uma só região da cidade – a zona leste, aparentemente considerada homogênea ou o contraponto do setor sudoeste.

Os dados do Censo Demográfico combinados a outros estudos sobre dinâmicas socioeconômicas em curso na cidade evidenciam que não se trata de uma região homogênea, pelo contrário, seus territórios expressam diferenças e discrepâncias internas em expansão, no mesmo eixo já demarcado anteriormente pela cidade: de leste para oeste. Como em outros cenários que marcam a cidade de São Paulo, o processo de “desnaturalização” se faz necessário para se compreender o contexto em que novos empreendimentos e ou megaeventos se fazem presentes.

O reconhecimento das diversas escalas territoriais e das territorialidades se constitui em tarefa prioritária da gestão pública nesse país de dimensão continental, ainda visto sob a égide dualista global/local (Brandão, 2012). A

noção de regionalização, por exemplo, parece ainda restrita a grafias que terminam agregando territórios por proximidades físicas e políticas, mas não necessariamente proximidades culturais, relacionais que criam territorialidade e identidades regionais. Cada estado cria diversas regionalizações, de acordo com os propósitos administrativos de cada setor da gestão, cujas áreas de abrangência formadas pelo conjunto de municípios podem não ser coincidentes.

O geógrafo Jan Bitoun tem alertado sobre a necessidade de se pensar o Brasil a partir do policentrismo:

O debate é em torno do policentrismo, isto é, de não pensar tanto o Brasil numa visão hierarquizada de metrópole, cidade média e cidade pequena por meio das quais a difusão das inovações se dá de cima para baixo. Mas trata-se de pensar o Brasil a partir das articulações entre escalas e da conectividade entre as cidades, quaisquer que sejam os tamanhos delas, com suas regiões (SPOSITO; SILVA, 2012, p. 114).

Reconhecendo o avanço do SUAS – Sistema Único de Assistência Social e do SUS – Sistema Único de Saúde - nas referências de porte populacional dos municípios, se faz necessário avançar, superando-se um olhar sobre as cidades de forma isolada, buscando enquadrá-las a uma tipologia específica, enquanto Bitoun ressalta a importância de se enxergar a cidade em seu contexto regional e nas conexões estabelecidas com as demais cidades.

O reconhecimento das diversidades e desigualdades dos territórios das cidades, em suas marcas e dinâmicas vivenciadas cotidianamente pelas populações que deles se utilizam, se constituem em pontos essenciais para o debate da territorialização da proteção social em diversas escalas. Dentre elas, se destacaria a interface “cidade e ruralidade”. Pois, apesar da preponderância de população residente no mundo urbano seja uma realidade, ainda se observa significativa presença de assentamentos rurais. Assim, Bitoun e Miranda enfatizam que:

A realidade rural não pode ser concebida de forma isolada ou independente da dinâmica das cidades, pois é crescente a interdependência entre rural e urbano. A visão de que “a ruralidade diz respeito à forma como se organiza a vida social” abre uma nova perspectiva para pensar políticas públicas e também para impregná-las de necessária multisetorialidade ...Nessa perspectiva uma reavaliação do peso do Brasil rural se faz necessário posto que a subestimação na contagem populacional impacta tanto no imaginário da sociedade – que se supõe mais urbana do que realmente é – como

influencia no desenho de muitas políticas públicas (BITOUN et al, 2015, p.5).

Pois, olhar para as cidades implica também compreender os sentidos do mundo urbano, ao qual Roberto Monte Mor, irá referir-se sob a noção da “urbanização extensiva”:

Legalmente, no Brasil, as cidades são definidas pelos perímetros urbanos das sedes municipais, e os territórios e populações considerados urbanizados incluem os perímetros das vilas, sedes dos distritos municipais. Entretanto, as áreas urbanizadas englobam amplas regiões circunvizinhas às cidades cujo espaço urbano integrado se estende sobre territórios limítrofes e distantes em um processo expansivo iniciado no século XIX e acentuado de forma irreversível no século XX ... É a essa urbanização que ocorreu para além das cidades e áreas urbanizadas, e que carregou com ela as condições urbano-industriais de produção (e reprodução) como também a práxis urbana e o sentido de modernidade e cidadania, que tenho chamado de urbanização extensiva (MONTE MOR, 2006, p.1, 16)

Estas pontuações sobre as cidades e seus territórios se colocam, portanto, como questões iniciais a serem enfrentadas no debate sobre a territorialização na relação proteção/desproteção social, e que implicam ir além dos atributos ou características dos territórios, considerando-se as dinâmicas relacionais estabelecidas entre os mesmos, e que podem ultrapassar o âmbito legal ou formal, atingindo a cidade real, com seus conflitos e resistências, estratégias de sobrevivência que configuram tramas identificadas, a priori, como sendo do mundo informal e ou ilícito (Telles, 2010).

Neste contexto, os serviços sociais, bem como benefícios e programas, ao exigirem a comprovação de endereços (fixos), por exemplo, terminam reforçando o direito em função do local de moradia e não da necessidade de proteção social do cidadão, independente de sua localização e de sua legalidade. A área de abrangência dos serviços pode servir, nesse contexto, como critério de exclusão e não de inclusão, indicando que os limites geográficos e a documentação oficial não podem se constituir em atributos absolutos para cálculos de demandas e atenções de proteção social.

Os fluxos de mobilidade dos cidadãos presentes nas cidades e entre as mesmas necessitam ser incorporados também como atributos no planejamento e execução das atenções ofertadas. Observa-se que os serviços sociais tendem a funcionar de acordo com os limites institucionais pre estabelecidos, e menos com

as dinâmicas dos territórios em que se encontram instalados e das populações que ali residem e circulam. Tal cenário os torna cada vez mais serviços sedentários, fixos a normas e horários que atendem mais às suas funcionalidades, e menos às necessidades dos cidadãos, que, por sua vez, tendem a ser cada vez mais nômades.

Diante dessas dinâmicas é que se faz (re) pensar em processos de territorialização da gestão pública que considerem, dentre os seus atributos, as múltiplas escalas territoriais e suas territorialidades, nas diversidades e desigualdades de territórios e populações, que compõem o mosaico do nosso país, em que o “comum” no seu sentido público ainda se faz uma pauta a ser incluída na agenda de luta e resistência nas cidades.

REFERÊNCIAS

BITOUN, Jan. et al. Ruralidades brasileiras e os desafios para o planejamento urbano e regional. In: XVI ENANPUR, Belo Horizonte, 2015. **Anais...** Belo Horizonte, UFMG, 2015.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Conselho Nacional de Assistência Social e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2004.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <www.ibge.gov.br/censo2010>.

GAGLIARDI, Clarissa M.R.; CARVALHO, Monica de (Orgs.). **Megaprojetos, megaeventos, megalópole**: a produção de uma nova centralidade em São Paulo. São Paulo: Olho d'Água, 2015.

MARICATO, Erminia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: Arantes, Otilia; Vainer, Carlos; Maricato, Erminia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 6. ed. Petropolis: Vozes, 2011. p.121-192.

MONTE MOR, Roberto. O que é o urbano no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: Ipardes, n. 111., p.9-19, jul./dez. 2006.

NAKANO, Kazuo e KOHARA, LUIZ. São Paulo: repovoamento das áreas centrais. In: SPOSATI, Aldaíza; KOGA, Dirce. **São Paulo**: sentidos territoriais e políticas sociais. São Paulo: Senac, 2013. p.70-119.

ROLNIK, R.; FRÚGOLI Jr., H. Reestruturação urbana da metrópole paulistana: a Zona Leste como território de rupturas e permanências”. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo: Educ, n. 6, 2º sem, p. 43-66, 2011.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp; 2002.

SÃO PAULO. **Lei Organica do Município de São Paulo**. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 1990.

SPOSATI, Aldaiza. et al. **Desigualdades nos territórios da cidade**: métricas intraurbanas em São Paulo. São Paulo: Educ, 2017.

SPOSATI, Aldaíza; KOGA, Dirce. **São Paulo**: sentidos territoriais e políticas sociais. São Paulo: Senac, 2013.

SPOSITO, Eliseu; SILVA, Paulo Fernando. A geografia e Jan Bitoun. **Revista Geo Athos**, Presidente Prudente, v. 2, n. 12, p. 105-115, jul./dez. 2012.

TELLES, Vera da Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.