



POLÍTICA SOCIAL, TERRITÓRIOS, SERVIÇO SOCIAL E ESTADO: reflexões contemporâneas

Heleni Duarte Dantas de Ávila¹
Rodrigo Diniz²
Jucileide Ferreira do Nascimento³
Elson Luciano Silva Pires⁴

Resumo

O artigo analisa as relações entre política social, território, serviço social e Estado, tomando o território como categoria central para compreender as desigualdades sociais, a produção da vida e as disputas contemporâneas. Discute o território como herança histórica e espaço socialmente produzido, sistematiza a produção do Serviço Social sobre essa categoria e examina a mobilização da sociedade civil na política de desenvolvimento nos Territórios de Identidade da Bahia. A metodologia articula pesquisa bibliográfica e documental, com levantamento de produções do Serviço Social entre 2010 e 2025 e análise de dados institucionais dos Conselhos Territoriais. Conclui que o território constitui mediação indispensável à análise da questão social e à formulação de políticas públicas e práticas profissionais críticas.

Palavras-chave: Território; Política social; Estado; Serviço Social.

SOCIAL POLICY, TERRITORIES, SOCIAL WORK, AND THE STATE: contemporary reflections

Abstract:

This article analyzes the relationships between social policy, territory, social work, and the State, taking territory as a central category for understanding social inequalities, the production of life, and contemporary disputes. It discusses territory as a historical legacy and a socially produced space, systematizes the production of Social Work on this category, and examines the mobilization of civil society in development policy in the Identity Territories of Bahia. The methodology combines bibliographic and documentary research, with a survey of Social Work productions between 2010 and 2025 and an analysis of institutional data from the Territorial Councils. It concludes that territory constitutes an indispensable mediation for the analysis of the social question and the formulation of critical public policies and professional practices.

Keywords: Territory; Social policy; State; Social Work.

Artigo recebido em: 09/04/2026 Aprovado em: 10/09/2026
DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865v30nEPe30365>

¹Heleni Duarte Dantas de Ávila. Assistente social, professora e pesquisadora do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Política Social e Territórios da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB. E-mail – heleniavila@ufrb.edu.br

²Rodrigo Diniz. Assistente social, professor e pesquisador do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica – PUC São Paulo. Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas Cidade e Territórios do PPG SSO PUC SP. E-mail - rodiniz87@gmail.com

³Jucileide Ferreira do Nascimento. Assistente social, professora e pesquisadora do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Política Social e Territórios da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB. E-mail – jucileide@ufrb.edu.br

⁴Elson Luciano Silva Pires. Economista, professor titular e livre docente do Programa de Pós-graduação em Geografia do IGCE/UNESP. E-mail: elson.pires@unesp.br

1 INTRODUÇÃO

A compreensão das relações entre política social, território, Serviço Social e Estado tem se afirmado como eixo analítico central para a leitura crítica da realidade social brasileira contemporânea. Em um contexto marcado por profundas desigualdades sociais, econômicas, raciais e territoriais, o território deixa de ser entendido como mero recorte geográfico ou administrativo e passa a ser reconhecido como expressão histórica das relações sociais, das disputas de poder e da produção e reprodução da vida. Nessa perspectiva, o território constitui mediação fundamental para apreender como as determinações estruturais do capitalismo se materializam de forma desigual no espaço, configurando diferentes condições de vida, acesso a direitos e possibilidades de participação social.

No Brasil, a formação socioterritorial é atravessada por heranças coloniais, escravistas e dependentes, que estruturaram uma política espacial excludente, sustentada pela concentração da terra, pela superexploração do trabalho e pela segregação socioespacial das classes subalternas. As dinâmicas contemporâneas do capitalismo, em especial em sua fase financeirizada, intensificam essas desigualdades ao produzir territórios para a acumulação de capital e, simultaneamente, espaços precarizados, como favelas, periferias e áreas rurais marginalizadas. Nesse cenário, o território revela-se espaço de contradições, conflitos e resistências, no qual se expressam tanto as estratégias de dominação quanto as possibilidades de organização coletiva, solidariedade e luta por direitos.

É nesse quadro que o Serviço Social incorpora o território como categoria estratégica de análise e intervenção, sobretudo a partir do processo de descentralização e territorialização das políticas sociais iniciado no pós-Constituição Federal de 1988. A produção de conhecimento da área tem destacado o território como mediação entre as determinações estruturais da sociedade e as particularidades do cotidiano da vida social, orientando práticas profissionais comprometidas com a leitura crítica da realidade e com a defesa dos direitos sociais. Ao mesmo tempo, experiências recentes de desenvolvimento territorial, como a política dos Territórios de Identidade na Bahia, evidenciam os desafios e as potencialidades da participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas, reafirmando o território como espaço privilegiado de disputa, intervenção e transformação social.

2 O TERRITÓRIO COMO HERANÇAS E HORIZONTE: entre a produção da vida, reprodução e permanência das desigualdades

Milton Santos (1998), ao analisar a conjuntura da sociedade na entrada do novo milênio, destacava a necessidade do “retorno do território” como chave de análise e possibilidade para

compreender as novas dinâmicas econômicas e políticas que incidem sobre a sociedade, em especial a brasileira. Nesse sentido, apontava a importância de pensar o território não apenas como dado ou cenário estático da realidade geográfica, mas como componente ativo das relações sociais, uma instância em constante movimento e em articulação com a economia, a política, a cultura e a história.

O território, sob esse entendimento, é composto, constituído por diferentes mediações humano-sociais. Fundamenta-se em dois elementos centrais, tempo e espaço, que em nossa perspectiva são ontológicos, pois são próprios do ser social. São criações humano-sociais mediadas pelo trabalho, categoria fundante que permite aos sujeitos responderem às suas necessidades mais elementares. Esse processo constrói novas possibilidades materiais e espirituais em intrínseca mediação com a produção do espaço, em imbricada relação com o tempo, entendido não como simples cronologia, mas como história social que se movimenta no cotidiano, na trama das relações e contradições de cada período e fase histórica (Diniz, 2021).

Assim, tempo e espaço se fundem no território, unindo a ação humana, o trabalho e suas mediações objetivas e subjetivas, saturadas pela trama histórica de seu tempo. Território não é apenas espacialidade morfológica, é antes de tudo espaço natural transformado pela ação do trabalho humano. Dessa forma, o espaço somado à ação humana constitui o território, expressão do movimento da vida em sociedade, quadro das relações articuladas sob um chão. Ao refletir sobre o território como herança e ação humana, Milton Santos (1998, p. 15-16) observa que:

É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto de análise social. Trata-se de uma forma impura, um híbrido, uma noção que, por isso mesmo, carece de constante revisão histórica. O que ele tem de permanente é ser nosso quadro de vida. Seu entendimento é, pois, fundamental para afastar o risco de alienação, o risco da perda do sentido da existência individual e coletiva, o risco de renúncia ao futuro.

Em outras palavras, compreende-se que é o uso que os sujeitos fazem com e por meio do espaço que produz o território no curso da história. Por isso, a ideia de que o território é o quadro da vida, já que as relações sociais não são a-espaciais nem situadas fora da materialidade, mas assentadas sob um chão, em uma localização, um lugar. Nessa perspectiva, o território é componente da história e das relações humanas, não é estático, ao contrário, é dinâmico, contém a força da dialética e suas contradições, integra a constituição do real e exige decifrar seus componentes e mediações. Neste sentido, o esforço para compreender o território é também a necessidade de compreender a realidade.

Dessa forma, o território pode ser entendido por meio da economia política como mediação essencial que atravessa e dinamiza o espaço em suas diferentes escalas, já que as lógicas da economia, por meio da produção, do trabalho e do consumo, mobilizam-se através do espaço territorial. As mediações e interesses econômicos incidem sobre as lógicas de ocupação,

territorialização e territorialidade. Isso significa que o capital, como relação social, move seu processo de produção e reprodução utilizando e fixando-se nos territórios, atrelando sua produção aos espaços e criando geografias econômico-espaciais. A produção dos espaços territoriais é também delineada pelo atual processo do capitalismo financeiro, que mobiliza nichos espaciais de produção, regula investimentos em países, regiões, cidades e realidades intraurbanas, produzindo riquezas territoriais e, contraditoriamente, desigualdades socioterritoriais (Diniz, 2024).

Nesse sentido, o capital em seus diferentes ciclos de acumulação estabelece uma geopolítica de interesses econômicos na qual o território, o lugar e o espaço sempre estiveram nas mediações de disputas e conquistas. Por meio de fluxos e fixos econômicos assentados em diferentes escalas, o modo de produção capitalista cria regiões econômicas de interesse, “espaços luminosos” ao capital, que concentram a produção e os ritmos acelerados da economia. Esses espaços, apesar da opulência das riquezas, são sustentados na exploração e opressão de outras áreas, gerando contradições materializadas em desigualdades e exclusões socioespaciais (Santos, 2013).

No Brasil, o processo de territorialização não se desvincula de sua formação social, histórica e econômica, marcada pelas rugosidades de uma sociedade colonial sustentada por séculos de escravidão, sistema de trabalho compulsório, violência e morte da população negra escravizada. As gramáticas do território brasileiro expressam forças sociais e econômicas que se articulam entre passado e presente, em um país historicamente subordinado e dependente (Ianni, 2004).

Trata-se de um território de economia periférica, sustentado pela superexploração do trabalho, pela baixa remuneração e pelas precárias condições de vida da classe trabalhadora. Esse processo compõe uma “dialética da dependência”, de severa e contínua exploração (Marini, 2022). É nesse circuito da geopolítica econômica que se assenta a formação socioterritorial brasileira, produzida sobre bases de desigualdade, exclusão econômica, cultural, racial e social.

O território, como espaço socialmente vivido, é entrelaçado pelas lógicas da economia política e da formação social brasileira. A terra, elemento central do espaço, foi e continua sendo apropriada, expropriada e disputada pelo capital. No Brasil Colônia, no Império e em diferentes fases da República, trabalhadores, negros, indígenas, pobres nunca tiveram pleno acesso a ela. A terra, base do espaço, permanece como um dos principais problemas sociais do país, questão social que atravessa o tempo e se recoloca na contemporaneidade nacional (Carril, 2006), (Wanderley, 2003).

A formação socioterritorial brasileira consolidou-se na esteira do privatismo, do clientelismo, da violência, da hierarquia e do poder historicamente concentrados nas mãos das classes dominantes em conluio com as estruturas econômicas internacionais (Ianni, 2004). O projeto de sociedade orientado pelo lucro e pela exploração expressa-se e materializa-se no território, no cotidiano da população e nas dinâmicas de vida e sobrevivência.

O território é representação desse projeto, pois nele se estabelecem os embates entre as camadas sociais. Não se efetivou no país um pacto político que permitisse a participação das classes subalternas. Elas foram historicamente vistas como reserva de trabalhadores disponíveis a baixos salários e às mais precárias condições de vida. Negros, brancos e pardos compuseram esse contingente, que, mesmo diante do crescimento econômico do Brasil, não se beneficiou da riqueza produzida (Carril, 2006, p. 234).

O território brasileiro é, portanto, marcado por uma política espacial, econômica, social, cultural e racial excludente, que historicamente relegou as camadas mais baixas da classe trabalhadora à segregação espacial e ao “confinamento” em espaços precarizados, hoje reconhecidos como favelas e periferias. Segundo o Censo de 2022 (IBGE, 2022), o país conta com 12.348 favelas em 656 municípios, totalizando 5.127.747 domicílios e mais de 12 milhões de pessoas. O levantamento revela ainda que 67% dos moradores de favelas se autodeclararam pretos e pardos. Embora existam favelas em todo o território brasileiro, a região Norte concentra a maior proporção, composta majoritariamente por negros, indígenas e pela população mais pobre das cidades.

Na região Sudeste, soma-se a esse perfil a migração interna proveniente do Norte e do Nordeste, igualmente marcada pela racialização e segmentação na estrutura urbana. Mais recentemente, a população imigrante tem se inserido nas favelas e periferias, ampliando a complexidade desses territórios. A pesquisa “O lugar das(os) que não são daqui”, de Claudia Ribeiro Defendi (2024), evidencia a precariedade de vida da população imigrante em São Paulo, marcada pela ausência de água, saneamento básico, banheiros e pela exclusão quase total ao acesso às políticas públicas e sociais. Esse cenário revela que a realidade dos territórios brasileiros é precarizada e determinada pela exploração e pela “espoliação urbana”, nos termos de Lúcio Kowarick (1993).

Como afirma Milton Santos (2013), o conflito é inerente às cidades e aos territórios, mas neles também florescem inventividades sociais, políticas e culturais, que expressam solidariedades e formas comunitárias de vida. É nesse espaço que “a força dos fracos é seu tempo lento” (Santos, 2013, p. 217) indicando que os sujeitos historicamente marginalizados podem trazer consigo a novidade e a potência de suas lutas para reivindicar outra sociedade e outro processo/construção social e, por consequência, espacial.

3 A PRODUÇÃO DE CONHECIMENTOS NO SERVIÇO SOCIAL E O DEBATE SOBRE TERRITÓRIO

O presente item, baseia-se em pesquisa bibliográfica realizada no âmbito de artigos publicados entre os anos de 2010 e 2025 na área do Serviço Social, tem como objetivo sistematizar o estado da arte da produção do conhecimento no Serviço Social acerca do território, bem como

contribuir para o aprofundamento do debate do território enquanto categoria de análise social, reconhecendo sua centralidade para a compreensão das políticas sociais e da prática profissional.

A incorporação do território como categoria analítica ganha relevância, sobretudo a partir da década de 1990, no contexto pós-Constituição Federal de 1988, quando a descentralização político-administrativa e a territorialização das políticas sociais passaram a orientar os modelos de gestão e intervenção do Estado brasileiro, especialmente nas políticas de saúde e de assistência social.

No campo das ciências humanas, o território é amplamente debatido, com destaque para a geografia crítica e para as contribuições da sociologia e da ciência política. Para Santos (1996), o território deve ser compreendido como espaço socialmente construído, no qual se materializam relações econômicas, políticas, sociais e culturais, bem como disputas de poder. Lefebvre (2001) reforça essa perspectiva ao conceber o espaço como produto social, resultado de processos históricos e das relações de produção. Essa abordagem permite compreender o território como categoria histórica e relacional, fundamental para a análise das desigualdades e das contradições inerentes ao capitalismo.

No Serviço Social, a incorporação do território como categoria de análise está diretamente relacionada à necessidade de apreender as expressões da questão social em sua concretude. Conforme destaca Iamamoto (2008), a profissão deve analisar as condições de vida da classe trabalhadora a partir das determinações sociais que se materializam em territórios específicos. Nessa mesma direção, Yazbek (2009) aponta que a pobreza e a exclusão social se expressam de forma desigual no espaço, revelando territórios marcados pela precariedade das condições de vida, pela fragilidade das políticas públicas e pela negação de direitos.

A produção teórica do Serviço Social tem evidenciado o território como mediação fundamental entre as determinações estruturais da sociedade e as particularidades da vida cotidiana. Estudos de Arregui e Koga (2021), Koga (2021), Marques e Diniz (2021), Pereira (2021), Sposati (2013) e Abreu (2016) revelam diferentes concepções que atravessam a produção da área, destacando o território como espaço dinâmico, historicamente construído e permeado por relações de poder.

Abreu (2018) ressalta que a análise do território deve considerar as contradições do processo de produção e reprodução social, bem como as disputas em torno do uso e da apropriação do espaço no interior da luta de classes. O território, nesse sentido, expressa relações diretas com a produção de valores de uso e de troca no modo de produção capitalista, evidenciando a centralidade das relações econômicas e políticas na conformação dos espaços sociais.

Uma contribuição relevante para o debate no Serviço Social é a noção de “territórios de vivência”, desenvolvida a partir dos estudos de Koga (2013). Nessa perspectiva, o território é compreendido como elemento relacional, ancorado no cotidiano da vida social, constituindo-se como

referência central para a formulação e implementação das políticas sociais. Ao eleger os territórios de vivência como eixo analítico, privilegia-se a análise das múltiplas relações sociais, dos conflitos, das formas de convivência e das estratégias de sobrevivência construídas no cotidiano, evidenciando tanto situações de precariedade e sofrimento, quanto experiências de resistência e (sobre)vivência (Diniz *et al.*, 2022).

A partir dessa abordagem, o território é reconhecido como escala fundamental da vida social, aquela que se expressa nas práticas cotidianas dos sujeitos que nele circulam, residem e constroem relações sociais. Trata-se de compreender o território como expressão concreta da produção e reprodução das relações sociais, econômicas, políticas e culturais, articulando dimensões estruturais e subjetivas da realidade social (Koga, 2013).

Assim, o território assume caráter estratégico para o Serviço Social, pois possibilita compreender como se produzem e se reproduzem as desigualdades sociais, ao mesmo tempo em que evidencia experiências de luta, solidariedade e participação social. É no território que se concretizam tanto os limites quanto as possibilidades da ação profissional da/o assistente social, tornando-o espaço privilegiado de intervenção crítica e de defesa dos direitos sociais.

No que se refere à produção do conhecimento, o levantamento realizado na Revista *Serviço Social e Sociedade*, no período de 2010 a 2025, evidencia que, embora a categoria território esteja presente em diversas publicações, são poucos os trabalhos que se dedicam a uma reflexão teórica mais aprofundada sobre o tema. Dos 547 artigos publicados no período, apenas 13 abordam o território como categoria de análise, o que revela uma lacuna significativa na produção acadêmica da área.

A análise desses artigos permitiu identificar três principais abordagens sobre o território. A primeira compreende o território como produto histórico das relações sociais e das disputas de poder, enfatizando sua dimensão política e estrutural. Nessa perspectiva, o território é entendido como espaço de dominação e resistência, resultante das lutas sociais, das dinâmicas econômicas e da ação do Estado, sendo fundamental para o mapeamento das desigualdades e contradições sociais no âmbito da intervenção profissional.

A segunda abordagem concebe o território como espaço de vida, sociabilidade e reprodução social, valorizando as dimensões subjetivas, simbólicas e relacionais. O território é compreendido como lócus de pertencimento, identidade e construção de redes sociais, no qual o poder se expressa nas relações sociais locais e nas possibilidades de resistência cotidiana. Essa perspectiva contribui para o Serviço Social ao reforçar a centralidade dos vínculos comunitários, das redes de apoio e da participação social, sem desconsiderar as determinações históricas e estruturais que atravessam os territórios.

A terceira abordagem está relacionada à noção de “território-rede”, que enfatiza a articulação entre serviços, programas e políticas públicas por meio de ações integradas e procedimentos sistematizados. Nessa concepção, o território é entendido como espaço central para a gestão pública, possibilitando a definição de objetivos comuns, o compartilhamento de responsabilidades e o fortalecimento de processos participativos. Para o Serviço Social, essa abordagem amplia as possibilidades de operacionalização das políticas sociais e de construção de novas formas de gestão territorial.

Em síntese, as diferentes abordagens evidenciam o caráter multidimensional do território, que deve ser compreendido a partir de uma perspectiva histórica, relacional e contraditória. O território se configura como espaço de disputas, enfrentamentos e conquistas, mediado pelas relações entre Estado, sociedade e classes sociais. Ao mesmo tempo, constitui-se como categoria estratégica e indispensável para a análise da questão social e para a construção de práticas profissionais críticas e comprometidas com a transformação social e a efetivação dos direitos sociais.

4 A MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DA BAHIA

O debate sobre o desenvolvimento territorial na Bahia insere-se em um contexto nacional marcado por profundas desigualdades sociais, econômicas e regionais, no qual qualquer alternativa que se contraponha ao capitalismo neoliberal globalizado e ao neodesenvolvimentismo estatal exige elevados níveis de organização, politização e mobilização da sociedade civil localizada. Nessa perspectiva, a construção de um projeto de desenvolvimento territorial supõe a atuação ativa de setores populares e de suas formas organizativas — partidos, associações, sindicatos, movimentos sociais e cooperativas — com vistas à alteração das correlações de forças políticas locais e à indução de mudanças institucionais no capitalismo brasileiro (Pires, 2025).

A experiência baiana, especialmente a partir de 2007, constitui um caso singular no cenário nacional. Com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo estadual, inaugurou-se um processo contínuo de inovação institucional na política territorial, que se estende por quase duas décadas. Esse ciclo compreende os governos de Jaques Wagner (2007–2014), Rui Costa (2015–2022) e Jerônimo Rodrigues (a partir de 2023), período no qual se consolidou a territorialização da economia e da política, a criação dos Territórios de Identidade e a institucionalização dos Conselhos de Desenvolvimento Territorial, bem como a implementação sucessiva dos Planos Plurianuais Participativos (PPA-P) (Flores, 2014; Fontes, 2014; Dias, 2016; Pires, 2025).

Nesse processo, os Conselhos de Desenvolvimento Territorial assumem a função de instâncias de governança democrática, com caráter paritário ou tripartite, destinadas a ampliar a participação da sociedade civil na formulação, acompanhamento e controle das políticas públicas. A centralidade atribuída aos Territórios de Identidade no planejamento econômico, social e ambiental do Estado da Bahia representa uma tentativa de descentralização do poder estatal e de enfrentamento de práticas históricas de clientelismo político e dependência econômica. Contudo, tal estratégia se desenvolve em meio a limites estruturais significativos, decorrentes da fragilidade econômica do estado, da dependência de políticas federais e da desigual capacidade organizativa dos territórios.

Do ponto de vista teórico, o desenvolvimento territorial é concebido como um processo de mudança social de caráter endógeno, sustentado por ações coletivas de longo prazo e por articulações entre atores públicos e privados. Trata-se de um modo de regulação territorial que busca produzir coesão social, solidariedade e cidadania comunitária, tendo o território como ator central do desenvolvimento, portador de ativos e recursos gerais e específicos, existentes ou a serem criados por meio de processos de inovação social (Pires; Müller; Verdi, 2006). Essa concepção se opõe à lógica de um capitalismo globalizado hegemônico, excessivamente desigual e hierarquizado, ao valorizar arranjos produtivos locais, redes de cooperação e a diversidade de recursos territoriais.

A governança do desenvolvimento territorial, por sua vez, refere-se aos processos de coordenação entre agentes e atores diversos — com recursos e poderes assimétricos — que se articulam em torno de projetos comuns de desenvolvimento. Conforme Torre (2010), trata-se de uma governança construída nos territórios, por meio de ferramentas, representações partilhadas e práticas que podem assumir tanto formas concertadas quanto conflituosas. No caso baiano, essa governança exige a incorporação de princípios como transparência, participação, representatividade, prestação de contas, coerência, confiança, subsidiariedade e autonomia, considerados fundamentais para a coesão territorial e para a legitimidade dos processos decisórios (Pires et al., 2017).

A dinâmica da organização da sociedade civil no Brasil, especialmente a partir dos anos 1980, constitui um elemento central para compreender esse processo. Diferentemente da concepção clássica, a sociedade civil brasileira passou a ser entendida como o conjunto de forças sociais organizadas não governamentais e sem fins lucrativos, excluindo explicitamente o empresariado e a burguesia. Nesse contexto, a institucionalização das Organizações Sociais, a partir da Lei n. 9.637/1998, ampliou a participação de entidades civis na execução de atividades de interesse público, reforçando seu papel na formulação e implementação de políticas (Oliveira, 2004).

A trajetória do PT, tanto no plano federal quanto no estadual, está profundamente imbricada com a história dessas organizações da sociedade civil. Conforme analisa Oliveira (2004), a chegada do partido ao governo produziu uma ambiguidade nas relações entre Estado e sociedade civil,

marcada pelo deslocamento de lideranças sociais para cargos governamentais e pela incorporação das pautas históricas dos movimentos sociais à agenda estatal. Na Bahia, essa ambiguidade assume contornos específicos, uma vez que o PT se afirma como alternativa histórica ao carlismo, o que fortalece sua hegemonia política, mas também tensiona a autonomia da sociedade civil nos espaços institucionais de participação.

Os dados empíricos sobre a presença da sociedade civil nos Conselhos Territoriais da Bahia revelam uma significativa diversidade organizativa, ainda que distribuída de forma desigual entre os territórios. Informações da RAIS e da Secretaria de Planejamento indicam a existência de 572 organizações da sociedade civil registradas e participantes dos Colegiados dos Territórios de Identidade, com predominância de associações de agricultores, criadores e produtores rurais, seguidas por associações de defesa de direitos civis e sociais e sindicatos de trabalhadores rurais (Pires, 2024). Essa composição reflete tanto a centralidade das questões agrárias e rurais quanto a relevância das pautas de direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento rural na política territorial baiana.

A distribuição espacial dessas organizações evidencia fortes assimetrias. Territórios como o Extremo Sul, a Chapada Diamantina e o Sertão de São Francisco concentram elevada participação associativa, enquanto outros, como o Território Metropolitano de Salvador, apresentam baixa representação nos Colegiados, apesar da reconhecida densidade organizativa da sociedade civil urbana. Esses dados indicam que a capacidade de mobilização e representação nos Conselhos não depende apenas do grau de organização social existente, mas também de fatores políticos, institucionais e históricos que condicionam a participação territorial.

Desde a implementação da política territorial, os temas debatidos nos Colegiados têm se concentrado em áreas como segurança alimentar e nutricional, assistência técnica, economia solidária, juventude, mulheres, educação e desenvolvimento rural, geralmente associados a baixos níveis de investimento público e a territórios com reduzido Índice de Desenvolvimento Humano. Nessas condições, observa-se maior protagonismo de organizações não governamentais e associações civis em detrimento dos sindicatos trabalhistas, reforçando o papel do associativismo na mediação das demandas sociais (Dias, 2016).

Em síntese, os Conselhos Territoriais da Bahia constituem importantes canais de participação social e expressam a capacidade organizativa da sociedade civil baiana no contexto da descentralização do Estado. Contudo, permanecem desafios estruturais relevantes, como a limitada capacidade financeira e técnica dos municípios e das organizações civis, a dificuldade de articulação federativa e a fragilidade da capacidade de incidência efetiva da pauta da sociedade civil nas prioridades do Estado. Embora não possam ser reduzidos a meros instrumentos de manipulação

política, os Colegiados operam em um campo de tensões, no qual a participação social convive com práticas de acomodação de interesses e disputas pelo controle dos fundos públicos.

Diante desse quadro, a consolidação da política territorial na Bahia exige o fortalecimento institucional dos Conselhos, a ampliação da articulação entre os diferentes níveis de governo e o aprimoramento da capacidade de coordenação política e administrativa do Estado. Apenas assim será possível transformar a governança territorial em instrumento efetivo de desenvolvimento sustentável, capaz de enfrentar a dependência econômica, reduzir desigualdades regionais e aprofundar a democracia participativa nos territórios.

5 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidencia que o território constitui uma categoria analítica central para a compreensão crítica das relações entre política social, Estado e sociedade no contexto brasileiro contemporâneo. Longe de se restringir a um recorte espacial ou administrativo, o território emerge como mediação histórica, relacional e contraditória, na qual se materializam as determinações da economia política, as heranças da formação social brasileira e as expressões da questão social (Santos, 1998; Santos, 2013; Ianni, 2004; Diniz, 2021). Os achados reforçam que as desigualdades sociais, raciais e territoriais não são acidentais, mas produzidas e reproduzidas por um padrão de desenvolvimento dependente e excludente, sustentado pela superexploração do trabalho, pela concentração da terra e pela segregação socioespacial das classes subalternas (Marini, 2022; Carril, 2006; Wanderley, 2003).

No campo do Serviço Social, a discussão apresentada demonstra o avanço na incorporação do território como categoria de análise e de intervenção, especialmente a partir do processo de descentralização e territorialização das políticas sociais no período pós-Constituição Federal de 1988 (Iamamoto, 2008; Yazbek, 2009). A sistematização da produção acadêmica revela diferentes abordagens teóricas, compreendendo o território como produto histórico e político, como espaço de vida e sociabilidade e como território-rede que, embora distintas, convergem ao reconhecer o território como espaço de disputas, conflitos e resistências (Sposati, 2013; Abreu, 2016; Abreu, 2018; Koga, 2013; Arregui; Koga, 2021). Um dos pontos fortes da discussão reside na articulação entre as determinações estruturais do capitalismo e as mediações do cotidiano, permitindo compreender como as políticas sociais se territorializam de forma desigual e como a ação profissional pode tensionar limites institucionais na defesa de direitos e na construção de práticas críticas.

A experiência da política de desenvolvimento territorial da Bahia, analisada a partir da mobilização da sociedade civil e da atuação dos Conselhos Territoriais, oferece importantes subsídios

empíricos para refletir sobre as relações entre Estado, governança e participação social. As reflexões indicam avanços na institucionalização de espaços participativos e no reconhecimento dos Territórios de Identidade como instâncias de planejamento e gestão, ao mesmo tempo em que evidenciam limites estruturais relacionados às assimetrias de poder, à fragilidade da capacidade decisória dos Colegiados e à dificuldade de incidência efetiva da pauta territorial nas prioridades do Estado (Pires; Müller; Verdi, 2006; Dias, 2016; Pires et al., 2017; Pires, 2025).

Diante do conjunto de reflexões desenvolvidas, evidencia-se a necessidade de o Serviço Social avançar no debate acerca da categoria território, aprofundando suas dimensões teóricas e metodológicas, bem como suas implicações político-institucionais, de modo a qualificar a análise da realidade social e a intervenção profissional. Embora exista um acúmulo significativo de produções que reconhecem o território como mediação central das relações sociais, das políticas públicas e da intervenção profissional, ainda persistem limites analíticos que tendem a reduzi-lo a um recorte operacional ou administrativo, compreendendo o território a partir de uma perspectiva administrativa-burocrática. Avançar nesse debate implica aprofundar a compreensão do território como construção histórica, relacional e contraditória, atravessada pelas dinâmicas da economia política, pelas ações do Estado e pelas lutas de classe, articulando escalas, temporalidades e sujeitos.

Reconhecer a relação entre território e questão social implica compreender que as expressões da desigualdade, da pobreza, da violência, da precarização do trabalho e da negação de direitos não se manifestam de forma abstrata, mas se materializam de maneira desigual nos espaços concretos de vida. O território, nesse sentido, revela-se como mediação fundamental na produção e reprodução da questão social, pois concentra as marcas históricas da exploração, da segregação socioespacial e das políticas estatais, ao mesmo tempo em que abriga estratégias de sobrevivência, resistência e organização coletiva das classes subalternas. Tais aprofundamentos são fundamentais para qualificar a análise das desigualdades socioterritoriais, fortalecer a formulação e a gestão das políticas sociais e potencializar práticas profissionais críticas comprometidas com a justiça social e a efetivação de direitos.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. H. E. Fronteiras, armadilhas e muros: contribuições teórico-metodológicas para o debate sobre o território. **Katálysis**, Florianópolis, v. 21, n. 2, p. 261-270, maio/ago. 2018.
- ARREGUI, C. C.; KOGA, D. (orgs.). **Construção de conhecimentos em Serviço Social: entre periferias, territorialidades, narrativas, experiências e cartografias**. São Paulo: Educ, 2021.
- CARRIL, Lourdes. **Quilombos, favela e periferia: a longa luta dos negros por moradia digna**. São Paulo: Annablume, 2006.

DEFENDI, Cláudia Ribeiro. **O lugar das(os) que não são daqui: imigrantes e territórios precários em São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUC - SP, 2024.

DIAS, W. **Territórios de Identidade e Políticas Públicas na Bahia**: gênese, resultados, reflexões e desafios. Feira de Santana: Z ArteEditora, 2016.

DINIZ, R.; KOGA, D.; SILVA, G. N. F.; ESTEVES, T. R. Território e políticas públicas no cotidiano do capitalismo periférico. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 26, p. 641-659, 2022.

DINIZ, Rodrigo. **Territórios, Classes e Experiências**: As dobraduras do espaço e tempo nas trajetórias de vida. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Serviço Social – PUC SP. São Paulo: PUC – SP, 2021.

DINIZ, Rodrigo. A financeirização do capital na produção dos espaços territoriais. In: ÁVILA Heleni Duarte Dantas de. NASCIMENTO, Jucileide Ferreira do. LEÃO, Ricardo de Holanda. PEREIRA, Sílvia de Oliveira (orgs.). **Política social, territórios e estado**: reflexões contemporâneas. CRV: Curitiba, 2024.

FLORES, C.D. **Territórios de identidade na Bahia**: saúde, educação, cultura e meio ambiente à dinâmica territorial. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

FONTES, I. L. **Territórios de Identidade**: insurgência do deserto baiano? Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

IANNI, Octavio. **A ideia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

KOGA, D. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. **Serviço Social em Revista**, Londrina, V. 16, N.1, P. 30-42, jul./dez. 2013.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

IBGE. **Censo demográfico 2022: aglomerados subnormais – primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**. São Paulo: Expressão Popular, 2022.

MARQUES, R.; DINIZ, R. Decifrando o acesso a direitos a partir das experiências nos territórios de vivência. In: ARREGUI, C. C.; KOGA, D. (orgs.). **Construção de conhecimentos em Serviço Social**: entre periferias, territorialidades, narrativas, experiências e cartografias. São Paulo: Educ, 2021. p. 86-110.

OLIVEIRA, F. de. A sociedade civil nas pautas políticas nacionais. In: ABONG. **O Papel da Sociedade Civil nas Novas Pautas Políticas**. São Paulo: Petrópolis, 2004, pp. 69-77.

PEREIRA, I. A gestão do território no Suas em Niterói: entre a descentralização político administrativa e a centralidade do território. In: ARREGUI, C. C.; KOGA, D. (orgs.). **Construção de conhecimentos em Serviço Social**: entre periferias, territorialidades, narrativas, experiências e cartografias. São Paulo: Educ, 2021. p. 131-135.

PIRES, E. L. S.; MULLER, G.; VERDI, A. R. Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia**, Rio Claro, v. 31, n. 3, p. 437-454, set/dez. 2006.

PIRES, E. L. S.; FUINI, L. L.; FIGUEIREDO FILHO, W.; MENDES, E. L. A Governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. **GEOgraphia**, UFF, Niterói, v. 19, n. 41, p. 24-38, set./dez. 2017.

PIRES, E. L. S. Estado e Sociedade Civil nos Territórios de Identidade da Bahia. In: Ávila, H. D. D. de; Nascimento, J. F. do; Leão, R. de H.; Pereira, S. de O. (orgs.). **Política Social, Territórios e Estado**: reflexões contemporâneas. Curitiba: CRV, 2024.

PIRES, E. L. S. A política de desenvolvimento territorial na Bahia: princípios, resultados e desafios. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v. 35, n. 1, p. 203-232, jan.-jun. 2025.

RAMOS, F.; KOGA, D. Trajetórias de vida: desafios da pesquisa sociourbanística e contribuição para a gestão pública. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 106, p. 335-364, abr./jun. 2011.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia de; SILVEIRA, Maria Laura. **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1998.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2013.

SPOSATI, A. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 652-674, out./dez. 2013.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, n. 100, p. 244-260, 2009.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. A particularidade da questão social na América Latina. In: **Serviço Social & Sociedade**. Ano XXIV. n. 76. nov. 2003.