

TERRITÓRIOS DE VIVÊNCIA EM UM PAÍS CONTINENTAL

EXPERIENCING TERRITORIES IN A CONTINENTAL COUNTRY

*Dirce Koga*¹

RESUMO

O texto busca analisar as conexões e rupturas existentes entre os textos oficiais que definem e normatizam a política pública e os contextos em que ocorrem suas intervenções, trazendo para o debate algumas interfaces do SUS – Sistema Único de Saúde e do SUAS – Sistema Único de Assistência Social. Dessa forma, o cenário da gestão pública é confrontado com os contextos de vivência que configuram as cidades brasileiras, profundamente marcadas pelas diversidades socioculturais e pelas desigualdades sociais. Permanecem aqui os dilemas para garantia dos acessos dos cidadãos aos direitos sociais preconizados pela política pública em um país de dimensão continental: como chegar, quem atender, como atender?

PALAVRAS-CHAVE: Território de vivência. Cidade. Diversidade sociocultural. Desigualdade social.

ABSTRACT

The text seeks to analyze the connections and breaks between the official texts that define and standardize public policy and the contexts in which their activities take place, bringing to debate some of the interfaces of SUS - Unified Health System and SUAS - Unified Social Assistance System. Thus, the scenario of public management is confronted with the experience of contexts that shape the Brazilian cities, deeply marked by the socio-cultural diversity and the social inequalities. Here remain the dilemmas to guarantee the access of citizens to social rights advocated by public policy in a country of continental dimensions: how to get, who to attend, how to attend?

KEYWORDS: *Territory of experience. City. Socio-cultural diversity. Social inequality.*

INTRODUÇÃO

O Brasil chega em 2015 com 5.570 cidades, acrescentando cinco ao total existente que o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – contabilizava no Censo Demográfico de 2010. Para um país de dimensão continental talvez tal fato não chegue a surpreender, pois afinal são apenas mais cinco cidades pequenas nessa imensidão de território, que podem não abalar os cálculos estatísticos já produzidos e

¹ Assistente Social, Professora titular na Universidade Cruzeiro do Sul – Programa de Mestrado em Políticas Sociais, Professora na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pesquisadora do CEDEST – Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais – PUCSP/INPE. Telefone: 11 997594349. E-mail: dirce.koga@uol.com.br.

que, portanto, não influenciam as tendências demográficas já estabelecidas. Ou seja, para o universo dos “grandes números” trata-se de apenas cinco cidades pequenas.²

É de confrontos como estes entre “grandes números” e “números miúdos”, que este artigo pretende dialogar, tendo como referência o campo de disputa em que se encontram inseridas as presenças corriqueiras da política social, aquelas consideradas mais próximas do cotidiano dos moradores de uma cidade: uma escola, um posto de saúde ou um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

Justamente por tratar-se de presenças corriqueiras talvez passem despercebidas em meio aos grandes números que costumam contabilizar a quantidade de realizações de uma ou outra iniciativa governamental ou não governamental. Nesse universo o que conta literalmente são os números a serem divulgados, e isso se sobrepõe aos significados que essas presenças representam nos lugares onde se instalam.

Nessa direção buscamos construir algumas indagações que envolvem a dinâmica relacional estabelecida entre a gestão das práticas sociais protagonizadas pelos serviços de proximidade (saúde, educação e assistência social) e os lugares em que elas acontecem. Para tanto, se propõe dialogar com os vetores de reflexão em torno dos textos da política pública e dos contextos que envolvem as nossas cidades.

1. Texto: entre passos e compassos da política pública

Tomando como referência o SUS – Sistema Único de Saúde e o SUAS – Sistema Único de Assistência Social, embora tenham sido efetivados em tempos distintos, carregam propósitos importantes quanto à territorialização de seus serviços básicos, considerados mais próximos dos cidadãos. A ideia de proximidade, de localização avizinhada do serviço em relação à determinada população parece constituir uma questão central no desenho da Atenção Básica na Saúde ou da Proteção Social Básica na Assistência Social.

Ambas privilegiam em seu escopo de organização, dentre outras dimensões específicas aos respectivos sistemas, o território como elemento referencial na garantia de acesso dos cidadãos aos direitos sociais de cidadania.

² As 5 novas cidades: Pescaria Brava (SC), Balneário Rincão (SC), Mojuí dos Campos (PA), Pinto Bandeira (RS) e Paraíso das Águas (MT). Todas possuem menos de 20.000 habitantes, sendo Pinto Bandeira a de população mais reduzida, com 2.800 habitantes e Mojuí dos Campos com 15.341 habitantes.

No texto introdutório à Política Nacional de Saúde se observa a seguinte afirmação:

Propõe-se, então, que as intervenções em saúde ampliem seu escopo, tomando como objeto os problemas e as necessidades de saúde e seus determinantes e condicionantes, de modo que a organização da atenção e do cuidado envolva, ao mesmo tempo, as ações e os serviços que operem sobre os efeitos do adoecer e aqueles que visem ao espaço para além dos muros das unidades de saúde e do sistema de saúde, incidindo sobre as condições de vida e favorecendo a ampliação de escolhas saudáveis por parte dos sujeitos e das coletividades no território onde vivem e trabalham (BRASIL, 2010, p. 11).

O texto refere-se aos sujeitos e às coletividades que vivem e trabalham no território, alargando o acesso para além da residência ou da moradia, ao utilizar a vivência e o trabalho como referências às populações alcançáveis pela política pública. Tal posicionamento aproxima-se da noção de “território usado” do geógrafo Milton Santos, para quem o território em si não seria um conceito e, pelo contrário, seria útil para análise social se visto a partir do seu uso e juntamente com os atores que dele se utilizam. Em seu último trabalho produzido juntamente com Maria Laura da Silveira, novamente esta perspectiva do território usado é enfatizada:

Buscamos 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 seu círculo 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).

Por sua vez, o texto da Política Nacional de Assistência Social em sua apresentação, ressalta a importância de se identificar as demandas de proteção socioassistencial a partir do chão. Importa ressaltar que o campo socioassistencial historicamente e tradicionalmente tem suas práticas calcadas na segmentação e na individualização no atendimento, dificultando reconhecer, para além do indivíduo e sua família, as múltiplas determinações que incidem sobre a situação em foco.

No caso da Política de Assistência Social, a perspectiva territorial se mostra como um novo desafio no trato com as demandas e ofertas socioassistenciais ao lado do processo de reorganização de sua gestão por meio de um Sistema Único de Assistência Social. Trata-se de uma alteração significativa nos rumos e práticas de gestão na forma de um sistema unificado, descentralizado e participativo, que ainda se encontra em fase de consolidação no território nacional, pois implica em mudanças em uma cultura institucional estabelecida, que tem suas raízes desde os períodos colonial e imperial.

Junto ao processo de descentralização, a Política Nacional de Assistência Social traz sua marca no reconhecimento de que para além das demandas setoriais e segmentadas, o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração (BRASIL, 2005, p. 14).

Dessa forma, os conteúdos dos textos do SUS e SUAS trazem para o cenário da política pública brasileira não apenas um novo modelo de organização e gestão das respectivas áreas de saúde e assistência social. Estão embutidos nessas propostas novos paradigmas sobre a primazia do papel do Estado na condução da política pública, sobre a constituição de um campo de direitos sociais em contraponto ao ideário do favor e da benemerência tão arraigados nas ofertas produzidas nessas duas áreas.

Ainda que este discurso possa parecer envelhecido após 27 anos de promulgação da Constituição Federal, de estabelecimento do SUS em 1990 ou da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social em 1993, se faz ainda necessário reiterá-lo em função da permanência desses antigos paradigmas que ainda retroalimentam um campo de disputa na gestão de serviços, programas e benefícios. Neste cenário se fazem presentes desde agenciamentos institucionais de natureza privada ou não governamental no estabelecimento das chamadas parcerias, chegando até mesmo nas miríades das relações cotidianas do “atendimento ao público” em que o direito social é constantemente travestido de favor particular.

Ou seja, o universo do texto da política pública abarca também os discursos institucionais e as inúmeras resoluções e portarias, que normatizam o funcionamento da gestão e disparam a cada nova mensagem novos arranjos para fazer valer a novidade do discurso, da lei, do texto. Não se tem a dimensão, na superfície do texto, até onde seus conteúdos conseguem de fato ser apreendidos e incorporados no cotidiano das práticas institucionais.

Da mesma forma, não se tem dimensão até onde a incorporação do texto pode ser considerada apenas uma questão de mudança de nomenclatura sem necessariamente significar alteração nos conteúdos da gestão. São movimentos que revelam e, ao mesmo tempo, disfarçam paradigmas calcados na filantropia e ainda não superados, práticas verticalizadas no trato com os cidadãos demandantes de serviços, bem como entre os pares do trabalho social.

Trata-se da dificuldade em se vivenciar no cotidiano das relações de gestão da política pública o sentido público pregado nos textos constitucionais, das inúmeras diretrizes e normas operacionais. Faz-se observar que a quantidade já produzida e

Serv. Soc. & Saúde, Campinas, SP v. 14, n. 1 (19), p. 9-26, jan./jun. 2015 ISSN 1676-6806

disseminada de textos coerentes com os discursos do direito não tem se mostrado suficientes, a ponto de produzir práticas cotidianas de gestão igualmente coerentes. Esses dilemas podem ser melhor identificados quando colocados sob o prisma da formação societária brasileira, que como já tem salientado Marilena Chauí (2000), tem suas marcas na experiência colonial escravista, estrutura-se a partir das relações privadas e fortemente verticalizadas.

2. Contextos de vivência entre compassos e descompassos da política pública

As cidades brasileiras expressam em suas configurações tais marcas societárias, que funcionam como águas subterrâneas que perpassam todos os territórios do país. Trata-se de legados que determinam persistentes modos excludentes e desiguais de produção e reprodução dos espaços urbanos, de se instituir cidades.

Para tanto basta tomar variadas lentes e colocar sobre uma região, um estado ou qualquer uma das 5.570 cidades brasileiras, e se observará que a cada uma das escalas territoriais corresponde um retrato de diferenças e desigualdades, concentrações e dispersões, contiguidades e fronteiras.

O sociólogo Francisco de Oliveira já afirmava que

O problema urbano não é essa fenomenologia em que se compraz a tecnocracia, buscando solucionar exatamente o que só vê na aparência; por baixo, à maneira dos rios subterrâneos, corre uma articulação global que confere unidade ao todo e, por isso, e não por outra razão, a imagem é a mesma nos mil pedaços (OLIVEIRA, 1988, p. 68).

A imagem da desigualdade socioterritorial prevalece, e nesse ponto é que as cidades brasileiras se tornam parecidas, apresentando cada qual pedaços de chãos que conformam um mosaico de condições de vida extremamente discrepantes entre seus moradores, em que somente alguns são considerados cidadãos, e outros cidadãos de segunda categoria.

Estes cenários discrepantes desafiam a própria leitura da cidade, que normalmente é vista como um todo homogêneo capturado pelos números médios de renda, habitação, saúde, educação, proteção social. A população residente é vista como um grande número, a partir do qual são quantificadas demandas, sem considerar sua distribuição pelos diversos chãos da cidade, como se viver no centro ou nas bordas fosse a mesma coisa, como se as áreas urbana e rural não se constituíssem em territórios diferenciados.

A ausência de raiz nas informações produzidas sobre a cidade torna os instrumentos, tanto de leitura como de planejamento da política pública, um tanto limitados e homogeneizadores, dificultando compreender as diversidades e expressões de desigualdade existentes. Embora os textos institucionais tratem da perspectiva territorial e do respeito às diversidades regionais do país, ainda perdura uma cultura de pensar e operar serviços públicos de forma homogênea, desconsiderando-se os respectivos contextos em que se encontram inseridos.

No caso brasileiro, um país de dimensões continentais, marcado por altas desigualdades socioterritoriais, diversidades socioculturais e territoriais e dinâmicas sociodemográficas de grande intensidade, o contexto em que estão inseridas as cidades ganha uma fundamental importância no âmbito da política pública.

O geógrafo Christovam Barcellos, em entrevista à Revista RADIS da Fiocruz, em março de 2014, alertava sobre a importância do clima e do território como ingredientes cada vez mais estratégicos para se prevenir situações de risco social, utilizando como exemplo 51 casos de trágicas mortes ocorridas em agosto de 2013 no estado de Alagoas, todas por diarreia.

Toda vez que tem seca vai ter surto de diarreia? Não é assim. Temos que aperfeiçoar esses modelos, para identificar que fatores coletivos e individuais podem alterar as condições de risco (BATALHA, 2014, p. 10).

Certamente, um dos fatores de ordem política poderia fazer toda a diferença nesse caso citado pelo geógrafo. As reportagens veiculadas à época sobre as mortes por diarreia em Alagoas, confirmavam o fato de que caminhões pipas que transportavam água para as cidades acometidas pela seca estavam com sinais evidentes de ferrugem, o que poderia ter contribuído para a contaminação da água distribuída para a população, além das fontes alternativas já contaminadas. Porém, observava-se também nas reportagens discursos de agentes institucionais culpabilizando a falta de cuidados de higiene da população antes de beber a água.

Colocar o território em perspectiva remete a esse processo de conexão entre a multiplicidade de fatores que interferem nas condições de vida dos cidadãos em determinados lugares, e que configuram os contextos em que se encontram inseridos. O contexto movimenta o *lócus* da análise para o campo coletivo, considerando as particularidades e, ao mesmo tempo, a cidade.

Nosso país possui uma gama de contextos que poderiam ser destacados para identificação sobre a relevância dos mesmos nos processos de gestão da política Serv. Soc. & Saúde, Campinas, SP v. 14, n. 1 (19), p. 9-26, jan./jun. 2015 ISSN 1676-6806

pública. A Política de Assistência Social tem destacado o contexto da região amazônica e os desafios de se implantar o SUAS nessas realidades. Ao lado do fator amazônico, consideramos relevante colocar em questão as áreas de fronteira internacional que atingem, literalmente, desde o Oiapoque ao Chuí, e um terceiro contexto que marca a realidade brasileira que seriam as cidades pequenas, com menos de 20.000 habitantes.

Cada um desses três contextos destacados possui em comum o fato de que se trata de um contexto socioterritorial, isto é, suas características geográficas, demográficas, produtivas encontram-se intimamente conectadas com suas dinâmicas econômicas, políticas, culturais, sociais.

2.1. Como chegar?

A região amazônica coloca de forma imperiosa e impactante sua configuração geográfica e dinâmica sociocultural. A pergunta constante vivenciada pelas equipes volantes de CRAS ou da Estratégia Saúde da Família deve ser: como chegar até às populações ribeirinhas, indígenas, quilombolas?

Em torno dessa pergunta se evidenciam uma série de componentes que fazem do fator amazônico um importante desafio para a implantação do SUS e do SUAS nesses contextos. A primeira imposição diz respeito à própria extensão territorial que determina como marca as longas distâncias a serem percorridas para se chegar a qualquer ponto das cidades da região amazônica.

A tabela 1 a seguir demonstra as cidades de maiores extensões territoriais do país, e que se situam na região amazônica.

Tabela 1 – Cidades com maiores extensões territoriais do Brasil

| CIDADE | UF | Mesorregião | Microrregião | Ano Instalação | Extensão territorial (Km ²) |
|--------------------------|----|---------------------|--------------------|----------------|---|
| Altamira | PA | Sudoeste Paraense | Altamira | 1911 | 159.533 |
| Barcelos | AM | Norte Amazonense | Rio Negro | 1931 | 122.475 |
| São Gabriel da Cachoeira | AM | Norte Amazonense | Rio Negro | 1935 | 109.183 |
| Oriximiná | PA | Baixo Amazonas | Óbidos | 1934 | 107.603 |
| Tapauá | AM | Sul Amazonense | Purus | 1955 | 85.488 |
| São Félix do Xingu | PA | Sudeste Paraense | São Felix do Xingu | 1961 | 84.213 |
| Atalaia do Norte | AM | Sudoeste Amazonense | Alto Solimões | 1955 | 76.352 |
| Almeirim | PA | Baixo Amazonas | Almeirim | 1930 | 72.955 |

Fonte: IBGE, 2013.

O questionamento sobre como chegar pode referir-se também às formas de chegada da política pública junto a populações que possuem particularidades socioculturais, uma riqueza de diversidades, que compõem o quadro da região amazônica. Destacaria dois artigos publicados no livro comemorativo “20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social” (BRASIL, 2013), organizado pelo MDS: 1) artigo de autoria de Joaquina Barata Teixeira intitulado “A Amazônia e a interface com o SUAS” e 2) artigo de autoria de Edval Bernardino de Campos intitulado “As Sociedades Amazônicas e o SUAS”.

Ambos os autores, com intensa vivência e experiência de pesquisa na região amazônica, trazem nestas reflexões os desafios para a implantação de um Sistema Único de Assistência Social em um contexto de diversidade sociocultural. É Joaquina Barata Teixeira que irá afirmar:

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 [...] A proteção social, portanto, tem que tomar etnias e agrupamentos culturais e ocupacionais, (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, castanheiros, seringueiros, caboclos), como coletivos sujeitos de direitos e suas culturas como protagonistas da história de resistência na Amazônia (TEIXEIRA, 2013, p. 190).

A demanda por especificidades na leitura da realidade social amazônica apontada pela Professora Joaquina Teixeira soa quase como um clamor em meio a tendências homogeneizadoras presentes no universo das interpretações sobre as condições de vida das populações brasileiras. A autora ainda lembra que os diferentes povos tradicionais devem ser considerados como coletivos sujeitos de direitos, e suas culturas como protagonistas de luta pela resistência na Amazônia.

O denominado “fator amazônico”, portanto, não se apresenta tão simplesmente como ingrediente de caracterização. Trata-se de um campo de luta, de disputas pela sobrevivência em todos os sentidos, inclusive e intrinsecamente sociocultural. Professor Edval Bernardino de Campos assim esclarece:

A ideia de ‘Fator Amazônico’ presente nos pleitos desta Região, em nada se assemelha ou se confunde com o traço discricionário, preconceituoso presente nos planejamentos do regime militar. O termo contemporaneamente adquire nova significação. Preserva-se dele, sua estética comunicativa e sua força mobilizadora. Sob o signo da ordem democrática, tem como objetivo central explicitar demandas que são próprias da Região e, ao mesmo tempo, explicitar-se enquanto uma complexidade socioeconômica e política, com singularidades que não

podem mais ser desdenhadas, sob pena de que as diferenças regionais aprofundem as desigualdades históricas que penalizam esta Região (CAMPOS, 2013, p. 206).

É a partir de contexto como este, marcado por ricas diversidades e profundas singularidades tão presentes em múltiplas expressões em diferentes territórios do país, que se colocam importantes indicativos sobre a crescente necessidade de se desenvolver estratégias de incorporação dessas particularidades socioculturais e territoriais no âmbito da política pública brasileira.

2.2. Quem atender?

Se o questionamento sobre como chegar teve como cenário a região amazônica, introduzimos no debate a realidade das áreas de fronteira do país, das cidades ou dos bairros das cidades para desenvolver algumas reflexões sobre a pergunta “quem atender”?

Embora a perspectiva da universalidade no atendimento esteja presente nos textos constitucionais de 1988 e da política pública brasileira, nos parece que as necessidades específicas a serem cobertas por cada uma das áreas (saúde, educação, assistência social, habitação) encontram-se cada vez mais burocratizadas na forma de cadastros dos cidadãos, a partir dos quais se define quais características ou perfis encontram-se mais aptos a atender os critérios de inclusão para determinados programas, benefícios ou serviços. Não raro, o critério de renda per capita é o mais utilizado, normalmente de forma exclusiva ou prioritária.

Nesse cenário, os demais indicadores tendem a ser preteridos, especialmente aqueles que poderiam indicar os contextos em que vivem cada um dos cadastrados, tendo em vista que as informações cadastrais se restringem às características individuais e familiares, e não possibilitam, ao mesmo tempo, vinculá-las a indicadores sociais ou territoriais. O endereço, por exemplo, é usado como identidade de residência fixa ou de referência para fins de possível correspondência.

O cadastro se configura hoje como a grande porta de entrada para inclusão ou exclusão aos direitos sociais, sendo condição básica a comprovação de existência (documento de identificação) e de residência (comprovante de endereço), e não raro de rendimento. É justamente nessa porta de entrada que os territórios de fronteira, tanto local, nacional quanto internacional apresentam situações de confronto entre as exigências burocráticas e as necessidades humanas.

No caso das cidades de porte médio, grande ou metrópole trata-se das situações em que as chamadas “áreas de abrangência” para acesso aos serviços, programas ou benefícios se colocam como “cancelas” que determinam, pelo endereço de residência, quem pode ou não ser atendido. O acesso aos direitos de cidadania se dá prioritariamente pela residência comprovada e não pela necessidade apresentada.

Assim, consultas, exames, remédios só podem ser acessados em determinados locais que se encontram na área de abrangência da residência, embora o cidadão seja um trabalhador em outra área da mesma cidade.

São comuns os conflitos existentes nas áreas de fronteira entre cidades, em que prevalece novamente o endereço de residência e não a facilidade de acesso ao serviço. Embora a creche da cidade vizinha seja mais próxima da residência da criança ou do local de trabalho da mãe, a criança só poderá acessar o serviço localizado na sua cidade, ainda que tenha de percorrer longas distâncias.

Dificuldades semelhantes encontrarão os cidadãos brasileiros nômades, sem endereço fixo (população em situação de rua, população migrante, ciganos, trecheiros), e ou estrangeiros em situação irregular no país para acessar os serviços de proteção social.

Nesse sentido, merecem destaque a inclusão na política de saúde dos parágrafos 1 e 2 do artigo 23 previsto na Portaria nº 940 (28/04/2011) do Ministério da Saúde, que trata da regulamentação do Sistema Cartão Nacional de Saúde, descritos a seguir:

Art. 23. Durante o processo de cadastramento, o atendente solicitará o endereço do domicílio permanente do usuário, independentemente do Município em que esteja no momento do cadastramento ou do atendimento.

§ 1º Não estão incluídos na exigência disposta no *caput* os ciganos nômades e os moradores de rua.

§ 2º No caso de brasileiros residentes no exterior e de estrangeiros não residentes no país, será registrado como endereço de domicílio permanente apenas o país e a cidade de residência.

Porém, permanecem em suspenso determinadas situações de cidadãos brasileiros e estrangeiros que residem em áreas de fronteira internacional. No total, segundo o IBGE, são contabilizadas 588 cidades brasileiras que fazem fronteira com outros países, atingindo 11 estados localizados nas regiões norte (98 cidades), centro-oeste (72 cidades) e sul (418 cidades).

Em 2009, o Ministério da Integração Nacional lança o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, que é assim justificado:

Apesar de ser estratégica para a integração sul-americana, uma vez que faz fronteira com dez países, de corresponder a aproximadamente 27% do território nacional (11 estados e 588 municípios) e reunir cerca de 10 milhões de habitantes, a Faixa de Fronteira configura-se como uma região pouco desenvolvida economicamente, historicamente abandonada pelo Estado, marcada pela dificuldade de acesso a bens e serviços públicos, pela falta de coesão social, pela inobservância de cidadania e por problemas peculiares às regiões fronteiriças. Isso determinou a diretriz específica de desenvolvimento dessa região na PNDR. É com uma nova visão voltada à integração e ao desenvolvimento sustentável que o PDDF passou por uma profunda mudança de valores, de estratégias e de formas de atuação. As referidas alterações ilustram iniciativa de dar primazia tanto ao desenvolvimento regional quanto à integração com os países da América do Sul (BRASIL, 2009b, p. 6).

Percebe-se que as políticas públicas em cidades de fronteira ainda se encontram em dificuldades para lidar com os desafios próprios dessas áreas, em que a violação dos direitos é um risco permanente, especialmente em relação às crianças, adolescentes e mulheres. As situações não previstas nas normativas das políticas públicas do Brasil e países fronteiriços são vivenciadas no cotidiano dos cidadãos e profissionais que atuam nos serviços localizados nessas áreas.

Quem atender? Uma área rural de cidade brasileira que faz fronteira com uma cidade estrangeira, em que as crianças em idade escolar são brasileiras de nascimento (nasceram em hospitais brasileiros), porém, residem nessa cidade de origem estrangeira poderiam ser atendidas na escola rural brasileira? Do lado brasileiro há três escolas rurais, que conseguem atender toda demanda de filhos de famílias brasileiras residentes na cidade brasileira, e ainda tem vaga suficiente para atender crianças da cidade estrangeira.

Porém, o ônibus do sistema escolar brasileiro só pode circular em território nacional. As crianças estrangeiras são deixadas na fronteira entre os dois países, correndo sérios riscos no percurso que fazem a pé, de sequestro ou aliciamento para o tráfico de drogas, de mercadorias ou mesmo para a prostituição infantil.

As famílias estrangeiras dessas mesmas crianças apresentam perfil para o Programa Bolsa Família (PBF), cujo benefício representaria um forte aliado para afastá-las dos riscos citados. Porém, o Cadastro Único é de âmbito nacional e o PBF também. Quem atender? O que impede uma família da cidade estrangeira de acessar a proteção social é um documento comprovante de residência e ou um comprovante de naturalização.

Pois, ainda há casos de famílias estrangeiras que residem na cidade brasileira, porém, são considerados ilegais pelo fato de não poderem pagar o caro e complicado

registro de naturalização. Mais uma vez, serão as populações pobres e socialmente desprotegidas as mais penalizadas pelo fato de residirem em áreas de fronteira internacional.

2.3. Como atender?

Um terceiro nó ainda a ser desfeito no campo da política pública brasileira diz respeito às cidades pequenas, com menos de 20.000 habitantes, que a nosso ver, ainda são pouco investigadas em suas diversidades e desigualdades intraurbanas, justamente pelo fato de serem reconhecidas como de baixa densidade populacional, pacatas e de pouco dinamismo socioeconômico.

Acontece que elas representam 70% do total das 5.570 cidades brasileiras, constituindo a esmagadora maioria na totalidade dos 27 estados da federação. O campo da geografia tem desenvolvido estudos específicos sobre este grupo de cidades, que ainda são considerados iniciais, necessitando de avanços e aprofundamentos.

No prefácio dedicado ao livro intitulado “Cidades Pequenas: perspectivas teóricas e transformações socioespaciais” (2013)³, a geógrafa Angela Maria Endlich faz a seguinte observação:

Os diversos trabalhos que têm contemplado a realidade das pequenas cidades nos mostram que embora elas estejam no limiar dos elementos que definem a cidade, portanto, nos patamares mínimos, ainda assim são espaços com um grau considerável de complexidade. Como já destacara Milton Santos, quanto menor o lugar examinado, tanto maior o número de níveis e determinações externas que incidem sobre ele e daí sua complexidade (SPOSITO; SILVA, 2013, p. 13).

É interessante observar na pesquisa realizada pelos autores Sposito e Silva (2013), que para a Organização das Nações Unidas – ONU, o critério utilizado para definir cidade é baseado no tamanho demográfico, entendendo que cidade seria uma área urbanizada com mais de 20.000 habitantes, enquanto que para a legislação brasileira, o critério é político-administrativo, sendo considerada cidade a sede do município (SPOSITO; SILVA, 2013, p. 34 e 35).

Com base em alguns estudos, os autores argumentam sobre a diversidade de definições em torno do sentido de “ser cidade”. Nota-se que cada país adota uma definição de cidade peculiar, prevalecendo no caso brasileiro o critério político-

³ Livro de autoria dos geógrafos Eliseu Savério Sposito e Paulo Fernando Jurado da Silva, publicado pela editora Paco Editorial traz estudos de caso da região de Presidente Prudente (SP).

administrativo da sede do município. Segundo a definição da ONU, no Brasil teríamos apenas 30% do seu território ocupado por cidades, já que os restantes 70% de aglomerados humanos possuem menos de 20.000 habitantes.

A tabela 2 a seguir ilustra a significativa presença dessas cidades no Brasil, e que na definição da ONU estariam excluídas de um cenário considerado urbano. Poderíamos afirmar que esta influência se faz presente quando no Estatuto da Cidade (2001), as cidades brasileiras com menos de 20.000 habitantes não são obrigadas a apresentar o Plano Diretor.

Tabela 2 – Distribuição das cidades de menos de 20.000 habitantes por estado brasileiro – 2013.

| | UF | Total de cidades com até 20.000 habitantes | % | Idi |
|----|---------------|--|--------------|-------------|
| 1 | TO | 129 | 92,81 | 3,16 |
| 2 | PI | 199 | 88,84 | 3,03 |
| 3 | RR | 13 | 86,67 | 2,95 |
| 4 | PB | 193 | 86,55 | 2,95 |
| 5 | RN | 140 | 83,83 | 2,86 |
| 6 | RS | 396 | 79,84 | 2,72 |
| 7 | MT | 112 | 79,43 | 2,71 |
| 8 | SC | 232 | 79,18 | 2,70 |
| 9 | MG | 675 | 79,13 | 2,70 |
| 10 | GO | 194 | 78,86 | 2,69 |
| 11 | PR | 312 | 78,20 | 2,66 |
| 12 | AP | 12 | 75,00 | 2,56 |
| 13 | AC | 15 | 68,18 | 2,32 |
| 14 | SE | 51 | 68,00 | 2,32 |
| 15 | MS | 53 | 67,95 | 2,32 |
| 16 | RO | 35 | 67,31 | 2,29 |
| 17 | SP | 401 | 62,17 | 2,12 |
| 18 | AL | 62 | 60,78 | 2,07 |
| 19 | BA | 248 | 59,47 | 2,03 |
| 20 | MA | 127 | 58,53 | 1,99 |
| 21 | ES | 42 | 53,85 | 1,83 |
| 22 | CE | 92 | 50,00 | 1,70 |
| 23 | AM | 29 | 46,77 | 1,59 |
| 24 | PE | 83 | 44,86 | 1,53 |
| 25 | PA | 42 | 29,37 | 1,00 |
| 26 | RJ | 27 | 29,35 | 1,00 |
| 27 | DF | 0 | 0,00 | 0,00 |
| | BRASIL | 3914 | 69,09 | 2,35 |

Fonte: Censo IBGE, 2010

Há estados como o Tocantins, em que mais de 90% das cidades possuem menos de 20.000 habitantes. O estado mais jovem do país tem essa marca, que representa o triplo de concentração de cidades desse porte em relação aos estados do Rio de Janeiro e Pará, em que apenas 30% das cidades têm menos de 20.000 habitantes. Mas, retirando os extremos, nos demais estados essa representatividade de cidades pequenas vai de 45% a 88%.

Significa dizer que as cidades pequenas são presenças importantes no cenário brasileiro, que não poderiam ser tratadas de forma homogeneizadora em função da própria configuração socioterritorial do país, marcada por profundas desigualdades sociais, além das diversidades socioculturais e demográficas.

Porém, do ponto de vista da política pública e do acesso aos serviços públicos pelos cidadãos, percebemos que a definição brasileira de cidade centrada na sede do município apresenta um viés excludente em relação aos demais territórios que compõem esse município. Esse modelo centralizador dificulta a efetivação da universalização de acesso aos serviços públicos, pois a cidade resume-se à sua sede, excluindo os moradores das demais áreas.

Dessa forma, as cidades pequenas desafiam as estratégias de territorialização que têm como base exclusiva a baixa densidade populacional. Podemos tomar como exemplo a cidade de Jaruá (AM) que possui 7.326 moradores, e que ocupam uma área de 55.791,84 km², o que resulta em 0,13 moradores por km². Trata-se de uma cidade pequena extremamente extensa, que deve desafiar qualquer processo de territorialização para fins de instalação de serviços públicos.

As outras duas perguntas também caberiam nesse caso de Jaruá (AM): como chegar às populações localizadas nos territórios mais distantes da sede da cidade, realidade que provavelmente corresponde à quase totalidade de sua extensão? Quem atender prioritariamente considerando-se tais distâncias e particularidades, tendo em vista tratar-se de uma cidade de região amazônica?

Desenham-se nesses contextos a complexidade gerada pela quantidade de determinantes externos incidentes tratados por Milton Santos e lembrados por Angela Maria Endlich (*op. cit*, 2013). Certamente, as 3.914 cidades consideradas pequenas possuem outras peculiaridades que podem diferir daquelas de Jaruá (AM), e que demandam ser consideradas. De fato, a baixa densidade populacional não pode ser considerada como sinônimo de homogeneidade ou baixa complexidade socioterritorial.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Entre os passos, compassos e descompassos da política pública, e mais precisamente em diálogo com a presença do SUS e do SUAS nas cidades brasileiras, o presente artigo se propôs percorrer um trajeto de busca por encontrar alguns contextos de vivência, que compõem o complexo cenário desse país de dimensões continentais.

Impressiona a multiplicidade de fatores socioterritoriais que incidem sobre o cotidiano dos territórios desse país, e que afetam diretamente as condições de vida e de acesso aos direitos dos cidadãos brasileiros. Cada vez mais nítidos se delineiam as conexões que articulam estas condições de vida desiguais e o processo histórico de formação da sociedade brasileira e das cidades.

Os três cenários apresentados em torno das questões cotidianas frente às demandas por serviços públicos colocam velhos e novos dilemas quanto à saga do acesso: como chegar, quem atender, como atender? Cada questionamento se viu relacionado a um contexto peculiar da realidade brasileira, expressão do modelo desigual de se produzir e reproduzir cidades e seus territórios.

Ao lado dos portes populacionais tão diversos e discrepantes, se colocam as determinantes territoriais, que configuram contextos igualmente diversos e discrepantes. Tornam-se cada vez mais nítidos os argumentos compostos por Ermínia Maricato ao tratar das “ideias fora de lugar e o lugar fora das ideias” (MARICATO, 2000), em que esclarece a convivência da cidade legal ou formal ao lado da cidade ilegal ou informal, que se baseia em um modelo desigual de urbanização.

Ao mesmo tempo, se faz necessário desvendar ainda os números miúdos que interagem com os grandes números das estatísticas populacionais e territoriais que formam contextos diferentes e desiguais. Contextos de vivência são construídos ao longo do tempo, por uma sucessão de eventos, biografias, trajetórias de vida, que passam outra escala de observação sobre os territórios das cidades.

Consideramos fundamental agregar ao contexto a dimensão temporal que comporta a escala de vivência no território, e que permite olhar para as dinâmicas cruzadas de mundos e diversidades que fazem parte da riqueza sociocultural. Ao mesmo tempo, a vivência no território evoca experiências e práticas que passam por tensões e conflitos na disputa cotidiana pela sobrevivência humana.

Aqui os contextos ganham matizes de difícil desvelamento, já que confundem e conformam não apenas a relação entre a interface entre a cidade legal / ilegal, mas também o universo do ilícito, como têm se aprofundado os pesquisadores do campo da sociologia urbana Vera Telles e Robert Cabanes (2006, 2011), Gabriel Feltran (2011), Lucio Kowarick (2009) e outros.

Assim, se dispõem novos campos para decifrar os variados contextos que compõem as cidades brasileiras. Tarefa complexa a exigir novas lentes de leitura de suas dinâmicas e vivências, de seus grandes e miúdos números, movimentos de aproximação e afastamento para conseguir compreender que um país de dimensões continentais guarda sutilezas de lugares, aparentemente banais, mas de significados e histórias que dão o pleno sentido às profundas desigualdades sociais.

Recebido em 04.03.2015 – Aprovado em 08.05.2015

REFERÊNCIAS

- BATALHA, E. Geografia da Saúde. **Revista RADIS**, nº 138. Rio de Janeiro, Fiocruz, março 2014. P.9-13.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. 2004 / Norma Operacional Básica – NOBSUAS. Brasília, 2005. Reimpressão, maio de 2009. BRASIL. **Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira** (PDF). SPR. Secretaria de Programas Regionais Ministério da Integração Nacional. Brasília, 2009b.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Política Nacional de Promoção da Saúde**. 3. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2010.
- CABANES, R. *et al* (Orgs). **Saídas de emergência**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- CAMPOS, E. B. de. As Sociedades Amazônicas e o SUAS. In: CRUS, J. F. da *et al* (Orgs). **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. 1 ed. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013.p. 204 -223.

- CHAUI, M. **Brasil: Mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- FELTRAN, G. **Fronteiras de tensão**. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2011.
- KOWARICK, L. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Editora 34, 2009.
- MARICATO, E. Ideias fora de lugar e lugar fora das ideias. In: ARANTES, O., VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: Desmanchando Consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. da. **Brasil – território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo/ Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SPOSITO, E.; SILVA, P. F. J. **Cidades pequenas: perspectivas teóricas e transformações socioespaciais**. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.
- TEIXEIRA, J. B. A Amazônia e a interface com o SUAS. In: CRUS, José Ferreira da et al (Orgs). **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. 1 ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. P.188-203.
- TELLES, V. da S.; CABANES, R. (Orgs.). **Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios**. São Paulo: Humanitas/IRD, 2006.