



A reprodução de desigualdades nos encontros entre burocratas e usuários de serviços públicos na periferia urbana de Santa Cruz do Sul (SCS)/RS¹

Cláudia Tirelli

UNISC – Santa Cruz do Sul - RS

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2325-5260>

Resumo

O artigo apresenta uma reflexão sobre os efeitos sociais da implementação de políticas públicas, as quais podem aprofundar e reproduzir situações de desigualdade social prévias mesmo que seus objetivos visem produzir uma maior equidade e justiça social. Nesse sentido, buscou-se perceber como ocorrem e quais são os resultados das interações cotidianas estabelecidas entre os moradores da periferia urbana e os agentes do Estado responsáveis pela execução de várias políticas públicas em nível local. Os dados empíricos foram coletados a partir de observação participante e da realização de entrevistas semiestruturadas com sete moradores de um conjunto habitacional construído através do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em Santa Cruz do Sul/RS, para atender famílias de baixa renda. Verificou-se, com base na análise dos dados qualitativos coletados na pesquisa, que o encontro entre os moradores desse conjunto habitacional e as instituições estatais e seus burocratas é marcado por relações assimétricas de poder que reforçam a posição de subalternidade dos moradores e os estereótipos acerca dos seus comportamentos e modos de vida, contribuindo para a construção de um “sentido de lugar” marcado pela negatividade.

Palavras-chave: Implementação de políticas públicas. Programa Minha Casa, Minha Vida. Desigualdades sociais. Periferia urbana.

¹ Este artigo é produto de uma pesquisa mais ampla, intitulada “Disputas e Resistências: a cidade (re) construída entre a norma instituída pela política habitacional e os modos de existência dos moradores das periferias”, contemplada na Chamada do Edital CNPq/MCTI/FNDCT nº 18 de 2021 – Faixa A – Grupos Emergentes, sob o nº de processo 406127/2021-2.

The reproduction of inequalities in meetings between bureaucrats and users of public services in the urban periphery of Santa Cruz do Sul (SCS)/RS

Abstract

The article presents a reflection on the social effects of the implementation of public policies, which can deepen and reproduce situations of previous social inequality even if their objectives aim to produce greater equity and social justice. In this sense, we sought to understand how the daily interactions established between residents of the urban periphery and the State agents responsible for implementing various public policies at the local level occur and what the results are. Empirical data were collected from participant observation and semi-structured interviews with seven residents of a housing complex built through the Minha Casa, Minha Vida Program (PMCMV), in Santa Cruz do Sul/RS, to serve low-income families. It was verified, based on the analysis of qualitative data collected in the research, that the encounter between the residents of this housing complex and the state institutions and their bureaucrats is marked by asymmetrical power relations that reinforce the residents' subordinate position and the stereotypes about of their behaviors and ways of life, contributing to the construction of a “sense of place” marked by negativity.

Keywords: implementation of public policies. Minha Casa, Minha Vida Program. Social inequalities. Urban periphery.

La reproducción de desigualdades en los encuentros entre burócratas y usuarios de servicios públicos en la periferia urbana de Santa Cruz do Sul (SCS)/RS

Resumen

El artículo presenta una reflexión sobre los efectos sociales de la implementación de políticas públicas, que pueden profundizar y reproducir situaciones de desigualdad social previa incluso si sus objetivos apuntan a producir mayor equidad y justicia social. En este sentido, buscamos comprender cómo se producen las interacciones cotidianas que se establecen entre los habitantes de la periferia urbana y los agentes estatales responsables de implementar diversas políticas públicas a nivel local y cuáles son los resultados. Los datos empíricos fueron recolectados a partir de la observación participante y entrevistas semiestructuradas con siete residentes de un complejo habitacional construido a través del Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), en Santa Cruz do Sul/RS, para atender a familias de bajos ingresos. Se verificó, a partir del análisis de datos cualitativos recolectados en la investigación, que el encuentro entre los residentes de este complejo habitacional y las instituciones estatales y sus burócratas está marcado por relaciones de poder asimétricas que refuerzan la posición subordinada de los residentes y los estereotipos sobre de sus comportamientos y formas de vida, contribuyendo a la construcción de un “sentido de lugar” marcado por la negatividad.

Palabras clave: Implementación de políticas públicas. Programa Minha Casa, Minha Vida. Desigualdades sociales. Periferia urbana.

1 Introdução

Dentre as nossas observações e entrevistas realizadas no conjunto residencial Viver Bem no último ano, um conjunto habitacional construído através do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) no município de Santa Cruz do Sul, com o objetivo de propiciar o acesso à moradia para famílias de baixa renda, selecionamos alguns registros das falas dos seus moradores a respeito de como ocorrem os seus

encontros com os serviços públicos e os burocratas de nível de rua no processo de implementação das políticas públicas (PP) em âmbito local. Esses burocratas são os “agentes estatais que trabalham diretamente no atendimento aos usuários dos serviços públicos.”(Lotta e Costa, 2020, p. 76) . A partir da análise desses fragmentos, citados abaixo, e da revisão da literatura sobre implementação de PP e desigualdades sociais, construímos uma reflexão crítica sobre a forma como essas políticas possibilitam o acesso a direitos para os grupos sociais que se encontram em posições subalternas e de acentuada vulnerabilidade.

“Aqui não tem posto de saúde. Quando precisamos, temos que ir no Posto do Harmonia. O atendimento lá é muito demorado. Só para a enfermeira fazer a triagem demora horas...É muito ruim”....

“Quando eu fui no posto, me atendeu uma menininha, uma estudante de Medicina. Daí reclamei e apareceu a médica. Eu tenho problemas graves de saúde e preciso ser examinado por alguém experiente.”

“Até tentaram construir uma associação de moradores no início. Mas não deu em nada. Eu fui escolhido como liderança desta quadra e todo mundo ficou de ajudar, mas estou esperando a ajuda até hoje. Faz 9 anos... “

“Entra água aqui em casa sempre que chove. Já troquei o piso e os azulejos do banheiro. Foram caindo e eu até me cortei. É uma vergonha a forma como foram construídas essas casas.”

“O transporte aqui é insatisfatório. Nos finais de semana, quem não tem moto ou carro fica abandonado aqui, sem nada para fazer. Praticamente não têm ônibus. Durante a semana tem de hora em hora, o que também é pouco. “

“O advogado veio na minha casa para ver tudo o que está estragado e as coisa que já arrumei desde que vim morar aqui. É para a ação contra a Caixa; muitos moradores já ganharam”

“Aqui é bom de morar, a vizinhança em geral é bem tranquila. O problema é que é longe de tudo”.

“Foi muito difícil quando viemos para cá. Nós vivemos de catar material reciclável e aqui no Viver Bem não tem. As vezes vamos a pé até o centro com o carrinho para catar e vender o que catamos. Sinto saudades do tempo em que a gente vivia na rua.”

“A nossa ponte só ficou pronta em 2021, seis anos depois da construção das casas. Antes a ida para o Santa Vitória [bairro vizinho] era um perigo porque a gente precisava atravessar uma pinguela para levar as crianças na escola ou ir no postinho.”²

O que se percebe nesses fragmentos é que a política pública é materializada de formas distintas, a depender dos públicos (usuários) e dos territórios atendidos.

² Esses fragmentos das falas dos moradores foram registrados em diários de campo a partir da memória dos pesquisadores.

Entender o papel desempenhado pelos burocratas que implementam a política na sua ponta, no momento de entrega ao usuário, torna-se crucial nesse processo, assim como os fatores institucionais que constroem as suas decisões discricionárias. Nesse sentido, a literatura sobre implementação de políticas públicas, desenvolvida nas últimas duas décadas no Brasil, pode nos auxiliar a compreender como as políticas acontecem *de fato* nos distintos serviços estatais e quais são seus condicionantes sociais e territoriais. De acordo com Lotta (2019, p. 12), “os estudos sobre implementação de políticas públicas podem ser situados como uma vertente do campo de análise de políticas públicas que busca olhar para o momento específico da materialização ou concretização das políticas.”

No caso deste artigo, busca-se, a partir do acúmulo produzido por esse campo acadêmico no Brasil e na literatura internacional, analisar de que forma a implementação de distintas políticas públicas setoriais - voltadas a propiciar o acesso da população de baixa renda à moradia, à saúde, à educação, ao transporte público, à assistência, entre outros direitos - tem produzido efeitos adversos para a população residente em um conjunto habitacional construído através do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), localizado na periferia sul do município de Santa Cruz do Sul/RS. Almeja-se, nesse sentido, investigar os efeitos colaterais (não esperados) da implementação das políticas públicas, os quais podem produzir o agravamento e/ou a reprodução das situações de exclusão e de vulnerabilidade de grupos sociais que já se encontravam em posições de desvantagem na estrutura social, seja em função da sua condição de classe, gênero, cor/raça e inserção territorial. Os estudos sobre implementação nos permitem olhar para o fenômeno da (re) produção das desigualdades a partir da mirada sobre o processo de entrega das ações do Estado por meio dos seus burocratas, tanto daqueles que atuam na ponta dos serviços públicos como aqueles que trabalham nos níveis intermediários da máquina estatal (Pires, 2019).

Além da realização de uma revisão bibliográfica sobre as produções recentes acerca da implementação de políticas públicas e da Sociologia do Guichê, o artigo se baseia em informações produzidas por meio de observações participantes realizadas no Residencial Viver Bem, no segundo semestre de 2024, e em entrevistas semiestruturadas realizadas com sete famílias de moradores desse conjunto habitacional que frequentavam o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), localizado em um bairro próximo ao conjunto habitacional. A análise desses dados qualitativos, baseados nas percepções dos residentes e nas nossas observações, possibilita tirar da invisibilidade os microprocessos de poder que são exercidos nas interações cotidianas entre os moradores do Residencial e os burocratas das organizações públicas responsáveis pela execução das políticas.

O artigo encontra-se estruturado em duas seções, além desta introdução e dos comentários finais. Na primeira seção, retoma-se as principais contribuições dos estudos do campo da implementação de políticas públicas, com ênfase na abordagem *bottom-up* e no papel dos burocratas de nível de rua. Ainda nessa seção discute-se a literatura recente que tem refletido sobre como a implementação das políticas públicas encontra-se relacionada com a (re)produção das desigualdades sociais, mesmo que os objetivos contidos no seu planejamento fossem direcionados à promoção da equidade e da justiça social. Na segunda seção, apresenta-se brevemente algumas características do Residencial Viver Bem e de seus moradores,

por meio de estudos anteriores, e analisa-se a forma como os moradores desse conjunto avaliam a sua interação com os agentes e instituições estatais. Também são abordados os efeitos sociais resultantes desses encontros que se dão no processo de implementação das políticas, os quais são explicitados através de classificações feitas pelos burocratas a respeito dos usuários das políticas, de práticas educativas sobre como o usuário deve se comportar nos serviços públicos e da construção de um “sentido de lugar social” pelos moradores, os quais passam a se ver com base nas categorias e classificações produzidas nas interações com os burocratas (Siblot *apud* Pires, Lotta e Torres Jr, 2018).

2 A literatura sobre implementação de políticas e a (re) produção de desigualdades

Apesar dos primeiros trabalhos sobre implementação de políticas públicas serem datados dos anos de 1970, no contexto estadunidense, os estudos sobre implementação de PP no Brasil desenvolveram-se somente nos últimos 20 anos. De acordo com Lotta (2019), a consolidação dessa área de estudos se deu, efetivamente, na última década. Em que pese o aumento significativo de estudos de diferentes áreas de PP que passaram a utilizar o termo “implementação” nos seus títulos, a autora aponta que parte expressiva dessa produção não utilizava as teorias e conceitos produzidos no campo acadêmico referente ao tema. Os estudos somente se reportavam à implementação para demarcar o foco na fase de execução da política pública. Como consequência disso, o papel das burocracias implementadoras e como o ambiente institucional atua sobre elas de forma a constranger as suas possibilidades de ação foram aspectos pouco explorados nas produções sobre implementação no seu início (Lotta, 2012; 2019).

Neste artigo não se pretende realizar uma revisão ampla dos estudos de implementação de políticas públicas, até porque já existem vários balanços da literatura nacional e internacional publicados nos últimos anos (Lotta, 2019; Lotta e Costa, 2020; Sousa, Batista e Helal, 2022; Lima e D`ascenzi, 2019). Nosso objetivo é bem mais modesto, embora tenhamos que retomar brevemente os aportes que esta área produziu para o entendimento das políticas reais, ou seja, daquelas que são executadas nos diversos locais. A literatura sobre implementação possibilita compreender que não basta olhar para o momento da formação da agenda e da formulação da política (construção dos planos) para entender os seus desdobramentos e efeitos, como se as decisões políticas se dessem somente nessas fases. Os estudos de implementação, desde o seu início sob a égide da perspectiva *top-down*, estiveram voltados a entender o chamado “problema da implementação”, ou seja, porque os resultados das políticas se distanciam dos objetivos contidos na sua formulação. Desta constatação surgiram as perguntas que nortearam a estruturação da área e suas distintas abordagens, tais como: i) Como os burocratas executam o que foi planejado? ii) Qual o seu poder de decisão nesse processo? iii) Que recursos dispõem para realizar seu trabalho? iv) Quais fatores interferem na entrega das políticas para os seus usuários?

Como pode-se perceber, o debate sobre a implementação de políticas públicas surge da percepção sobre o fracasso em alcançar o que foi previsto nos seus objetivos e averiguar os elementos que produziram esse resultado. Os estudos pioneiros baseavam-se na ideia de que haveria uma separação rígida entre a fase da

formulação das políticas, onde estaria contido o processo decisório, e sua implementação, que estaria no campo da operacionalização realizada pela burocracia estatal. As falhas na implementação das PP seriam decorrentes de problemas no seu planejamento e/ou da falta de controle sobre a atuação das burocracias implementadoras. Também se apontavam falhas relacionadas a problemas de comunicação. Em oposição a essa abordagem prospectiva ou *top down*, surge nos anos de 1980 uma perspectiva retrospectiva, também chamada de *bottom-up*, a qual propõe olhar o processo de implementação a partir dos locais onde ele ocorre e dos agentes que o executam. A partir da obra de Lipsky (2019) sobre os burocratas de nível de rua, originalmente publicada em 1980, esses passaram a ser vistos como decisores políticos (*policymakers*), pois possuem um poder de discricionariedade, ou seja, de decisão sobre como a política pública será executada, para além do que foi previsto nas regras instituídas formalmente. São esses agentes os responsáveis por traduzir a política diante de situações concretas, permitindo que elas sejam executadas. Ao mesmo tempo em que precisam usar a sua criatividade e experiência para viabilizar a implementação da política pública, os burocratas são também pressionados pela gestão do Estado a cumprirem metas de produtividade com recursos escassos. (Lipsky, 2019; Lotta, 2019)

Lipsky (2019) irá afirmar que são esses servidores que definem os fluxos, os grupos prioritários, a quantidade de atendimentos, a qualidade dos serviços, etc. Os burocratas de nível de rua, nesse sentido, serão a face visível do Estado. Estes atores representam a porta de acesso (ou restrição) a direitos sociais, com poder de decisão sobre quem ganha o que. É por isso que, em diversos trabalhos sobre implementação (Lipsky, 2019; Lotta, 2019; Lotta e Costa, 2020), os autores enfatizam a importância de se observar a atuação dos burocratas de nível de rua para compreender a forma como a política é entregue aos seus usuários e a avaliação que estes fazem das ações estatais.

Além dos modelos *top-down* e *bottom-up*, que apontam para polos opostos, surgiram posteriormente modelos de análise híbridos que buscavam ver os processos de formulação e de implementação como um continuum, considerando tanto os planos que orientam as políticas quanto os condicionantes da discricionariedade dos burocratas nos locais de execução dos serviços (Lima e Dascenzi, 2013). Mais recentemente têm surgido uma quarta geração de estudos sobre implementação, a qual propõe uma aproximação das análises de políticas públicas com as teorias sociológicas e suas ferramentas conceituais (Lotta, 2019; Lotta e Costa, 2020; Pires, 2019).

Este artigo se propõe a realizar uma retomada desses estudos mais recentes acerca da implementação e sua relação com a (re)produção das desigualdades sociais. Desta forma, pretende-se refletir sobre os efeitos distributivos das políticas públicas, especialmente daquelas direcionadas às populações mais pobres e com maior grau de dependência dos serviços estatais. Os autores que têm refletido a esse respeito apontam que diversas políticas públicas acabam (re)produzindo desigualdades durante a sua execução, mesmo que os objetivos previstos na sua formulação apontassem em um sentido contrário (Pires, 2019; Dubois, 2019).

Atenta-se, assim, para a forma como são estabelecidas “as interações cotidianas que constituem tanto espaços de construção de desigualdades e de reprodução de estruturas sociais como arenas nas quais as hierarquias sociais são

negociadas e transformadas” (CEPAL apud Pires, 2019, p.17). Isto significa focar na forma como se dá o encontro dos usuários das políticas públicas com os burocratas que são responsáveis por executá-las, percebendo também como o “sentido de lugar social” é construído a partir dessas interações (Siblot apud Pires, Lotta e Torres Jr, 2018). Observa-se, dessa forma, como o processo de implementação de PP é permeado e moldado por leituras sociais que classificam os seus demandantes e o tipo de serviço a ser ofertado para determinado público.

A Sociologia do Guichê

A partir de meados dos anos 90, desenvolve-se na França uma nova abordagem analítica que busca focar nas interações entre burocratas e usuários que ocorrem nos guichês, mas olhando para além do guichê. Essa vertente de análise foi influenciada pelas teorias sociológicas, sobretudo pela sociologia da administração francesa, pelo interacionismo simbólico norte-americano e pela Sociologia das Práticas, de Pierre Bourdieu. Além disso, a reforma do serviço público francês, realizada no final dos anos de 1980, também chamou a atenção dos pesquisadores para a necessidade de adaptação dos serviços públicos para incrementar o atendimento aos segmentos mais vulneráveis da população e nos territórios menos favorecidos (Pires, Lotta e Torres Jr, 2018). Esta vertente de estudos teve uma origem diferente das teorias acerca da implementação de políticas públicas estadunidenses, as quais buscavam compreender as decisões tomadas pelos agentes implementadores e seus fatores condicionantes, ou seja, compreender como é exercido o poder de discricionariedades dos burocratas no processo de execução das políticas públicas. A Sociologia do Guichê permite acrescentar outros elementos à essa reflexão sobre a implementação, estabelecendo um recorte que visa analisar a interação entre os usuários dos serviços públicos e os agentes responsáveis pela sua execução, bem como os efeitos sociais que decorrem desses encontros.

Segundo Dubois (2019, p. 106), precursor dessa abordagem, “Mais do que um aparato físico, o guichê é um dispositivo de governo”. Para o autor, a interação que se dá no guichê (físico ou virtual) regula a forma como devem ocorrer as relações entre o Estado, por meio dos serviços e servidores públicos, e os indivíduos que buscam acessá-lo (cidadãos, usuários, beneficiários, clientes). Ao mesmo tempo, o guichê conforma o comportamento dos indivíduos, instruindo-os sobre como precisam se portar diante dos diversos serviços públicos para se enquadrarem como sujeitos merecedores da política. O autor também afirma que as relações do guichê contribuem para a fabricação do público-alvo para os quais os serviços deveriam ser dirigidos. Nesse sentido, as categorizações e classificações dos grupos de usuários, tais como “família desestruturada”, “usuários do bolsa família”, entre outras, vão conformando a própria política, seus objetivos e demandantes.

Na perspectiva de Dubois (2019), as políticas *do* e *no* guichê constituem formas de regulação dos pobres, produzindo um deslocamento da noção de direitos sociais para um modelo baseado em benefícios sociais, concedidos a partir de avaliações de cada caso. O autor afirma que esse modelo se aproxima de uma ideia de caridade pública (2019, p.118). Neste sentido, olhar para as interações que ocorrem no guichê adquire uma importância ainda maior, pois o agente implementador vai

decidir quem é merecedor ou não do benefício. Portanto, o guichê vai representar, no nível micro, um modo de governo.

Dubois (2019) salienta que as interações que se dão no guichê precisam considerar elementos que estão para além desse encontro. Ou seja, apesar de olhar para as interações entre os diversos atores e como buscam estabelecer negociações para um entendimento mútuo, o autor chama atenção para o fato de que as relações no guichê são assimétricas e colocam frente a frente indivíduos que ocupam diferentes posições sociais e possibilidades de exercício do poder bastante desiguais. Basta pensarmos nos funcionários que atuam em postos de fronteira (aduanas) em cidades gêmeas no Brasil, os quais precisam decidir, todo o tempo, e para além dos regramentos oficiais, quem pode passar e quem será barrado. Neste caso, os servidores acessam elementos construídos a partir de seus espaços e relações sociais para tomar essas decisões. Ou seja, é necessário restituir as relações de guichê ao conjunto das relações sociais em que se inserem (Pires, 2019; Dubois, 2019). Neste sentido, a Sociologia do Guichê incorpora elementos da teoria de Bourdieu ao apontar para a necessidade de estabelecer ligações com estruturas sociais mais amplas que podem fornecer a chave analítica para compreender as ações desses atores, de acordo com suas posições sociais e disposições dentro de campos relacionais específicos. (Pires, 2019)

3 As interações entre os moradores do Residencial Viver Bem e os burocratas dos serviços públicos

O Residencial Viver Bem

Ao nos dirigirmos até o Residencial Viver Bem, localizado na região sul do município de Santa Cruz do Sul, precisamos passar pelo Distrito Industrial do município e por diversos bairros que se formaram em seu entorno nas últimas décadas. Nesses bairros residem muitas famílias de operários e trabalhadores do setor de serviços. Muitos desses não tem vínculos formais (carteira assinada) e exercem atividades sazonais. Outros tantos são desempregados e vivem de “bicos” ou recebem algum benefício do Estado.

De acordo com Hoff (2018), os empreendimentos habitacionais voltados para as classes mais baixas da população e financiados por programas sociais federais nos últimos dez anos foram construídos em terras da região sul do município de SCS, reafirmando-a como o lugar dos pobres na cidade. Apesar desta região já contar com bens e serviços públicos, estes se apresentam com qualidade e quantidade aquém do necessário para abrigar a população que lá tem se instalado, especialmente em grandes conjuntos habitacionais como o Viver Bem. Neste residencial foram contempladas 922 famílias (das 1.757 pré-selecionadas), as quais receberam casas de 40,7m² (sala, cozinha, dois dormitórios e banheiro). Além dos critérios estabelecidos na formulação do PMCMV para a distribuição das unidades residenciais, a prefeitura municipal agregou outros, os quais estabeleciam a prioridade de famílias de trabalhadores da reciclagem, famílias chefiadas por mulheres, famílias com pessoas deficientes, famílias com idosos ou com filhos e dependentes menores de 18 anos (Cadoná, Tirelli e Areosa, 2017). O Residencial Viver Bem foi construído por meio da Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Neste segmento, os imóveis

são subsidiados quase integralmente pelo Governo Federal e se destinam às famílias de baixa renda (até 3 salários mínimos). A responsabilidade por prover a infraestrutura urbana e os serviços públicos à população ficou a cargo da Prefeitura Municipal.

Conforme o levantamento que realizamos no conjunto anteriormente, as ocupações mais destacadas pelos moradores eram as seguintes: safristas (21,7%), trabalhadores da indústria (10,9%), operários da construção civil (8%), comerciários (15,9%), trabalhadores domésticos (6,7%), autônomos (10,9%), professores (1,4%), biscateiros (1,4%), motoristas (1,4%), catadores (3,6%) e outras fontes de ocupação (10,9%). Percebe-se que a maior parte dessas ocupações podem ser enquadradas como tipos de trabalho que requerem baixa qualificação e possuem alta volatilidade, o que indica formas de precarização do trabalho. Esta percepção é reforçada ao reparamos que o maior percentual foi o de trabalhadores safristas, os quais atuam em empresas do setor fumageiro em caráter sazonal (Cadoná, Tirelli e Areosa, 2017). Segundo os relatos de nossos entrevistados, as suas trajetórias profissionais apresentam um percurso marcado por inserções em vagas de trabalho de baixa remuneração e grande instabilidade, sendo que vários deles passaram por diferentes empresas e tipos de ocupação ao longo da vida. O fato do PMCMV alocar famílias com condições sociais homogêneas em espaços periféricos das cidades acaba reforçando as suas características de inserção laboral com maior precariedade e informalidade, pois as indicações para as vagas são realizadas por pessoas da mesma posição social. Nestes casos, a perspectiva de uma mobilidade social ascendente se mostra reduzida (Tirelli, Cadoná e Areosa, 2022).

Como pode ser visto nas falas citadas no início do artigo, também se observa um descontentamento explícito, por parte dos moradores do Residencial Viver Bem, em relação aos vários serviços públicos que lhes são oferecidos. Mesmo que reconheçam o valor da obtenção da casa própria, fala recorrente entre os moradores, esse reconhecimento vem associado a queixas relativas à má qualidade das construções das casas e à localização do residencial.

Este fato chamou a nossa atenção porque demonstra quais os tipos de políticas e serviços públicos que serão aportados a cada grupo social. Neste caso, trata-se da decisão sobre quais os locais e serviços que serão destinados às populações mais vulneráveis socialmente. O grupo contemplado na Faixa 1 do PMCMV é definido, pelo próprio programa, como sendo formado por famílias de baixa renda, o que já lhes confere uma posição subalterna na estrutura social. Este fato adquire importância ao vermos as péssimas condições das casas construídas no Residencial Viver Bem, a falta de drenagem na área onde foi construído e a ausência da oferta de serviços básicos à sua população. Não há posto de saúde nem escolas dentro do conjunto, embora ali residam mais de 4.000 pessoas. Para acessar esses serviços os moradores precisam se deslocar para bairros próximos. Além disso, a mobilidade desses moradores é bastante reduzida, pois o transporte público apresenta limites em termos de horários e muitos moradores não dispõem de veículos próprios. A ponte que liga o Residencial Viver Bem ao Bairro Santa Vitória, onde são disponibilizados alguns desses serviços públicos, somente foi inaugurada em 2022, sete anos após a entrega das casas, o que demonstra como essa população vai recorrentemente tendo seus direitos postergados.

A inscrição em determinados territórios também influencia na forma como ocorrem os encontros com a burocracia estatal e suas experiências em relação à

cidade. Os moradores do Viver Bem têm dias estipulados para acessarem os serviços de assistência e de saúde nos bairros próximos.

O deslocamento para outras áreas da cidade também é marcado pelo pertencimento social e territorial. Conforme Jirón e Mansilla (2013), as espessuras existentes para os cidadãos na cidade são múltiplas, podendo ser muito espessas e difíceis de ultrapassar para aqueles que provém das periferias e trazem nos seus corpos a sua marca, enquanto podem ser brandas para outros segmentos sociais, que transitam pelas suas vias e espaços públicos sem esforço e controle. O próprio anonimato conferido aos cidadãos nas cidades é impossível para os indivíduos que trazem no corpo as marcas de sua origem social e territorial. Sua circulação pelo centro é sempre alvo de vigilância. Além de barreiras físicas que limitam ou condicionam os deslocamentos dos moradores dos bairros periféricos, é preciso lembrar, também, da existência das barreiras organizacionais, temporais, tecnológicas, entre outras. Essas produzem múltiplos efeitos sobre os grupos sociais, podendo (re) produzir os processos de segregação social e residencial. De acordo com Segura (2017, s. p.),

[...] la forma en la que los distintos sectores sociales (y grupos de edad) experimentan cotidianamente la ciudad – la carga simbólica del lugar donde residen, el acceso desigual al espacio urbano, los tempos y los medios para desplazarse, la forma de tramitar los encuentros y las interacciones em el espacio publico – es un proceso constitutivo (y no exento de conflictos) de la posición que los distintos grupos sociales ocupan em el espacio social y urbano.

Por fim, cabe dizer que as interações desses grupos sociais com os atores e serviços responsáveis pela implementação das políticas públicas são perpassadas, de forma recorrente, por ações e tecnologias que podem reforçar a sua percepção de pertencer a um “lugar social” marcado pela marginalização e pela inferioridade. No caso da nossa pesquisa, o relato indignado de um morador sobre como ocorreu o seu atendimento no posto de saúde, realizado inicialmente por uma estudante de Medicina, demonstrou o seu sentimento de revolta, na medida em que ele se sentiu inferiorizado ao não ser atendido pelo médico, mesmo apresentando problemas graves de saúde. Ou seja, este encontro reforçou a sua posição social desprivilegiada, acentuando o seu ressentimento e a sensação de abandono por parte das instituições públicas.

De acordo com Siblot (apud Pires, Lotta e Torres Jr., 2018), as leituras que os usuários fazem da sua posição social a partir da interação com os agentes públicos que implementam as políticas, podem tanto confirmar posições ascendentes (dos grupos sociais mais favorecidos) como reafirmar os sentimentos de inferiorização e de decadência, gerando ressentimentos em relação às instituições e às várias políticas públicas que são implementadas.

4 Considerações finais

Ao retomarmos o objetivo do artigo, que buscou analisar os encontros entre os burocratas de nível de rua, responsáveis pela materialização das políticas públicas nos territórios, e os usuários dessas políticas que moram num conjunto residencial do

PMCMV na periferia de SCS, pôde-se confirmar vários apontamentos feitos pela literatura da implementação de políticas públicas e pela Sociologia do Guichê que atentam para os efeitos sociais da implementação e sua contribuição nos processos de (re)produção de situações de desigualdade social no país. A partir dessas análises, procura-se evidenciar a forma como esses processos ocorrem em distintos locais e serviços, muitas vezes à revelia dos objetivos formulados na fase do planejamento das políticas, para tentar modificar os processos de implementação e, conseqüentemente, produzir políticas públicas que resultem mais equitativas e inclusivas para esses segmentos sociais mais vulneráveis.

REFERÊNCIAS

CADONÁ, M.; TIRELLI, C.; AREOSA, S. Políticas habitacionais, segregação residencial e desigualdade no acesso às políticas públicas: uma análise a partir do acesso a serviços públicos de saúde. **Redes**, Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 1, p. 326-345, janeiro-abril, 2017.

CEPAL - COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Panorama Social da América Latina**. Santiago: CEPAL, 2019.

DUBOIS, V. Políticas no guichê, políticas do guichê. In: PIRES, R. **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro : Ipea, 2019. p.105-125

HOFF, Tuize Rovere. **A cidade e a mulher: segregação urbana feminina em Santa Cruz do Sul/RS**. Dissertação de mestrado, Programa de pós-graduação em Desenvolvimento Regional, UNISC. Santa Cruz do Sul, 2018.

LIMA, L. L.; DASCENZI, L. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. In: LOTTA, G. (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 127-152

LIPSKY, M. **Burocratas de nível de rua: dilemas do indivíduo no serviço público**. Brasília: ENAP, 2019.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38

LOTTA, G.; COSTA, M. I. S. Uso de categorizações políticas e sociais na implementação de políticas: contribuições teóricas e analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 76, 2020.

PIRES, R. R. Introdução. In: PIRES, R. R. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro : Ipea, 2019. p.13-50

PIRES, R.; LOTTA, G.; TORRES Jr., R. D. Burocracias implementadoras e a (re) produção de desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate internacional. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (Orgs.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea : Enap, 2018. p. 247-266

SEGURA, Ramiro. Ciudad, barreras de acceso y orden urbano: reflexiones sobre juventude, desigualdade y espacio urbano. **Revista Argentina de Estudios de Juventud**, La Plata, n. 11, noviembre 2017.

SOUSA, J. R. F. BATISTA, L. F. HELAL, D. H. Sobre implementação de políticas públicas: uma revisão sistemática da literatura e agenda de pesquisas. **Revista Sociedade e Estado**, v. 37, n. 2, p. 457-487, mai/ago, 2022.

TIRELLI, C.; CADONÁ, M.; AREOSA, S. Redes sociais, pobreza e acesso ao mercado de trabalho: qual sistema de intermediação de trabalho alcança a população pobre? **Ágora**, v.24, n.1, p. 3-17, jan./jun., 2022.

Cláudia Tirelli

Dra. em Sociologia pela UFRGS. Professora no Depto. de Ciência Humanidades e Educação e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC. Email: ctirelli@unisc.br

Submetido em: 08/10/2024

Aprovado em: 06/11/2024

CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR

Conceituação (Conceptualization) Cláudia Tirelli

Curadoria de Dados (Data curation) Cláudia Tirelli

Análise Formal (Formal analysis) Cláudia Tirelli

Obtenção de Financiamento (Funding acquisition)

Investigação/Pesquisa (Investigation) Cláudia Tirelli

Metodologia (Methodology) Cláudia Tirelli

Administração do Projeto (Project administration)

Recursos (Resources) Cláudia Tirelli

Software Cláudia Tirelli

Supervisão/orientação (Supervision) Cláudia Tirelli

Validação (Validation) Cláudia Tirelli

Visualização (Visualization) Cláudia Tirelli

Escrita – Primeira Redação (Writing – original draft) Cláudia Tirelli

Escrita – Revisão e Edição (Writing – review & editing) Cláudia Tirelli

Fontes de financiamento:

O artigo resulta de uma pesquisa mais ampla, intitulada “Disputas e Resistências: a cidade (re) construída entre a norma instituída pela política habitacional e os modos de existência dos moradores das periferias”, contemplada na Chamada do Edital CNPq/MCTI/FNDCT nº 18 de 2021 – Faixa A – Grupos Emergentes, sob o nº de processo 406127/2021-2.