

Segregação residencial, pobreza e acesso às políticas públicas em cidades médias: uma proposta de investigação

Cláudia Tirelli

Departamento de Ciências Humanas Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc)

Marco André Cadoná

Departamento de Ciências Humanas Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc)

Sílvia Coutinho Areosa

Departamento de Psicologia e Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc)

Recebido: 27/09/2016 Versão revisada (entregue): 20/11/2016 Aprovado: 16/12/2016

Resumo

O artigo tematiza as repercussões das políticas públicas de habitação entre os seus beneficiários. É proposta uma abordagem teórico-metodológica que possibilite embasar investigações empíricas a respeito de como os projetos habitacionais incidem sobre as condições de vida das populações pobres, redefinindo o seu acesso a bens e serviços públicos disponíveis no espaço urbano. A proposta procura integrar as categorias de “nova pobreza”, “segregação residencial” e “cidades médias” dentro de uma perspectiva de análise relacional, na qual o estudo dos padrões de relação estabelecidos entre os atores (individuais e sociais) é que permite explicar as suas estratégias de ação e as suas possibilidades de acesso às diferentes políticas públicas.

Palavras-chave | Cidades médias; nova pobreza; políticas públicas; segregação residencial.

Código JEL | I38; R14; R52.

RESIDENTIAL SEGREGATION, POVERTY AND ACCESS TO PUBLIC POLICIES IN MIDDLE SIZE CITIES: A RESEARCH PROPOSAL

Abstract

In this article we discuss the repercussions of public policies related to housing among its beneficiaries. We propose a theoretical-methodological approach that allows grounding empirical research on how housing projects affect the living conditions of the poor people, (re) defining their access to public goods and services available in urban space. Our proposal seeks to integrate the categories of “new poverty”, “residential segregation” and “medium size cities”

within a perspective of relational analysis. In a framework like this it will be possible to study the relationship patterns between individual and social actors, as well their strategies of action and their possibilities of access to the different public policies.

Keywords | New poverty; middle size cities; public policy; residential segregation.

JEL-Code | I38; R14; R52.

SEGREGACIÓN RESIDENCIAL, POBREZA Y ACCESO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CIUDADES MEDIAS: UNA PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN

Resumen

El artículo tematiza el impacto de las políticas públicas de vivienda entre sus beneficiarios. Se propone un enfoque teórico y metodológico que permite fundamentar la investigación empírica sobre cómo los proyectos de vivienda afectan las condiciones de vida de los pobres redefiniendo de su acceso a bienes y servicios públicos en las zonas urbanas. La propuesta busca integrar las categorías de “nueva pobreza”, “segregación residencial” y “ciudades medias” dentro de una perspectiva de análisis relacional, en la que el estudio de los padrones de relación que se establecen entre los actores (individuales y sociales) permite explicar sus estrategias de acción y sus posibilidades de acceso a las diferentes políticas públicas.

Palabras-clave | Ciudades medias; nueva pobreza; políticas públicas; segregación residencial.

Código JEL | I38; R14; R52.

Introdução

O problema da pobreza urbana no Brasil esteve historicamente vinculado à formação das grandes metrópoles, as quais atraíram expressivos contingentes populacionais em busca de empregos e serviços públicos a partir da segunda metade do século XX. Esse processo resultou na configuração de um padrão concêntrico de metropolização, no qual as populações mais pobres foram alocadas nas periferias urbanas, enquanto que as populações com maiores recursos passaram a residir nas regiões centrais da malha urbana, com melhor infraestrutura e melhor acesso aos serviços e bens públicos. Nas últimas décadas, no entanto, apesar da continuidade do processo de metropolização, mudanças ocorreram nesse padrão hegemônico, com um deslocamento populacional rumo às chamadas cidades médias. Em decorrência, as cidades médias ganharam maior importância na constituição demográfica do País, chegando a concentrar 27,2% da população total no ano de 2000 (enquanto que as cidades com populações acima de 500 mil habitantes concentravam, naquele mesmo ano, 17% da população total) (CARVALHO, 2002).

A crescente importância das cidades médias na dinâmica populacional do Brasil trouxe novas questões e novos desafios para as políticas de desenvolvimento urbano no país. Como afirmam Amorim Filho e Serra (2001), a posição que as

idades médias ocupam não é estática, posto que uma cidade média “não é média”, “ela está média” em determinado contexto histórico e geográfico específico, podendo ou não essa posição ter continuidade (AMORIM FILHO; SERRA, 2001). Ou seja, as cidades médias não formam um grupo homogêneo, mas, ao contrário, estão caracterizadas pela heterogeneidade decorrente de sua localização regional, de sua distância em relação às regiões metropolitanas, de sua rede de consumo, das potencialidades locais e regionais, das relações com as cidades e municípios do seu entorno (CONTE, 2013).

Nos últimos anos, diversos trabalhos desenvolvidos no Brasil nas áreas dos Estudos Urbanos têm investigado as inter-relações entre pobreza, segregação urbana e desigualdade no acesso às políticas públicas, buscando decifrar as suas dinâmicas e contribuir para o aprimoramento das políticas públicas que incidem sobre os distintos territórios e suas populações (ARRETCHE, 2015; MARQUES, 2009; MARQUES et al., 2012). Essas pesquisas demonstram que o país apresentou, sobretudo a partir de 2003, uma expressiva melhora em indicadores relacionados ao acesso da população a serviços e bens públicos de diversas naturezas (educação, saúde, habitação, saneamento, assistência, entre outras), repercutindo positivamente na qualidade de vida dos seus cidadãos.

No entanto, apesar desses resultados positivos, dados mais desagregados apontam que as políticas públicas não beneficiaram à toda população de maneira equânime. Dentre as políticas públicas que não chegaram a se tornar universais, o que se verificou foi uma reprodução dos déficits já vividos pelas populações pobres residentes em municípios com baixa dinamicidade econômica e capacidade estatal reduzida. Portanto, apesar dos avanços verificados em vários indicadores sociais, as situações de pobreza ainda persistem em alguns municípios, cujas populações não conseguiram se beneficiar da expansão dos serviços públicos no país (ARRETCHE, 2015).

Acrescente-se que alguns estudos têm apontado para os efeitos da segregação residencial em nível inframunicipal, provocada pelos deslocamentos efetuados pela implementação das políticas habitacionais, os quais restringem, muitas vezes, o acesso das populações pobres aos serviços públicos e ao mercado de trabalho (MARQUES, 2009). Diante dessas ponderações, percebe-se que, cada vez mais, faz-se necessário desenvolver investigações que possibilitem apreender os efeitos “colaterais” (efeitos não desejados) das políticas públicas desenvolvidas no país nas últimas décadas, de forma que essas possam ser aprimoradas e, caso necessário, revistas.

Nessa direção, o presente artigo visa contribuir para esse debate sobre as repercussões das políticas públicas entre populações pobres, propondo uma abordagem teórico-metodológica que possibilite embasar investigações empíricas a respeito de como os projetos habitacionais, desenvolvidos nos últimos anos no país através do programa Minha Casa Minha Vida, têm incidido sobre as

condições de vida das populações pobres, (re)definindo o acesso a bens e serviços públicos disponíveis no espaço urbano. A proposta procura integrar as categorias de “nova pobreza”, “segregação residencial” e “cidades médias” dentro de uma perspectiva de análise relacional, na qual o estudo dos padrões de relação estabelecidos entre os atores (individuais e sociais) é que permite explicar as suas estratégias de ação e as suas possibilidades de acesso às diferentes políticas públicas.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução e dos comentários finais. Na primeira seção, discute-se as abordagens desenvolvidas recentemente no Brasil em torno das desigualdades no acesso às políticas públicas e sua relação com os processos de segregação urbana. Em seguida, retoma-se a categoria de nova pobreza, demonstrando a necessidade de se considerar outros fatores, além da renda, para a garantia de uma qualidade de vida digna da população. Finalmente, na terceira seção, considerando a importância das cidades médias e das políticas habitacionais desenvolvidas a partir dos últimos anos no Brasil, discute-se a pertinência de análises que considerem as distintas configurações do espaço urbano para a análise das mudanças resultantes da implementação de políticas públicas.

Segregação urbana e desigualdade de acesso às políticas públicas

De acordo com os resultados da pesquisa desenvolvida por Arretche (2015) nas cinco grandes regiões brasileiras, com base nos dados fornecidos pelos Censos Demográficos do IBGE entre 1970 e 2010 (IBGE, 2010), o Brasil apresenta uma forte associação entre a riqueza das suas jurisdições, a renda da população e a oferta de serviços essenciais. Os dados indicam que o país apresentou, desde os anos de 1970, um incremento em termos da qualidade de vida da sua população, embora ainda existam locais que não chegaram a usufruir desses benefícios, ou seja, há uma desigualdade territorial que perdura e até se intensifica, em certos casos.

Um dos resultados importantes e indicados pela pesquisa realizada por Arretche é que as populações pobres de “municípios ricos” foram beneficiadas por uma maior oferta de serviços e bens públicos nas últimas décadas; diferentemente das populações residentes em “municípios pobres”, que foram menos contempladas. O que indica que a expansão dos serviços públicos beneficiou mais aqueles municípios que já apresentavam maior capacidade e maior dinamicidade, reproduzindo, de certa forma, as desigualdades de condições prévias. Nessa direção, enfatiza Arretche, “[...] a desigualdade territorial de acesso a serviços essenciais só é baixa quando este se torna universal no território nacional” (ARRETCHE, 2015, p. 197).

Mesmo em nível inframunicipal é possível observar vários tipos de desigualdades em relação às possibilidades de acesso aos serviços públicos que decorrem do local de residência dos indivíduos e grupos familiares. Nessa direção, inclusive, diferentes pesquisas desenvolvidas na área dos estudos urbanos (ocupadas com as inter-relações entre pobreza, segregação urbana e desigualdade no acesso às políticas públicas) indicam que o território (o local de moradia, por exemplo) precisa ser considerado como forma de ampliar a compreensão de como as políticas públicas repercutem nas populações (ARRETCHE, 2015; MARQUES, 2009; MARQUES et al., 2012).

Embora essas pesquisas se debrucem sobre políticas públicas específicas e apontem para argumentos distintos com relação às causas desses fenômenos e suas imbricações, pode-se identificar vários pontos em comum em suas análises, tais como: a) a utilização de dados empíricos que permitem um maior nível de desagregação das informações; b) o desenvolvimento de aportes teóricos que evitam tanto as macro narrativas, centradas em análises das determinações estruturais ou em explicações gerais para os processos de segregação espacial das populações pobres, quanto às abordagens atomistas centradas em capacidades individuais; c) a percepção da pobreza como um fenômeno heterogêneo e complexo que deve ser analisado nas suas múltiplas dimensões, extrapolando a questão da insuficiência de renda; d) a compreensão da dinâmica espacial como um elemento fundamental da análise, dado que ela condiciona as possibilidades das populações no acesso aos bens e serviços públicos e às formas de rompimento com a situação de pobreza; e) a identificação das redes sociais e individuais estabelecidas nos distintos territórios como elementos decisivos para explicar as desigualdades de acesso às políticas públicas e à superação da pobreza; f) o pressuposto de que a formulação das políticas públicas e a sua implementação nos distintos territórios acontecem por meio da interação entre os atores estatais e os atores civis.

Em termos gerais, pode-se dizer que este conjunto de estudos vem construindo referenciais teóricos e metodológicos que auxiliam na compreensão dos fenômenos observados empiricamente, fornecendo instrumentos de pesquisa que colaboram na avaliação e no aprimoramento das políticas públicas implementadas nos diferentes territórios. Referindo-se à complexidade que envolve essas análises, Torres, Marques e Bichir (2006, p. 245, grifo nosso) afirmam que:

[...] os resultados desses estudos sugerem que os padrões de relação – estruturados pelas redes de relações sociais existentes no âmbito da execução de políticas de infraestrutura e também no âmbito das comunidades que recebem esses serviços – influenciam substancialmente os resultados dessa política. Em termos mais abstratos, temos **a associação complexa entre três tipos de estruturas sociais – relacionais, institucionais e de poder –**

produzindo impactos sobre as políticas e se influenciando mutuamente.

Segundo os estudos realizados por Marques (2009, 2012), as populações pobres que habitam locais mais segregados não dispõem das mesmas possibilidades de acesso às políticas públicas e de rompimento com a sua condição de pobreza. A segregação, dentro dessa perspectiva, não é um sinônimo de pobreza e exclusão, mas se refere ao:

[...] grau de separação ou isolamento residencial entre diferentes grupos sociais [...]. Neste sentido, são destacados os padrões de concentração espacial dos grupos sociais em certas áreas e o grau de homogeneidade social observado nessas áreas (TORRES; MARQUES; BICHIR, 2006, p. 238).

Essa perspectiva de análise, evidentemente, se contrapõe àquelas análises que consideram o espaço apenas como um local onde se desenvolvem as dinâmicas sociais, as quais seriam explicadas pelas características socioeconômicas dos indivíduos que ali se encontram distribuídos. Como afirmam Torres, Marques e Bichir (2006), a dimensão espacial, que pode se apresentar como processo de segregação residencial, deve ser considerada enquanto um fator explicativo, na medida em que restringe concretamente as possibilidades de ação dos indivíduos e grupos no território.

São análises que estão ancoradas nos pressupostos da sociologia relacional. Uma perspectiva sociológica que considera que as relações sociais entre os diversos atores assumem um papel primordial, pois é a partir delas que se pode compreender a conformação dos atores e os significados das suas ações nos processos de interação em que se encontram envolvidos. Como afirma Emirbayer (1997), a agência não preexiste às relações, mas surge delas “[...] as inseparable from the unfolding dynamics of situations especially from the problematic features of those situations” (EMIRBAYER, 1997, p. 6). São as relações, portanto, que possibilitam a compreensão dos indivíduos, seus atributos, suas ações e suas interações. Nas palavras de Marques (1999, p. 47), trata-se de uma abordagem que:

[...] parte do estudo de uma série de situações concretas para investigar a interação entre, de um lado, as estruturas presentes, constituídas pelos padrões de interações e trocas e as posições particulares dos vários atores, e, de outro, as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores de tais agentes. Para essa linha de análise, as redes moldam as ações e as estratégias, mas estas também as constroem e reconstroem continuamente, em um processo dinâmico e contínuo. Da mesma

forma, redes e identidades se constituem mutuamente de uma forma complexa que apenas começa a ser explorada.

Dentro dos novos estudos urbanos, as investigações amparadas numa abordagem relacional têm buscado analisar de que modo o local de moradia interfere na desigualdade de acesso às políticas públicas, possibilitando perceber como a segregação residencial afeta as probabilidades dos indivíduos de virem a alcançar uma melhor qualidade de vida (pelo acesso aos benefícios oferecidos através das políticas públicas) e de constituírem redes que lhes permitam romper com a sua condição de pobreza. Desta forma, esses estudos se distanciam daqueles desenvolvidos ao longo dos anos de 1980, que interpretavam a pobreza como resultante das contradições capitalistas de ordem estrutural ou a fatores de ordem individual. Na percepção dos autores que utilizam esse referencial de análise, os fatores de caráter supra individual afetam as condições de produção e reprodução da pobreza. Nesse sentido, o local de moradia e as redes estabelecidas pelos distintos atores influenciam na perspectiva que possuem de melhoria efetiva nas suas condições de vida (MARQUES, 2009).

Como se pode perceber, nessa perspectiva as redes sociais e pessoais dos indivíduos são fatores importantes para a compreensão dos diversos aspectos que influenciam na reprodução da pobreza. Segundo Marques (2009), esta abordagem relacional permite demonstrar como a aquisição de várias características individuais, as quais são importantes para romper com situações de pobreza (escolaridade, rendimento, cultura, etc.), só conseguem ser ativadas (ou não) a partir das teias de relações nas quais os indivíduos se encontram inseridos nos diferentes espaços.

No presente artigo, na medida em que a análise centra-se nas populações pobres que residem em distintos espaços da cidade (mais e menos segregados, criados pela indução de políticas habitacionais ou por ocupações irregulares), considera-se necessário discutir certas questões relacionadas ao tema da pobreza urbana.

A heterogeneidade da “nova pobreza urbana”

As pesquisas preocupadas com a análise e a mensuração da pobreza se deparam sempre com muitos desafios e limitações, dado o caráter extremamente relativo deste fenômeno; ou seja, sua percepção e mensuração estão sempre relacionadas às condições de vida existentes em cada país, ou mesmo em diferentes regiões de um mesmo país, num determinado período (ROCHA, 2006). No entanto, os analistas desta área têm buscado desenvolver aportes teóricos e técnicas de pesquisa que lhes permitam incorporar a complexidade deste fenômeno e, desta forma, contribuir para a formulação e implementação de políticas públicas

voltadas à redução das desigualdades relacionadas ao “bem viver” em cada sociedade.

Nesse sentido, Rocha (2006) afirma que a pobreza não pode ser medida apenas por informações relacionadas à renda dos indivíduos, embora essa seja uma variável fundamental nas pesquisas sobre essa temática. A autora propõe que se leve em consideração dados sobre a “pobreza absoluta” (o mínimo necessário à sobrevivência individual) e a “pobreza relativa”, a qual estima também a diversidade das condições de vida existentes nas sociedades num dado momento. A linha de pobreza relativa se articula às condições gerais da sociedade em termos de distribuição de renda e da mensuração das desigualdades de renda como indicador de bem-estar na sociedade como um todo.

De acordo com Rocha (2006), o conceito de pobreza depende do padrão de vida e da forma como as distintas necessidades do ser humano são atendidas em cada sociedade. Nesse sentido, quanto mais rica a sociedade, mais o conceito relevante de pobreza se distancia das necessidades básicas de sobrevivência.

Arretche (2015) aponta no mesmo sentido quando afirma que “[...] o acesso a serviços sociais é uma dimensão do bem-estar distinta e não redutível aos rendimentos. Assim, pessoas com mesmos ganhos podem ter padrões de vida muito diferentes caso tenham distintos acessos a serviços” (ARRETICHE, 2015, p. 194). No entendimento dessa autora, diferentemente dos bens privados, o consumo de bens coletivos não depende apenas da decisão de compra por parte dos indivíduos. No caso dos serviços públicos, a possibilidade de acesso está também condicionada pelo local de moradia e pelas intervenções do poder público, o qual pode prover ou não esses serviços à população, a partir de decisões que passam pelos critérios de vários atores que integram as suas jurisdições (gestores com representação política, burocratas de carreira e “burocratas em nível de rua”).

Diante dessas considerações, diversos autores (ARRETICHE, 2015; ROCHA, 2006; TORRES, MARQUES, BICIR, 2006) têm enfatizado a necessidade de se tomar a questão da pobreza, na sociedade brasileira contemporânea, como um fenômeno complexo e heterogêneo. Marques et al. (2012) afirmam, nesse sentido, que a “nova pobreza” não pode ser tratada de maneira uniforme como se todos os indivíduos que se encontrassem em situação de pobreza, independentemente dos locais onde residem, desfrutassem das mesmas condições de acesso a serviços e bens públicos. Pelo contrário, os autores afirmam que se deve trabalhar com a ideia de “várias periferias” e não mais com a ideia de “periferia urbana”, ou “hiperperiferia”, como os estudos da década de 1970 e 1980 indicavam. Isto significa considerar as múltiplas dimensões da pobreza que ultrapassam as questões relativas à insuficiência de renda. Conforme Marques et al. (2012), as populações que vivem nessas periferias, identificadas na literatura internacional como a “nova pobreza”, estariam sujeitas a vários tipos de riscos sociais (violência,

desemprego, dificuldades de inserção social), além de uma maior segregação residencial.

Em decorrência do surgimento de novas abordagens sobre a pobreza urbana e dos resultados de pesquisas com base em dados mais desagregados, vários estudos passaram a questionar o modelo radial-concêntrico que havia marcado os estudos urbanos no Brasil até os anos 1990. Naquele modelo, os grupos sociais mais ricos estariam situados no centro ou próximo ao centro, devido a sua maior infraestrutura em termos de bens e serviços públicos; depois se formariam diversos anéis demarcando espaços com qualidade de vida decrescente, significando que quanto mais distante a região estiver do centro, mais precária e pobre será. Esta representação das metrópoles brasileiras, segundo os seus formuladores, espelhava as contradições inerentes à reprodução do sistema capitalista periférico, o qual seria beneficiado pelos baixos custos de reprodução da força de trabalho na periferia urbana.

Torres, Marques e Bichir (2006) criticam essas análises produzidas no campo da sociologia urbana, da geografia humana e da demografia, em função delas explicarem a segregação urbana e a pobreza por meio de macroprocessos, do que resultariam percepções desses fenômenos como homogêneos e determinados pelos movimentos do capital. Além disso, os autores criticam a ausência de pesquisas empíricas que demonstrem os pressupostos assumidos por estas análises. O seguinte fragmento elucidava esta crítica proferida por eles:

[...] se simplificarmos os modelos explicativos da época, as desigualdades socioespaciais eram entendidas como reflexo territorial das grandes desigualdades produzidas no mercado de trabalho, geradas por um tipo de capitalismo periférico e dependente. A categoria analítica central para essa literatura era a localização no mercado de trabalho (em especial o trabalho informal) e os mecanismos que produziam o espaço metropolitano e levavam à homogeneidade territorial da pobreza, caracterizando assim uma grande e deprimente periferia (TORRES; MARQUES; BICHIR, 2006, p. 236).

A partir dessas críticas, Torres, Marques e Bichir (2006) defendem a necessidade de investigações empíricas com base em dados mais desagregados, que possibilitem olhar através de outras “lentes” esses processos de produção e reprodução da pobreza, contemplando as suas múltiplas dimensões e causalidades. Diante dessas colocações, acredita-se que uma investigação concebida dentro da perspectiva relacional pode produzir significativas análises para uma melhor compreensão das relações entre segregação residencial e a desigualdade no acesso às políticas públicas.

Acrescente-se, ainda, a importância de estudos que atentem para como esses processos vêm ocorrendo nas chamadas cidades médias, cujas transformações

urbanas nas últimas décadas são significativas, seja em função da atração de população em busca de melhores serviços (públicos e privados) e oportunidades de trabalho (papel anteriormente ocupado pelas metrópoles e capitais), seja devido à implementação de políticas habitacionais voltadas à população de baixa renda, que têm impulsionado a transferência dessa população em direção às áreas mais periféricas nos perímetros urbanos.

Há de se considerar que em um país continental, como é o caso do Brasil, a análise das diferenças regionais, e mesmo locais, tem importância para a compreensão de como as políticas públicas repercutem no território. Seja nas regiões metropolitanas, seja em cidades médias, as populações pobres não são localizadas “naturalmente” no espaço. A localização dessas populações é condicionada pelas dinâmicas de desenvolvimento econômico dos locais e das regiões, pelas estratégias individuais e familiares, pelas políticas públicas de ordenamento dos espaços urbanos, entre outros fatores.

Cidades médias e o *Programa Minha Casa, Minha Vida*

Como vimos anteriormente, em especial a partir dos anos 2000 as análises produzidas no campo dos Estudos Urbanos vêm apresentando novas perspectivas teóricas e novos instrumentos de pesquisa voltados à compreensão das relações entre pobreza, segregação residencial/urbana e desigualdade no acesso às políticas públicas. Porém, grande parte desses trabalhos tem focado nos processos de mudanças ocorridos nas metrópoles brasileiras,¹ com grandes lacunas ainda no que diz respeito às dinâmicas que ocorrem nas cidades médias e, mesmo, nas pequenas cidades do País.

A ênfase às regiões metropolitanas resulta não somente da importância histórica que as mesmas têm na dinâmica de desenvolvimento do capitalismo no País, mas, também, de uma compreensão de que o processo de urbanização das metrópoles brasileiras expressa um “retrato” das configurações sociais existentes no país, marcadas por expressivas desigualdades (espaciais) de renda, concentrando as populações mais ricas no centro (dotado de maior infraestrutura urbana) e de grandes contingentes populacionais empobrecidos localizados na periferia, essa caracterizada por precárias ofertas de serviços públicos.

¹ Vários centros de pesquisa e redes de pesquisadores e instituições estão organizados em torno da temática das metrópoles, como é o caso do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), ligado ao CEBRAP, e do Observatório das Metrópoles, rede que congrega 159 pesquisadores e 59 instituições de diferentes procedências para o desenvolvimento de pesquisas sobre 14 metrópoles brasileiras (http://www.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=142&lang=pt).

No entanto, o padrão de urbanização brasileiro apresentou, já a partir dos anos de 1980, mudanças significativas, pois as metrópoles, apesar de continuarem crescendo proporcionalmente em maior intensidade do que o País, diminuíram o ritmo apresentado num período anterior. Já as cidades de porte médio, com população entre 100 mil e 500 mil habitantes,² cresceram a taxas maiores do que as metrópoles ao longo das décadas de 1980 e 1990 (4,8% e 1,3%, respectivamente) (MARICATO, 2000). Essa aceleração do crescimento das cidades de porte médio passou a exigir novas investigações para se entender este fenômeno, que não se reporta apenas ao crescimento populacional, mas a mudanças nas funções que essas cidades desempenham dentro de relações mais amplas que estabelecem em diferentes escalas (MARICATO, 2000).

Importante destacar que a definição de cidades médias, ou cidades intermédias conforme a literatura latino-americana dos estudos urbanos, não apresenta consenso, pois diversos autores salientam que essas cidades não podem ser definidas apenas com base no tamanho de sua população, sendo necessário analisar quais os papéis que desempenham na rede urbana, na escala regional, sem desconsiderar também as relações nas escalas nacional e internacional que influenciam o sistema urbano (SPOSITO, 2004, 2006).

Deve-se considerar que as cidades médias não correspondem à visão idealizada que as compara com a vida nas regiões metropolitanas, identificando algumas características que as tornariam espaços melhores para se viver: menores índices de criminalidade, reduzido tempo despendido para ir ao trabalho, menores níveis de poluição, alugueis mais baratos, maiores oportunidades de empregos, melhores condições de vida. Assim como é importante considerar que as cidades médias, quer sejam definidas a partir de critérios demográficos ou a partir de outros critérios, apresentam diferenças significativas que decorrem de sua localização na região, nos estados e mesmo no País. Suas especificidades, ao mesmo tempo em que não traduzem as estruturas e os problemas presentes nas regiões metropolitanas, indicam diferenças que estão relacionadas tanto às estruturas internas de organização (da economia, da política, da cultura) quanto às suas localizações e às funções que desempenham em diferentes escalas de relação.

Essas são questões importantes para a análise das políticas públicas implementadas a partir das últimas décadas no Brasil e que contemplaram diferentes populações residentes nas cidades médias, como é o caso do Programa Minha Casa Minha Vida.

² Embora os autores apresentem uma série de ressalvas para evitar que se utilize a denominação de cidades médias apenas levando em consideração o critério do tamanho da população, este não deixou de ser utilizado como uma referência, ou seja, ele é um critério necessário, mas não suficiente (SPOSITO, 2004).

O Programa Minha Casa Minha Vida insere-se num contexto de retomada das políticas públicas de habitação no Brasil a partir dos anos 2000. Instituído através da Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, o Programa foi planejado visando “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais” (BRASIL, 2011). Desde o início, o Programa segmentou estratos diferenciados de renda para definir seus beneficiários (de zero a três salários mínimos; de quatro a seis salários mínimos; de sete a dez salários mínimos). Para a faixa das famílias com renda de até três salários mínimos o Programa define critérios (nacionais) de prioridades (famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubres; famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; famílias de deficientes físicos), atribuindo, também, aos municípios a tarefa do cadastramento e da seleção das famílias beneficiárias (BRASIL, 2011).

Destaque-se que o Programa Minha Casa Minha Vida, ainda que situado num contexto de ampliação do direito à cidade, implica em remoção de indivíduos e famílias, o que provoca mudanças nos seus modos de vida, nas relações estabelecidas entre indivíduos, famílias, vizinhanças e, inclusive, nas possibilidades de acesso a diferentes serviços e bens públicos. Essas dinâmicas urbanas, de modo geral, redefinem as relações dos indivíduos e das famílias com a cidade, com os serviços nela oferecidos, com os espaços de trabalho e com as próprias instituições públicas (escolas, unidades de saúde).

A questão colocada acima já permite perceber aspectos sutis da pobreza, pois aponta para o fato de que indivíduos/famílias que têm o mesmo nível de rendimento, situando-se ou não entre a população pobre, podem ter oportunidades diferenciadas frente ao mercado de trabalho e estabelecer distintas relações com os serviços e instituições públicas. Estes fatores acabam repercutindo nas suas condições de vida e nas possibilidades de usufruírem das políticas públicas e dos espaços de participação política.

A título de ilustração pode-se considerar as implicações que as remoções de famílias beneficiadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida provocam no acesso ao mercado de trabalho, na educação das crianças e nas formas de utilização dos serviços e equipamentos de saúde.

No caso do trabalho, o deslocamento das famílias para outros locais de uma cidade, mesmo em cidades médias, não somente implica em redefinição das relações, em termos de tempo e de espaço, entre o local de moradia e o local de trabalho, podendo resultar em maiores custos com o deslocamento, mas também pode desestruturar relações estabelecidas pelos indivíduos em suas experiências de trabalho. O deslocamento das famílias, nesse sentido, pode resultar na necessidade de uma realocação no mercado de trabalho, constituindo novas relações que viabilizem as atividades profissionais realizadas anteriormente. Exemplo disso ocorre com trabalhadores da coleta de materiais recicláveis que, de modo geral,

atuam em determinados “territórios de coleta”, nos quais estabelecem relações de confiança com moradores e empresas que garantem o seu acesso aos materiais. O deslocamento desses trabalhadores para outro local da cidade não rompe necessariamente com a relação com esses “territórios de coleta”, mas, certamente, redefine as suas condições de trabalho (tempo de deslocamento, dificuldades para o transporte do material, crescente distanciamento do trabalhador em relação às mudanças nos locais etc.).

Na mesma direção, no que diz respeito à educação das crianças das famílias beneficiadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida, o deslocamento pode criar diferentes tipos de dificuldades, ainda mais em situações em que o poder público não se compromete com a construção de espaços exclusivos aos novos conjuntos habitacionais que resultam do Programa. Nesses casos, não somente as crianças são deslocadas para outras instituições de ensino (ou, então, se distanciam das instituições de ensino já anteriormente frequentadas), mas as próprias famílias têm suas referências redefinidas.

No que diz respeito ao acesso aos serviços de saúde, destaque-se que muitas famílias têm suas referências em termos de locais onde procuravam serviços de saúde. O que se torna ainda mais importante em municípios que instituíram Estratégias Saúde da Família (ESF), um modelo de atenção básica de saúde vinculado ao SUS e que pretende ser “a porta preferencial de entrada do Sistema”, buscando alcançar índices elevados de resolutividade na atenção básica em saúde. Cada ESF é constituída por uma equipe de saúde, formada por médico, enfermeiros, técnicos em enfermagem e agentes comunitários de saúde, esses últimos realizando um importante trabalho de cadastramento e de acompanhamento das famílias localizadas no território de abrangência da ESF (teoricamente, cada ESF deve ser responsável por, no máximo, 4.000 pessoas). (BRASIL, 2016).

A organização dos serviços de saúde, a partir das ESFs, tende a afirmar, portanto, relações entre os indivíduos e famílias não somente com um determinado local, no qual encontram determinados serviços em saúde, mas também com determinados profissionais de saúde que estabelecem contatos mais orgânicos com os moradores em função de atividades de cadastramento, acompanhamento de doentes e da mediação que estabelecem (especialmente os agentes comunitários de saúde) com as instituições públicas de distintas áreas. O deslocamento para outro território de saúde, nesse sentido, requer o rompimento ou o restabelecimento dessas relações, em especial quando os poderes públicos municipais não se comprometem com a estruturação de serviços de saúde voltados às novas comunidades que se formam a partir da implantação dos programas habitacionais.

As referências às mudanças que indivíduos e famílias beneficiárias do Programa Minha Casa Minha Vida podem vivenciar a partir do deslocamento nos espaços urbanos são apenas ilustrativas das alterações que ocorrem nessas situações em

relação às redes de sociabilidade que se constituem entre indivíduos e famílias com suas vizinhanças (outros indivíduos, vizinhos, espaços comunitários) e daquelas que se formam no trabalho e com diferentes instituições públicas, onde se dá o acesso a bens e serviços públicos (educação, saúde etc.). Os deslocamentos no espaço urbano, nesse sentido, podem expressar diferentes dinâmicas, as quais vão desde o rompimento definitivo com redes anteriores até a necessidade de mobilização para a constituição de novas redes.

Considerações finais

A partir da discussão da literatura revista neste artigo, buscou-se construir um referencial de análise que possibilitasse compreender como as relações construídas nos distintos territórios de uma mesma cidade constroem as possibilidades das ações promovidas pelos indivíduos e grupos que ali residem. Nesse sentido, considera-se a dimensão espacial como um fator crucial para a investigação dos processos relacionados à desigualdade de acesso a serviços e bens públicos no espaço urbano. As políticas habitacionais implementadas em anos recentes no Brasil, sobretudo aquelas destinadas às populações de baixa renda promoveram deslocamentos dessas populações para locais mais periféricos da malha urbana - e com menor valorização no mercado imobiliário - trazendo consequências concretas para a qualidade de vida dos moradores e suas possibilidades de rompimento com a situação de pobreza. O quanto essa nova situação de vida, condicionada pelo novo local de moradia, criará oportunidades para que indivíduos e famílias consigam traçar trajetórias de rompimento com a sua condição de pobreza ainda é uma questão em aberto.

Referências

AMORIM FILHO, O; SERRA, R. V. **Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional**. Brasília: IPEA, 2001.

ARRETCHE, M. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetória das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: UNESP;CEM, 2015. p. 193-222.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 16 de junho de 2011, altera a Lei n.12424, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 de junho de 2011.

_____. Ministério da Saúde. **Portal da Saúde**. Disponível em: http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape_esf.php. Acesso em: 29 set. 2016.

CARVALHO, E. Cidades brasileiras, crescimento e desigualdade social. **ORG & DEMO**, n. 3, p. 45-54, 2002.

CONTE, C. Cidades médias: discutindo o tema. **Sociedade e Território**, v. 25, n. 1, p. 45-61, jan./jun. 2013.

EMIRBAYER, M. Manifesto for a relational sociology. **The American Journal of Sociology**, v. 103, n. 2, p. 1-22, sept., 1997.

IBGE. **Censo Demográfico**. 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 29 set. 2016.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **Perspec.** [online], v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.

MARQUES, E. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 45-67, out., 1999.

_____. As redes sociais importam para a pobreza urbana? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 2, p. 471-505, 2009.

MARQUES, E. et al. Os desafios da metrópole: desigualdades sociais, Estado e segregação na metrópole. In: LAVALLE, A. G. **O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa**. São Paulo: UNESP/CEBRAP/CEM, 2012. p. 63-96.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SPOSITO, M. E. **O chão em pedaços: urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo**. Presidente Prudente, 2004. Tese (Livre Docência). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, 2004.

_____. Loteamentos fechados em cidades médias paulistas – Brasil. In: SPOSITO, E.; SPOSITO, M. E.; SOBARZO, O. (Orgs.). **Cidades médias: produção do espaço urbano e regional**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 175-197.

TORRES, H. G.; MARQUES, E.; BICHIR, R. Políticas públicas, pobreza urbana e segregação residencial. In: CUNHA, J. M. P. **Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006. p. 231-254.

Endereço para correspondência:

Cláudia Tirelli – ctirelli@unisc.br
Av. Independência, 2293, Universitário
96.816-501 Santa Cruz do Sul/RS, Brasil

Marco André Cadoná – marco14cadona@hotmail.com
Av. Independência, 2293, Universitário
96.816-501 Santa Cruz do Sul/RS, Brasil

Sílvia Continbo Areosa – silvia_areosa@yahoo.com.br
Av. Independência, 2293, Universitário
96.816-501 Santa Cruz do Sul/RS, Brasil