

## A divisão social da cidade e a promoção da saúde: a importância de novas informações e níveis de decupagem

The social division of the city and the health promotion: the importance of new information and decoupage levels

Alberto Lopes Najar<sup>1</sup>  
Fabio de Faria Peres<sup>2</sup>

**Abstract** *The article examines the complex relationships among the sociological concept of socio-spatial segregation, urban poverty and health promotion, suggesting research topics that could contribute to a detailed analysis of the Brazilian social reality within the public health context, underpinning decisions on healthcare. Initially, the main aspects of the social division problems in major cities are examined from the historical and sociological viewpoints. The inaccuracies and problems related to the concept of segregation are then discussed analytically, referenced to discussions of urban sociology. The importance of new information and the decoupage of other levels of social ties are also addressed, taking the problems of health promotion into account. Finally, four themes are listed that might well constitute a research agenda: analysis of socio-spatial segregation structures; comparison of social structures and socialization practices in poverty-stricken neighborhoods; a study of the middle class and its space distribution; and Government policies, regulations curtailing segregation and urban inequalities.*

**Key words** *Social divisions, Health promotion, Health information, urban sociology*

**Resumo** *O artigo põe em destaque as complexas relações entre a noção sociológica de segregação socioespacial, a pobreza urbana e a chamada promoção da saúde, sugerindo temas de pesquisa que possam contribuir para uma análise mais elaborada da realidade social brasileira prevalente nos contextos da saúde pública, com vistas a apoiar a decisão em saúde. Primeiramente, são assinalados os principais aspectos do problema da divisão social nas grandes cidades, do ponto de vista histórico-sociológico. Em seguida, discutem-se, analiticamente, as imprecisões e problemas envolvidos na chamada noção de segregação, tendo sempre como referência o debate da sociologia urbana. A importância de novas informações e outros níveis de decupagem do tecido social, face à problemática da dita promoção de saúde, também é abordada, concluindo-se com a indicação de quatro temas que podem constituir-se em pauta investigativa, a saber: análise das estruturas da segregação socioespacial; comparação das estruturas sociais e das práticas de socialização nos bairros pobres; o estudo das classes médias e sua distribuição espacial; e as políticas públicas e a regulação da segregação e das desigualdades urbanas.*

**Palavras-chave** *Divisão social, Promoção da saúde, Informação em saúde, Sociologia urbana*

<sup>1</sup>Departamento de Ciências Sociais, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz. Rua Leopoldo Bulhões 1480/917, Manguinhos. 21041-210 Rio de Janeiro RJ. najar@ensp.fiocruz.br  
<sup>2</sup>Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz.

## Apresentação

A concepção e a elaboração de estratégias e linhas de ação que integrem condições de vida, saúde e processo de produção do espaço levam, sobretudo sob a égide da equidade, a processos de decisão baseados em noções de exclusão-inclusão, concentração-distribuição, centro-periferia, distância-proximidade – seja em relação ao poder, ao capital, ao conhecimento ou, de maneira geral, aos “serviços” oferecidos pelas localidades.

Entretanto, apenas o reconhecimento da relação saúde e condições sociais – tão cara à saúde pública desde o século XIX<sup>1</sup> e, posteriormente, com nova roupagem, à promoção da saúde –, embora importante para um conhecimento mais aperfeiçoado e profundo, não resolve por si só os titânicos problemas que se enfrenta hoje no SUS. Especulam os autores que tais sofisticações se deram na direção de um reforço da visão superestrutural, tendo como efeito, certa obnubilização dos problemas mais corriqueiros que afetam a gestão do sistema. É, portanto, na interface do tema da divisão social da cidade e a saúde pública, que o presente artigo busca novas informações, idéias e conhecimentos para a especificação de políticas e programa.

## Cidade partida ou cidade *patchwork*? A divisão social da cidade e sua expressão espacial nas grandes metrópoles

O estudo sociológico das cidades não é recente. Desde o final do século XIX e o começo do século XX, estudiosos vêm se debruçando sobre a relação entre os cidadãos e as cidades<sup>2, 3</sup>. Dentre as inúmeras interpretações e modelos teóricos e a despeito do que pode ser apreendido das obras dos pensadores clássicos da sociologia – Marx, Weber e Durkheim – que conceberam a cidade de diferentes maneiras e em planos distintos como *locus par excellence* ou “cenário”, com as devidas ressalvas, “*adequado*” para o desenvolvimento, entre outros aspectos, do capitalismo, da industrialização, da racionalização e da divisão do trabalho, serão destacadas no presente artigo duas concepções principais sobre a dinâmica das cidades, notadamente, a das grandes metrópoles no início do século XX. Embora diferentes, tais concepções eram, em muitos casos, defendidas e sustentadas por um mesmo autor<sup>4</sup>.

A primeira se detinha, sobretudo, em descrever a “alma” ou o *ethos* da cidade que passava por um processo de profundas transformações

e apresentava uma nova configuração. Como apontava Robert Park<sup>5</sup>, em 1916, *antes, a cidade é um estado de espírito*. Ou seja, a preocupação principal estava relacionada em relatar as mudanças – típicas da alta modernidade – nos costumes, hábitos, valores, crenças e sensibilidades dos habitantes das metrópoles. Obviamente, tais questões estavam inseridas no contexto social, histórico, econômico e cultural de crescimento e urbanização das cidades.

O clássico “A metrópole e a vida mental” de Simmel<sup>6</sup>, também conhecido em português como “As grandes cidades e a vida do espírito”, publicado pela primeira vez em 1903, destacava com grande apreensão as mudanças de sua época. O aumento de círculos sociais, de contatos corriqueiros e inesperados, da fugacidade dos (des)encontros, da dissociação entre distâncias físicas e simbólicas, da intensificação dos estímulos sensoriais, da racionalização e da sucessão de imagens e informações acabariam, tanto para Simmel como para outros pensadores da época, por gerar condições/situações específicas de comportamento, sensibilidade e de estilo de vida característicos da modernidade. A metrópole – em contraste com a cidade pequena ou rural – criaria, portanto, um novo tipo de individualidade. A velocidade, a pluralidade, bem como a imprevisibilidade do conjunto de experiências e estímulos que o indivíduo está sujeito na cidade grande estariam, por conseguinte, relacionados à intensificação da “vida nervosa”, aos processos de consciência e à forma de experiência da realidade<sup>6, 7</sup>. *Não é à toa que os grandes símbolos desse momento sejam a luz e a velocidade. Afinal, luz e a velocidade, o progresso e a civilização eram ícones de um mundo em que as noções de tempo e de espaço começavam a ser abaladas*<sup>8</sup>.

A complexidade da vida social, associada ao processo de urbanização, ocasionaria, a um só tempo, o “afrouxamento” dos laços primários e dos círculos sociais mais imediatos (como os de parentesco ou comunidade, por exemplo) e o desenvolvimento de novas relações sociais mais amplas e plurais, embora superficiais e até mesmo anônimas. Neste sentido, se em círculos sociais mais amplos haveria mecanismos que permitiriam a individualização, por outro lado, favoreceriam a impessoalidade ou contatos mais corriqueiros<sup>9, 10</sup>. A sociedade e a cidade moderna estariam, portanto, relacionadas à pluralidade, à fragmentação e ao anonimato das experiências e das percepções na vida urbana.

Não é por acaso que Baudelaire<sup>11</sup> destacava já na primeira metade do século XIX que era *um*

**imenso júbilo fixar residência no numeroso, no ondulante, no movimento, no fugidio e no infinito. Estar fora de casa, e, contudo sentir-se em casa onde quer que se encontre; ver o mundo, estar no centro do mundo e permanecer oculto ao mundo.**

Desse modo, diante da intensificação dos contatos e estímulos plurais e diferenciados, o indivíduo se distanciaria – por não ser capaz de lidar adequadamente com eles – adotando uma postura de indiferença ou de contatos “efêmeros”, que Simmel denominou de *blasé*. Seria, então, uma estratégia para se viver nas metrópoles, que **na realidade é apenas uma de suas formas elementares de socialização**<sup>6</sup>. Assim, a modernidade e seu *locus* histórico – a cidade – gerariam, de acordo com os pensadores desta concepção, condições para um novo estilo de vida inserido num processo de diferenciação social, do indivíduo, da identidade do “eu” e de sua subjetividade.

A segunda concepção e “modo de olhar” a dinâmica da cidade enfatizava a dimensão espacial que caracterizava as relações sociais, emblemáticas nos estudos da Escola de Chicago. A cidade era vista como um mapa: dividido em espaços físicos bem definidos e delimitados, em áreas separadas espacialmente por subculturas diferenciadas. Robert Park<sup>5</sup>, por exemplo, apontava em 1916 para o **tabuleiro de xadrez** que caracteriza, principalmente, as grandes metrópoles.

A vida social complexa e diferenciada das grandes metrópoles reuniria grupos, segmentos e atividades que se distribuiriam de maneira heterogênea sobre o espaço urbano. A aglomeração populacional, de serviços, atividades e “construções” – característica das urbes – se dispunham desigualmente sobre a cidade, evidenciando diferenças e divisões nítidas sobre seu território. A cidade se assemelharia, portanto, a “um mosaico de mundos sociais” distintos<sup>12</sup>.

Inicia-se, assim, a perspectiva de que a organização da cidade não é harmônica, nem tampouco integrada, mas é, ao contrário, heterogênea, desigual e conflituosa. Os estudos voltavam-se para temáticas que abordam a desorganização social, a violência, a segregação racial, a criminalidade e grupos ou segmentos sociais – quase sempre indissociáveis da questão espacial. É neste contexto que nasce e se consolida o clássico modelo centro-periferia de análise do crescimento das cidades<sup>13</sup>.

Assim, nesta concepção, como observara Wirth<sup>12</sup>, **o problema central do sociólogo da cidade é descobrir as formas de ação e organização social que emergem em grupamentos compactos relati-**

**vamente permanentes, de grande número de indivíduos heterogêneos**

As reflexões sociológicas, portanto, a respeito da cidade a partir do começo do século XX, preocupavam-se, embora com particularidades e ênfases distintas, com o que podemos denominar de a **cultura da cidade** e as **culturas na cidade**.

Desde então, as grandes metrópoles solicitam a atenção dos pesquisadores em ciências sociais e das políticas públicas de forma paradoxal: se por um lado, e de um ângulo econômico, elas constituem os principais locais de comando da economia e de desenvolvimento das novas formas da economia terciária, qualificada por alguns de pós-industriais, implicadas centralmente nos processos de globalização; de outro lado, elas são também o local dos contrastes sociais os mais violentos, das formas as mais intensas de confronto entre a exclusão social e o consumo mais luxuoso.

Nesta interrogação sobre os processos de intensificação das desigualdades e das práticas sociais conflitivas, anômicas ou delinquentes que as acompanham, a questão da divisão social urbana aparece como central, seja enquanto revelador analítico da estruturação das desigualdades dentro das metrópoles, seja como dimensão contextual estruturante das práticas sociais nos mais variados campos.

O estudo das desigualdades e da divisão social nas metrópoles contemporâneas é tema crucial para a compreensão das condições de vida e trabalho de indivíduos e famílias. As metrópoles concentram boa parte da população urbana e das transações econômicas dos países, sobretudo em consequência da mudança de paradigma do capitalismo em direção a uma economia de serviços, entre os quais se destacam os serviços de saúde. É exatamente dessa perspectiva que se afirma, no presente artigo, a necessidade de se produzirem novos níveis de agregação da informação para a decisão em saúde. Por exemplo, é sabido que a reestruturação produtiva, que reduziu o papel da indústria na estrutura econômica e, com ela, do operariado industrial na estrutura de classes, produziu resultados bem diferentes quando comparamos o capitalismo avançado e sua periferia. Em toda parte, a terceirização da economia aumentou a precariedade dos empregos, as desigualdades sociais e, por vezes, a segregação espacial<sup>14</sup>, mas não em igual proporção ou profundidade segundo as diferentes regiões e mesmo segundo diferentes metrópoles numa mesma região.

### **Dimensões socioespaciais da pobreza e a noção de segregação**

A noção de segregação, de acordo com Grafmeyer<sup>15</sup>, (assim como um de seus possíveis antônimos, a integração), ocupa na sociologia, uma posição paradoxal: se por um lado não faz parte dos conceitos maiores que estruturaram a disciplina, tais como classe social, comunidade, anomia, instituição, etc., por outro, numerosos textos sociológicos que estudam e/ou desenvolvem argumentos a respeito da noção de segregação (social, urbana, espacial, etc.), contribuíram – ao preparar e clarear os campos de estudo cobertos por esse termo de muitos significados – para evidenciar e/ou foram remetidos para uma questão mais geral da qual a sociologia não pode se esquivar, qual seja: as relações entre os fenômenos sociais e os espaços dentro dos quais eles necessariamente se inscrevem; em outras palavras, as expressões espaciais que assumem os fenômenos sociais.

Na sociologia, são fartas as construções teóricas e ferramentas de análise onde a idéia de espaço é empregada a título metafórico, tais como distância social, mobilidade social, estrutura social, etc. que estudam uma ordem de fenômenos distintos de suas eventuais expressões espaciais.

O que nos leva a refletir sobre dois tipos de espaços que estariam implícitos nesses usos: um físico e outro metafórico, um concreto e outro abstrato. Cada um remetendo ao outro. A noção de segregação - que não é a mais clara – se situa, portanto, nesse entre-dois, numa espécie de vai-e-vem, possivelmente em função dessa natureza dúplice, qual seja um fato social de antepor uma distância e uma separação física. Na ausência de uma definição minimalista para a noção de segregação, esta corre o risco de ficar “imprensada” entre uma acepção geográfica, limitada a uma identificação, a uma contagem, necessariamente redutora e insuladora e com pouco significado social; e uma acepção mais ampla, que dissolve o significado operacional do termo, em função das múltiplas formas de diferenciação, de distância, de discriminação ou de estigmatização que podem ser observadas no mundo social.

Por se situar na interface do social e do espacial, a questão da segregação se encontra no ponto de contato entre diversas disciplinas e abordagens, entre diversos registros de análise e diversos níveis de discurso, sendo freqüentemente fonte de incompreensões e mal-entendidos. Noção multiforme, sensível aos contextos

históricos assim como às modas intelectuais, a segregação é, a um só tempo, categoria de análise e categoria prática, pré-noção carregada de aspectos implícitos e instrumentos de medida. Uma consulta aos dicionários mostra um acordo de sentido: segregação é uma ação, um ato deliberado. Uma primeira distinção deveria ser feita, portanto, entre esse sentido primeiro e original, ligado à etimologia da palavra, e as definições mais específicas que enfatizam os resultados observáveis no espaço, do que a ação propriamente dita. Nesta perspectiva, a segregação passa a ser tratada como um estado, uma configuração, uma situação (institucionalizada ou não), suscetível de ser descrita, mensurada através, por exemplo, de índices.

Quando se considera os contextos sociais onde a distribuição dos grupos no espaço não se encontra legitimada nem na lei nem na tradição, torna-se difícil identificar e discernir as ações individuais ou coletivas que concorrem a produzir e sustentar a segregação. Em senso amplo, a segregação não se apresenta imediatamente como uma ação, cujos atores, agentes ou responsáveis seriam identificáveis à primeira vista, mas ao contrário, seria resultado da concomitância de diversas lógicas (estruturais, dos atores, do processo).

Nas sociedades onde prevalecem valores igualitários, o termo segregação é sempre cercado de conotações pejorativas, remetendo para um ideal de sociedade não-segregativa. Esse ideal, ou a norma que emerge desse ideal, depende do senso exato do qual se reveste o termo segregação nas diversas análises.

Desde o seu início, a sociologia está envolvida na história científica (e no debate a respeito) do conceito de divisão social e segregação, inclusive nos seus aspectos técnicos - que envolvem discussões transdisciplinares. Essa participação continua com ênfase em aspectos mais reflexivos, privilegiando um olhar crítico sobre os usos do termo e as implicações teóricas e metodológicas; e uma análise sociológica dos diversos usos sociais.

Os historiadores têm mostrado que, segundo os contextos socio-históricos, ou é a excessiva proximidade espacial ou o seu contrário, a segregação, que é temida pelas classes dominantes. Qual seria, então, o “mix” aceitável? (Maiores informações ver a respeito três trabalhos de suma importância para essa discussão, a saber, Chamberedon, Lemaire<sup>16</sup>, Massey<sup>17</sup> e Caldeira<sup>18</sup>).

Volta-se então às velhas/novas perguntas: por que as classes trabalhadoras são consideradas perigosas? Por que os pobres são considerados

perigosos? Pelas características de seu lugar de moradia? Como as imagens e representações do outro atuam na formação dessas noções?

Segundo Park<sup>19</sup>, ***as relações humanas podem sempre ser analisadas com maior ou menor exatidão, em termos de distância***. Pode-se deduzir dessa afirmação que a distribuição dos indivíduos e dos grupos no espaço físico é sempre um bom indicador dessas distâncias? Parece ser essa, grosso modo, a lógica subjacente aos índices de dissimilaridade, de segregação, etc., que foram criados e desenvolvidos pela geração de pesquisadores de Chicago. A proximidade física não é garantia de proximidade social, pois o espaço não é o único obstáculo à comunicação e a distância social não é sempre mensurável de forma adequada em termos puramente físicos.

Independente das expressões físicas, a distância propriamente 'social' pode ser objeto de medidas e não apenas de especulações teóricas e observações etnográficas?

Uma tentativa célebre para esse tipo de avaliação foi feita pelo psico-sociólogo, Bogardus<sup>20</sup> ("Bogardus Social Distance Scale"), a partir de uma escala de atitudes que visa apreciar o grau de aceitação ou rejeição (como esposa/marido; como amigo; como vizinho, etc.) de pessoas pertencendo a outro grupo social, cultural ou étnico diferente do entrevistado. Note-se que a aceitação, ou rejeição, como vizinho estabelece um nível preciso de tolerância.

Não é possível a vida social sem um mínimo de especialização de tarefas. A diferenciação social é um fato atestado universalmente. Ela não contém, necessariamente, o fermento de uma segregação. Tudo depende dos princípios que legitimam a ordem social. A diferenciação social pode mesmo ser integradora se consideramos, por exemplo, o conceito de solidariedade de Durkheim ou de relação social entre classes, segundo Marx, mas que, apesar de conflituosa, ainda assim não deixa de ser uma relação.

### **A importância de novas informações e níveis de decupagem**

Desde a elaboração da Carta de Ottawa em 1986 (documento, se não fundador, considerado legitimador e **sistematizador** dos princípios que orientavam o campo, na época, ainda em formação), a promoção da saúde vem se consolidando, a despeito de todas as dificuldades e até mesmo da imprecisão e banalização dos usos e práticas em torno do conceito, como um dos cam-

pos mais promissores e, talvez, de maior destaque nos últimos anos na saúde pública.

Não por acaso, propagam-se - além do aumento de investigações e pesquisas - políticas, programas e projetos que têm a promoção da saúde como objeto e eixo delimitador. Atualmente, só para citar como exemplo, 14% dos grupos de pesquisas da área saúde registrados no CNPq estão envolvidos de alguma forma com a promoção da saúde. O que não é pouco, levando-se em consideração a amplitude das temáticas relacionadas à saúde.

De certa forma, o campo da promoção da saúde agrupou, mesmo que não harmoniosamente, uma diversidade de demandas e anseios de segmentos variados frente aos desafios que se colocavam ao setor saúde, reunindo como vocação um conjunto de reflexões e práticas que, entre outras coisas, reconhecem:

- a) A insuficiência do modelo biomédico tradicional de conceber o processo saúde-doença;
- b) A complexidade e a intrincada trama de inter-relações tecida pelos inúmeros determinantes da saúde e da qualidade de vida, bem como a dimensão social e coletiva que permeiam estes fatores;
- c) A necessidade, portanto, de ações e políticas intersetoriais e interdisciplinares - e não apenas as do setor da saúde, especificamente;
- d) A imprescindibilidade da educação e difusão de conhecimentos na construção da autonomia dos indivíduos, assim como a importância da participação e mobilização social no processo de fortalecimento do exercício da cidadania e, conseqüentemente, nos foros de decisão, formulação, implantação e avaliação de ações e políticas; e
- e) A equidade como princípio ético e norteador das estratégias de redução das desigualdades sociais e, por conseguinte, em saúde.

Diante deste panorama amplo e plural, o escopo teórico-prático-político da promoção da saúde, ao abordar a relação entre saúde e condições sociais - que visa identificar, compreender e intervir sobre determinantes sociais da saúde - acaba por colocar, em maior ou menor grau, a questão da espacialização da saúde. Afinal, a produção social da saúde se insere nas cidades, nos bairros, nas relações e unidades de vizinhança - em "ambientes" ou "comunidades" - que constituem espaços sociais e físicos onde as pessoas vivem, participam e "constroem" a sociedade ou, em outras palavras, onde a sociedade se "realiza".

Conforme já foi assinalado anteriormente nesse artigo, o reconhecimento da complexidade

não é *a priori* suficiente para propiciar um conhecimento mais sofisticado e fino da chamada realidade social. Um bom exemplo disso, ao ver dos autores, é quando se traz para a análise as desigualdades de origem social, a problemática conceitualização de segregação, a promoção da saúde e o intrincado problema da pobreza urbana, senão vejamos o problema em largos traços: a pobreza urbana não se distribui de forma homogênea e uniforme no espaço intra-urbano, da mesma forma que também não se concentra em alguma área contígua definida; em outras palavras, a segregação social no espaço não é “perfeita”. Resulta daí que, nem todos os espaços identificados como sendo de baixa renda são ocupados apenas por pobres, nem tampouco todos os pobres ocupam áreas tidas como carentes. Aliás, assumir o espaço urbano enquanto produto social não significa que este seja reflexo direto e fiel da estrutura social ou da dimensão material da vida social.

Essas constatações imediatas para qualquer observador da metrópole, ao mesmo tempo em que refletem algumas das dificuldades clássicas para se definir, caracterizar e localizar a pobreza urbana apresenta, além do interesse acadêmico, questões não triviais ao nível da formulação de políticas públicas compensatórias.

Não é necessária longa incursão na literatura para se dar conta das formidáveis dificuldades de ordem conceitual, analíticas e metodológicas envolvidas em qualquer tentativa de definição, caracterização e identificação da chamada pobreza urbana, bem como dos efeitos, na estrutura social, da subsunção de diversas porções do território às dinâmicas do capital financeiro, havendo razoável consenso, entre os estudiosos do tema, da precariedade dos indicadores disponíveis. Tem-se presente aqui a já considerável literatura que anima esse debate<sup>21, 22, 23, 24, 25, 26, 27</sup>.

Deve a pobreza urbana ser medida através da renda familiar ou individual? Em termos absolutos ou relativos? Ou talvez através de uma cesta de consumo sujeita aos caprichos das diferenças culturais e/ou regionais? Ou ainda, de modo mais particular, com base nos requisitos de consumo calórico ou protéico para a sobrevivência, ou quem sabe por meio de um indicador genérico de adequação energética? Ou, alternativamente, pode-se pensar em níveis pré-estabelecidos (subjetivos?) para necessidades básicas não atendidas, de saúde, educação, saneamento, etc., cuja composição num único indicador também envolve certa arbitrariedade na ponderação e na própria mensuração.

Não se devem ignorar tampouco os problemas associados à variação temporal no poder aquisitivo do salário mínimo, de uso já consagrado na literatura, da mesma forma que os problemas relacionados à qualificação dos grupos populacionais, quando se leva em consideração o sexo e a cor. Essas considerações caracterizam a pobreza, antes de tudo, como uma síndrome multidimensional de carências diversas - de saúde, educação, habitação, saneamento, lazer, nutrição, etc. Essas ambigüidades, entretanto, implicam dificuldades práticas evidentes, como, por exemplo, a delimitação no tempo e no espaço, da população-alvo de alguma política setorial ou regional específica, isto porque essas carências não incidem cumulativamente sobre os mesmos grupos populacionais, conforme evidenciado na discussão sobre os métodos de medição da pobreza, seja através de linha de pobreza, seja como necessidades básicas não satisfeitas.

As questões apontadas acima, menos do que minimizar ou mesmo relativizar as manifestações da pobreza, indicam a enorme complexidade do fenômeno. Ao se considerarem como população alvo de programas e/ou políticas públicas todos os que enfrentam algum constrangimento na situação de, pelo menos um tipo de carência - seja no consumo individual, familiar ou coletivo - se atingiria, por exemplo, mais da metade da população brasileira. Se, no lugar de considerar o conjunto definido a partir da união de todos os subconjuntos de população com alguma carência, se optasse pelo atendimento prioritário daqueles identificados como pertencentes à interseção de todas essas carências, *i.e.*, os mais necessitados, o problema não seria em absoluto menos complicado, sendo remetido, por definição, tanto à constituição de um “pacote” de medidas, quanto à localização e delimitação geográfica dessa mesma população, ou ainda na definição de critérios de acesso que permitissem particularizar o grupo-alvo.

## Conclusão

O desenvolvimento das políticas públicas se apóia, freqüentemente, na troca de experiências entre municipalidades, mas os pesquisadores devem também dar sua contribuição através de uma análise mais aprofundada das estruturas e práticas sociais nas quais intervêm tais políticas; dessa perspectiva, pode-se sugerir temas de pesquisas que ajudem a aperfeiçoar esse conhecimento:

### 1. Análise das estruturas da segregação socioespacial

Uma primeira dimensão seria o intercâmbio metodológico, seja pela utilização de diversos índices de segregação, que permitam sua avaliação agregada, seja pelas análises fatoriais e tipologias que permitam evidenciar os diferentes tipos de espaços sociais.

Uma segunda dimensão teórico-metodológica a ser explorada seria a da escolha e identificação das categorias descritivas das estruturas sociais utilizadas para analisar a segregação.

A terceira dimensão é, evidentemente, a reflexão comparativa sobre as estruturas socioespaciais geradas: perfil dos diferentes tipos de espaços sociais, grau de especialização e de mistura de alguns deles, distribuição das categorias entre os espaços, etc.

### 2. Comparação das estruturas sociais e das práticas de socialização nos bairros pobres

A primeira dimensão é aquela da análise das práticas sociais, com atenção particular aos 'efeitos de vizinhança' tão debatidos nas discussões internacionais: em que medida a concentração de categorias sociais pobres em determinados bairros, que podem ser consideradas como vítimas de processos de exclusão social, afeta o acesso ao sistema educativo e a eficácia do aprendizado, o acesso ao mercado de trabalho, a estruturação das práticas no domínio da saúde, da delinquência, etc. Aqui há o concurso de uma dupla definição dos agregados residenciais: uma definição sociológica, por meio de análises da divisão social que permitam colocar em evidência os perfis sociais dos bairros populares - bairros antigos degradados, conjuntos habitacionais construídos pelo poder público, loteamentos periféricos, favelas e periferias populares; e uma definição institucional dos bairros, focalizando as políticas urbanas e sociais. Um aspecto importante desse tipo de abordagem seria o de estabelecer um paralelo entre as formas de situações 'multiétnicas' ou 'multiculturais' e de discriminações 'etnoraciais' que contribuam para a eventual especificidade desses bairros e de suas relações com os outros espaços urbanos.

A segunda dimensão é aquela da construção histórica dessas categorias de bairros, como emblema dos problemas sociais urbanos. Trata-se de compreender o modo, por exemplo, como as favelas são utilizadas no Rio e em São Paulo, como modo de definição da pobreza urbana, ao lado da caracterização de zonas urbanas sensíveis.

### 3. As classes médias e sua distribuição espacial

Em diversas metrópoles, as análises estatísticas da divisão social evidenciam a existência de um grupo de espaços 'médios' ou 'intermediários', caracterizados por uma especialização social muito fraca - logo, por uma grande 'mistura social' - e uma presença notável de categorias médias. Esses espaços pouco contrastados são pouco conhecidos e pouco estudados, já que a maioria das pesquisas se concentra nos espaços mais polarizados, bairros pobres e favelas, de um lado, belos bairros tradicionais ou novos, de outro. A análise comparativa deverá permitir caracterizar as particularidades desses tipos de espaços nas metrópoles, tanto em seu perfil social específico quanto em termos de sua localização em cada metrópole. Isso supõe, também, um esforço particular de caracterização sociológica das categorias sociais.

Nesses espaços médios, interessam particularmente as relações entre a mobilidade residencial e a mobilidade social; as condições de vida e práticas residenciais, particularmente no domínio da educação e da saúde; as relações sociais locais entre as diferentes categorias sociais que coabitam esses espaços, para analisar os efeitos sociais concretos das diferentes situações de 'mistura social'.

### 4. As políticas públicas e a regulação da segregação e das desigualdades urbanas

Se as causas da segregação e das desigualdades urbanas devem ser buscadas em grande parte nos processos de produção e circulação mercantil na cidade, as políticas públicas representam um papel igualmente importante, seja por aprofundá-las - distribuição desigual dos serviços e equipamentos públicos, por exemplo - seja por limitá-las ou combatê-las. Certas políticas explicitamente urbanas definem objetivos declarados nesse domínio enquanto outras têm efeitos anti-segregação de fato, mas outras influem, mesmo sem lixar objetivos claros (políticas sociais territorializadas, políticas de habitação popular, políticas de educação, etc.). Buscar comparar os modos de definição e de ação dessas políticas, bem como suas articulações nos processos de governança urbana, são de suma importância para uma compreensão mais aperfeiçoada da divisão social das cidades latino-americanas e a conseqüente escolha de novas políticas públicas de promoção da saúde.

## Colaboradores

AL Najar e FF Peres participaram igualmente de todas as etapas da concepção e elaboração do presente artigo, sendo ambos autores principais do mesmo.

## Referências

- Bulmer M. *The Chicago school of sociology: institutionalization, diversity, and the rise of sociological research*. Chicago: The University of Chicago Press; 1984.
- Roncayolo M. *La ville et ses territoires*. Paris: Gallimard; 1997.
- Grafmeyer Y, Joseph I. *L'école de Chicago: naissance de l'écologie urbaine*. Paris: Flammarion; 2004.
- Zaluar A. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: Editora FGV; 2004.
- Park R. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. In: Velho OG, organizador. *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar; 1979. p.26-67.
- Simmel G. A metrópole e a vida mental. In: Velho OG, organizador. *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar; 1979. p.11-25.
- Waizbort L. *As aventuras de Georg Simmel*. São Paulo: Editora 34; 2000.
- Costa AM, Schwarcz LM. *1890 - 1914: no tempo das incertezas*. São Paulo: Companhia das Letras; 2000.
- Simmel G. *Sociologia: estudos sobre las formas de socialización*. Madrid: Revista de Occidente; 1977.
- Wirth L. *The Ghetto*. New Brunswick and London: Transaction Publishers; 1998.
- Baudelaire C. *Sobre a modernidade*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra; 1996.
- Wirth L. O urbanismo como modo de vida. In: Velho OG, organizador. *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar; 1979. p.90-113.
- Burgess EW. Residential segregation in American cities. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 1928; CXXXX(229):105-115.
- Lipietz A. *La société en sablier: le partage du travail contre la déchirure sociale*. Paris: La Découverte; 1996.
- Grafmeyer Y. Regards sociologiques sur la ségrégation. In: Brun J, Rhein C, organizadores. *La ségrégation dans la ville: concepts et mesures*. Paris: Editions L'Harmattan; 1994. p.85-117.
- Chamboredon J-C, Lemaire M. Proximité sociale et distance spatiale: les grandes ensembles et leur peuplement. *Revue Française de Sociologie* 1970; XI(1):3-33.
- Massey DS, Denton NA. *American apartheid: segregation and the making of the underclass*. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press; 2001.
- Caldeira TPR. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp; 2000.
- Park R. The city: suggestions for the investigation of human behavior in the urban environment. In: Park R, Burgess E, Mckenzie R, editors. *The city*. Chicago: The University of Chicago Press; 1925. p.1-46.
- Bogardus ES. A Social Distance Scale. *Sociology and Social Research* 1933; 3:265-271.
- Smolka MO. *Dimensões intra-urbanas da pobreza: contribuição à especificação de políticas*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UF RJ(48); 1991.
- Tilly C. *Durable inequality*. Berkeley: University of California Press; 1998.
- Barros RP, Henriques R, Mendonça R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: Henriques R, organizador. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea; 2000. p.21-47.
- Henriques R. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea; 2000.
- Préteceille E, Valadares L. A desigualdade entre os pobres - favela, favelas. In: Henriques R, organizador. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea; 2000. p.459-485.
- Valladares LP. Favelas, mondialisation et fragmentation. In: Navez-Bouchanine F, organizador. *La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale?* Paris: L'Harmattan; 2002. p.209-221.
- Valladares LP. *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV; 2005.

Artigo apresentado em 29/06/2006

Aprovado em 14/11/2006

Versão final apresentada em 24/11/2006