

# ACESSO À CIDADE: TERRITÓRIO E POLÍTICAS SOCIAIS EM PERSPECTIVA

## *ACCESS TO THE CITY: TERRITORY AND SOCIAL POLICIES IN PERSPECTIVE*

Polyana Aparecida Santos Guimarães\*

**RESUMO:** Este artigo tem como objetivo analisar o direito de acesso à cidade no contexto da criação e gestão contemporânea das políticas sociais relacionadas à dinâmica territorial. Para tal, buscou-se compreender o conceito de território e sua relevância na construção das atuais políticas, implantadas em conjuntura de desproteção social decorrente do modelo neoliberal. Nesse sentido, percebe-se que o acesso à cidade de forma integral, isto é, através da garantia de acesso a bens e serviços públicos de qualidade, está em estreita interdependência de uma interlocução entre dinâmica territorial e políticas sociais.

**Palavras-chave:** Acesso à cidade. Dinâmica territorial. Políticas sociais.

**ABSTRACT:** *This article aims to analyse the the right of access to the city in the context of contemporary setting up and managing of social policies related to territorial dynamism. For this, sought to understand the territory concept and its relevance in the build of current policies, implemented in a lack of social protection scenario arising from neoliberal model. Seen in these terms, we noticed that the access to the city in an integral way, that is because thru the ensuring access to quality publics goods and services, is in close interdependence of a dialogue between territorial dynamism and social policies.*

**Keywords:** *Access to the city. Territorial dynamism. Social Policies.*

## INTRODUÇÃO

Sabe-se que nossas sociedades, especialmente aquelas vinculadas às economias menos desenvolvidas do mundo globalizado, possuem características culturais notadamente marcadas e regidas até os dias atuais pela lógica da desigualdade. Isso nos leva a compreender o quanto as políticas sociais carregam o ranço de tais configurações gerais, inexistindo programas que as tornem aptas a promover justiça e equidade social, nem mesmo estimular

---

\* Assistente Social na OSS Santa Marcelina, graduada em Serviço Social pela UNICSUL, especialista em Dependência Química pela USP e mestranda em Políticas Sociais pela UNICSUL.

ações coletivas e democráticas que visem a atender aos interesses e às reais necessidades da sua população.

Ao se propor uma análise sobre nossas cidades e conseqüentemente sobre as práticas sociais nelas estabelecidas, torna-se inevitável elucidar as relações existentes entre as políticas sociais propostas pela gestão estatal sob a ótica do território, levando-se em conta as suas particularidades. Para Milton Santos (2006), a noção de território perpassa diversas categorias e precisa considerar, inclusive, os vieses da sua formação, como nos infere a seguir:

A formação de um território dá às pessoas que nele habitam a consciência de sua participação, provocando o sentimento da territorialidade que, de forma subjetiva, cria uma consciência de confraternização entre as mesmas. (...) Admitimos que a expressão territorialidade pode ser tanto como o que se encontra no território e está sujeita à gestão do mesmo, como, ao mesmo tempo, ao processo subjetivo de conscientização da população de fazer parte de um território, de integrar ao território (SANTOS, 2006, p. 214).

Nesta afirmação do autor, pode-se observar o quanto o território é fator relevante na formação cultural de uma determinada população ou sociedade e, conseqüentemente, na consciência de todos que nele habitam, visto que se constituem como espaço de cidadania e luta de direitos sociais.

Desse modo, pensar nas políticas sociais com vistas à sua efetividade, requer uma articulação da reflexão com a noção de território, conceito ainda pouco discutido e, via de regra, raramente considerado na própria criação e gestão de políticas e programas sociais. Voltando a Milton Santos, vale enfatizar que “(...) O território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado” (SANTOS, 2006, p.15). E ainda:

O território em si, para mim, não é um conceito. Ele só se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir de seu uso, a partir do

momento em que o pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam (SANTOS, 2000, p. 22).

É essa dinâmica analítica que deveria permear as diversas políticas criadas para favorecer o desenvolvimento do espaço urbano, porém, o acesso à cidade nunca foi privilégio de todas as classes sociais. Um bom exemplo empiricamente visível do que acabamos de afirmar, é a relação de desequilíbrio existente entre as periferias das grandes metrópoles e a localização dos equipamentos e espaços públicos e que, muito mais que evidenciar a existência de diferentes extratos sociais, reitera o distanciamento entre as classes sociais fundamentais da sociedade capitalista na contemporaneidade do mundo globalizado. Sobre os aspectos que reproduzem esse distanciamento, Feltran (2011) aponta que:

Ao pensar a relação entre as periferias urbanas e o mundo público, em uma sociedade muito hierárquica, é preciso imediatamente lidar com uma série de polaridades: o descompasso entre a norma igualitária e a desigualdade social, o paradoxo entre os modos de vida popular e sua figuração pública, a contradição entre a lógica do direito e repressão da polícia, a distância entre a pretensão normativa de pluralismo e os bloqueios seletivos no acesso à legitimidade social (FELTRAN, 2011, p. 12-13).

Essas contradições que atravessam e afetam profundamente os modos de vida presentes nas periferias, nos permitem perceber o quanto o acesso à cidade está intrinsecamente ligado às necessidades presentes nas particularidades de cada território, sendo este, palco de constantes transformações no cenário urbano. Não se pode pensar a cidade como um espaço homogêneo, e a partir daí criar programas de cunho social sem que se tenha a preocupação de enxergar os aspectos que revelam diferenças culturais, econômicas e políticas. Sobre as peculiares características presentes na dinâmica territorial, Koga (2011) ressalta que:

É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços públicos apresentam-se desiguais (KOGA, 2011, p. 33).

Nesse sentido é que, como dissemos no início, a compreensão da dinâmica territorial é indispensável, em especial, para criação de políticas sociais que permitam um acesso integral da população à cidade. Por isso é que, no presente tópico inicial deste estudo, buscamos identificar os aspectos que permeiam a relação entre território e políticas sociais, bem como propomos um necessário diálogo dentro do qual tal proposição seja refletida e reconhecida enquanto ferramenta de promoção e manutenção do direito da população de acesso integral à *cidade legal*<sup>1</sup>.

## **1 POLÍTICAS SOCIAIS E ACESSO À CIDADE: RELAÇÕES DELICADAS**

Vimos até aqui o quanto a dinâmica territorial merece atenção no âmbito da criação e monitoramento de políticas sociais, principalmente porque o território representa muito mais que mero espaço geográfico, haja vista seu poder de transformação e sua característica relacional na dinâmica da vida urbana. Certamente, compreender as transformações, carências e potências presentes nos diversos territórios (não só) urbanos, possibilita também melhor caracterizá-los como espaços sócio-humanos em permanente relação (ainda que não de integração, mas, no mais das vezes, de conflito) com

---

<sup>1</sup> Maricato aborda o conceito de cidade legal para explicar o processo de urbanismo brasileiro, o qual desde sempre se preocupou com apenas uma parte da cidade. A autora discute ainda, o quanto a ilegalidade representada pela exclusão urbanística e ocupação ilegal do solo é ignorada pela “cidade oficial” e funcional para as relações políticas arcaicas. Para aprofundamento dessa discussão, ver MARICATO (2011).

o Estado no que se refere às demandas por reconhecimento e garantia de direitos sociais.

Falar da presença do Estado como provedor dos direitos sociais da população chega a ser irônico na atual conjuntura. Se considerarmos os rumos nos quais nossa sociedade vem caminhando, esse aspecto torna-se algo paradoxal, uma vez que fomos forçados a conviver com a lógica neoliberal já a partir dos anos 1990, dentro da qual as marcas da mercadorização das políticas sociais se fizeram notórias desde logo, seja através da privatização (explícita ou camuflada) dos serviços públicos, seja através da precária ou inexistente qualidade desses serviços. Estes processos são reconhecidamente oriundos de ações deliberadas, especialmente na esfera dos poderes legislativo e executivo, ao longo dos sucessivos mandatos governamentais desde então<sup>2</sup>.

Concomitantemente às ações deliberadamente fragmentadas e desarticuladas de gestão das políticas sociais, predominou nas últimas décadas do século XX e ainda na contemporaneidade um padrão de restrito acesso da população à cidade, como também, o não reconhecimento da existência do que se poderia chamar de *cidade legal*.

Após um século e meio de vida, a matriz do planejamento urbano e modernista (e mais tarde funcionalista), que orientou o crescimento das cidades dos países centrais do mundo capitalista, passou a ser desmontada pelas propostas neoliberais que acompanham a reestruturação produtiva no final do século XX. Em se tratando de países da semiperiferia, como é o caso do Brasil e de outros países da América Latina, esse modelo, definidor de padrões holísticos de uso e ocupação do solo, apoiado na centralização e na racionalidade do aparelho de Estado, foi

---

<sup>2</sup> Para maior detalhamento e aprofundamento da análise dos rebatimentos do neoliberalismo no campo das políticas sociais, ver as análises de Behring e Boschetti (2007).

aplicado a apenas uma parte das nossas grandes cidades: na chamada cidade formal ou legal (MARICATO, 2011, p. 123).

Percebe-se, ademais, que o acesso à *cidade legal* e, conseqüentemente aos seus bens e serviços de qualidade (visto que estes existem, embora apenas enquanto *ilhas de excelência*) está restrito àquela pequena parcela da população que, historicamente, é considerada merecedora de privilégios, com base na meritocracia das arcaicas e conservadoras relações de poder hegemônicas em sociedades como a brasileira. Enquanto isso, a majoritária e vulnerável parcela da população empobrecida dos grandes centros urbanos é penalizada pelas distorcidas relações criadas no âmbito das gestões urbanas no campo das políticas sociais.

Conforme exposto pela professora Ermínia Maricato e reiterando sua tese da existência da cidade legal *versus* a cidade ilegal, ela nos aponta que: “O urbanismo brasileiro (...) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas” (MARICATO, 2011, p. 122). Soma-se a isso o evidente desinteresse dos gestores na avaliação desse tipo de política, avaliação esta que traria oportunos questionamentos, quer nas áreas da habitação, saúde e educação, quer em outras que se inserem na mesma tríade de desarticulação, fragmentação e ausência de efetividade.

Paralelamente à garantia de acesso à *cidade legal*, compreendida aqui, em face do que dissemos anteriormente, como acesso à saúde, educação, habitação, cultura entre outros serviços de qualidade, faz-se necessário dialogar com os programas e propostas que vêm sendo implantados nas últimas décadas, mais precisamente a partir do final dos anos 1980, com a criação da Constituição de 88, também conhecida como *Constituição Cidadã*, haja vista os avanços econômicos, políticos e sociais alcançados após longo período de retrocessos, em especial, no campo das políticas sociais.

De fato, ao elencarmos o atual tripé da Seguridade Social brasileira (saúde, previdência e assistência social)

para nortear nossa análise, podemos observar grandes avanços, embora ainda caminhemos na contramão da política neoliberal, embora ainda vivamos sob sua hegemonia em termos globais e macroeconômicos, sofrendo um longo processo cujo foco foi a desintegração das ações coletivas voltadas para a proteção social de responsabilidade do Estado.

No campo da saúde, por exemplo, um marco legal representativo destes relativos avanços foi a criação do “Programa Saúde da Família”<sup>3</sup> que, datado de 1994, buscou integrar as ações em saúde no território, em âmbito nacional, adotando a família como público-alvo e como unidade dotada de centralidade e protagonismo. Isso significou, portanto, a identificação da família como estratégia nas atenções em saúde conforme definido pelos princípios da Atenção Básica brasileira (integralidade, qualidade, equidade e participação social), no qual o foco principal não se limita à doença, mas aos diversos fatores relacionados a ela dentro de um determinado território.

Mais tarde, esse programa federal foi complementado por outro, intitulado “Melhor em Casa”<sup>4</sup> e que, criado em 2011, visa ao incremento das ações em saúde no âmbito da assistência domiciliar. A assistência domiciliar ganhou evidência à medida em que o “Melhor em Casa”<sup>5</sup> vem promovendo o acesso de pessoas que possuem restrição de mobilidade (idosos, deficientes físicos, por exemplo) e que

---

<sup>3</sup> Atualmente, o programa ganhou nova nomenclatura, passando a compor equipes de Estratégia em Saúde da Família. Para maior conhecimento desse programa, acessar: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/acoes-e-programas>.

<sup>4</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS n. 2.527, de 27 de outubro de 2011. Redefine a Atenção Domiciliar no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

<sup>5</sup> Para uma análise do contexto atual da saúde pública no Brasil, estou dedicando minha pesquisa de mestrado, ora em andamento, à uma avaliação preliminar das ações desse programa.

necessitam do ambiente domiciliar para sua recuperação, haja vista, o risco que a permanência no ambiente hospitalar pode oferecer em alguns casos.

Tais programas, embora apresentem inegáveis avanços em face da realidade caótica do campo da saúde no período anterior ao da CF/88, não conseguiram, contudo (e agora a título de exemplificação de seus limites dados pela hegemonia ainda neoliberal da vida nacional), superar a desresponsabilização do Estado na transferência da gestão das suas ações nesse campo para as Organizações Sociais de Saúde (OSS), presentes em todo o território nacional.

Ainda dentro do atual tripé da Seguridade Social brasileira, no campo da assistência social, assistimos a passos lentos a construção e consolidação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) dentro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que criado em 2005, busca garantir a efetividade da proteção social e também identifica a família como unidade portadora de centralidade nesse processo de efetivação de direitos, através da criação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Embora o SUAS seja um embrião em crescimento, trouxe do SUS para si a interessante categorização da proteção social em níveis de complexidade e, também a exemplo do SUS, possui desafios imensuráveis na estratégia de garantir seus princípios e diretrizes de forma democrática e igualitária para a população.

Elencar aqui esses dois campos de políticas e respectivos modelos de programas sociais não é mera coincidência, considerando que nossas políticas sociais - e o efetivo e integral acesso à cidade que delas tanto dependem - , ainda são executadas por grupos que pautam o exercício do poder em relações de favoritismo, patrimonialismo, opacidade e ausência de controle social, descaracterizando os propósitos para os quais essas políticas foram legitimamente

pensadas. Sobre essa distorção da noção e da gestão de direitos sociais, Koga (2011) nos sugere que:

Ainda hoje observa-se este traço cultural no campo das próprias práticas de assistência social, sejam elas realizadas pelas instituições privadas (chamadas entidades sociais) ou governamentais, cujos serviços prestados aparentam justamente o favor e não o direito de quem deles são usuários. E não somente no campo da assistência social, mas poderia se tornar como base diferentes serviços prestados nos campos de outras políticas sociais, como da saúde e da educação: ser atendido seja para uma vaga na escola ou em uma fila de pronto-socorro passa a ser um privilégio em meio a tantos que não conseguem obter atendimento (KOGA, 2011, p. 45).

Além desse elemento tão nocivo que trazemos como marca herdada em nossa cultura política, cabe concordar com Sposati (2002) quando aponta, como rebatimento destas marcas, que

A cultura política privatista reforçada pelo neoliberalismo exerce forte impacto em países latino-americanos com baixo reconhecimento histórico de direitos sociais provocando não uma ausência de “políticas sociais”, ou seu desmanche, mas uma forma de regulação que distancia a relação entre política social e direito social (SPOSATI, 2002, p. 06).

Nesse sentido, relacionar o acesso à cidade com as propostas de políticas e programas sociais existentes torna-se, de fato, um desafio, visto que um fator está intimamente ligado ao outro e ambos estão em patamares muito aquém daquilo que a população almeja e necessita. Seria esse um dos grandes gargalos da questão?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou discutir a aproximação necessária e aquela de fato existente entre as políticas sociais pensadas a partir território e suas possibilidades de efetivação do acesso integral à cidade, considerando tal acesso como garantia de efetividade dos direitos sociais, comumente cerceados na prática pela gestão privatista e seletiva dos recursos públicos na contemporaneidade.

Mediante a reflexão apresentada, espera-se estimular uma melhor apreensão dos desafios que perpassam o cotidiano dos cidadãos e cidadãs que não acessam a *cidade legal* e são induzidos de muitos modos ao conformismo social, ainda que, felizmente, este não seja passível de ser mantido de modo abrangente e/ou permanente.

Cabe salientar ainda e tão somente que, embora permaneçamos imersos num emaranhado de cerceamento dos direitos sociais, aqui sintetizados como direito de acesso integral à cidade, torna-se necessário muito mais que ter acesso ao direito, mas participar ativa e coletivamente da manutenção de sua legitimidade. Ou seja, na busca da “autonomia, da emancipação e da plena expansão dos indivíduos sociais”, cabe a nós, trabalhadores da área social, nos inserir em processos de transformação da realidade, tal como o disposto nos princípios fundamentais do Código de Ética Profissional do Assistente Social (1993, p. 03).

Finalizando, buscamos enfatizar a importância de se considerar o território como ferramenta estratégica na agenda de criação e gestão das políticas sociais, desde que pensado não somente do ponto de vista geográfico, mas sim no contexto da dinâmica de vida das relações humanas em todas as suas dimensões: políticas, econômicas, culturais.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti ; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL. Brasília: CFESS, 1993.

FELTRAN, Gabriel de Santis. *Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo*. São Paulo: Unesp: CEM: Cebrap, 2011.

KOGA, Dirce. *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MARICATO, Hermínia. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil*. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 6 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

SANTOS, Milton. *Território e sociedade entrevista com Milton Santos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SANTOS, Milton. *O retorno do território*. In: SILVEIRA, Maria Laura; SOUZA, Maria Adélia de; SANTOS, Milton (orgs.). *Território, Globalização e Fragmentação*. 5ª ed. São Paulo, Hucitec, 2006, p.15-20.

SPOSATI, Aldaíza. *Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio*. In: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa , Portugal, Oct. 2002.