

SÃO PAULO

DINÂMICAS URBANAS E DESAFIOS SOCIAIS

LUCIA BÓGUS
SUZANA PASTERNAK
LUÍS FELIPE AIRES MAGALHÃES
CAMILA RODRIGUES DA SILVA
(ORGANIZADORES)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

NÚCLEO SÃO PAULO

LETRAPITAL

 **CAPES**

A Região Metropolitana de São Paulo é um centro de intensa atividade econômica, responsável por 52,4% do Produto Interno Bruto (PIB) do estado de São Paulo. Tal grandeza também se reflete no tamanho de seus desafios, relacionados principalmente à mobilidade, à habitação e às desigualdades socioespaciais.

A má distribuição da infraestrutura e dos serviços urbanos demanda soluções urgentes, bem como a implementação de políticas públicas que garantam o futuro sustentável da região como um todo, respeitadas as especificidades de cada município.

A coletânea discute este conjunto de questões a partir de estudos recentes de pesquisadores do INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo; e seu principal objetivo é debater novas propostas para os graves problemas urbanos da maior metrópole brasileira.



Lucia Maria Machado Bógus
Professora titular do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC/SP. Doutora pela FAU/USP. Coordenadora do INCT

Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo e editora dos Cadernos Metrôpole. Pesquisadora sênior CNPq.

Suzana Pasternak
Professora titular da FAU/USP. Doutora em Saúde Pública pela USP. Coordenadora do INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo e pesquisadora A1 do CNPq. Foi



pesquisadora do IEA/USP. Desenvolve pesquisas sobre favelas e assentamentos urbanos irregulares.



Luís Felipe Aires Magalhães
Demógrafo, economista e professor. Coordenador do Projeto “Dinâmicas Urbanas, Transformações Econômicas e Migração na Macrometrópole Paulista”, sediado na UFABC. Coordenador-adjunto do Observatório

das Migrações em São Paulo e pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo.

Camila Rodrigues da Silva
Doutoranda em Demografia pela Unicamp, mestre em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina e jornalista. Pesquisadora do Observatório das Migrações em São Paulo



e do INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo.

Lucia Bógus
Suzana Pasternak
Luís Felipe Aires Magalhães
Camila Rodrigues da Silva
Organizadores

SÃO PAULO
DINÂMICAS URBANAS E DESAFIOS SOCIAIS

LETR**C**APITAL

 **CAPES**

Conselho Editorial

Série Letra Capital Acadêmica

Ana Elizabeth Lole dos Santos (PUC-Rio)

Beatriz Anselmo Olinto (Unicentro-PR)

Carlos Roberto dos Anjos Candeiro (UFTM)

Claudio Cezar Henriques (UERJ)

Ezilda Maciel da Silva (UNIFESSPA)

João Luiz Pereira Domingues (UFF)

João Medeiros Filho (UCL)

Leonardo Agostini Fernandes (PUC-Rio)

Leonardo Santana da Silva (UFRJ)

Lina Boff (PUC-Rio)

Luciana Marino do Nascimento (UFRJ)

Maria Luiza Bustamante Pereira de Sá (UERJ)

Michela Rosa di Candia (UFRJ)

Olavo Luppi Silva (UFABC)

Orlando Alves dos Santos Junior (UFRJ)

Pierre Alves Costa (Unicentro-PR)

Rafael Soares Gonçalves (PUC-RIO)

Robert Segal (UFRJ)

Roberto Acízelo Quelhas de Souza (UERJ)

Sandro Ornellas (UFBA)

Sérgio Tadeu Gonçalves Muniz (UTFPR)

Waldecir Gonzaga (PUC-Rio)

Copyright © Lucia Bógus, Suzana Pasternak, Luís Felipe Aires Magalhães e Camila Rodrigues da Silva (Organizadores), 2025

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998. Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.

EDITOR João Baptista Pinto

REVISÃO Dos autores

CAPA Camila Rodrigues da Silva

PROJETO GRÁFICO/EDITORAÇÃO Tiago Soares

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

S241

São Paulo dinâmicas urbanas e desafios sociais [recurso eletrônico] / organização Lucia Bógus, Suzana Pasternak, Luís Felipe Aires Magalhães, Camila Rodrigues da Silva. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2025.

Recurso digital ; 13 MB

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5252-140-8 (recurso eletrônico)

1. Demografia - São Paulo (SP). 2. População - Crescimento - São Paulo (SP). 3. Urbanismo - São Paulo (SP). I. Bógus, Lucia. II. Pasternak, Suzana. III. Magalhães, Luís Felipe Aires. IV. Silva, Camila Rodrigues da.

25-97354.0

CDD: 304.6098161

CDU: 316(815.6)

Gabriela Faray Ferreira Lopes - Bibliotecária - CRB-7/6643

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels.: (21) 3553-2236 / 2215-3781 / 99380-1465
www.letracapital.com.br



SUMÁRIO

Introdução	9
<i>Os organizadores</i>	
Parte 1	19
Capítulo 1. Dinâmica populacional na Região Metropolitana de São Paulo	21
<i>Suzana Pasternak</i>	
<i>Lucia Bógus</i>	
<i>Luís Felipe Aires Magalhães</i>	
Capítulo 2. Política Habitacional e a Dinâmica Neoliberal: entre a expansão econômica e o agravamento do déficit habitacional	54
<i>Marilia Gabriela Bello Garcia</i>	
Capítulo 3. Arrabaldes, Subúrbios e Quebradas: um olhar sobre as desigualdades sociorraciais das periferias metropolitanas de São Paulo	68
<i>Maura Pardini Bicudo Vêras</i>	
Capítulo 4. Políticas para enfrentamento da situação de rua em São Paulo: uma nova agenda se impõe!	89
<i>Carolina Teixeira Nakagawa Lanfranchi</i>	
<i>Marisa do Espírito Santo Borin</i>	
Capítulo 5. Da segregação à inserção na cidade: a comunidade de Paraisópolis em São Paulo	106
<i>Dulce Maria Tourinho Baptista</i>	
<i>Marisa do Espírito Santo Borin</i>	

Parte 2	119
Capítulo 6. Economia, política e espaço urbano.....	121
<i>Ricardo Carlos Gaspar</i>	
Capítulo 7. O Desenvolvimento Orientado ao Transporte Público (DOT) e as linhas de metrô em São Paulo: instrumento de inclusão ou exclusão socioespacial?	143
<i>Gastão Santos Sales</i>	
<i>Angélica Tanus Benatti Alvim</i>	
<i>Bernardo Guatimosim Alvim</i>	
<i>Ivan Augusto Alves Pereira</i>	
Capítulo 8. Mobilidade urbana e desigualdades sociais: reflexões teóricas e desafios contemporâneos	159
<i>Rosana Pedrosa Pereira</i>	
Capítulo 9. O papel do transporte público sobre trilhos na melhoria das condições de mobilidade das populações de baixa renda	176
<i>Diamantino Augusto Sardinha Neto</i>	
<i>Lúcia Maria Machado Bógus</i>	
Parte 3	189
Capítulo 10. A potencialidade dos projetos apoiados pelo Programa de Fomento à Cultura da Periferia para Planos de Bairros Periféricos: a gestão democrática da cidade baseada em agenciamentos territoriais	191
<i>Anderson Kazuo Nakano</i>	
<i>Thiago Andrade Gonçalves</i>	
Capítulo 11. Fortalecendo a Governança Metropolitana frente à Mudança Climática: o caso do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (RMSP)	223
<i>Angélica Tanus Benatti Alvim</i>	
<i>Andresa Lêdo Marques</i>	
<i>Pedro Roberto Jacobi</i>	

Capítulo 12. Notas sobre Planejamento Popular de Base Territorial e Híbrido Participativo: antecedentes e perspectivas.....	240
<i>Felix Sanchez</i>	
<i>Andre Leirner</i>	
Capítulo 13. Habitação de Interesse Social nas Políticas Públicas Urbanas: Análise do Movimento de Unificação das Lutas de Cortiço e Moradia (ULCM).....	260
<i>Francisco Fonseca</i>	
<i>Lúcio Hanai Viana</i>	
Capítulo 14. Reificação da Seguridade Social no Século XXI: diversidades sociais e proteção social colonizadora	276
<i>Carolina Teixeira Nakagawa Lanfranchi</i>	
<i>Aldaíza Sposati</i>	
Capítulo 15. A presença tecnológica nas cidades do futuro e a reconfiguração do cotidiano	303
<i>Rafael Araújo</i>	
<i>Igor Fediczko</i>	
Capítulo 16. Perspectivas para uma política decolonial a partir da participação nos municípios	319
<i>Paulo Edgar da Rocha Resende</i>	
<i>João Marcus Pires Dias</i>	
CAPÍTULO 17. Mapeamento do patrimônio industrial na RMSP: panorama parcial da região do ABC	334
<i>Clarissa M. R. Gagliardi</i>	
<i>Mônica de Carvalho</i>	
<i>Gabriela Barreiros Ivo</i>	
<i>Caio Matos da Cruz</i>	
Sobre os Autores	362



INTRODUÇÃO

Este livro reúne estudos recentes sobre a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), realizados por pesquisadores do Observatório das Metrôpoles - núcleo São Paulo. A região é polo econômico de grande relevância, responsável por 52,4% do Produto Interno Bruto (PIB) do estado de São Paulo. Suas características urbanísticas, sociais e econômicas influenciam diretamente as condições de vida da população residente, tanto nas áreas centrais, como nas periferias e nos arredores macrometropolitanos. Apesar de sua importância econômica e das diferentes vocações dos municípios que a compõem, a RMSP enfrenta uma série de desafios, relacionados principalmente à mobilidade, à habitação e às desigualdades socioespaciais.

A alta demanda por transporte público e a infraestrutura viária ainda deficiente geram custos elevados de deslocamento e afetam a qualidade de vida da população. Entretanto, a utilização de novas tecnologias de transporte e a expansão de sistemas como os BRTs e o Metrô devem constituir formas eficazes para melhorar a mobilidade urbana. Além disso, o fortalecimento de setores como o de inovação tecnológica constitui importante alternativa para que a região continue a expandir sua base econômica, consolidando sua posição estratégica no cenário internacional.

A região metropolitana é polo de indústrias, comércio e serviços, com uma enorme diversidade de setores que impulsionam a economia local, regional e nacional. O setor de serviços, incluindo empresas de tecnologia, finanças, comércio e turismo, é o que mais contribui para a economia da RMSP. A região é também um dos maiores centros financeiros da América Latina: o setor bancário, a indústria de seguros e as *fintechs* são alguns dos segmentos de grande expressão, sobretudo no município polo.

O comércio se destaca como um dos pilares econômicos da região. O setor industrial, embora tenha reduzido a participa-

ção no PIB nos últimos anos, ainda possui um peso importante na economia do estado, especialmente na produção de bens de consumo, automóveis e tecnologia. As indústrias estão concentradas em áreas como o ABC Paulista, que abriga grandes montadoras e fabricantes de autopeças, mas têm se expandido para todo o entorno macrometropolitano.

A Região Metropolitana de São Paulo destaca-se também na área de inovação, com a crescente instalação de *startups* e *hubs* tecnológicos, especialmente no setor de *fintechs* e emprego da inteligência artificial. Esses empreendimentos são beneficiados pela proximidade de importantes universidades e centros de pesquisa, como a Universidade de São Paulo (USP), no município polo, e o Instituto de Tecnologia de Aeronáutica (ITA), situado no Vale do Paraíba paulista.

A RMSP é, portanto, um centro de intensa atividade econômica, cuja expansão ocorre para além de seus limites territoriais administrativos. Igualmente grandes são os desafios para superar as desigualdades e a segregação socioespacial, responsáveis pela má distribuição da infra-estrutura e dos serviços urbanos. A busca por soluções e a implementação de políticas de enfrentamento desses múltiplos desafios são essenciais para garantir o futuro sustentável da região como um todo e de cada um de seus municípios, com suas especificidades.

O livro está organizado em três partes, em que as dinâmicas socioespaciais são abordadas e discutidas nos seus aspectos micro e macrossociais.

A primeira sessão trata da dinâmica populacional da Região Metropolitana de São Paulo, seguida por análises referentes tanto à política habitacional e à urbanização neoliberal, como aos processos recentes de expansão das periferias metropolitanas e às políticas de enfrentamento da pobreza.

Os textos da segunda parte discutem a questão da mobilidade e do transporte público como elementos constitutivos da vida urbana, destacando os desafios às políticas públicas e à própria expansão das cidades.

Na terceira parte, os autores debatem os desafios da governança metropolitana, tanto no que diz respeito às questões lo-

cais e aos Planos de Bairro, às lutas sociais ligadas à habitação e à seguridade social, como às questões mais amplas ligadas ao enfrentamento das mudanças climáticas e ao processo de desindustrialização.

O primeiro capítulo, “Dinâmica Populacional na Região Metropolitana de São Paulo”, escrito por Suzana Pasternak, Lucia Bógus e Luís Felipe Aires Magalhães, aborda as transformações demográficas na RMSP nas últimas décadas, contextualizadas por uma análise histórica que traz dados desde o Censo de 1950. O estudo aborda principalmente os aspectos do crescimento populacional e dos domicílios, destacando o resultado do Censo de 2022, que aponta que o número de domicílios cresceu a taxas maiores que a população, resultando em uma diminuição da densidade domiciliar e um aumento na proporção de domicílios desocupados. É interessante observar na análise as diferenças da dinâmica populacional das diversas sub-regiões metropolitanas. Comparações entre o polo, ou seja, a capital paulista, e as regiões mais periféricas da RM mostram diferenças na estrutura etária, mas o envelhecimento da população é uma realidade de toda a região, o que traz desafios para políticas públicas relacionadas à saúde e à infraestrutura urbana.

No segundo capítulo, Marília Gabriela Bello Garcia explora as interações entre a política habitacional e a dinâmica neoliberal no Brasil, destacando a crescente urbanização e os desafios do déficit habitacional. A análise revela que as desigualdades socioespaciais impactam principalmente a população mais vulnerável, forçada a se deslocar para áreas periféricas devido aos elevados custos de moradia e à carência de políticas públicas eficazes. A autora examina a evolução das políticas habitacionais destacando o papel do Banco Nacional de Habitação e a introdução do Programa Minha Casa Minha Vida que, apesar de ter contribuído para a redução momentânea da pobreza, se mostrou ineficaz em atender as demandas habitacionais da população de baixa renda. O artigo argumenta que a financeirização e o alinhamento das políticas habitacionais com os interesses do setor privado reforçam a mercantilização do acesso à moradia, perpetuando as disparidades sociais. Além disso, a autora sugere a

necessidade de uma análise crítica das políticas habitacionais, à luz das suas consequências sociais, propondo uma abordagem interdisciplinar para melhor compreender a relação entre habitação e desigualdade social no contexto urbano contemporâneo.

No capítulo três, Maura Pardini Bicudo Vêras explora a heterogeneidade da periferia da RMSP e analisa as relações socioraciais de seus municípios. Para isso, a pesquisa trabalha com as noções de subúrbio, arrabalde, limiar, quebrada e periferia, além de retomar os conceitos de território, precariedade e alteridade. Dentre os municípios com maior proporção de pretos e pardos, a análise focalizou o município de Francisco Morato, que lidera a lista de cidades mais negras da RM. A partir deste caso, a autora analisou o efeito do racismo nos mercados fundiário e habitacional, detectando nas políticas urbanas de transporte e serviços urbanos, o risco de segmentar, classificar, isolar os moradores pobres, e os negros, em particular, da vida da cidade e da cidadania.

No quarto capítulo, Carolina Teixeira Nakagawa Lanfranchi e Marisa do Espírito Santo Borin discutem as políticas públicas voltadas à população em situação de rua em São Paulo, ressaltando a urgência desse tema diante do agravamento da crise do capital no século XXI. As autoras abordam a situação de rua como uma violação dos direitos sociais básicos, evidenciando a insuficiência das políticas existentes, que muitas vezes se limitam a abordagens paliativas e tutelares e não conseguem articular efetivamente assistência social, habitação e outras políticas de distribuição de renda. O capítulo apresenta dados dos censos com a população de rua na capital paulista, que revelam seu perfil heterogêneo e uma crescente variedade de fatores que levam indivíduos a essa situação, como crises econômicas, violência de gênero e questões de saúde mental. As autoras defendem uma reformulação da agenda de políticas públicas, inspirada em modelos de sucesso em outros contextos, buscando a intersecção entre diferentes áreas sociais e priorizando a dignidade, autonomia e as necessidades reais dos cidadãos em situação de rua. Além disso, propõem que o reconhecimento da condição de vulnerabilidade se traduza em ações concretas que garantam

o direito à cidade e à moradia digna, superando a lógica assistencialista do atual modelo de assistência social. Isso porque, hoje, os serviços emergenciais dirigidos à população em situação de rua voltam-se à resolução das condições mais extremas de fome, ausência de abrigo e de locais para garantir a higiene. No entanto, eles não são capazes de combater a situação de vulnerabilidade social em que essas pessoas se encontravam antes da ida para a rua, ou seja, não contemplam formas de superá-la.

O capítulo seguinte, escrito por Dulce Maria Tourinho Baptista e Marisa do Espírito Santo Borin, examina as inovações e transformações sociais presentes na comunidade de Paraisópolis, ressaltando a importância deste território como um espaço de criatividade, empreendedorismo e solidariedade. O artigo destaca a ascensão dos moradores ao protagonismo em sua própria história e a articulação de novas práticas que promovem inclusão social e econômica. O destaque é a “rede de recursos de Paraisópolis”, que articula um grande volume de empreendedores locais, a presença de aparelhos públicos de educação (como escolas, ETECs e o CEU Paraisópolis), além de atividades comunitárias de comunicação e arte — rádios, jornais, cursos de moda, esportes e outras iniciativas. Ou seja, a análise sublinha a relevância de reconhecer a favela não apenas como um local de precariedade, mas como um núcleo ativo e fundamental dentro da metrópole. Através da mobilização social, da criação de redes de apoio e do desenvolvimento de ações inovadoras, os moradores de Paraisópolis têm buscado não apenas enfrentar as desigualdades sociais, mas também reinventar sua identidade e seu papel na metrópole paulista.

No capítulo 6, Ricardo Carlos Gaspar aborda as mediações entre economia, política e espaço urbano, com foco nas complexidades da urbanização contemporânea e seus impactos nas relações sociais e de poder. O autor destaca que, mesmo em um contexto de globalização e comunicação digital, as áreas urbanas permanecem espaços fundamentais para a articulação de demandas políticas e sociais. Discorre sobre três macro-períodos que marcaram a trajetória do desenvolvimento brasileiro: a transição republicana, a era nacional-desenvolvimentista e

o neoliberalismo – apontando como os centros urbanos evoluíram em resposta a condições econômicas e políticas variáveis. O autor ressalta ainda a importância da Reforma Urbana e do Direito à Cidade na agenda política brasileira, especialmente em momentos decisivos como as eleições presidenciais de 2022, enfatizando que a estagnação econômica de décadas requer uma nova abordagem para o desenvolvimento que integre melhorias nas cidades e a recuperação da indústria. Para isso, reafirma a importância do papel do Estado na construção de um futuro mais inclusivo e equitativo.

Os pesquisadores Gastão Santos Sales, Angélica Tanus Benatti Alvim, Bernardo Guatimosim Alvim e Ivan Augusto Alves Pereira, autores do capítulo 7, analisam a relação entre o sistema de transporte e o desenvolvimento urbano em São Paulo, com ênfase nas áreas afetadas pela rede de metrô. O estudo revela que o Documento de Orientação do Transportes (DOT) proposto no Plano Diretor Estratégico (PDE) tem limitações, resultando em uma distribuição regionalmente desigual dos benefícios do transporte. A pesquisa se concentra em três dimensões principais: demografia, áreas edificadas e valorização imobiliária.

O capítulo 8, intitulado “Mobilidade urbana e desigualdades sociais: reflexões teóricas e desafios contemporâneos”, de Rosana Pedrosa Pereira, aborda a evolução recente de instrumentos legais e políticos voltados à melhoria da mobilidade urbana, particularmente no contexto da metrópole de São Paulo. O texto inova ao realizar uma análise multidimensional da mobilidade urbana, apontando seu impacto na economia, no meio ambiente, na saúde e no bem estar psicológico. Destaca-se a importância de refletir sobre os desafios relacionados à mobilidade urbana na metrópole paulista e no país, propondo uma agenda não apenas de pesquisa como também de articulação política institucional.

A mobilidade urbana é também tema do capítulo 9, de autoria de Diamantino Augusto Sardinha Neto e Lucia Maria Machado Bógus, que finaliza a Parte 2 deste livro. No artigo, intitulado “O papel do transporte público sobre trilhos na melhoria das condições de mobilidade das populações de baixa renda”, os

autores refletem sobre a importância do transporte sobre trilhos para a formação das grandes cidades, com destaque para a capital paulista. Apresenta-se dados importantes do deslocamento diário na cidade de São Paulo, segundo os mais distintos modais, indicando a relevância, sobretudo para os moradores da periferia, do transporte de massa para o trabalho, a sociabilidade e o acesso aos equipamentos públicos urbanos.

O capítulo 10, intitulado “A Potencialidade dos Projetos Apoiados pelo Programa de Fomento à Cultura da Periferia para Planos de Bairros Periféricos: A Gestão Democrática da Cidade Baseada em Agenciamentos Territoriais”, de autoria de Anderson Kazuo Nakano e Thiago Andrade Gonçalves, abre a Parte 3 do livro. O artigo faz uma reflexão histórica sobre gestão da cidade em contexto de luta pela democracia e de consolidação desta. Os autores analisam criticamente os caminhos da participação popular, particularmente no que se refere à Política de Desenvolvimento Urbano, ao PDE e aos programas de fomento à cultura na cidade de São Paulo, apresentando e georreferenciando dados orçamentários e financeiros dos projetos financiados pelo Programa de Fomento à Cultura da Periferia.

A Parte 3 começa com o capítulo “Fortalecendo a Governança Metropolitana frente à Mudança Climática: o caso do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (RMSP)”, escrito por Angélica Tanus Benatti Alvim, Andresa Lêdo Marques e Pedro Roberto Jacobi. O artigo é produto de ampla pesquisa bibliográfica e documental, com realização de entrevistas com líderes do consórcio, que revelam os desafios da adesão voluntária dos municípios e as dificuldades na execução de planos como o Plano de Ação Climática. Ademais, o texto apresenta uma importante síntese das políticas urbanas e climáticas no Brasil e em São Paulo, apontando a importância da governança metropolitana. Por fim, aborda os desafios de implementação do Plano de Ação Climática com foco na integração de políticas urbanas e regionais, governança colaborativa e participação social.

No capítulo 12, “Notas sobre Planejamento Popular de Base Territorial e Hibridismo Participativo: antecedentes e perspectivas”, os autores Félix Sanchez e André Leirner abordam a par-

ticipação de base territorial e sua (re)construção no atual contexto de descentralização político-administrativa na cidade de São Paulo. O texto discute, teórica e metodologicamente, o que deseja o território, quais os canais e instrumentos de representação e como ele pode incidir sobre o planejamento e orçamento públicos. O artigo aborda estas questões a partir de uma revisão histórica da descentralização na cidade de São Paulo, refletindo sobre o conceito de participação social e sobre os instrumentos políticos, os mecanismos de controle democráticos não eleitorais e suas mediações na identidade e território, em um contexto de descentralização administrativa .

A questão habitacional na RMSP é analisada no capítulo 13 a partir do resgate e da análise de um movimento social urbano específico, o Movimento de Unificação das Lutas de Cortiço e Moradia. Os autores Francisco Fonseca e Lúcio Hanai Viana apresentam dados importantes e atualizados sobre a amplitude do déficit habitacional na capital paulista, apontando sua tendência recente de crescimento no contexto de financeirização urbana e de expansão do mercado imobiliário de luxo. Ao utilizar dados do Censo de 2022 sobre imóveis desocupados na capital paulista, os autores evidenciam o descompasso entre a oferta de imóveis e a capacidade de acesso da população a essas habitações — corroborando a tese de que o problema do déficit habitacional reside não apenas na escassez de habitações populares, mas também na má distribuição territorial destas unidades habitacionais. Tais escolhas, dos governos e dos mercados, expressam as desigualdades sociais históricas de nosso país.

O capítulo seguinte aborda o tema da seguridade social. Intitulado “Reificação da Seguridade Social no Século XXI: diversidades sociais e proteção social colonizadora”, o texto de Carolina Teixeira Nakagawa Lanfranchi e Aldaíza Sposati analisa a história da proteção social no país e o importante marco da Constituição Federal de 1988. Ao atualizar estas reflexões, as autoras destacam a Previdência Social enquanto uma política de proteção social, redefinindo o seu campo de ação restrito à aposentadoria e pensões. Isto se dá, segundo as autoras, em um contexto marcado por desigualdades e desproteções sociais. Em

outras palavras, a existência de situações de risco à vida, à dignidade humana e à negação do reconhecimento social e político da cidadania compõem expressões de um modelo de sociedade na qual as frações da classe trabalhadora sobrevivem de forma subalterna, subordinada e precarizada.

O capítulo intitulado “A presença tecnológica nas cidades do futuro e a reconfiguração do cotidiano”, é de autoria de Rafael Araújo e Igor Fediczko e aborda as mudanças trazidas ao cotidiano das cidades a partir de três fenômenos contemporâneos. O primeiro são as “*dark kitchens*”, também chamadas de “restaurantes fantasmas”, inteiramente digitais e nas quais não há espaço para consumo local, potencializando os serviços de *delivery* de alimentos. O segundo é a expansão da telemedicina, caracterizada por longas filas de espera virtual para o atendimento médico e uma nova forma de consulta. Estes dois primeiros fenômenos foram criados ou aprofundados no contexto da pandemia de Covid-19 e mantidos nos dias atuais. O terceiro fenômeno constitui a instalação das câmeras corporais nos uniformes dos agentes da Polícia Militar em São Paulo, que transformaram a forma de abordagem destes agentes e os próprios indicadores de segurança pública. A partir da análise destes três fenômenos, os autores pretendem avaliar a presença da tecnologia como fator de impacto no cotidiano urbano da capital paulista, indagando se estas transformações podem ser consideradas soluções para a melhoria das cidades ou se podem gerar novos problemas sociais.

No penúltimo capítulo “Perspectivas para uma política decolonial a partir da participação nos municípios”, os autores Paulo Edgar da Rocha Resende e João Marcus Pires Dias avaliam que os modelos tradicionais de gestão pública, alicerçados em políticas representativas e centralizadas, são ineficazes diante da diversidade de demandas socioespaciais presentes no território. Para eles, a adoção de mecanismos de democracia participativa, como o Orçamento Participativo, tem potencial inclusivo mais efetivo no que se refere aos grupos marginalizados, contribuindo para a mitigação e a superação das desigualdades raciais e econômicas presentes na

RMSP. Todavia, para que estes instrumentos promovam mudanças substanciais, é necessário que sejam acompanhados de uma transformação política, de modo a permitir a inclusão de saberes e de modos de vida historicamente subalternizados, onde as epistemologias decoloniais são não apenas úteis como necessárias.

O capítulo final, intitulado “Mapeamento do patrimônio industrial na RMSP: panorama parcial da região do ABC” apresenta os resultados de pesquisa recente realizada por Clarissa M. R. Gagliardi, Mônica de Carvalho, Gabriela Barreiros Ivo e Caio Matos da Cruz. A proposta do artigo circunscreve-se à organização preliminar de um conjunto de informações sobre a destinação de uso dos remanescentes de edifícios fabris na Região do Grande ABC. A produção de uma base de dados organizada e sistematizada, aberta à consulta pública de modo a promover o debate em torno das diferentes possibilidades de reapropriação desses galpões fabris, deu origem à plataforma digital [https:// patrimoniofabrilmosp.com.br/](https://patrimoniofabrilmosp.com.br/), cuja consulta permite compreender e participar do desenvolvimento da pesquisa

Esta coletânea apresenta questões de grande relevância e atualidade, destacando a necessidade de discutir tópicos polêmicos e desenvolver propostas para resolver graves problemas urbanos. Esses desafios estão presentes no cotidiano da maior metrópole brasileira, em um contexto global de rápidas transformações. A inteligência artificial, as inovações tecnológicas e as mudanças no mercado de trabalho trazem novos entraves, que se somam aos já existentes e exigem soluções criativas e urgentes.

Os organizadores

PARTE 1

Dinâmica populacional na Região Metropolitana de São Paulo

Suzana Pasternak

Lucia Bógus

Luís Felipe Aires Magalhães

Introdução

Este capítulo tem como objeto as principais transformações demográficas em curso na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), segundo os Censos Demográficos de 2010 e 2022 - para séries históricas mais longas, utilizamos dados demográficos do Censo de 1950 em diante. Analisamos sobretudo o crescimento anual da população residente na RMSP, a evolução do número de domicílios, o processo de envelhecimento e as estruturas etárias e por sexo. Na análise destas transformações, buscamos sobretudo refletir sobre como os processos demográficos em curso apresentam particularidades segundo as sub-regiões que formam a Região Metropolitana de São Paulo. Estas especificidades sub regionais indicam os diferentes impactos que a atividade econômica e o processo de urbanização promovem sobre a população.

As reflexões a seguir poderão ser aprofundadas à medida que os novos dados do Censo Demográfico de 2022, como os de migração, tanto interna como internacional, forem divulgados, permitindo assim análises mais detalhadas sobre trocas migratórias e seu impacto no volume e na composição populacional das sub-regiões da RMSP.

O crescimento populacional na Região Metropolitana de São Paulo

Na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), o crescimento populacional entre 2010 e 2022 foi menor do que o esperado. A projeção feita pela Fundação Seade apontava 21.483.245 moradores metropolitanos. Pelos dados do Censo 2022, no entanto, a população metropolitana foi de 20.743.587 habitantes, portanto quase 740 mil pessoas a menos, ou 3,44% menor do que o previsto (Tabela 1). O crescimento total da população metropolitana se deu a uma taxa de 0,44% anuais, a menor taxa já registrada, com aumento de pouco mais de 1 milhão de pessoas em 12 anos. As taxas de crescimento anual da população diminuíram em todas as unidades regionais¹ da RMSP, fenômeno verificado desde o Censo de 1970, com exceções pontuais conforme indicado na Tabela 2. No último período, a única exceção foi na sub-região Oeste, onde a taxa subiu de 1,01% a.a, em 2010, para 1,18% a.a, em 2022.

Figura 1: Estado de São Paulo e Região Metropolitana



Fonte: https://www.wikiwand.com/pt/Regi%C3%A3o_Metropolitana_de_S%C3%A3o_Paulo

¹ Divisão conforme mapa político da região metropolitana e suas sub-regiões (definida pela Lei Complementar Estadual N° 1.139, de 16 de junho de 2011): Polo: São Paulo; sub-região Norte: Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã; Sub-região Leste: Arujá, Biritiba Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis,

Figura 2: Região Metropolitana de São Paulo- sub-regiões e municípios



Fonte: EMPLASA, Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (PDUI), 2019. Disponível em: https://multimidia.pdui.sp.gov.br/rmsp/docs_pdui/rmsp_docs_pdui_0018_diagnostico_final.pdf

Tabela 1: População Residente na RMSP (1950 - 2022, por sub-região)

RMSP sub região	população total							
	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2022
Norte	39.221	56.615	93.410	152.616	282.162	423.953	517.797	591.324
Leste	148.362	300.376	578.947	1.091.339	1.680.055	2.306.607	2.667.696	2.917.314
Sudeste	212.519	504.416	993.569	1.647.352	2.048.674	2.354.722	2.549.135	2.696.530
Sudoeste	34.160	51.512	137.489	354.299	596.395	812.236	986.638	1.117.115
Oeste	63.673	168.400	390.150	854.714	1.199.076	1.546.933	1.710.945	1.970.059
Polo	2.198.096	3.824.102	5.978.977	8.475.380	9.646.185	10.434.252	11.244.369	11.451.245
RMSP	2.697.981	4.907.381	8.174.512	12.577.680	15.454.538	17.880.703	19.678.590	20.745.609

Fonte: Censos Demográficos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e 2022.

Santa Isabel e Suzano; sub-região Sudeste: Diadema, Mauá, Ribeirão pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul; Sub-região Sudoeste: Cotia, Embu, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra Juquitiba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista; e sub-região Oeste: Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana do Parnaíba.

Tabela 2: Taxas geométricas de crescimento anual da população (2010 - 2022, por sub-região)

RMSP sub região	Taxa geométrica de crescimento anual (TGC)						
	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1991	1991-2000	2000-2010	2010-2022
NORTE	3,74%	5,13%	5,03%	5,75%	7,07%	2,02%	1,11%
LESTE	7,31%	6,78%	6,54%	4,00%	4,91%	1,47%	0,75%
SUDESTE	9,03%	7,01%	5,19%	2,00%	2,45%	0,80%	0,47%
SUDOESTE	4,19%	10,32%	9,93%	4,85%	5,96%	1,96%	1,04%
OESTE	10,21%	8,76%	8,16%	3,13%	3,83%	1,01%	1,18%
POLO	5,69%	4,57%	3,55%	1,18%	1,45%	0,75%	0,15%
RMSP	6,16%	5,24%	4,40%	1,89%	2,32%	0,96%	0,44%

Fonte: Censos Demográficos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e 2022.

No polo, município de São Paulo, a população praticamente dobrou entre 1970 e 2022. A maior taxa de crescimento no período foi entre 1970 e 1980, completando um período de grande migração interna que se iniciou com a industrialização. Nos períodos seguintes, a taxa foi bem menor, e no intervalo entre 2010 e 2022, o crescimento da população paulistana foi de apenas 198 mil pessoas. O crescimento foi maior nos outros municípios da metrópole (taxa de 0,81% ao ano) e sobretudo na macrometrópole (Pasternak e Nakano, 2024).

Na sub-região Norte, que inclui os municípios de Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã, nos últimos 50 anos a população passou de 93 mil moradores para 591.324. As taxas para esta sub-região sempre foram elevadas, próximas a 5% de crescimento ao ano até o ano 2000. Em Francisco Morato, alcançaram 10,30% ao ano entre 1980 e 1991. Neste século, tanto no período de 2000 a 2010 como no seguinte, 2010 a 2022, todas as taxas diminuíram, até mesmo pelo volume populacional. Nota-se que em Cajamar, polo logístico da metrópole, a taxa entre 2010 e 2022 continua alta, de 3,12% ao ano. Em Mairiporã, ultrapassa 1%, mas nos outros 3 municípios é inferior à unidade. A ligação da sub-região Norte com o município da capital é precária: basicamente uma linha ferroviária, que não opera aos domingos (Tabela 3).

Tabela 3: População residente e taxas de crescimento populacional anual por municípios (1970 a 2022, RMSP e sub-região Norte)

Municípios	População						Taxas geométricas de crescimento populacional				
	1970	1980	1991	2000	2010	2022	1970-1980	1980-1991	1991-2000	2000-2010	2010-2022
Caierias	15.563	25.156	39.069	71.221	86.529	95.030	4,92%	4,08%	6,90%	1,97%	0,78%
Cajamar	10.355	21.942	33.736	50.761	64.114	92.689	7,80%	3,99%	4,64%	2,36%	3,12%
Francisco Morato	11.231	28.537	83.885	133.738	154.472	165.139	9,77%	10,30%	5,32%	1,45%	0,56%
Franco da Rocha	36.303	50.794	85.535	108.122	131.604	144.849	3,42%	4,85%	2,64%	1,98%	0,80%
Mairiporã	19.584	27.540	39.937	60.111	80.956	93.617	3,47%	3,44%	4,65%	3,02%	1,22%
Sub região NORTE	93.036	153.969	282.162	423.953	517.675	591.324	5,17%	5,66%	4,63%	2,02%	1,11%

Fonte: Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e 2022.

A sub-região Leste é integrada pelos municípios de Arujá, Biritiba Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano. A sub-região passou de 576 mil habitantes em 1970 para 2,92 milhões em 2022. As taxas se conservaram bastante altas na maioria dos municípios até 2010. Guarulhos, por exemplo, apresentou taxas de 3,62% e 3,49% nos intervalos 1980-1991 e 1991-2000 respectivamente, caindo para 1,31% anuais entre 2000 e 2010 e para 0,46% entre 2010-2022. Mesmo Biritiba Mirim, Salesópolis e Santa Isabel, municípios que ainda conservam algumas características rurais, mostravam taxas elevadas nas décadas anteriores. Já no período 2000-2010, apenas Arujá tinha taxa de crescimento superior a 2% ao ano. E, no intervalo 2010-2022, Poá e Salesópolis têm taxas negativas e apenas Guararema, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes e Suzano apresentam taxas maiores que 1. Trata-se de uma sub-região integrada tanto pela Rodovia Dutra como pela Ayrton Senna - Carvalho Pinto, com traçado paralelo, ligando a capital ao Vale do Paraíba. Este eixo rodoviário passa por indústrias importantes, como a Volkswagen, a G M, a Usiminas, a Embraer e permite acesso ao complexo turístico do Litoral Norte (Tabela 4).

Tabela 4: População residente e taxas de crescimento populacional anual por municípios (1970 a 2022, RMSP e sub-região Leste)

Municípios	População						Taxas geométricas de crescimento populacional				
	1970	1980	1991	2000	2010	2022	1970-1980	1980-1991	1991-2000	2000-2010	2010-2022
Arujá	9.571	17.487	37.622	59.185	74.905	86.678	6,21%	7,21%	5,16%	2,38%	1,22%
Biritiba Mirim	9.033	13.374	17.833	24.653	28.575	29.676	4,00%	2,65%	3,66%	1,49%	0,32%
Ferraz de Vasconcelos	25.134	55.046	96.166	142.377	168.306	179.205	8,15%	5,20%	4,46%	1,69%	0,52%
Guararema	12.638	15.105	17.961	21.904	25.844	31.236	1,80%	1,59%	2,23%	1,67%	1,59%
Gururu-lhos	236.811	532.724	787.866	1.072.717	1.221.979	1.291.784	8,45%	3,62%	3,49%	1,31%	0,46%
Itaquaquecetuba	29.114	73.068	164.957	272.942	321.770	369.275	9,64%	7,68%	5,75%	1,66%	1,15%
Mogi das Cruzes	138.751	197.935	273.175	330.241	387.779	449.955	3,62%	2,97%	2,13%	1,62%	1,25%
Poá	32.373	52.787	76.302	95.801	106.013	103.765	5,01%	3,41%	2,56%	1,02%	-0,18%
Salesópolis	9.557	10.657	11.359	14.357	15.635	15.202	1,10%	0,58%	2,64%	0,86%	-0,23%
Santa Isabel	17.161	29.013	37.975	43.740	50.453	53.174	5,39%	2,48%	1,58%	1,44%	0,44%
Suzano	55.460	101.056	158.839	228.690	262.480	307.364	6,18%	4,20%	4,13%	1,39%	1,32%
Sub região Leste	575.603	1.098.252	1.680.055	2.306.607	2.663.739	2.917.314	6,67%	3,94%	3,58%	1,45%	0,76%

Fonte: Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e 2022.

A sub-região Sudeste cresceu apenas 0,46% ao ano no período. Nos 50 anos de intervalo estudados, sua população aumentou em 1,56 milhões de pessoas, sobretudo entre 1970 e 2000, quando passou de 99 mil habitantes para mais de 2 milhões. Foi a época de implantação do polo automobilístico na região do ABC. A região do ABCD Paulista, que no século XX representava o maior polo industrial do Brasil, foi o primeiro centro da indústria automobilística brasileira, sede de diversas montadoras, e local de construção da indústria petroquímica, principalmente na cidade de Mauá. Essas e outras indústrias se instalaram na região em função das facilidades relacionadas ao escoamento da produção, com destaque para a Via Anchieta - Imigrantes, que liga a

região à área portuária de Santos e, mais recentemente, também o Rodoanel. Em São Bernardo do Campo, localizam-se a Mercedes Benz, a Scania, a Toyota e a Volkswagen e, até recentemente, também a Ford (cuja saída ocasionou a demissão de quase 3 mil trabalhadores). Em São Caetano do Sul, localiza-se a Chevrolet.

Entretanto, nas últimas décadas, muitas plantas industriais deslocaram-se da região, mudando-se para outras regiões do país, ou encerrando suas atividades. A diminuição do parque fabril brasileiro e as recentes crises econômicas, características de uma deseconomia de escala (além da forte presença sindical), a competição pela entrada tanto de novos fabricantes instalados em outros segmentos territoriais, tanto no Brasil como em outros lugares, aproveitando-se da abertura de mercado auxiliam a explicar a perda do dinamismo econômico e a consequente queda nas taxas de crescimento populacional. Notam-se as pequenas taxas de crescimento populacional no período 2010 - 2022 de Santo André, São Bernardo do Campo e Mauá, anteriormente polos industriais - 0,85%, 0,48% e 0,02% ao ano, respectivamente (Tabela 5).

Tabela 5: População residente e taxas de crescimento populacional anual por municípios (1970 a 2022, RMSP e sub-região Sudeste)

Municípios	População						Taxas geométricas de crescimento populacional				
	1970	1980	1991	2000	2010	2022	1970-1980	1980-1991	1991-2000	2000-2010	2010-2022
Diadema	78.914	228.663	305.287	357.064	386.089	393.237	11,23%	2,66%	1,76%	0,78%	0,15%
Mauá	101.700	205.736	294.998	363.392	417.064	418.261	7,30%	3,33%	2,34%	1,39%	0,02%
Ribeirão Pires	29.048	56.530	85.085	104.508	113.068	115.559	6,88%	3,79%	2,31%	0,79%	0,18%
Rio Grande da Serra	8.397	20.091	29.901	37.091	43.974	44.170	9,12%	3,68%	2,42%	1,72%	0,04%
Santo André	418.826	553.077	616.991	649.331	676.407	748.919	2,82%	1,00%	0,57%	0,41%	0,85%
São Bernardo do Campo	201.662	425.611	566.893	703.177	765.463	810.729	7,76%	2,64%	2,42%	0,85%	0,48%
São Caetano do Sul	150.130	163.086	149.519	140.159	149.263	165.655	0,83%	-0,79%	-0,72%	0,63%	0,87%
Sudeste	988.677	1.652.794	2.048.674	2.354.722	2.551.328	2.696.530	5,27%	1,97%	1,56%	0,81%	0,46%

Fonte: Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e 2022

A sub-região Sudoeste compreende os municípios de Cotia, Embu das Artes, Embu Guaçu, Itapecerica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista. É servida tanto pela Rodovia Régis Bittencourt (BR 116), que vai para o sul, passando por Taboão da Serra, Juquitiba e São Lourenço, como pela Rodovia Raposo Tavares, que vai até Sorocaba, passando por Osasco, Cotia, Vargem Grande Paulista e São Roque. A sub-região Sudoeste teve um aumento de 1,97% ao ano entre 2000 e 2010. Nos últimos 50 anos, cresceu mais de 980 mil pessoas. Seu maior crescimento em números absolutos se deu no intervalo entre 1991 e 1980, quando aumentou em 238,4 mil moradores. Entre 1991 e 2000, sua população cresceu 223 mil pessoas e entre 2010 e 2000, 175 mil. No último período, o aumento absoluto foi de apenas 130 mil pessoas. O único município com taxa de crescimento alto (2,60% anuais) no período 2010 - 2022 foi Cotia. Entre os outros, apenas São Lourenço da Serra, município ainda bastante rural, mostrou taxa acima de 1%. Todos os outros apresentaram taxas inferiores à unidade, sendo que a de Juquitiba foi negativa (Tabela 6).

Tabela 6: População residente e taxas de crescimento populacional anual por municípios (1970 a 2022, RMSP e sub-região Sudoeste)

Municípios	População						Taxas geométricas de crescimento populacional				
	1970	1980	1991	2000	2010	2022	1970-1980	1980-1991	1991-2000	2000-2010	2010-2022
Cotia	30.924	62.948	107.453	148.987	201.150	273.640	7,37%	4,98%	3,70%	3,05%	2,60%
Embu das Artes	18.141	95.800	155.990	207.663	240.230	250.720	18,11%	4,53%	3,23%	1,47%	0,36%
Embu-Guaçu	10.280	21.038	36.277	56.916	62.769	66.970	7,42%	5,08%	5,13%	0,98%	0,54%
Itapecerica da Serra	25.314	60.473	93.146	129.685	152.614	158.522	9,10%	4,01%	3,75%	1,64%	0,32%
Juquitiba	7.267	12.497	19.969	26.459	28.737	27.404	5,57%	4,35%	3,18%	0,83%	-0,40%
São Lourenço da Serra	...	...	...	12.199	13.973	15.984				1,37%	1,13%
Taboão da Serra	40.945	97.656	160.084	197.644	244.528	273.542	9,08%	4,60%	2,37%	2,15%	0,94%
Vargem Grande Paulista	...	...	15.870	32.683	42.997	50.333			8,36%	2,78%	1,32%
Sudoeste	132.871	350.412	588.789	812.236	986.998	1.117.115	10,18%	4,83%	3,64%	1,97%	1,04%

Fonte: Censos Demográficos de 1970,1980, 1991, 2000 ,2010 e 2022

Na sub-região Oeste, computam-se os municípios de Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana do Parnaíba. Foi a sub-região com maior taxa de crescimento populacional no período entre 2010 e 2022, passando de meros 37.808 moradores em 1970 para 316.473 em 2022. Chama a atenção o enorme crescimento de Santana do Parnaíba, de 2,94% anuais, além do crescimento de Barueri, de 2,31% ao ano. Em Santana do Parnaíba, em 50 anos o município ganhou mais de 150 mil moradores, ou seja, multiplicou em 30 vezes a sua população. Uma das explicações seria a construção em massa de unidades habitacionais do Programa Minha casa Minha Vida (MCMV) no município. Barueri também apresenta taxa alta, resultante tanto de unidades de alto padrão em condomínio fechado como de casas populares. A sub-região Oeste é acessível pela rodovia Castelo Branco (BR 374), a chamada Rodovia do Oeste, ligando o município de São Paulo ao centro-oeste paulista. Ela fornece acesso ao Rodoanel, Alphaville e Tamboré, Carapicuíba, Barueri, Osasco, Santana do Parnaíba, Itapevi, Jandira e Sorocaba (Tabela 7).

Tabela 7: População residente e taxas de crescimento populacional anual por municípios (1970 a 2022, RMSP e sub-região Oeste)

Municípios	População						Taxas geométricas de crescimento populacional				
	1970	1980	1991	2000	2010	2022	1970-1980	1980-1991	1991-2000	2000-2010	2010-2022
Barueri	37.808	75.338	130.799	208.281	240.749	316.473	7,14%	5,14%	5,31%	1,46%	2,31%
Carapicuíba	54.873	185.822	283.661	344.596	369.584	387.121	12,97%	3,92%	2,19%	0,70%	0,39%
Itapevi	27.569	53.442	107.976	162.433	200.769	232.513	6,84%	6,60%	4,64%	2,14%	1,23%
Jandira	12.499	36.043	62.697	91.807	108.344	118.045	11,17%	5,16%	4,33%	1,67%	0,72%
Osasco	283.073	474.544	568.225	652.593	666.740	743.432	5,30%	1,65%	1,55%	0,21%	0,91%
Pirapora do Bom Jesus	3.694	4.814	7.956	12.395	15.733	18.370	2,68%	4,67%	5,05%	2,41%	1,30%
Santana do Parnaíba	5.390	10.098	37.762	74.828	108.813	154.105	6,48%	12,74%	7,89%	3,82%	2,94%
Oeste	424.906	840.101	1.199.076	1.546.933	1.710.732	1.970.059	7,05%	3,29%	2,87%	1,01%	1,18%

Fonte: Censos Demográficos de 1970, 1980, 19991, 2000, 2010 e 2022.

Sumarizando, as taxas de crescimento são maiores nos outros municípios que no polo. Em 2022, a razão de crescimento entre as taxas da periferia (outros municípios) e do polo atingiu seu máximo: 5,4. Até então, a maior proporção havia acontecido no período entre 1991 e 2000, quando o crescimento populacional nos demais municípios metropolitanos foi 3,2 vezes maior que no polo.

Ao que se deve este menor crescimento metropolitano em São Paulo? Algumas hipóteses se colocam, entre elas as mortes causadas pela pandemia de Covid-19, as mortes causadas pela epidemia de Zika alguns anos antes, a saída de jovens da metrópole pelo enfraquecimento da economia, a queda da natalidade e da fecundidade maior do que as esperadas, a expansão do *home office*, que estimulou a busca de moradias em locais mais tranquilos, menos densos e mais baratos. Pela Tabela 2, observa-se que as maiores taxas de crescimento se dão em regiões menos densas, como as sub-regiões Oeste e Norte. Municípios onde a terra é mais barata, como Cajamar, no Norte, onde houve grande volume de lançamentos de unidades do MCMV, mostram taxas elevadas (3,12% a.a entre 2010 e 2022); e Cotia, a Sudoeste, com taxa de 2,60% anuais. Chama a atenção a taxa de crescimento de Santana do Parnaíba entre 2010 e 2022, de 2,94% anual. Mas esta taxa corresponde a um aumento populacional de apenas 8.387 pessoas. Santana do Parnaíba é um município pequeno, com taxas elevadas desde o período entre 1991 e 2000, quando crescia a quase 8% ao ano. Na década de 2000 a 2010, atingiu a taxa de 3,82% a.a.

Domicílios

Por outro lado, o Censo Demográfico de 2022 mostrou que o número de domicílios cresceu a taxas muito maiores que a população. Para o Brasil como um todo, a quantidade de domicílios particulares permanentes aumentou de 57.324.167 em 2010 para 72.446.745 em 2022, a uma taxa de 2,81% anual, bem maior que a taxa de incremento da população brasileira, de 0,52% ao ano. Para a

Região Metropolitana de São Paulo, a taxa de crescimento domiciliar foi de 1,93% ao ano entre 2010 e 2022, exatamente a mesma que entre 2000 e 2010, bem superior à taxa de crescimento populacional, de 0,97% ao ano no período 2000-2010 e 0,44% ao ano no período 2010-2022. Se, nos anos 2000, a taxa domiciliar era 1,98 vezes maior que a populacional, nos anos 2010-2022 esta razão subiu para 4,40. Em números absolutos, a população da RMSP aumentou 1.059.612 pessoas no intervalo entre 2010 e 2022 e a de unidades domiciliares, 1.556.824 unidades residenciais.

Tabela 8: Taxas de crescimento populacional e domiciliar (2000 a 2022, segundo sub-região metropolitana)

Sub região	População		Domicílios	
	2000-2010	2010-2022	2000-2010	2010-2022
NORTE	2,02%	1,11%	2,78%	3,02%
LESTE	1,45%	0,76%	2,19%	2,38%
SUDESTE	0,81%	0,46%	1,80%	1,95%
SUDOESTE	1,97%	1,04%	3,01%	2,81%
OESTE	1,01%	1,18%	2,04%	2,60%
POLO	0,76%	0,15%	1,78%	1,60%
RMSP	0,97%	0,44%	1,93%	1,93%

Fonte: Censos Demográficos de 2000, 2010 e 2022.

Nota-se que, em todas as sub-regiões, as taxas de crescimento domiciliar ultrapassaram as de crescimento populacional, desde o ano 2000. A maior razão entre as taxas domiciliares e populacionais encontra-se no polo, onde o crescimento domiciliar foi 11 vezes maior que o populacional. Na região Sudeste (Grande ABCD) a razão também foi alta, de 4,22. Nas outras sub-regiões, com renda média mais baixa, esta razão variou entre 2,20 (sub-região Oeste) e 3,13 (sub-região Leste). Trata-se de um fenômeno nacional e regional, que

culmina com uma densidade domiciliar cada vez menor. Ou seja, têm-se mais domicílios, mas onde estão morando, em média, menos pessoas. Essa constatação sinaliza para uma tendência já verificada em anos anteriores segundo a qual os novos habitantes das cidades se distribuem em domicílios que se formam em ritmo mais acelerado e possuem números menores de moradores. Esse índice impacta a política habitacional.

Tabela 9: Densidade domiciliar (2000 a 2022, segundo sub-região metropolitana)

Sub-região	hab/domicílio		
	2000	2010	2022
NORTE	3,88	3,60	2,88
LESTE	3,77	3,50	2,89
SUDESTE	3,56	3,22	2,70
SUDOESTE	3,87	3,49	2,83
OESTE	3,72	3,36	2,85
POLO	3,49	3,16	2,66
RMSP	3,58	3,25	2,73

Fonte: Censos Demográficos de 2000, 2010 e 2022.

Além da diminuição da densidade domiciliar, nota-se também, em todas as sub-regiões da RMSP, um aumento percentual dos domicílios sem ocupação: para a metrópole como um todo, o percentual de domicílios não ocupados passou de 9,08% em 2010 (correspondente a 609.452 unidades residenciais) para 13,12% (equivalente a 1.147.570 unidades residenciais) em 2022. Ou seja, um aumento de mais 538 mil unidades não ocupadas. Este aumento foi mais significativo nas unidades vagas (974.311 em 2022 e 490.680 em 2010, ou seja, um aumento de 483.631 casas) que em relação aos domicílios de uso ocasional (173.259 em 2022 e 118.772 em 2010, aumento de apenas 54.487 unidades).

Tabela 10: Domicílios sem ocupação, vagos e de uso ocasional (2010 e 2022, segundo sub-região da RMSP, termos absolutos)

Sub-regiões RMSP	2022				2010			
	Domicílios particulares permanentes				Domicílios particulares permanentes			
	Total	Sem ocupação	Vago	Uso ocasional	Total	Sem ocupação	Vago	Uso ocasional
POLO	4.983.391	675.826	589.020	86.806	3.395.645	353.666	293.621	60.045
NORTE	240.962	35.516	23.311	12.205	164.344	16.041	9.213	6.828
LESTE	1.157.839	155.352	124.587	30.765	871.217	92.189	69.694	22.495
SUDESTE	1.121.207	123.506	110.490	13.016	866.883	70.693	61.278	9.415
SUDOESTE	473.460	78.653	57.375	21.278	325.971	39.162	25.415	13.747
OESTE	768.672	78.717	69.528	9.189	546.563	37.701	31.459	6.242
RMSP	8.745.531	1.147.570	974.311	173.259	6.710.623	609.452	490.680	118.772

Fonte: Censo Demográfico de 2010 e 2022

Tabela 11: Domicílios sem ocupação, vagos e de uso ocasional (2010 e 2022, segundo sub-região da RMSP, termos relativos)

Sub-regiões da RMSP	2022			2010		
	Sem ocupação	Vagos	Uso ocasional	Sem ocupação	Vagos	Uso ocasional
POLO	13,56%	11,82%	1,74%	8,99%	7,46%	1,53%
NORTE	14,74%	9,67%	5,07%	9,76%	5,61%	4,15%
LESTE	13,42%	10,76%	2,66%	10,58%	8,00%	2,58%
SUDESTE	11,02%	9,85%	1,16%	8,15%	7,07%	1,09%
SUDOESTE	16,61%	12,12%	4,49%	12,01%	7,80%	4,22%
OESTE	10,24%	9,05%	1,20%	6,90%	5,76%	1,44%
RMSP	13,12%	11,14%	1,98%	9,08%	7,31%	1,77%

Fonte: Censos Demográficos de 2010 e 2022

O domicílio permanente ocupado de uso ocasional aparece com frequência em locais de veraneio, como segunda residência. Na Região Metropolitana de São Paulo, esta segunda residência é pouco frequente: aparece em São Lourenço da Serra (onde 19,42% das unidades residenciais são classificadas como

uso ocasional em 2022), em Mairiporã (com quase 17%), Guararema (15,62%) e em municípios com zonas rurais (Juquitiba, Salesópolis, Santa Isabel e Biritiba Mirim).

O maior aumento de domicílios sem ocupação se deu na sub-região Norte, com 51% de aumento, seguido pelo Polo, com 50,8% de aumento. Na sub-região Oeste, o aumento também foi expressivo, de 48%. Nas sub-regiões Sudeste e Sudoeste, ficou em torno de 43% (35,2% na Sudeste e 33,8% na Sudoeste). O menor aumento dos domicílios sem ocupação foi na sub-região Leste (26,8%).

A análise específica de cada sub-região na RMSP aponta diferentes hipóteses para este crescimento. Por exemplo, no município de São Paulo, em 2022 as proporções de domicílios sem ocupação cresceram muito em distritos centrais como República (17,75% em 2010 e 26,79% em 2022), Jardim Paulista (17,67% em 2010 e 24,11% em 2022), Bela Vista (16,14% em 2010 e 23,55% em 2022), Sé (14,39% em 2010 e 23,26% em 2022) e Consolação (17,87% em 2010 e 23,22% em 2022) (Pasternak e Nakano, 2024). Na periferia, a proporção de domicílios sem ocupação também aumentou, mas de forma menos candente.

Não temos dados intra urbanos para as outras sub-regiões, mas pode ser feita uma aproximação pelos seus municípios componentes.

Na sub região Leste, por exemplo, a taxa de crescimento domiciliar foi 3,2 vezes maior que a taxa de crescimento populacional, fenômeno que se repetiu em toda a metrópole. Para um total de 871.217 domicílios permanentes, tem-se um total populacional de 2.917.314 moradores, perfazendo uma densidade domiciliar de 3,35 habitantes por domicílio. A proporção de domicílios permanentes não ocupados subiu de 10,58% das unidades habitacionais em 2010 para 13,42% em 2022. A Tabela 12 mostra estes dados por município. Percebe-se que os municípios mais rurais, como Biritiba Mirim, Guararema, Salesópolis e Santa Isabel, apresentam grande proporção de domicílios sem ocupação, tanto em 2010 como em 2022. Abandono de zona rural, chácaras vazias, casas deterioradas? Houve aumento, mas não tão significativo, a não ser

em Salesópolis. Nos outros municípios percebe-se aumento de proporção de domicílios sem ocupação significativo, a não ser em Suzano. Dois dos maiores aumentos, de 44%, foram em Poá e em Itaquaquecetuba. Em Guarulhos, o aumento foi da ordem de 30%.

Tabela 12: Taxas de crescimento populacional e domiciliar e proporção de domicílios sem ocupação (2010 a 2022, sub-região Leste da RMSP)

Município	taxa de crescimento 2010-2022		% domicílios sem ocupação	
	populacional	domiciliar	2010	2022
Arujá	0,80%	2,98%	10,97%	14,44%
Biritiba Mirim	0,32%	1,98%	25,02%	26,46%
Ferraz de Vasconcelos	0,53%	2,24%	9,09%	11,78%
Guararema	1,59%	2,94%	27,79%	27,40%
Guarulhos	0,46%	2,14%	9,54%	12,44%
Itaquaquecetuba	1,15%	2,94%	8,11%	11,71%
Mogi das Cruzes	1,26%	2,90%	11,66%	14,64%
Poá	-0,18%	1,69%	6,53%	11,71%
Salesópolis	-0,24%	1,94%	28,20%	34,62%
Santa Isabel	0,44%	2,13%	23,90%	27,91%
Suzano	1,32%	2,43%	10,40%	10,80%
LESTE	0,75%	2,40%	10,58%	13,42%

Fonte: Censos Demográficos de 2010 e 2022.

Na sub-região Norte, a taxa de crescimento domiciliar também foi superior à populacional (2,92 vezes), sobretudo em Francisco Morato, onde atingiu 4,67 vezes a populacional. Para a sub-região Norte como um todo, em 2010 tínhamos 164.217 domicílios particulares permanentes, e em 2022, 240.885, com diminuição da densidade domiciliar de 3,15 pessoas por domicílio para 2,45 pessoas por domicílio. A proporção de domicílios sem ocupação cresceu de 9,77% em 2010 para 14,74% em 2022, com aumento de mais de 50%. Chama a

atenção que o aumento foi maior (mais que 60%) nos municípios mais pobres, Francisco Morato e Franco da Rocha. O uso ocasional ocorre em Mairiporã, onde a proporção de domicílios para este fim aumentou de 13,89% em 2010 para 16,73% em 2022.

Tabela 13: Taxas de crescimento populacional e domiciliar e proporção de domicílios sem ocupação (2010 a 2022, sub-região Norte da RMSP)

Município	taxa de crescimento 2010-2022		% domicílios sem ocupação	
	populacional	domiciliar	2010	2022
Caieiras	0,78%	2,24%	10,02%	11,27%
Cajamar	3,12%	4,96%	11,34%	16,05%
Francisco Morato	0,56%	2,61%	5,27%	8,86%
Franco da Rocha	0,80%	3,06%	7,92%	12,77%
Mariporã	1,22%	3,98%	18,24%	27,12%
NORTE	1,11%	3,24%	9,77%	14,74%

Fonte: Censos Demográficos de 2010 e 2022.

A sub-região Sudeste compreende os municípios do chamado ABCD (Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema), além de Mauá, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires. É uma antiga zona industrial ligada à indústria automotora. Nela, também o crescimento dos domicílios foi quase 5 vezes maior que o crescimento populacional. Sobretudo nos municípios de Mauá e Rio Grande da Serra, com crescimento populacional ínfimo e domiciliar maior que 2%. Em Rio Grande da Serra, o crescimento dos domicílios sem ocupação foi enorme, de mais de 150%. Em Mauá também este crescimento foi expressivo. Em um único município, São Caetano do Sul, verificou-se uma diminuição da proporção de domicílios vazios, embora com aumento absoluto de mais de 1300 unidades.

Para a sub-região como um todo, a proporção de domicílios sem ocupação aumentou quase 35%, passando de 7,07%

em 2010 para 11,02% em 2022. Assim, num total de 1.121.207 unidades de moradia, em 2022, 110.390 estavam sem uso. O uso ocasional é pequeno nos municípios desta sub-região, apenas 1,16% em 2022.

Tabela 14: Taxas de crescimento populacional e domiciliar e proporção de domicílios sem ocupação (2010 a 2022, sub-região Sudeste da RMSP)

Município	taxa de crescimento 2010-2022		% domicílios sem ocupação	
	populacional	domiciliar	2010	2022
Diadema	0,15%	2,21%	5,55%	10,38%
Mauá	0,02%	2,11%	5,73%	10,73%
Ribeirão Pires	0,18%	1,75%	6,41%	6,99%
Rio Grande da Serra	0,04%	2,16%	4,74%	12,18%
Santo André	0,85%	2,47%	10,30%	13,03%
São Bernardo do Campo	0,48%	2,07%	8,11%	9,73%
São Caetano do Sul	0,87%	1,68%	12,64%	12,27%
SUDESTE	0,46%	2,17%	8,16%	11,02%

Fonte: Censos Demográficos de 2010 e 2022.

A sub-região Sudoeste, como as outras, também apresenta um crescimento domiciliar maior que o populacional, da ordem de 3,04 vezes. Ela tem uma especificidade: um município com perda populacional, Juquitiba, e outro com proporção de domicílios sem ocupação praticamente igual em 2010 e 2022 (Cotia), embora os números absolutos de 2010 sejam inferiores aos de 2022 (14.495 em 2010 e 23.229 em 2022). O número total de domicílios da sub-região alcançou, em 2022, mais de 493 mil, dos quais quase 77 mil estavam vagos. Em Itapeperica da Serra, Juquitiba e São Lourenço a proporção de unidades residenciais sem ocupação era alta, sobretudo pelos domicílios de uso ocasional (28% em Juquitiba, 20% em São Lourenço e 10% em Itapeperica da Serra). São Lourenço e Itapeperica são locais de chácaras de lazer e casas de campo. Já Juquitiba é município bastante rural.

Tabela 15: Taxas de crescimento populacional e domiciliar e proporção de domicílios sem ocupação (2010 a 2022, sub-região Sudoeste da RMSP)

Município	taxa de crescimento 2010-2022		% domicílios sem ocupação	
	populacional	domiciliar	2010	2022
Cotia	2,60%	4,07%	19,51%	19,49%
Embu das Artes	0,36%	2,84%	5,54%	13,04%
Embu Guaçu	0,53%	8,91%	11,24%	21,64%
Itapeperica da Serra	0,33%	36,24%	8,91%	16,12%
Juquitiba	-0,39%	28,96%	36,24%	41,49%
São Lourenço da Serra	1,12%	6,78%	28,96%	32,14%
Taboão da Serra	0,93%	14,96%	6,78%	10,80%
Vargem Grande Paulista	1,33%	2,99%	14,96%	16,07%
SUDOESTE	1,04%	3,16%	12,01%	16,61%

Fonte: Censos Demográficos de 2010 e 2022.

Na sub-região Oeste, o crescimento domiciliar foi 2,45 maior que o populacional. Chama a atenção que em Carapicuíba esse crescimento foi 5,73 vezes o populacional. A população do município cresceu apenas 17.628 moradores no período de 12 anos, enquanto o seu parque domiciliar aumentou 35.074 unidades. A proporção de domicílios sem ocupação cresceu 55% no período 2010 -2022, enquanto a população cresce 4,75%. Jandira, outro subúrbio dormitório, também mostrou fraco crescimento populacional e vigorosos crescimento domiciliar.

O número total de unidades habitacionais na sub-região era de 768.672, dos quais quase 79 mil estavam desocupados. Chama a atenção o percentual de unidades sem ocupação em Pirapora do Bom Jesus: já em 2010 era de 19,77% e em 2022 a proporção se conserva, em 19,98%. São sobretudo unidades residenciais vagas, já que a proporção de unidades de uso ocasional se conservou perto dos 10%. Em Santana de Parnaíba, a proporção de domicílios sem ocupação se conservou em 11%. Nos outros municípios da sub-região, nota-se aumento do percentual de domicílios desocupados, que chega a dobrar em Jandira.

Tabela 16: Taxas de crescimento populacional e domiciliar e proporção de domicílios sem ocupação (2010 a 2022, sub-região Oeste da RMSP)

Município	taxa de crescimento 2010-2022		% domicílios sem ocupação	
	populacional	domiciliar	2010	2022
Barueri	1,31%	3,99%	11,72%	7,37%
Carapicuíba	0,39%	2,23%	9,14%	5,89%
Itapevi	1,23%	3,13%	10,03%	8,32%
Jandira	0,72%	2,61%	11,24%	6,32%
Osasco	0,91%	2,52%	9,56%	5,84%
Pirapora do Bom Jesus	1,30%	2,76%	19,77%	19,98%
Santana do Parnaíba	2,94%	4,29%	11,56%	11,52%
OESTE	1,18%	2,89%	10,24%	6,90%

Fonte: Censos de 2010 e 2022.

Podemos sintetizar as tendências populacionais e domiciliares mais importantes da região Metropolitana de São Paulo da seguinte forma:

- No intervalo entre 2010 e 2022, a taxa de crescimento populacional na região metropolitana foi de apenas 0,44% ao ano, com aumento em números absolutos de pouco mais de 1 milhão de habitantes em 12 anos. Em 2022, o total populacional para RMSP foi de 20.743.587 habitantes;
- As taxas de crescimento populacional diminuíram em todas as sub-regiões, com exceção da sub-região Oeste, onde essa taxa foi de 1,18% ao ano entre 2010 e 2022;
- O crescimento no Polo foi pífio, de apenas 198 mil pessoas no período 2010-2022. Na sub-região Norte, após o crescimento alto até o ano 2000, as taxas caíram para 2,02% entre 2000 e 2010 e para 1,11% ao ano entre 2010 e 2022. A Sub -região Leste é populosa, com quase 3 milhões de moradores, e apresentou também taxas altas até o ano 2000. No Sudeste, as taxas no período

2010 - 2022 ficaram baixas, de 0,46% anuais. A sub-região Sudoeste apresentou um crescimento de 1,97% ao ano entre 2000 e 2010 e de 1,04% ao ano entre 2010 e 2022, enquanto a sub-região Oeste foi a única com taxa de crescimento mais elevada entre 2010 e 2022 (1,18% anuais), quando comparada à taxa entre 2000 - 2010 (1,01% ao ano);

- A densidade domiciliar diminuiu em toda a RMSP para um valor menor que 3 moradores por domicílio;
- O crescimento domiciliar é maior que o crescimento populacional desde o ano 2000, em todas as sub-regiões: entre 2000 e 2010, a taxa de crescimento populacional foi de 0,97% ao ano e a domiciliar, de 1,93% ao ano. Entre 2010 e 2022, essas taxas foram, respectivamente, 0,44% e 1,93%. No último período, a população cresceu 1.059.612 pessoas e as unidades residenciais, 1.556.824;
- A proporção de domicílios sem ocupação subiu de 9,08% em 2010 para 13,12% em 2022, sobretudo no Polo e na sub-região Norte. Isso equivale a 1.147.570 unidades residenciais sem ocupação.

População da RMSP: distribuição etária e por sexo

A estrutura etária da população metropolitana acusou forte envelhecimento. Entre 2010 e 2022, a população com 60 anos e mais teve o seu peso multiplicado por 1,53: em 2010 a proporção de idosos era de 10,66% do total populacional, já em 2022 atinge 16,36%. No município da capital paulista, a proporção de idosos, já alta em 2010 (17,04% da população municipal), cresce ainda mais, para 17,67%. No município de São Paulo, isso significou um aumento de 685 mil idosos na década, maior que o aumento nos outros municípios, de 60 anos e mais. A Tabela 17 detalha a diferença na estrutura etária da capital e dos outros municípios da RMSP.

O Índice de Envelhecimento da população da RMSP subiu de 49 idosos (60 anos e mais) para cada 100 jovens (entre 0 e 14 anos) em 2010 para 85 idosos para cada 100 jovens em 2022. No município da capital, atingiu o valor de 103 idosos para cada 100 jovens (em 2022 contabilizou-se 1.953.306 crianças de até 15 anos para 2.023.060 idosos de 60 anos e mais).

Nos outros municípios da metrópole, o índice de envelhecimento foi menos acentuado em 2022, de 75 idosos para cada 100 crianças, mas maior que o de 2010, de 59 idosos para cada 100 crianças. No Estado de São Paulo como um todo, a população está também bastante envelhecida, com 96 idosos para cada 100 jovens entre 0 e 15 anos.

Para o Brasil como um todo, o índice de envelhecimento em 2022 foi de 80 idosos para cada 100 crianças entre 0 e 15 anos. Este índice varia bastante por região brasileira: 41 idosos para cada 100 crianças no Norte, 69 para cada 100 no Nordeste, 98 para cada 100 no Sudeste, 95 para cada 100 no Sul e 64 idosos para cada 100 jovens no Centro Oeste.

Tabela 17: Estrutura etária resumida da Região Metropolitana de São Paulo, município de São Paulo e outros municípios da RMSP (2010 e 2022)

IDADE	RMSP		POLO		OUTROS MUNICIPIOS	
	2022	2010	2022	2010	2022	2010
0 a 14	18,05%	21,93%	17,06%	17,36%	19,27%	23,54%
14 a 29	21,56%	26,31%	21,38%	21,76%	21,98%	26,91%
30 a 59	43,94%	41,10%	43,89%	44,67%	44,01%	40,55%
60 e mais	16,36%	10,66%	17,67%	17,04%	14,74%	9,00%

Fonte: Censos Demográficos de 2010 e 2022.

Entre as diversas sub-regiões da RMSP, há diferenças na estrutura etária, que se manifestam já em 2010 e se acentuam em 2022. Em 2010, a sub-região Sudoeste possuía a maior proporção de população infantil entre as sub-re-

giões: 25,40% do total populacional. Em 2022, ela continua sendo a que lidera a proporção de população infantil, mas já com percentual diminuído, para 21,66%. Nas outras sub-regiões, também se percebe uma maior proporção de idosos, quando comparada à de 2010. E, no Sudoeste, se deu a maior razão entre as proporções de 2022 e 2010. O perfil etário da sub-região Sudeste (Grande ABC) é o que mais se assemelha ao da capital.

Tabela 18: Estrutura etária resumida das sub-regiões da Região Metropolitana de São Paulo (2010 e 2022)

IDADE	LESTE		OESTE		NORTE		SUDESTE		SUDOESTE	
	2022	2010	2022	2010	2022	2010	2022	2010	2022	2010
0 a 14	20,10%	24,86%	19,89%	23,51%	20,59%	25,36%	11,18%	20,82%	21,66%	25,40%
15 a 59	65,90%	66,73%	66,51%	67,98%	66,51%	67,18%	65,56%	68,28%	70,45%	67,04%
60 e mais	14,01%	8,41%	13,60%	8,51%	13,17%	7,55%	17,27%	10,90%	14,25%	7,56%

Fonte: Censos Demográficos de 2010 e 2022.

Em relação ao sexo, a RMSP apresenta um índice de masculinidade de 90 homens para cada 100 mulheres em 2022. Este índice variava entre o polo, com 88,8 homens para cada 100 mulheres e os outros municípios, com 93 homens para cada 100 mulheres. O polo é mais feminino e com idade mais avançada que os outros municípios.

Entre as sub-regiões, também se notam diferenças entre a razão de sexos: a Norte, com 97 homens para cada 100 mulheres, é a com maior equilíbrio entre a proporção de homens e mulheres. A Sudoeste e a Leste mostram 93 homens para cada 100 mulheres, a Sudeste 91 e a Oeste 92.

As tabelas 19 e 20 mostram a distribuição por idade e sexo da Região Metropolitana de São Paulo em 2010 e 2022.

**Tabela 19: população por idade e sexo
na Região Metropolitana de São Paulo (2010)**

Idade	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
0 a 4	665.324	642.329	1.307.653	3,38%	3,26%	6,64%
5 a 9	711.052	687.070	1.398.122	3,61%	3,49%	7,10%
10 a 14	815.122	796.749	1.611.871	4,14%	4,05%	8,19%
15 a 19	778.399	775.746	1.554.145	3,95%	3,94%	7,90%
20 a 24	874.393	884.602	1.758.995	4,44%	4,49%	8,94%
25 a 29	908.091	957.101	1.865.192	4,61%	4,86%	9,48%
30 a 34	841.063	911.673	1.752.736	4,27%	4,63%	8,90%
35 a 39	745.188	812.482	1.557.670	3,79%	4,13%	7,91%
40 a 44	684.323	747.361	1.431.684	3,48%	3,80%	7,27%
45 a 49	600.497	688.740	1.289.237	3,05%	3,50%	6,55%
50 a 54	524.156	614.103	1.138.259	2,66%	3,12%	5,78%
55 a 59	419.477	501.228	920.705	2,13%	2,55%	4,68%
60 a 64	308.994	386.337	695.331	1,57%	1,96%	3,53%
65 a 69	209.957	274.949	484.906	1,07%	1,40%	2,46%
70 a 74	151.932	216.546	368.478	0,77%	1,10%	1,87%
75 a 79	98.523	157.727	256.250	0,50%	0,80%	1,30%
80 a 84	60.635	111.860	172.495	0,31%	0,57%	0,88%
85 a 89	25.767	55.490	81.257	0,13%	0,28%	0,41%
90 e mais	10.712	28.277	38.989	0,05%	0,14%	0,20%
total	9.433.605	10.250.370	19.683.975	47,93%	52,07%	100,00%

Fonte: Censo Demográfico de 2010.

Como se nota, as proporções de crianças nos grupos etários mais jovens diminuíram sensivelmente entre 2010 e 2022: no grupo mais jovem a redução foi de 16%, no grupo etário entre 5 e 9 anos foi de 9,98% e no grupo entre 10 a 14 anos, de 24%. De outro lado, os percentuais referentes à população mais idosa aumentaram: em 2010, a população com 70 anos e mais era 4,66% do total da metrópole, enquanto em 2022 alcançou 7,26%, com um aumento de quase 56%.

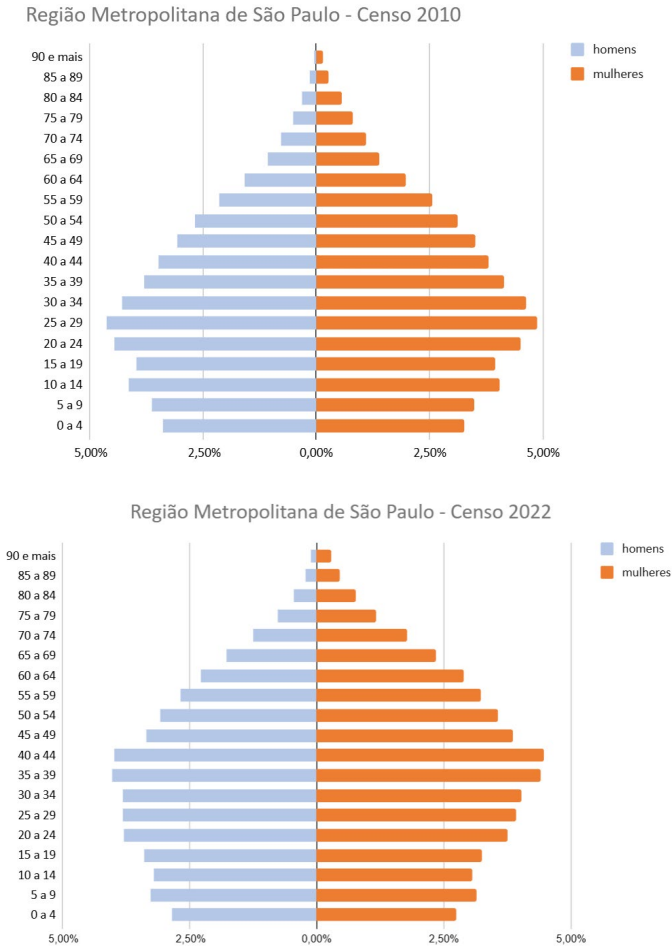
**Tabela 20: população por idade e sexo
na Região Metropolitana de São Paulo
(2022)**

Idade	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
0 a 4	582.360	562.492	1.144.852	2,84%	2,74%	5,58%
5 a 9	668.368	643.510	1.311.878	3,26%	3,14%	6,39%
10 a 14	655.964	628.733	1.284.697	3,20%	3,06%	6,26%
15 a 19	693.793	665.229	1.359.022	3,38%	3,24%	6,62%
20 a 24	778.365	769.814	1.548.179	3,79%	3,75%	7,55%
25 a 29	780.165	801.527	1.581.692	3,80%	3,91%	7,71%
30 a 34	779.767	826.831	1.606.598	3,80%	4,03%	7,83%
35 a 39	823.284	901.700	1.724.984	4,01%	4,39%	8,41%
40 a 44	816.779	914.030	1.730.809	3,98%	4,45%	8,44%
45 a 49	687.549	788.795	1.476.344	3,35%	3,84%	7,20%
50 a 54	630.155	728.861	1.359.016	3,07%	3,55%	6,62%
55 a 59	549.837	662.953	1.212.790	2,68%	3,23%	5,91%
60 a 64	465.570	592.945	843.772	2,27%	2,89%	4,11%
65 a 69	361.676	482.096	843.772	1,76%	2,35%	4,11%
70 a 74	257.479	363.089	620.568	1,25%	1,77%	3,02%
75 a 79	155.721	240.769	396.490	0,76%	1,17%	1,93%
80 a 84	93.435	159.098	252.533	0,46%	0,78%	1,23%
85 a 89	45.519	93.009	138.528	0,22%	0,45%	0,68%
90 e mais	21.995	58.658	80.653	0,11%	0,29%	0,39%
total	9.847.781	10.884.139	20.517.177	48,00%	53,05%	100,00%

Fonte: Censo Demográfico de 2022.

As transformações indicadas pelas Tabelas 19 e 20 podem ser melhor compreendidas por meio das pirâmides etárias abaixo:

Figura 3: Pirâmides etária da Região Metropolitana de São Paulo (2010 e 2022)



As pirâmides etária acima indicam características importantes do processo de transição demográfica na região metropolitana de São Paulo: redução da proporção dos grupos etários mais novos, alargamento das barras referentes à população adulta e aumento da proporção dos grupos etários mais idosos, sobretudo a partir dos 65 anos na população feminina. O grupo etário mais expressivo deixa de ser o entre 25 a 29 anos tanto para homens como mulheres e se torna o entre 35 a 39 anos para homens e 40 a 44 anos para as mulheres, entre 2010 e 2022.

Em relação à população do município de São Paulo, o envelhecimento já vinha se dando de forma acentuada nas décadas anteriores. Assim, a diferença entre as proporções de crianças entre 0 e 4 anos em 2010 (5,33%) e 2022 (5,24%) não é tão grande: -1,73%. A proporção de pessoas com mais de 70 anos em 2010 alcançava 5,44% do total, que subiu para 8,08%, num aumento de 48,45%. Percebe-se um crescimento de quase 313 mil idosos com 70 anos e mais num crescimento total de 198 mil moradores. Assim, todo o aumento populacional, de certa forma, foi de idosos, contrabalançado pelo decréscimo dos jovens e adultos.

As tabelas 21 e 22 mostram a distribuição por idade e sexo para o município da capital em 2010 e 2022.

Tabela 21: População por idade e sexo no município de São Paulo (2010)

Idade	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
0 a 4	361.709	349.218	710.927	3,21%	3,10%	5,33%
5 a 9	385.672	372.607	758.279	3,43%	3,31%	6,06%
10 a 14	438.356	429.074	867.430	3,90%	3,81%	5,96%
15 a 19	420.552	421.705	842.257	3,74%	3,75%	6,41%
20 a 24	489.432	502.227	991.659	4,35%	4,46%	7,51%
25 a 29	519.694	554.889	1.074.583	4,62%	4,93%	7,85%
30 a 34	481.258	528.818	1.010.076	4,28%	4,70%	7,90%
35 a 39	423.024	465.660	888.684	3,76%	4,14%	8,38%
40 a 44	385.172	427.807	812.979	3,42%	3,80%	8,42%
45 a 49	342.042	400.678	742.720	3,04%	3,56%	7,22%
50 a 54	301.852	365.806	667.658	2,68%	3,25%	6,69%
55 a 59	243.863	304.250	548.113	2,17%	2,70%	6,06%
60 a 64	183.012	240.043	423.055	1,63%	2,13%	5,39%
65 a 69	127.020	175.318	302.338	1,13%	1,56%	4,36%
70 a 74	95.214	142.087	237.301	0,85%	1,26%	3,29%
75 a 79	64.324	106.645	170.969	0,57%	0,95%	2,18%
80 a 84	41.305	78.206	119.511	0,37%	0,69%	1,06%
85 a 89	17.737	39.468	57.205	0,16%	0,35%	0,51%
90 e mais	7.394	20.365	27.759	0,07%	0,18%	0,25%
total	5.328.632	5.924.871	11.253.503	47,35%	52,65%	100,00%

Fonte: Censo Demográfico de 2010.

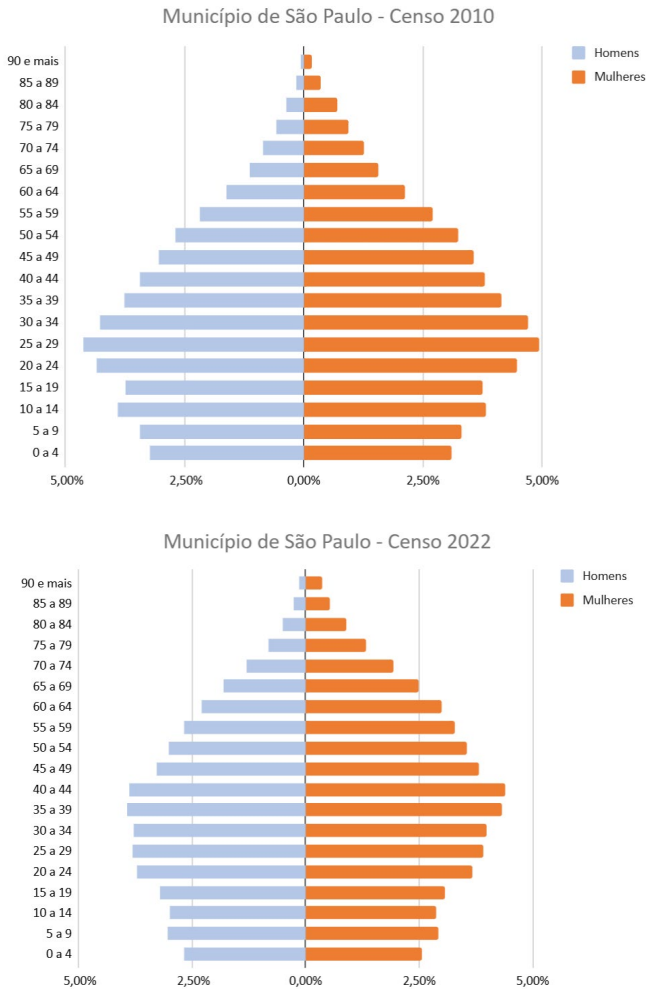
**Tabela 22: População por idade e sexo
no município de São Paulo (2022)**

Idade	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
0 a 4	305.140	294.791	599.931	2,66%	2,57%	5,24%
5 a 9	347.634	334.810	682.444	3,04%	2,92%	5,96%
10 a 14	342.138	328.793	670.931	2,99%	2,87%	5,86%
15 a 19	368.143	352.644	720.787	3,21%	3,08%	6,29%
20 a 24	424.283	420.856	845.139	3,70%	3,67%	7,38%
25 a 29	435.837	447.028	882.865	3,81%	3,90%	7,71%
30 a 34	432.047	456.521	888.568	3,77%	3,99%	7,76%
35 a 39	448.643	494.031	942.674	3,92%	4,31%	8,23%
40 a 44	443.767	503.688	947.455	3,88%	4,40%	8,27%
45 a 49	374.613	438.244	812.857	3,27%	3,83%	7,10%
50 a 54	345.129	407.713	752.842	3,01%	3,56%	6,57%
55 a 59	305.368	377.078	682.446	2,67%	3,29%	5,96%
60 a 64	262.672	343.747	606.419	2,29%	3,00%	5,30%
65 a 69	205.564	285.396	490.960	1,80%	2,49%	4,29%
70 a 74	149.325	221.122	370.447	1,30%	1,93%	3,23%
75 a 79	93.321	151.583	244.904	0,81%	1,32%	2,14%
80 a 84	58.224	103.551	161.775	0,51%	0,90%	1,41%
85 a 89	29.878	62.724	92.602	0,26%	0,55%	0,81%
90 e mais	14.969	40.984	55.953	0,13%	0,36%	0,49%
total	5.386.695	6.065.304	11.451.999	47,04%	52,96%	100,00%

Fonte: Censo Demográfico de 2022.

Novamente, a mudança na estrutura etária do município de São Paulo podem ser melhor compreendidas por meio das pirâmides etárias abaixo:

Figura 4: Pirâmides etária do Município de São Paulo (2010 e 2022)



Fonte: Censos Demográficos de 2010 e 2022.

Entre 2010 e 2022, reduz-se o peso relativo dos grupos etários mais novos e alarga-se o topo da pirâmide. O corpo da pirâmide, que abrange as idades intermediárias, torna-se menos piramidal e mais em formato de “pilar”. Se em 2010 o principal grupo etário era de 25 a 29 anos tanto para homens como mulheres, em 2022 passa a ser o grupo etário de 35 a 39 anos para homens e 40 a 44 anos para as mulheres, a exemplo do que ocorreu com a RMSP.

Em relação aos outros municípios da metrópole, nota-se que o crescimento, em números absolutos, da população destes outros municípios foi de 356.113 habitantes, portanto, o maior responsável pelo crescimento populacional da metrópole de 554.609 pessoas, 64,21% do crescimento. O envelhecimento populacional na periferia da metrópole é também palpável, com aumento de 19% da população com 70 anos e mais, embora a proporção de idosos com 70 anos e mais em 2022 ainda seja bem menor que no município da capital (6,07% do total populacional em 2022, quando na capital atingia 8,08%).

Tabela 23: População por idade e sexo nos outros municípios da Região Metropolitana de São Paulo (2010)

Idade	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
0 a 4	305.615	267.701	573.316	3,42%	3,00%	6,42%
5 a 9	325.380	308.700	634.080	3,65%	3,46%	7,10%
10 a 14	376.766	299.940	676.706	4,22%	3,36%	7,58%
15 a 19	357.847	312.585	670.432	4,01%	3,50%	7,51%
20 a 24	384.961	348.958	733.919	4,31%	3,91%	8,22%
25 a 29	388.397	354.499	742.896	4,35%	3,97%	8,32%
30 a 34	359.805	370.310	730.115	4,03%	4,15%	8,18%
35 a 39	322.164	407.669	729.833	3,61%	4,57%	8,18%
40 a 44	299.151	410.342	709.493	3,35%	4,60%	7,95%
45 a 49	258.455	350.551	609.006	2,90%	3,93%	6,82%
50 a 54	222.304	321.148	543.452	2,49%	3,60%	6,09%
55 a 59	175.614	285.875	461.489	1,97%	3,20%	5,17%
60 a 64	125.982	249.198	375.180	1,41%	2,79%	4,20%
65 a 69	82.937	196.700	279.637	0,93%	2,20%	3,13%
70 a 74	56.178	141.967	198.145	0,63%	1,59%	2,22%
75 a 79	34.199	89.186	123.385	0,38%	1,00%	1,38%
80 a 84	19.330	55.547	74.877	0,22%	0,62%	0,84%
85 a 89	8.030	30.285	38.315	0,09%	0,34%	0,43%
90 e mais	3.318	17.674	20.992	0,04%	0,20%	0,24%
total	4.106.433	4.818.835	8.925.268	46,01%	53,99%	100,00%

Fonte: Censo Demográfico de 2010.

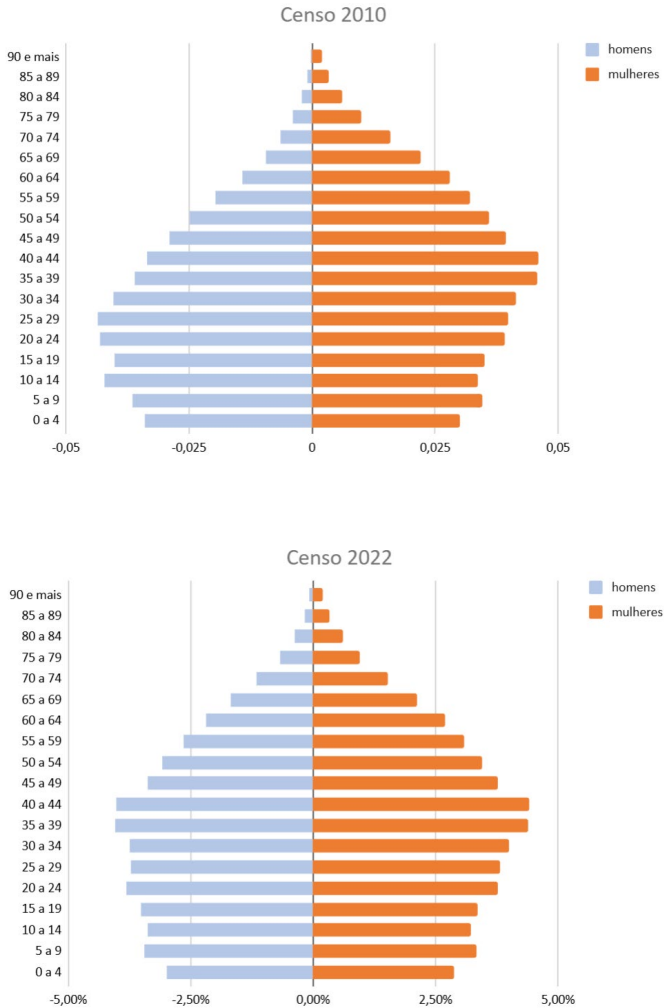
Tabela 24: População por idade e sexo nos outros municípios da Região Metropolitana de São Paulo (2022)

Idade	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
0 a 4	277.220	267.701	544.921	2,99%	2,88%	5,87%
5 a 9	320.734	308.700	629.434	3,46%	3,33%	6,78%
10 a 14	313.826	299.940	613.766	3,38%	3,23%	6,61%
15 a 19	325.650	312.585	638.235	3,51%	3,37%	6,88%
20 a 24	354.082	348.958	703.040	3,82%	3,76%	7,58%
25 a 29	344.328	354.499	698.827	3,71%	3,82%	7,53%
30 a 34	347.720	370.310	718.030	3,75%	3,99%	7,74%
35 a 39	374.641	407.669	782.310	4,04%	4,39%	8,43%
40 a 44	373.012	410.342	783.354	4,02%	4,42%	8,44%
45 a 49	312.936	350.551	663.487	3,37%	3,78%	7,15%
50 a 54	285.026	321.148	606.174	3,07%	3,46%	6,53%
55 a 59	244.469	285.875	530.344	2,63%	3,08%	5,71%
60 a 64	202.898	249.198	452.096	2,19%	2,69%	4,87%
65 a 69	156.112	196.700	352.812	1,68%	2,12%	3,80%
70 a 74	108.154	141.967	250.121	1,17%	1,53%	2,70%
75 a 79	62.400	89.186	151.586	0,67%	0,96%	1,63%
80 a 84	35.211	55.547	90.758	0,38%	0,60%	0,98%
85 a 89	15.641	30.285	45.926	0,17%	0,33%	0,49%
90 e mais	7.026	17.674	24.700	0,08%	0,19%	0,27%
total	4.461.086	4.818.835	9.279.921	48,07%	51,93%	100,00%

Fonte: Censo Demográfico de 2022.

As transformações demográficas recentes no grupo dos outros municípios da RMSP, excetuando o município pólo, podem também ser melhor compreendidas por meio das pirâmides etárias abaixo:

Figura 5: Pirâmides etária da Região Metropolitana de São Paulo, excetuando o pólo (2010 e 2022)



Fonte: Censos Demográficos de 2010 e 2022.

No conjunto dos outros municípios da RMSP, percebe-se também o aumento da participação dos grupos etários mais idosos e a redução do peso relativo dos grupos etários mais novos. Se em 2010 o principal grupo etário da população masculina era o entre 25 a 29 anos, em 2022 passa a ser o entre 35 a 39 anos, um envelhecimento bastante acentuado. Entre as mulheres, mantém-se no período a predominância do grupo etário entre 40 e 44 anos.

Considerações finais

Ao longo deste capítulo, apresentamos e refletimos as principais transformações demográficas entre 2010 e 2022, concentrando-nos no volume populacional, no estoque de domicílios, no índice de envelhecimento e na estrutura etária e de sexo da população da Região Metropolitana de São Paulo, enfatizando que estes processos não ocorrem de maneira homogênea, mas sim que adquirem importantes especificidades nas sub-regiões metropolitanas. Esta análise nos permitiu compreender que, não obstante a RMSP apresentar taxa de crescimento anual de sua população baixa entre 2010 e 2022 (0,44%), algumas de suas sub-regiões ainda têm manifestado um crescimento mais intenso de sua população, como a Oeste (1,18%) e a Norte (1,11%), enquanto o município pólo, a cidade de São Paulo, cresceu apenas 0,15% no mesmo período.

Aspecto particularmente importante da dinâmica demográfica contemporânea na Região Metropolitana de São Paulo é o descolamento entre o crescimento populacional e o estoque de domicílios. Este descolamento resulta de um processo de redução do número médio de moradores por domicílio, consequência de novos arranjos familiares e domiciliares que se expandem à medida em que a urbanização se intensifica.

A análise dos dois últimos Censos Demográficos evidencia que a população residente na metrópole de São Paulo está envelhecendo: sua proporção de idosos elevou-se de 10,66% da população total em 2010 para 16,36% em 2022, totalizando 3.176.059 idosos. A manutenção e aprofundamento da tendência de envelhecimento populacional na região metropolitana de São Paulo impõe importantes desafios ao planejamento urbano e à gestão municipal e metropolitana, sobretudo no que se refere à saúde pública, aos serviços de cuidados, a existência de serviços de lazer e a qualidade da infraestrutura urbana e do passeio público.

Além de mais envelhecida, a população metropolitana é, também, majoritariamente feminina: a população feminina compõe, segundo o Censo Demográfico de 2022, 53% da população total da metrópole. No município de São Paulo, reforça-se

o padrão de uma população feminina e bastante envelhecida, com 17,67% da população com 60 anos e mais (total de idosos de 2.023.668 pessoas), também com 53% de mulheres no total populacional do município. Nos demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo, a população de mulheres também predomina, mas com menos força que na metrópole como um todo e no polo: 51,9% de mulheres e um índice de envelhecimento de 93 idosos para cada 100 jovens, equivalente ao número absoluto de 1.367.860 pessoas com 60 anos e mais.

As próximas etapas de divulgação de dados censitários, sobretudo os dados de migração interna e internacional, nos permitirão compreender como a predominância de mulheres na RSMF e no município de São Paulo pode estar associada à emigração de homens e à própria feminização da migração para estas regiões.

Referências bibliográficas

BÓGUS, Lucia; PASTERNAK, Suzana; MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. **São Paulo: urbanização excludente e segregação**. In: BÓGUS, Lucia; PASTERNAK, Suzana (Orgs.). *O Observatório das Metrópoles nas Eleições - Um Outro Futuro é Possível* - São Paulo. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024.

Fundação SEADE. **Sistema Seade de Projeções Populacionais**. Disponível em: produtos.seade.gov.br/produtos/projpop.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. **Censos Demográficos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e 2022**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/series-temporais/series-temporais/>

PASTERNAK TASCHNER, S.; BÓGUS, L.M.M. (1998). **A Cidade dos Anéis**. *Cadernos LAP 28*, São Paulo, FAU-USP, nov/dez.

PASTERNAK, Suzana, NAKANO, Anderson Kazuo. **São Paulo: a produção da cidade oca na Cidade dos Anéis**. In: *Observatório das Metrópole nas Eleições. Um outro futuro é possível* - São Paulo. Rio de Janeiro, Letra Capital, p 76-85, 2024.

Política Habitacional e a Dinâmica Neoliberal: entre a expansão econômica e o agravamento do déficit habitacional

Marilia Gabriela Bello Garcia

Introdução

No contexto da rápida urbanização nos países em desenvolvimento, o déficit habitacional se constitui como um grande desafio para a gestão das cidades. O processo de reprodução das desigualdades socioespaciais atinge principalmente a população pobre, inserida tipicamente no mercado informal de trabalho, submetidas a baixos salários e altos custos de moradia, afastando as famílias dos centros urbanos para áreas periféricas, cujos valores da terra são mais baixos ou áreas nas quais o mercado imobiliário não tem interesse (MARICATO, 2013; VILLAÇA, 2015) manifestando cada vez mais as contradições operantes na ordem social e econômica, que acabaram por influir tanto em sua organização espacial quanto nos problemas urbanos (SANTOS, 1993; BONDUKI, 2011).

O intenso crescimento das cidades no século XX e a ausência de políticas públicas de regulação produziram a pauperização da renda de uma parte da população (KOWARICK, 1979), acarretando o aumento da pobreza e elevando o grau de vulnerabilidade social. Com o intenso processo de industrialização a partir da década de 30, o fenômeno da urbanização acelerou, acentuado pelas mudanças na estrutura produtiva. O crescimento significativo de trabalhadores migrando para São Paulo foi impulsionado pela intensificação da industrialização, aumentando significativamente a pressão sobre a oferta de habitações populares (BLAY, 1985).

A partir dos anos 40, o crescimento urbano acarretou na produção de outras alternativas de moradias, para além das ha-

bitações que serviam ao mercado de locação, quase 70% dos domicílios em São Paulo essa condição de escassez habitacional dentro do mercado se agravou após da ruptura dos países do eixo, desdobrando no aumentado o custo de vida da população. O aumento foi de tal maneira que Vargas, utilizando o argumento oficial em defesa da economia popular, congela os aluguéis em 1942, como a principal causa da transformação das formas de provisão habitacional no Brasil, desestimulando a produção rentista e transferindo para Estado e para os trabalhadores a produção de novas moradias (BLAY, 1985, BONDUKI, 2013, PASTERNAK, et al., 2014.). Para Bonduki (2015), o intuito do decreto estava relacionado ao desestímulo ou à eliminação do setor rentista e concentrar recursos para a construção do parque industrial brasileiro.

Embora a estratégia do Estado estivesse direcionada para o desenvolvimento de um parque industrial, o período foi marcado pelo desinteresse do mercado imobiliário e rentistas, gerado pelo clima de incerteza e a incapacidade do poder público de programar formas mais racionais de ocupação do solo, produzindo, então, o crescimento do auto-emprego. Embora o decreto tenha desorganizado o mercado de locação, marca uma primeira ação de interferência do Estado no setor habitacional, no intuito de ampliar a oferta habitacional e aquecer a economia com a criação de um parque industrial para a construção civil. (BONDUKI, 2013). Kowarick (1979) aponta que nesse período de acumulação, a periferização da classe trabalhadora presidiu o desenvolvimento brasileiro que se apoiou diretamente na espoliação da força de trabalho e altas taxas de exploração, principalmente no que se refere ao avanço da urbanização brasileira.

O período subsequente foi marcado pelo padrão de expansão periférico-urbana, a falta de controle e planejamento, o que permitiu que grandes ondas populacionais se fixassem de forma desordenada, uma espécie de “laissez faire” urbano (KOWARICK, 1994). A tríade loteamento de periferia, casa própria, auto-construção era a única solução diante do cenário de escassez (PASTERNAK, 1994). Ao mesmo tempo, no final dos anos 60, é possível observar o declínio dos pressupostos liberais que haviam influenciado a maioria das políticas de desenvolvimento

latino-americanas, substituindo-se pela crença de que o intervencionismo estatal seria capaz de enfrentar as disfunções do sistema econômico (SCHMIDT, 1983).

Com o golpe civil-militar, foi implementada uma reforma tributária e financeira visando criar mecanismos destinados a aumentar o volume de arrecadação e instrumentos para financiar a expansão da infraestrutura urbana e da habitação, estabelecendo meios com capacidade de financiamento do parque habitacional e da infraestrutura. O Banco Nacional de Habitação, criado entre 1960 e 1970, desempenhou um papel importante ao financiar e promover crédito para o consumo habitacional.

O objetivo do BNH era construir mecanismos de financiamento adequados (prazos e volumes) para investir em infraestrutura urbana, habitação e financiamento. O programa atuou como um agente repassador de recursos para o sistema da Caixa Econômica, sociedade de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimo, tendo como principal função a garantia da manutenção e reprodução de setores-chave da economia (MAUTNER, 2015). Embora o programa não tenha atendido as classes populares, as unidades foram absorvidas por setores da classe média, implicando no êxito do programa do ponto de vista econômico.

Desde o fim da ditadura militar em 1985, a autoconstrução de moradia foi a principal maneira de produção habitacional nas grandes cidades, alterando de maneira significativa as paisagens nas periferias brasileiras e a dinâmica urbana. A luta dos movimentos urbanos por moradia foi marcada por diversas reivindicações, dentre elas a retomada de um programa para habitação social popular. Embora vários movimentos reivindicassem uma maior participação do Estado na provisão habitacional e na proteção de pessoas sem moradia, paralelamente outros movimentos clamavam pela completa retirada do Estado. Esse fenômeno ocorre devido à assimilação e à adoção dos ideários neoliberais que foram absorvidos em diversos campos, principalmente nas políticas públicas a partir do governo Collor (DAGNINO, 2004).

A doutrina neoliberal aplicada no governo Collor e aprofundada no governo Fernando Henrique tornou o Brasil uma plataforma de valorização financeira, não obstante, ela ganhou novas dimensões a partir do governo Lula. Medidas para completar a anexação

econômica brasileira aos círculos mundiais de acumulação financeira, como a reforma da lei de falências, priorização de credores financeiros, reforma da previdência ao funcionalismo público e adoção de parâmetros para aumentar o grau de abertura financeira (PAULANI, 2012; FONSECA, 2016), foram tomadas a fim de incluir de maneira definitiva o Brasil no circuito financeiro global.

O crescimento econômico brasileiro, alavancado pelo aquecimento do mercado interno, e a expansão do mercado mundial no governo Lula entre 2003 e 2011 auxiliaram na diminuição da pobreza e nas desigualdades sociais. A orientação política aplicada a partir de 2003, de diminuição da pobreza – com destaque no combate à miséria e ativação do mercado interno – sem confronto com o capital (SINGER, 2017; BELLO, 2024), fenômeno que Francisco de Oliveira aponta, em que o padrão de industrialização e urbanização, no período que se estende do pós-guerra até o milagre brasileiro, produziu cidades nas quais o nível do salário real do trabalhador não acompanhava o ritmo do crescimento econômico.

Lançado ao final de 2009 e simbolizando a terceira fase do governo Lula, o Programa Federal de Habitação Minha Casa Minha Vida viabilizou 100 bilhões de reais em crédito imobiliário residencial em dois anos, articulado a um subsídio de 1 milhão de unidades residenciais produzidas pelo mercado privado, tornando a provisão habitacional uma das medidas anticíclicas mais efetivas do governo para preservar o Brasil da crise financeira global iniciada no ano anterior, em razão do colapso do sistema hipotecário nos Estados Unidos (BARAVELLI, 2017).

Após um longo estágio de crise, várias empresas de grande porte do setor abririam seu capital na bolsa de valores, a partir das projeções de aumento do alto valor geral de vendas (VGV) e estoque de terras. A mudança do cenário econômico afastou o risco de quebra geral de um setor importante na cadeia produtiva vivido no período anterior, e o Programa Minha Casa Minha Vida foi elaborado e formulado com intensa participação de representantes de empresas, que enxergaram no esforço do governo em contrapor-se à crise financeira global de 2009 uma oportunidade de expandir ainda mais sua atuação. Portanto, é nesse contexto

que a política habitacional foi elaborada, não somente para responder a uma demanda social, mas também como pacote anticíclico enquanto mecanismo para política macroeconômica. Esse pacote seria desenhado para que pudesse favorecer o setor imobiliário, estabelecendo a oferta de crédito e taxa de juros em grau necessário, a fim de que o setor pudesse manter um crescimento vertiginoso e dar vazão ao imobilizado na formação de estoques de terra adquiridos no período anterior (ROLNIK, 2015).

Em um ambiente de globalização econômica e financeira favorável e de intensa competição interurbana em escala também mundial, a aplicação dos três principais aspectos das disciplinas neoliberais como a liberdade dos sujeitos econômicos, a segurança dos contratos e constituição de um quadro legal, orçamentário e monetário que dificulta a prevenção de disparidades na política econômica (DARDOT, 2016) nos obriga a analisar políticas de provisão habitacional à luz do projeto neoliberal.

A formulação de políticas públicas na área de habitação, buscando um alinhamento com o mercado da construção civil disponibilizando crédito e promovendo regras favoráveis para o crescimento das finanças do mercado, o que Dardot e Laval chamaram de “hibridação” (DARDOT, 2016), tornou o Estado não só financiador, mas também fiador desse modelo de negócio, instrumentalizando-o mais como um estrategista do que produtor direto de serviços (DARDOT, 2016).

O papel ativo do Estado como elemento econômico na reconstrução da economia social e no processo de acumulação de capital, ou seja, moldando os recursos públicos às necessidades privadas (FAORO, 1958), a partir do ambiente construído por meio de políticas habitacionais, provocou uma reestruturação do espaço nas grandes cidades. A formulação de políticas públicas subordinadas ao setor privado transformou o déficit habitacional em demanda para o mercado, gerando uma atração e disputa pelos fundos públicos pelo setor de infraestrutura da construção civil (ROLNIK, 2015) (ROYER, 2017).

Embora o neoliberalismo seja um sistema de regulamentos que hoje está profundamente inscrito nas práticas governamentais, ele traz consigo o conceito próprio de racionalidade, em que coloca fim ao “Estado produtor”, privatizando serviços públicos

e empresas públicas para atuar somente em um Estado gerenciador, avaliador e regulador, responsável pela estruturação de relações entre governo e sociedade civil (DARDOT, 2016). Nesse sentido, Fonseca refere-se a essa caracterização de Estado como “governança empresarial” (FONSECA, 2019), que no caso das políticas públicas habitacionais implementadas no Brasil transformou o acesso a um direito social em mercadoria, mercado de negócios, fazendo com que a população somente pudesse ter acesso aos programas habitacionais a partir de crédito via endividamento das famílias.

No contexto urbano pós-2008, a crescente financeirização, acompanhada do reordenamento imobiliário, criou-se estratégias no espaço urbano, trazendo uma reestruturação dos mecanismos institucionais de regulação e promoção do circuito imobiliário, com o fortalecimento e o incremento das conexões entre finanças e produção urbana. Esse arranjo ganha uma importância fundamental no mercado como “frente permanente de valorização” em um momento histórico caracterizado pela sobreacumulação, ou seja, pela produção de capital em excesso em relação às possibilidades de aplicação produtiva (FANTON, 2024). Sob esse cenário destaca a necessidade de uma análise aprofundada sobre a relação entre as tendências de financeirização e a provisão habitacional, considerando especialmente os impactos dos arranjos financeiros sobre as unidades do Programa Minha Casa Minha Vida.

O volume arrojado de subsídios para o programa gerou grande representatividade de lançamentos (Tabela 1). Estimase que, até 2019, cerca de 20% das contratações feitas no bojo do programa correspondiam a empreendimentos implantados no Estado de São Paulo (OTERO; DAMASCENO, 2019). Embora fosse esperado o crescimento no número de lançamentos pelo programa, dado o volume de recursos destinados, esses números também estariam acompanhados da elevação do preço fundiário, afetando o valor dos imóveis, do aumento dos preços no mercado de locação (Tabela 2), do crescimento no número de imóveis vazios e do agravamento do déficit habitacional em todos os seus componentes.

Tabela 1: Imóveis do PMCMV no total de lançamento no Município de São Paulo

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
0,82%	0,83%	0,84%	0,77%	0,85%	0,83%	0,57%	0,66%	0,79%

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Indicadores Abrainc/Fipe (2024).

Tabela 2: Evolução dos domicílios alugados em São Paulo

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Estado de São Paulo	22,2%	22,4%	22,8%	24,3%	-	-	24,7%
Região Metropolitana de São Paulo	22,1%	22,0%	22,4%	23,7%	-	-	23,1%
Município São Paulo	24,1%	23,8%	23,7%	25,8%	-	-	25,8%

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Indicadores do IBGE (2024).

Netto (2012; 2013; 2015) aponta em seus estudos que a valorização dos imóveis está associada ao volume disponível de financiamento pelo sistema SBPE, onde as construtoras produziram um aumento artificial para se apropriar do crédito a longo prazo. Autores como Jungbluth, (2010) e o estudo da ABECIP (2012) associam o aumento dos valores dos imóveis ao aumento da renda da população, indicando que a disponibilidade de crédito, a política valorização do salário mínimo e a política de transferência de renda como fatores que, aliados a reclassificação dos estratos sociais (NERI, 2010) (FIPE, 2015), produziram uma mobilidade socioeconômica artificial na população pressionando o preço dos imóveis.

Outro fator relevante é a tendência crescente de imóveis adquiridos pelo PMCMV estarem sendo incorporados ao mercado de locação. A casa própria vem perdendo espaço no Brasil; atualmente, o aluguel já responde por um quinto das moradias no país, o que pode caracterizar uma disfunção na proposta social do programa, que visava facilitar o acesso à moradia própria para famílias de baixa renda. Essa tendência foi observada por pesquisas no âmbito dos aluguéis em plataformas digitais (GUERREIRO, 2020; ROLNIK et al., 2022). Observa-se a necessidade de investigar, no âmbito da locação formal, quais são os atores que se beneficiam do PMCMV.

Para além do efeito reverso produzidos pelo Programa, a dificuldade do acesso ao crédito na aquisição de moradia revela questões mais amplas, como desigualdade no acesso a bens ma-

teriais, pouca competitividade no mercado de trabalho e participação limitada na cadeia produtiva e no consumo de uma parte da população. Ao que se revela, as políticas de habitação não conseguem lidar efetivamente com essas questões complexas, deixando de fora perfis que mais necessitam.

Além disso, a falta de direitos leva a uma situação de subcidadania precária, ou seja, de cidadania incompleta. Isso enfatiza a importância de analisar como a implementação desse modelo de política habitacional focado, principalmente, na construção de moradias por meio do crédito bancário não conseguem auxiliar na redução das diversas necessidades representadas pelos índices de pobreza e vulnerabilidade.

Ao longo dos períodos, a intervenção do Estado no desenho urbano serviu como uma alavanca para a economia, auxiliando no aquecimento do mercado interno, servindo como instrumentos para governos utilizarem a política pública como retórica da superação das desigualdades sociais, como ocorreu no decreto do congelamento de aluguéis de Vargas e na criação do BNH.

A ampliação e a adesão aos ideários neoliberais se expandiram na década de 1990, trazendo uma “naturalização” das políticas econômicas neoliberais atreladas aos interesses sociais via mercado (DARDOT, 2016). Ao final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, revelou-se uma grande limitação nos gastos com políticas sociais (BELLO, 2024), e no que se refere às políticas urbanas, não se observou uma exceção ao baixo investimento. No entanto, destaca-se a consolidação das parcerias público-privadas na formulação de políticas públicas. A exemplo, o Programa Moradia e Habitar Brasil, uma iniciativa do governo federal responsável pela alocação de verbas nos municípios para parcerias público-privadas, tendo os financiamentos para habitação restritos à participação do setor privado (RIBEIRO, 2007).

No contexto da crise econômica iniciada em 2008, medidas adotadas para conter os efeitos negativos sobre a economia não surtiram o efeito esperado, resultando no fortalecimento de políticas de austeridade em detrimento de políticas sociais. O processo consolidado de maximização da apropriação de renda a partir dos mecanismos de financeirização do capital imobiliário, entre outros mecanismos, levou ao endividamento das famílias e ao aprofun-

damento dos níveis de pobreza (MARTINS, 2024), contribuindo para que o Brasil não conseguisse retomar o crescimento econômico sustentável nem diminuir as desigualdades sociais (ROYER, 2024).

O acordo anterior entre mercado e Estado, mediado por contratos via políticas públicas, visava assegurar a acumulação de capital para as empresas por meio de parcerias público-privadas, financiadas com recursos públicos. Contudo, com o avanço da financeirização, essa relação passou a priorizar a especulação financeira e a maximização dos lucros no mercado de capitais, desviando o foco do investimento produtivo e do desenvolvimento econômico sustentável para o setor rentista. Esse processo representa uma etapa inédita no cenário social e econômico mundial. A financeirização, ao deslocar o sistema econômico do tempo da produção para o tempo das finanças, induz maior volatilidade ao sistema, crises recorrentes e crescente desigualdade.

Apesar das contradições apontadas, não é possível diminuir o papel ou a relevância das políticas públicas implementadas. Os indicadores socioeconômicos no Brasil apresentaram uma melhora, devido ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), à política de transferência de renda, à inclusão social e à valorização do salário mínimo. Singer (2018) e Maricato e Royer (2017) apontam que, embora tenha havido uma redução da miséria em razão dos programas sociais do governo Lula, esses programas não foram capazes de garantir a melhoria das condições de vida urbana, e a pobreza nunca deixou de existir. O cenário habitacional, por sua vez, ainda é repleto de desafios.

Conclusão

Ao longo dos períodos, as políticas de habitação social foram repetidamente utilizadas como alavanca para a economia, auxiliando no aquecimento do mercado interno e funcionando como ferramenta para que os governos utilizassem a política pública como retórica de superação das desigualdades sociais. O papel ativo do Estado como agente econômico na reconstrução da economia social, atuando como facilitador do processo de acumulação, especialmente no meio urbano, desempenha um papel central nas relações sociais e econômicas, tanto na elabo-

ração dos programas sociais quanto como agente responsável pela geração de bens de consumo ligados à reprodução da força de trabalho.

É por essa especificidade que as políticas urbanas, principalmente na área de habitação, foram utilizadas como instrumento de ativação da economia com potencial de aumentar o volume arrecadatório ao financiar a expansão da infraestrutura urbana e habitação. E por meio dessa simbiose de interesses combinado com os ideários neoliberais que as políticas públicas tiveram intensa participação do setor privado no seu desenho e aplicação, trazendo então, a lógica da mercadoria no acesso à habitação.

A formulação de políticas públicas subordinadas ao setor privado transformou o déficit habitacional em demanda de mercado, gerando atração e disputa pelos fundos públicos por parte do setor da construção civil. Esse processo consolidou-se com a expansão da produção voltada ao mercado popular. A ação do Estado, ao disponibilizar crédito para a produção de habitação via subsídios, contribuiu para a elevação do preço fundiário, a valorização dos imóveis, o crescimento do mercado de locação, o aumento do número de imóveis vazios e o agravamento do déficit habitacional em todos os seus componentes.

Ademais, as crises recorrentes e os efeitos da dependência do capital neoliberal financeirizado tornaram as famílias reféns do endividamento, aprofundando os níveis de pobreza, o que contribuiu para que o Brasil não conseguisse retomar o crescimento econômico sustentável nem reduzir as desigualdades sociais. O processo consolidado de maximização da apropriação de renda, a partir dos mecanismos de financeirização imobiliária, transforma as políticas públicas em instrumentos de valorização permanente do capital. Esse momento representa uma etapa inédita no cenário social e econômico mundial.

O acordo prévio entre mercado e Estado, mediado por contratos e políticas públicas, tinha como objetivo garantir a acumulação de capital pelas empresas por meio de parcerias público-privadas, sustentadas por recursos estatais. No entanto, com o avanço da financeirização, essa dinâmica passou a privilegiar a especulação financeira e a maximização dos lucros no mercado de capitais, redirecionando o foco da política econômica de um modelo produtivo

e sustentável para um modelo centrado no setor rentista. Esse fenômeno marca uma transformação inédita no cenário social e econômico global. A financeirização, ao deslocar o centro da atividade econômica do tempo de produção para o tempo das finanças, gera uma maior volatilidade no sistema, resultando em crises cíclicas e ampliando as desigualdades sociais e econômicas. Esse fenômeno caracteriza-se pela predominância de atividades financeiras sobre as produtivas, onde o capital é redirecionado para os mercados financeiros em detrimento de investimentos que poderiam gerar crescimento econômico real e sustentável. Assim, a financeirização não apenas transforma a dinâmica econômica, mas também exerce uma influência significativa sobre as políticas públicas, direcionando-as para favorecer o setor financeiro em detrimento das necessidades sociais e econômicas mais amplas.

O cenário que se apresenta é a existência de um desalinhamento entre os interesses neoliberais do mercado e os interesses sociais antes previamente comuns. Dessa forma, é essencial uma análise da estrutura da provisão habitacional pela composição social dos investidores e beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida, averiguando ainda a hipótese das unidades habitacionais adquiridas pelo programa estejam sendo direcionadas ao mercado de locação formal, o que contradiz o propósito social inicial do programa.

O cenário que se apresenta é o de um desalinhamento entre os interesses neoliberais do mercado e os interesses sociais, anteriormente comuns. Dessa forma, é essencial realizar uma análise da estrutura da provisão habitacional, levando em consideração a composição social dos investidores e beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida. Deve-se, ainda, averiguar a hipótese de que as unidades habitacionais adquiridas pelo programa sejam direcionadas ao mercado de contratação formal, o que contradiz o propósito social inicial do programa. Ressalta-se, ainda, a necessidade de considerar outras variáveis no desenho dos programas habitacionais, especialmente no que diz respeito aos seus impactos na mitigação — ou manutenção — das desigualdades sociais, e qual o peso da habitação no enfrentamento dessas disparidades. Compreender o papel específico da habitação na redução das desigualdades sociais é essencial

para avaliar adequadamente seu potencial transformador. Além disso, uma abordagem metodológica interdisciplinar se mostra indispensável para estabelecer conexões significativas entre o estudo da política habitacional e os processos mais amplos de desenvolvimento econômico e justiça social. Essa perspectiva integradora não apenas permite uma análise mais completa dos efeitos das políticas habitacionais, mas também facilita a compreensão das dinâmicas complexas que influenciam e são influenciadas por essas intervenções.

Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO MOBILIÁRIO E POUPANÇA. **Estudo sobre uma existência ou não de uma “bolha” no mercado imobiliário brasileiro.** São Paulo: ABECIP, 2012

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO MOBILIÁRIO E POUPANÇA. **Estudo sobre uma existência ou não de uma “bolha” no mercado imobiliário brasileiro.** São Paulo: ABECIP, 2012

BARAVELLI, J. E. (2017). **Trabalho e Tecnologia no programa MCMV.** São Paulo: Annblume.

BELLO, C. A. Relações entre a financeirização e as políticas sociais no Brasil. In: LAVINAS, L.; MARTINS, N. M.; GONÇALVES G. L.; WAEYENBERGE E. V. (org). **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade,** 2024. p. n.p.

BLAY, E A. **Eu não tenho onde morar. Estudo sobre vilas operarias em São Paulo.** São Paulo: Nobel, 1985. p. 53

BONDUKI, N. **Origens da Habitação Social no Brasil - Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato, Difusão da Casa Própria.** São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Politica & Sociedade,** p. 139-164, out. 2004.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** São Paulo: Boitempo, 2016. p. 36, 217, 278.

FANTON, H. O consenso de Wall Street na produção das cidades e a emergência do urbanismo neoliberal-autoritário no Brasil In: LAVINAS, L.; MARTINS, N. M.; GONÇALVES G. L.; WAEYENBERGE E. V. (org). **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade,** 2024. p. n.p.

FAORO, R. **Os donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro.** São Paulo: Companhia das Letras, 1958.

FONSECA, P. F. A “governança empresarial” das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político. **Cad. Metrop.,** São Paulo, v. 21, n. 45, p. 393-415, 2019.

FONSECA, P. F. Dimensões Críticas nas Políticas Públicas. *Caderno EBAPE*, p. 402-418, nov. 2013.

GUERREIRO, I. A. O aluguel como gestão da insegurança. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 22, n. 49, p. 729-756, set./dez. 2020.

GUERREIRO, I.; ROLNIK, R.; TORO, A. M. Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residência como nova fronteira de financeirização da moradia. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 451-475, maio/ago. 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5401>. Acesso em: 14 maio 2022.

JUNGBLUTH, A. **A importância do Salário mínimo para a valorização do Rendimento do Trabalho e para Distribuição de Renda** – Campinas – SP - 2010. Campinas/DP.

KOWARICK, L. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARICATO, E. **As Ideias Fora do Lugar e o Lugar fora das Ideias**. In: ARANTES, O.; VAINER, C.;

MARICATO, E.; ROYER, L. A política urbana e de habitação. In: MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. (org.). **Cinco mil dias: O Brasil na era do lulismo**. São Paulo: Editora Boitempo, 2017. p. 156

MARTINS, N. M. Teorias da financeirização: instituições, crescimento e crise. In: LAVINAS, L.; MARTINS, N. M.; GONÇALVES, G. L.; WAEYENBERGE E. V. (org). **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade**, 2024. p. n.p.

MAUTNER, Y. A Periferia como Fronteira de Expansão do Capital. In: DÉAK, C. **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2015. p. 245-259.

NERI, M. Nova Classe Média: O lado brilhante dos pobres. *FGV - Centro de Políticas Sociais*, 10 set. 2010. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/ncm/>. Acesso em: 21 fev. 2022.

NETTO, C. *et al.* **House prices and real estate bubbles in Brazil: an analysis through Johansen cointegration**. 2015.

NETTO, C. R. L. **Condicionantes de Preços dos Imóveis Residenciais nos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro e a Possibilidade de Formação de Bolhas Imobiliárias**. 2013. Dissertação (Mestre em Ciências) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

NETTO, C. R.; RIVA, E. D. A influência do Crédito Imobiliário e o Nível de Renda das Pessoas nos Preços dos Imóveis Residenciais no Município de São Paulo. Conferência Internacional da LARES -, 12., 2012, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: Latin American Real States Society, 2012. p. 1-14.

OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. 1. ed. 4. reimp. São Paulo: Boitempo, 2013.

OTERO, E. V.; DAMASCENO, B. C. **O papel do Minha Casa Minha Vida na**

produção do espaço urbano no interior paulista: superprodução e ampliação dos estoques imobiliários. Anais do XXIII Congresso e do XXXVIII Encontro ARQUISUR. Belo Horizonte: [s.n.]. 2019. p. 18.

PASTERNAK, S.; BOGUS, M. L. M. Habitação de aluguel no Brasil e em São Paulo. **Caderno GRH**, Salvador, v. 47, n. 71, p. 225-554, maio/ago. 2014.

PAULANI, L. M. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre o papel do Estado e sobre a situação atual. **Boletim de Economia e Política Internacional - A inserção da economia brasileira no cenário mundial:** uma reflexão sobre a situação atual à luz da história, p. 89-102, 2012.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares:** a colonização da terra da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, M. **A pobreza urbana.** 3. ed. São Paulo: EDUSP, 2009.

SCHMIDT, B. V. **O Estado e a política urbana no Brasil.** Porto Alegre: Editora da Universidade, 1983.

SINGER, A. **O lulismo em crise:** um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Cia. das Letras, 2018. p. 81

VILLAÇA, F. **O território e a Dominação Social.** Margem Esquerda: Ensaios Marxistas 31. São Paulo: Boitempo, 2015.

Arrabaldes, Subúrbios e Quebradas: um olhar sobre as desigualdades sociorraciais das periferias metropolitanas de São Paulo

Maura Pardini Bicudo Vêras

*“É nas periferias urbanas que vive a grande
maioria da população do planeta.
Qualquer intento de transformação social
deve passar necessariamente por essa população”
(D’ANDREA, 2020)*

Introdução

Nosso tema são as periferias de São Paulo, tema recorrente em inúmeros estudos sociológicos e urbanos, pelo menos desde os anos 1970. Para entender e aprofundar essa reflexão, alguns termos devem ser abordados como os de subúrbio, arrabaldes, quebradas, limiar, tão sutilmente intercambiáveis e, por vezes, com oposições teóricas. Tem-se constantemente assimilado que a região metropolitana de São Paulo, especialmente nos últimos cinquenta anos, vem crescendo pelo seu espraiamento e por força de sua ocupação pela população de baixa renda (NADALIN; IGLIORI, 2015). Como diria Langenbuch (1971), os arredores paulistanos receberam diversas denominações, chegaram ao ‘cinturão suburbano’ e agora à periferia. Daí a importância da clarificação teórica sobre esses termos.

A ideia inicial sempre foi a de que a periferia é o termo que designa o “longe”, em distância física e política do centro urbano consolidado, e do poder decisório e de gestão da cidade. Mesmo havendo descentralização administrativa, com subprefeituras no caso do município de São Paulo e prefeituras nos municípios

da região metropolitana, o poder político e os recursos não são distribuídos igualmente. Não se podem ignorar, no cenário das profundas desigualdades brasileiras, sejam econômicas, socio-políticas, étnicorraciais e/ou culturais, que os processos históricos da constituição da cidade de São Paulo, e da região metropolitana, apontam fluxos migratórios, como também de segmentos pauperizados da população trabalhadora a ocuparem as franjas urbanas, onde o preço da terra era acessível à aquisição e locação, assim como eram áreas ainda sem infraestrutura e equipamentos sociais.

A ideia de precariedade, portanto, acompanhou essa percepção do espaço periférico e de seus habitantes. As produções acadêmicas são inúmeras sobre essa situação e podem ser citadas dentre elas, as que montaram um paradigma analítico, envolvendo áreas confluentes na arquitetura e urbanismo, sociologia, história, antropologia, ciência política (BONDUKI e ROLNIK, 1982; MARICATO, 1982. BOGUS, 1978; MAUTNER, 1999; BOGUS E VÉRAS, 2000). Também os movimentos sociais que emergiram nas difíceis condições sociais e políticas da ditadura militar brasileira, foram saudados como esperançosa ressurreição de potencial revolucionário e com sentido emancipatório, mas depois, veio algum desencanto. Assim, da euforia à frieza científica, os conceitos foram sendo construídos, analisados, desconstruídos, e alguns se consolidaram. De qualquer forma, a historicidade obriga a reconceituações ou, pelo menos, atualizações.

“A proposta de discutir a cidade de limiar parte do pressuposto metodológico, escalar e socioterritorial que possibilite construir um novo olhar sobre as periferias, mirados das margens, dos arrabaldes e dos subúrbios pauperizados – dimensão escalar libertária –, um olhar dos de baixo, dos subalternos, dos insubmissos e oprimidos – a dimensão socioterritorial da emancipação” (CIRQUEIRA, 2014, p.44)

Tal precariedade surge sinteticamente como lugar dos empobrecidos da metrópole, situados seja na periferia distante ou nas áreas centrais deterioradas (ou ainda nos interstícios do tecido urbano concentrado e estendido), enquanto “espaços do viver”, onde sobrevive o trabalhador que “sobra” dos mais diversos setores, ab-

sorvido no “circuito inferior da economia urbana” que se vincula, direta ou indiretamente, ao “circuito superior” (BURGOS, 2011).

Dado nosso passado de séculos de escravidão, a população residente nesses territórios da precariedade é predominantemente negra ou parda, mesmo sendo heterogênea (MARQUES, 2005). Processos históricos da urbanização capitalista de São Paulo, desde o período pós abolição, foram expulsando moradores pauperizados e negros libertos para as porções mais longínquas da cidade, mas baratas e sem os devidos equipamentos (FERNANDES, 1978; ROLNIK, 1986; SILVA, 2006; OLIVEIRA, 2016). Dessa forma, a opção de trabalhar com as periferias é sempre abdicar das narrativas dos vencedores, das normatividades hegemônicas, brancas, classistas, patrimonialistas, dando realidade aos estudos urbanos que buscam subsidiar efetivas transmutações emancipatórias combatendo lógicas de reprodução espacial que solidificam a segregação. As políticas em curso visando a dinamização de setores da economia como a construção civil e lucros imobiliários acabam por criar cidades na esteira do capital privado, deixando tais segmentos à deriva e relegados. Acresce-se a esse panorama as políticas de negação à vida como valor, no caso da necropolítica (MBEMBE, 2016) o que se agravou e evidenciou com a recente pandemia da covid-19.

As nossas periferias metropolitanas são espaços diversificados, pois há municípios industrializados, outros rurais e ainda as cidades/dormitórios. O período de 2010 até 2022 viria revelar algumas alterações no então prevalecente modelo em que as regiões centrais abrigariam as camadas populacionais de altas e médias rendas, sobrando para os mais pobres a periferia, ou porções degradadas, mesmo que centrais. Os dados do Censo demográfico de 2022 (IBGE) parecem alterar esse paradigma, pois em artigo recente, Bogus, Pasternak e Magalhães (2024) apontam que setores de elite e de médias rendas buscam áreas periféricas na modalidade condomínios fechados, a chamada auto segregação das elites em torno de segurança e qualidade de vida, enquanto porções da pobreza estão procurando áreas centrais, quer nas ocupações de imóveis ociosos do centro histórico e consolidado, quanto o próprio mercado imobiliário que tem construído e produzido imóveis de pequenas dimensões no sentido de buscar adequação aos perfis de renda e de mora-

dia de famílias pequenas ou de moradores sozinhos. Essa novidade merece ainda maiores análises, mas justifica-se a importância de que se conheçam e atualizem informações censitárias que possam favorecer o conhecimento das periferias, sua composição demográfica em termos de cor e moradia, para que se reconfigurem, teórica e conceitualmente, os referidos territórios.

O presente capítulo pretende abordar, no conjunto das periferias metropolitanas de São Paulo, em alguns dos eixos selecionados para exame, apontar aqueles municípios em que há concentração da presença negra, pelos dados censitários de 2022, pois há a hipótese de que essa característica ainda está evidente entre nós. A concentração de negros (entendida aqui como a soma das categorias pretos e pardos do IBGE) cuja frequência foi somada e calculada a porcentagem diante da população residente naquele município. Nesta exposição consideramos importante inicialmente trabalhar com os conceitos intrincados de subúrbio, arrabalde, limiar, quebrada e periferia, além de retomar as noções de território, precariedade e alteridade. A seguir, selecionamos municípios que apresentam significativa proporção de pretos e pardos, focalizando e caracterizando especificamente o município de Francisco Morato, onde é mais alta essa proporção. Justamente o que se pretende trazer é que o racismo presente na sociedade brasileira deixa ao mercado de terra, de habitações, e às políticas urbanas de transporte, equipamentos e serviços, a tarefa de segmentar, classificar, isolar os moradores pobres, e os negros, em particular, da vida da cidade e da cidadania.

Breve discussão conceitual: subúrbios, arrabaldes, limiar, periferias, quebradas

A primeira observação feita por D'Andrea (2020, 2022) sobre a periferia é de que: “A periferia sempre foi o *Território-Outro* do pensamento hegemônico” (2020, p.5). Elencamos, portanto, alguns pontos para aproximação do objeto, uma vez que é necessário passar por uma releitura, especialmente quando se dá voz a seus moradores. Com diferentes abordagens teóricas, em âmbitos interdisciplinares, retoma-se um padrão de crescimento periférico também trazido pelas noções de subúrbio, periferia, loteamento periférico, e outros termos derivados, que estão presentes no pensamento contemporâ-

neo. Buscando clareza e dentro dos limites compatíveis deste capítulo, sintetizamos algumas referências conceituais. Um conjunto de autores, notadamente desde 1971 tem se dedicado ao tema (LANGENBUCH, 1971; KOWARICK, 1979; BONDUKI E ROLNIK, 1982; MARTINS, 1992; MAUTNER, 1999; D'ANDREA, 2020 entre outros).

Alguma clarificação sobre os termos é possível, situando-os historicamente. O *subúrbio* e seus derivados (suburbano, periurbano, rurbario e outros) referem-se a um tempo de expansão urbana incipiente, ou seja, recanto afastado da cidade, com atrativos como recreação, planos de água, vegetação e florestas, espaço circundante ainda próximo ao rural, “subúrbio de ar puro”, reportando-se ao passado, efeito das estações da ferrovia e, quando a classe trabalhadora ainda não se encontrava em situação do precariado atual, e ainda fazia parte da cidade. (LANGENBUCH 2001; MARTINS, 1992, 2001). Assim, a noção de subúrbio tornou-se anacrônica, sendo transformada em periferia, espaço da precariedade, onde o urbanismo não chega.

A distância do centro do poder está presente na noção de *arrabalde*, originando-se do árabe *ár ar rabad*, arredores de uma cidade. O termo é visto como o produto de situações metropolitanas, resultante da dinâmica para além dos limites do núcleo privilegiado, limiar da cidade vivendo ambiguidade de ser metrópole ou não ser metrópole, frente de expansão da metrópole, fora do núcleo, áreas conurbadas ou funcionalmente integradas à metrópole (CIRQUEIRA, 2019).

Por sua vez, a *periferia* sempre foi utilizada no sentido espacial longínquo dos setores mais urbanizados, mas associada à precariedade. A correlação com loteamentos irregulares, auto-construção de moradias e estratégias de reprodução da força de trabalho, um tripé que caracterizava a periferia em estudos seminais (BONDUKI, 1982, 2001; ROLNIK, 1982; KOWARICK, 1979). Dessa maneira, as periferias são como possibilidade estrangida do urbano. É o urbano negado aos pobres, em suas possibilidades de realização plena, no decurso da reprodução capitalista. Mas que, ainda assim, segue como referência aos espaços opacos onde vivem os homens lentos definidos por Milton Santos (2002), inscrita nas ações espaciais no urbano periférico (BURGOS, 2011).

Na metrópole fragmentada, a sua relação com o tema se

inicia chamando a atenção para periferias no plural, concordando com Bonduki (2001). É no âmbito desta última proposição que Burgos (2011) desenvolveu reflexão sobre as transformações recentes das periferias urbanas, seja na “periferia propriamente dita”, ou nas áreas desvalorizadas, empobrecidas, do “centro propriamente dito”. Por isso, o urbano periférico é o locus histórico de reprodução da classe trabalhadora. No referido processo, contingentes cada vez maiores de trabalhadores pobres urbanos sobrevivem nos interstícios desse urbano com suas respectivas estratégias.

Para D’Andrea (2020), a periferia é o território da alteridade, um complexo de contradições, constituído de terras distantes e terrenos de baixo custo, desprovidos de serviços e equipamentos, ocupados pelas pessoas em mais baixos postos da esfera produtiva e de serviços (porteiros, babás, garis, pedreiros, desempregados, aposentados) e estão neste lugar como o lugar deles na cidade capitalista (D’ANDREA, 2020). Assim, a periferia é o lugar de luta para sair da invisibilidade frente ao poder público, pois mesmo que a massa populacional residente tenha aumentado gradativamente, sempre foi tratada de improviso, de forma descontínua, justamente por causa da ausência do Estado.

Os moradores das periferias tratam-nas como *quebradas*. *Quebrada* se origina do povo da periferia e significa pertencimento, pois ao assumi-lo está-se dizendo que há potência naquele território, mesmo que pleno de contradições, mas que o seu morador dá voz a quem participa daquele pedaço. Alguns coletivos culturais utilizam o termo para movimentos de periferia como o projeto “Partiu Quebrada”, promovido pelo Instituto Bixiga, do centro de São Paulo, como é o caso também do projeto “Caminhada das Quebradas”, no bairro de Ermelino Matarazzo, ou da Penha com o Quilombaque. Tais movimentos buscam ressignificar a periferia para despojar estereótipos de lugar maldito e violento e buscam valorizar espaços públicos, o “slam” no boteco, teatros e outras.

Em síntese, a periferia é heterogênea. Dados atuais sugerem porções mais consolidadas nas periferias e até com graus desejáveis de urbanização. Em contraste, alguns bairros são mais homogêneos, brancos e ricos na metrópole. É dessa forma que a desigualdade sociorracial se espelha no espaço urbano. A precarieda-

de privilegiou os territórios periféricos, combinando a seletividade econômica no mercado de trabalho e de moradia, associando as questões de raça, gênero e classes na disputa pela cidade.

Territórios da precariedade, segregação sociorracial

A questão do território ganha importância, pois as periferias são *territórios*. Sempre relevante aos geógrafos, o conceito de território ampliou-se para, ao ultrapassar também seu aspecto jurídico político- espaço de poder do Estado, abranger seu liame com espaço de sobrevivência, lugar de identificação, ponte de acolhida entre conterrâneos, inclusive no caso de imigrantes na sociedade receptora (VÉRAS, 2003,2010; ROLNIK,1988; SANTOS 1987). O direito à cidade se revela também pelo direito ao território ou à territorialidade Com a consolidação de políticas neoliberais, o Estado mínimo deixa sem proteção social grandes grupos da cidade, desempregados, “homeless”, despejados, criando, mesmo, uma realidade fraturada com certa dispersão nômade da pobreza diante de concentrações e bolsões de riqueza e rendas médias, algumas muradas dos condomínios fechados (CALDEIRA, 2000).

Um tema também pertinente para o presente debate é o da alteridade, pois a relação com o outro, referindo aquele que se produz para o afastamento de um semelhante que não se quer reconhecer, não se deseja por perto (um dos móveis da segregação espacial) aquele que se rejeita radicalmente por ser diferente, ou pobre, muitas vezes discriminado como perigoso, ameaçador, aquele a quem não se dá o direito de ter direitos. Tal sociabilidade é fundada na desconfiança e reproduz mecanismos perversos de ódio e rejeição. A alteridade radical justificou por inúmeras vezes a complacência para com o descaso das políticas públicas, deixando numerosos trabalhadores desprovidos da atenção do Estado, situação que só se agravou em tempos de neoliberalismo. No caso brasileiro as relações raciais importam quanto a alteridade. O tratamento dado ao diferente em raça, cor e origem nacional configura-se como o não reconhecimento da alteridade, como o “não nós”, experiência demolidora no reconhecimento do OUTRO. Como nos afirma Foucault (1997) o racismo serve como uma tecnologia que facilita o biopoder,

em outras palavras, regular : “ a distribuição da morte e torna possíveis as funções assassinas do Estado (MBEMBE, 2018, p.18). Por isso é evidente que o racismo, na medida em que ocupa papel decisivo na racionalidade do biopoder, representou fortes marcas. A política da raça está relacionada à política da morte. É o que a negação a um ambiente construído de qualidade resulta para os contingentes da população expulsos em territórios do ‘não nós’.

São necessárias, também, interseções conceituais com outros aspectos como o nomadismo urbano, um processo multidimensional que envolve expulsão e negação do direito à cidade, sem acesso e permanência ao lugar desejado urbana e socialmente e o sofrimento ético-políticos das pessoas em situação de risco, privação e vulnerabilidade. Incluem-se na categoria diversas situações, via de regra os não proprietários urbanos.

A literatura sociológica aponta que essa “marcha para mais longe” tem raízes históricas em São Paulo, onde o crescimento econômico nas décadas de 1950 a 1980 atraiu muitos segmentos que se instalaram em condições insalubres (VÉRAS, 1987,2003, 2016; ESCOREL, 1999). Do ponto de vista da ocupação e usos do solo, a periferia é território da precariedade habitacional. Como a habitação é encarada como mercadoria cara a ser adquirida ou paga, políticas oficiais pouco têm garantido esse direito à maioria dos trabalhadores, políticas oficiais com objetivos economicistas e financeiros, deixaram à margem as pessoas realmente necessitadas de soluções acessíveis (BONDUKI e VÉRAS, 1986. KOWARICK, 1980, 1985, entre outros). Assim, a população tem recorrido às situações distantes de padrões aceitáveis. Diante da presença atual de numerosa população em situação de rua na capital, das favelas, das ocupações, dos cortiços congestionados e insalubres, cresce-se o território precário com as moradias originadas da autoconstrução, muitas em loteamentos irregulares, sem apoio técnico e respeito às posturas legais. Importante resgatar-se a conceituação dos custos que essa rejeição dos mais pobres ao ambiente construído como de *espoliação urbana* e “metrópole do subdesenvolvimento industrializado”(KOWARICK,1979).

Como vimos, Bonduki e Rolnik (1982) referiram-se às periferias nos anos 1979/1980, na luta pela moradia popular, vinculada à reprodução da força de trabalho da população de baixa renda,

devido ao difícil e diferencial acesso à propriedade privada da terra. Conceituam a periferia como “parcelas do território da cidade que têm baixa renda diferencial, pois, assim, este conceito ganha maior precisão e vincula, concretamente, a ocupação do território urbano à estrutura de classes sociais” (BONDUKI; ROLNIK 1982, p.147). A distância entre moradia e emprego gerada pela periferização trouxe problemas significativos de mobilidade urbana e interurbana, acarretando enormes congestionamentos, com a insuficiência ou inexistência de serviços de transportes coletivos adequados. E tal periferização não aconteceu apenas no sudeste e nem só em São Paulo, sendo característica das áreas metropolitanas de todas as regiões do país, tendo as capitais estaduais crescido menos que os municípios do entorno, como atestam Bógus e Pasternak (2004).

E tal periferização não ocorre apenas em seu aspecto expansão, espraiamento, mas sobretudo pela segregação, tema em que a palavra de F Villaça (2001, p.142) é indispensável. ao argumentar que uma das características mais marcantes da metrópole brasileira é a segregação dos bairros residenciais das diferentes classes sociais [...] a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões ou conjuntos de bairros da metrópole.” (2001, p.142) Nesse aspecto torna-se evidente o peso dos fatores raciais na expulsão de contingentes negros de porções melhor equipadas da cidade.

Contribuem para a clareza conceitual, também, alguns elementos históricos, com o testemunho de Tiaraju P D’Andrea que se declara um morador da periferia paulistana (2020): a periferia viveu sua fermentação em especial nos anos 1980, com movimentos de trabalhadoras e trabalhadores, especialmente de mulheres liderando movimentos populares por melhores condições de vida. Campanhas pelas Diretas já, luta pela Constituição (1988), levaram os moradores periféricos a agirem com certo entusiasmo na busca da democracia (D’ANDREA, 2020), mas terminaram com desencanto com a política, que foi se acentuando em tempos de neoliberalismo, pelo desmonte do Estado, e vieram a privatização, o desemprego em massa, rebaixamento de salários, os sindicatos perdendo a força, as periferias mergulharam em políticas assistencialistas e/ou religiosas. Nos anos de 1990, houve grande genocídio de homens negros nas periferias

paulistanas e metropolitanas. Isso contribuiu para aumentar a imagem de violência para essas regiões (D'ANDREA, 2020).

Como nos diz Milton Santos(1987) ao chamar a atenção para o fato de que cada um é mais ou menos cidadão pelo lugar que ocupa, a questão do território ganha destaque nas discussões sobre direito à cidade, se acopla ao debate da alteridade e da multiculturalidade, chamando a atenção para a dimensão espacial e racial da cidadania (MARTINS, 1993).

Dados censitários para a presença negra nos municípios da Grande São Paulo

O eixo analítico pretendido é verificar a presença negra em municípios da RMSP. Assim, como demonstra a Tabela I, destacamos alguns setores da metrópole, tomando como alta proporção aquelas cidades que apresentam mais de 60% de presença negra. O critério utilizado foi de que as categorias pretos e pardos do censo demográfico foram somadas e cotejadas a população total do município em termos de porcentagem.

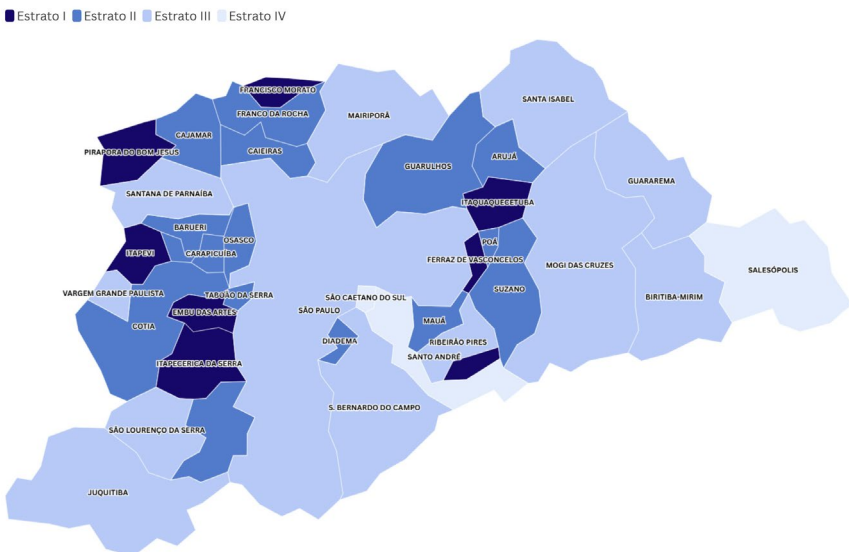
Como o lugar da heterogeneidade (MARQUES, 2016) e da alteridade (D'ANDREA, 2020), cumpre observar as mudanças nas periferias da cidade de São Paulo e de sua região metropolitana, incluindo o olhar sobre a segregação étnico racial. Pesquisas realizadas sobre a concentração de população negra na cidade de São Paulo (SILVA, 2004; OLIVEIRA, 2008,2016) já revelaram que as periferias abrigam concentrações desse grupo, embora não como exclusividade (MARQUES, 2016). No período de 2010 a 2022, os dados censitários (IBGE) mostram que o município de São Paulo cresceu à taxa de 0,15%, enquanto os outros municípios da região metropolitana apresentaram a taxa de 0,81%, ou seja, o município sede apresentou menor crescimento populacional no período intercensitário. E foi no seu setor Norte que a região metropolitana apresentou o maior crescimento. Esta sub-região é composta pelos municípios de Caieiras, Cajamar, Francisco Morato e Mairiporã (BOGUS, MAGALHÃES, PASTERNAK, 2024).

Dos 39 municípios que compõem a região metropolitana, verificou-se o peso dos residentes autodeclarados pretos e par-

dos recenseados pelo IBGE em 2022, em cada município (MAPA I). Ao iniciar pelo eixo norte da metrópole, está o município com a maior presença negra da região, Francisco Morato (62,1%); a no-roeste, também é alta a proporção de negros no município de Itapevi (60,8%). A oeste, destaca-se Embu das Artes (61,3%). Na direção leste, salienta-se Itaquaquecetuba com 59,7% de sua população sendo de origem parda ou preta. Do Sudeste, o ABC paulista não representou porcentagem marcantes de presença negra, sendo S. Bernardo que apresenta 39%, em S. André são 33% e S. Caetano apenas 18%, municípios estes de urbanização consolidada.

De todo esse balanço pode-se concluir que a maior presença negra está nos ambientes mais periféricos, núcleos urbanos considerados “ cidades dormitório”, ou seja, sem oferta de emprego a seus residentes. Outra é a situação de municípios populosos que contêm áreas periféricas como Osasco, Guarulhos, São Bernardo e Diadema. No caso do município de São Paulo, onde a presença negra foi de 43% pelo Censo em 2022, a caracterização dos territórios negros foi conhecida em diversas obras acadêmicas (OLIVEIRA, 2016; SILVA, 2004 entre outros), revelando quais são os distritos periféricos, como se observa no Mapa 1.

Mapa 1: Distribuição percentual de pessoas autodeclaradas negras nos municípios da RMSP (2022)



Fonte: Censo Demográfico 2022/IBGE. Elaboração: Camila Rodrigues da Silva.

Tabela 1: Distribuição percentual de cor nos municípios da RMSP (2022)

Município	População negra (% do total)
Arujá	46,8
Barueri	46,83
Biritiba Mirim	39,31
Caieiras	45,92
Cajamar	49,41
Carapicuíba	53,78
Cotia	48,25
Diadema	53,9
Embu das Artes	61,35
Embu-Guaçu	51,9
Ferraz de Vasconcelos	56,8
Francisco Morato	62,14
Franco da Rocha	54,61
Guararema	39,79
Guarulhos	50,29
Itapecerica da Serra	57,3
Itapevi	60,85
Itaquaquecetuba	59,77
Jandira	53
Juquitiba	43,98
Mairiporã	43
Mauá	49,15
Mogi das Cruzes	41,26
Osasco	47,28
Pirapora do Bom Jesus	58,23
Poá	50,2
Ribeirão Pires	42,15
Rio Grande da Serra	56,65
Salesópolis	24,48
Santa Isabel	37,59
Santana de Parnaíba	43,96
Santo André	33,44
São Bernardo do Campo	39,46
São Caetano do Sul	18,52
São Lourenço da Serra	44,07
São Paulo	43,49
Suzano	50,92
Taboão da Serra	52,45
Vargem Grande Paulista	41,04

Fonte: Censo Demográfico 2022/IBGE. Elaboração própria.

Como se pode observar, há uma distribuição diferenciada da presença negra entre os municípios da RMSP, sendo possível estabelecer diversos graus pela frequência relativa entre as cidades.

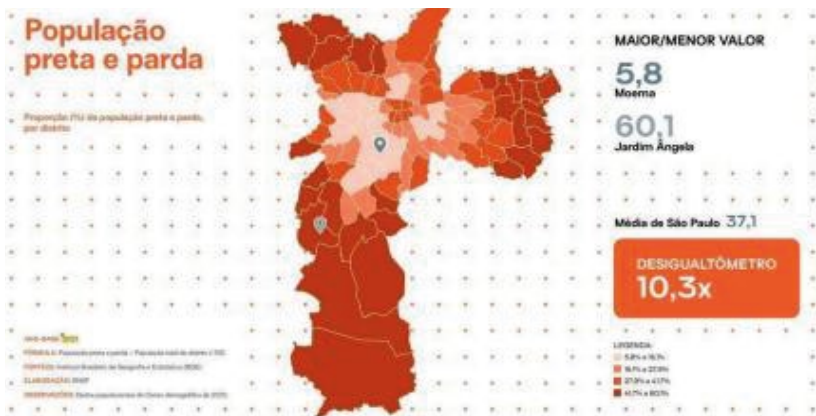
Estrato I: O estrato com os municípios que apresentam 55% e mais de proporção pretos e pardos no Censo 2022, em ordem decrescente: Francisco Morato (62,14%), Embu das Artes (61,35%), Itapevi (60,85%), Itaquaquetuba (59,77%), Pirapora do Bom Jesus (58,23%), Itapeçerica da Serra (57,3%), Ferraz de Vasconcelos (56,8%), Rio Grande da Serra (56,65%).

Estrato II: O segundo estrato se faz presente nas cidades que abrigam de 45% até 54% de negros: Franco da Rocha (54,6%), Diadema (53,9%), Carapicuíba (53,78%), Jandira (53%), Taboão da Serra (52,45%), Embu-Guaçu (51,9%), Suzano (50,9%), Poá (50,2%), Mauá (49,15%), Cotia (48,25%), Osasco (47,28%), Arujá (46,8%), Barueri (46,83%) e Caieiras (45,92%).

Estrato III: Em seguida aqueles municípios que apresentam de 35% a 44% de habitantes negra: São Lourenço da Serra (44,07%), Juquitiba (43,98), Santana do Parnaíba (43,96%), São Paulo (43,49%), Mairiporã (43%), Ribeirão Pires (42,5%), Vargem Grande Paulista (41,04%), Guararema (39,79%), São Bernardo (39,46%), Biritiba (39,3%) e Santa Isabel (37,59%).

Estrato IV: Municípios que apresentam até 35% de população negra na RMSP: Santo André (33,44%), Salesópolis (24,44%) e São Caetano (18,52%).

Figura 1: Distribuição da população preta e parda nos distritos do município de São Paulo (2016)



Fonte: Rede Nossa São Paulo, 2016.

Como dito, cada grupo e cada município devem ser analisados em sua singularidade, sua história, caracterização socioeconômica, oportunidades de moradia, trabalho e dinâmica recente, conjunto de informações que possa explicar a atração e a fixação de seus moradores. Desenvolvemos brevemente tal análise no município de Francisco Morato por ter apresentado a maior porcentagem da presença de pretos e pardos no mais recente recenseamento do IBGE.

Um território negro. O município de Francisco Morato

São Paulo vem ilustrar a desigualdade social e racial como podem atestar os citados estudos sobre cartografia racial na cidade. Justamente o que se pretende trazer aqui é que o racismo presente na sociedade brasileira deixa ao mercado de terra, de habitações, e às políticas urbanas de transporte, equipamentos e serviços, às políticas urbanas de maneira geral, a tarefa de segmentar, classificar, isolar os moradores, e os negros, em particular, da vida da cidade.

No caso da região metropolitana de São Paulo, na desigualdade na distribuição de sua população e no ritmo de crescimento nas décadas recentes, a precariedade em seus espaços se mistura à segregação racial. A sub-região norte da RMSP foi a que mais cresceu pelo Censo de 2022. A distribuição por cor revela a territorialidade negra. A população de Francisco Morato aumentou de 133.738 em 2000 para 165.139 pessoas em 2022, com mais de 62% de seus residentes se identificando como pretos e pardos. Localizado a cerca de 50 km da capital, Francisco Morato desenvolveu-se ao longo da antiga Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, dividindo a cidade entre um centro urbano ativo e uma área leste predominantemente residencial. Segundo Langenbuch (1971), a cidade se expandiu a partir da estação de trem e, posteriormente, do terminal de ônibus, caracterizando-se como um “subúrbio-estação”. Esses subúrbios apresentam um zoneamento funcional simples, concentrando comércio e serviços modestos próximos às estações. A cidade é considerada um “dormitório”, com mui-

tos moradores viajando diariamente para trabalhar na capital; limita-se ao Norte com Campo Limpo Paulista, ao Sul, Leste e Oeste com Franco da Rocha, também a Leste, com Mairiporã, este ao norte da Serra da Cantareira e junto à Rodovia Fernão Dias e, a Nordeste, com Atibaia. (PEDROSA, 2022). A ferrovia foi e é crucial para a mobilidade urbana, transportando cerca de 470 mil passageiros diariamente. O acesso restrito às rodovias limita a atração de investimentos, contrastando com municípios como Cajamar, por exemplo, que se destaca no setor logístico (LOYOLA, 2023).

Segundo diversas fontes, sobretudo Pedrosa (2022) que realizou sua tese de doutorado sobre a questão da mobilidade urbana em Francisco Morato, trata-se de um município periférico dormitório e com restritas oportunidades de emprego pois, já em 2010 o Censo Demográfico mostrava a alta incidência de pessoas que se deslocam cotidianamente para trabalhar fora do município, ou seja, aproximadamente 63% do total de pessoas ocupadas, o que se mantém em 2022. Pedrosa (2022) informa ainda que do ponto de vista dos indicadores sociais, o município apresentava pequena proporção de empregos formais na indústria, taxas de analfabetismo era de 1,4% entre os de 14 a 24 anos, mas crescia para 6,4% na faixa etária de 24 a 59 anos e chegou a 27,9% para aqueles de 60 anos e mais. O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) revela que 58% da população vive em condições de alta vulnerabilidade, refletindo as desigualdades persistentes na região. Segundo dados do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), o município ostenta os piores índices de qualidade de vida da região, sendo classificado com altíssima vulnerabilidade social.

Do ponto de vista da urbanização, Francisco Morato apresenta uma situação complexa, pois conta com coleta de lixo em 97%, abastecimento de água em 96%, mas o esgotamento sanitário apenas 56% de seu território. De acordo com informações do Grupo Executivo Local (GEL), tanto o Ribeirão Eusébio como o Córrego Macuco estão assoreados, ocasionando diversos pontos de inundação na cidade e há locais que apresentam constantemente deslizamentos de terra (PEDROSA, 2022).

Quanto à situação habitacional, há 43941 domicílios particulares permanentes, sendo grande parte originados da au-

toconstrução ou por mutirões, e há 2470 setores subnormais e 4766 setores precários, de difícil acesso, conforme Pedrosa(2022) , referindo dados de 2010. Em 2021, a Fundação SEADE deu como densidade demográfica de 3598,9 habitantes por km², das mais altas da RMSP. A última década revelou que está crescendo o número de domicílios em favela, em maior proporção da região sub norte da metrópole, representando 16% dos setores precários. No espaço ocupado por setores censitários de precariedade, o rendimento nominal médio dos domicílios era de R\$1.323 e em 29,7% deles a renda não ultrapassa meio salário mínimo per capita (PEDROSA,2022).

A mesma fonte traz uma pesquisa do local de nascimento dos moradores ainda em 2010 e retrata que são nascidos na região sudeste com maior destaque em quantidade de pessoas (112.710) mas em seguida aparece a região nordeste com um número significativo de migrantes (35.813). Além disso, dados de imigração internacional (Banco Interativo-NEPO-UNICAMP) revelam que Francisco Morato tem imigrantes com predominância para Haiti, Bolívia, China, Peru e Cuba entre outros; a medição tem como período 2002 a 2020, para esse último ano foram dados parciais, mas que ajudam a compreender o aumento da população negra no município, caso do Haiti, Cuba, Nigéria e Angola (PEDROSA, 2022).

Tabela 2: Taxas anuais de crescimento populacional (Estado de São Paulo, RMSP e municípios selecionados, sub região norte e municípios da sub região norte)

Taxas anuais de crescimento populacional	1970/80	1980/91	1991/00	2000/10	2010/22
Estado de São Paulo	3,51	2,12	1,82	1,09	0,62
RMSP	4,5	1,86	1,68	0,97	0,44
Caieiras	4,94	4,08	6,92	2,01	0,78
Cajamar	7,87	3,98	4,68	2,38	3,12
Francisco Morato	9,77	10,27	5,49	1,48	0,56
Franco da Rocha	3,4	4,86	2,7	1,99	0,8
Mairiporã	3,47	3,44	4,67	3,04	1,22
Sub Região Norte	5,17%	5,66%	4,63%	2,02%	1,11%

Fonte: Fundação Seade (Reproduzida de Pedrosa - 2022).

Analisando os dados da tabela 2 verifica-se que nas décadas de 70/80 e 1980/1991 Francisco Morato foi o município que mais cresceu em relação aos seus vizinhos. O fato de Francisco Morato ter recebido contingentes de migrantes nacionais desde 1980, e sabe-se que estes são multirraciais, complementa a compreensão da acentuada presença negra em seu território. Até 2022, Francisco Morato continuou a crescer acima da média da RMSM, embora o ritmo tenha diminuído nas últimas duas décadas.

O município de Francisco Morato, espelha, assim, um fragmento da precariedade que se esparrama pelas periferias metropolitanas, evidenciando o componente sociorracial nas suas múltiplas determinações.

Considerações finais

Mesmo admitindo-se que há uma perversa estabilidade da desigualdade nas metrópoles brasileiras, que as periferias são heterogêneas e que existem porções urbanizadas no conjunto periférico, tem-se de reconhecer que a distribuição dos segmentos pauperizados pelo eixo urbanizado metropolitano, há pelo menos cinquenta anos, tem sido nas regiões periféricas. E é também reconhecido que a população de origem negra tem percorrido processos excludentes de localizações equipadas em direção às áreas longínquas e desprovidas dos recursos necessários em sua luta pela sobrevivência.

A segregação racial e a territorialidade negra demonstram a configuração histórica da metrópole paulistana, como também no município polo. Assistem-se processos que produzem e reproduzem cenários de expulsão, resistência e enfrentamento dos grupos negros na cidade. As fontes pesquisadas apontaram a territorialização, a (des) territorialização e (re) territorialização dos negros na urbe paulistana. O Estado, inclusive, tem produzido cidades-dormitórios que abrigam pessoas como residência, não oferecem emprego e renda, configurando a exclusão social, pois a população negra enfrenta processos expulsivos no mercado de trabalho, na educação, na renda e é frequentemente deslocada para as periferias, refletindo uma herança da escravidão que ainda impacta a estrutura social da cidade.

As origens dessa desigualdade remontam ao colonialismo e à escravização dos africanos. Ao examinar a dominação colonial Fanon (2005) igualmente explicita a desigualdade no território, o estabelecimento de fronteiras internas, a regulação pela linguagem e supremacia racializada, dizendo quem importa e quem não importa, quem é descartável pelo poder soberano. O texto, datado de 1961 ilustra sobejamente a desigualdade territorial, ainda presente em nossas cidades,

O mundo colonizado é um mundo cortado em dois. (...) formas estéticas do respeito à ordem estabelecida, criam em torno do explorado uma atmosfera de submissão e de inibição que alivia consideravelmente a tarefa das forças da ordem. (...) Na cidade do [dominador]colono é uma cidade de brancos(...)é uma cidade iluminada. Asfaltada onde as latas de lixo transbordam sempre de restos desconhecidos nunca vistos, nem mesmo sonhados(...) ruas limpas, sem buracos, sem pedriscos (...)A cidade do colonizado, ou pelo menos a cidade indígena, a aldeia negra, a medina, a reserva é um lugar mal afamado, povoado de homens mal afamados. (.....) A cidade do colonizado é uma cidade faminta (...) é uma cidade de joelhos(...) de pretos [...] (FANON, 2005, p. 54-55).

Como se procurou mostrar, o racismo à brasileira esteve fundamentando a segregação de vastos contingentes de população que estão nas periferias e na precariedade, notadamente a população negra e os demais trabalhadores pauperizados que, em sua heterogeneidade, têm em comum a negação do acesso ao ambiente construído de qualidade, de forma mais ampla. Lembrando Milton Santos (2002), trata-se de considerar esses homens lentos definidos como resistência à voragem do capital, mas onde há potência, há força, inscrita nas práticas socioespaciais que instauram territórios em pleno urbano periférico, identificados por eles como das *quebradas*. Tais *quebradas* têm muito de cultura, literatura, arte e mobilização para apresentar, mas este é um aspecto que terá de ficar para outra oportunidade devido aos limites deste capítulo.

Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS DO BRASIL (1958). *A cidade de São Paulo, estudo de Geografia Urbana*. São Paulo, Cia. Ed. Nacional, vol. 4.

BÓGUS, L. M. VÉRAS, M.P.B: *A reorganização metropolitana de São Paulo*. Cadernos Metrópole, vol.3, 2000.

BÓGUS, L; PASTERNAK, S; MAGALHÃES, L.F A(2024): **São Paulo: urbanização excludente e segregação**. In BÓGUS, L; PASTERNAK, S(orgs): *Observatório das Metrôpoles nas eleições, um outro futuro é possível: São Paulo*. Rio de Janeiro, Letra Capital.

BONDUKI, Nabil (2001). **Depoimento**. Periferia Revisitada. *Revista Espaço & Debates*, ano XVII, n.42. São Paulo: Neru, Pp. 92-99 [Entrevista]

BONDUKI, Nabil(1998) *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. 3ª ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP.

BONDUKI, N.ROLNIK, R (1982). Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E. (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) do Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979 [1982].

BURGOS, Rosalina (2011): **Transformações recentes das periferias urbanas da metrópole de São Paulo: Contribuição para (re)definições teórico-conceituais**. *Revista Geográfica de América Central* Número Especial EGAL, 2011-Costa Rica II Semestre 2011.pp. 1-15.

CIRQUEIRA, José Vandério (2019): Cidade do Limiar: notas teórico-metodológicas acerca dos arrabaldes metropolitanos brasileiros. In PASQUOTTO, Geise Brizotti; GULINELLI, Érica Lemos (ORGS) *Desenho Urbano*, Tupã, ANAP, 2019. pp. 43-58. D' ANDREA, T(2020) P:40 *Ideias de Periferia. História, Conjuntura e Pós-Pandemia*, São Paulo, Editora Dandara.

ESCOREL, S. (1999): *Vidas ao léu. trajetórias de Exclusão Social*. Rio de Janeiro, FIOCRUZ.

FERNANDES, Florestan (1978): *A integração do negro na sociedade de classes*, 2 volumes. São Paulo, Editora Ática.

KAZTMAN, R e QUEIROZ RIBEIRO, L. C.: **Metrôpoles e sociabilidade: os impactos das transformações socioterritoriais das grandes cidades na coesão social dos países da América Latina**; In *Cadernos Metrópole*. São Paulo, EDUC.

KOWARICK, Lúcio (1988). *As lutas sociais e a cidade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, UNRISD.

KOWARICK, Lúcio (1979). *A espoliação urbana*. RJ: Paz e Terra.

LAGO, L. C. do. O que há de novo na clássica dualidade núcleo-periferia: a metrópole do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000.

- LANGENBUCH, J.(1971) **A Estruturação da Grande São Paulo**. Rio de Janeiro, IBGE.
- LANGENBUCH, Juergen Richard.(2001) **Depoimento**. Periferia Revisitada. Revista Espaço & Debates, ano XVII, n.42. São Paulo: Neru. Pp. 85-91 [Entrevista
- LEFEBVRE, H(1996). **La production de l'espace**. Paris: Anthropos.
- LEFEBVRE, Henri. (1991) **O direito à cidade**. São Paulo, Editora Moraes LOYOLA,
- Kheyder(2023): **LUCROS PRIVADOS, PREJUÍZOS PÚBLICOS: O processo de enobrecimento do eixo rodoviário Anhanguera sem contraprestação social e tributária**. Dissertação de mestrado Ciências Sociais. PUCSP, São Paulo
- MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (2005). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais**. São Paulo: Editora Senac São Paulo.
- MARQUES, Eduardo.(2005) **Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado**. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo. São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade social. São Paulo: Senac.
- MARTINS, José de Souza. (2001) **Depoimento**. Periferia Revisitada. Revista Espaço & Debates, ano XVII, n.42. São Paulo: Neru. Pp. 75-84 [Entrev
- MARTINS, José de Souza:(1992) **Subúrbio – vida cotidiana e história no subúrbio da cidade de São Paulo: São Caetano, do fim do Império ao fim da República Velha**.
- MARTINS, José de Souza (2002). **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. São Paulo: Editora Vozes.
- MAUTNER, Yvonne (1999). A periferia como fronteira de expansão do capital. In: DÈAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (Orgs). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999; p.244-259.
- MBEMBE, A. (2016); **Necropolítica**. Revista de Arte e Ensaio, n.32, Rio de Janeiro.;
- NADALIN, Vanessa; IGLIORI, Danilo (2015): **Espraiamento urbano e periferização da pobreza na região metropolitana de São Paulo: evidências empíricas**. Revista EURE, Santiago, Chile, vol. 41 | no 124 | septiembre 2015 | pp. 91-111
- OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - **Polo de Cidadania: população de rua**. Belo Horizonte: UFMG, 2023.
- OLIVEIRA, Reinaldo J,j (2016): **Territorialidade negra em São Paulo**. São Paulo, Alameda.
- PASTERNAK, S. (2016) Favelas: fatos e boatos. In KOWARICK, L.; FRÚGOLI, H.(orgs)(2016): **Pluralidade Urbana em São Paulo. Vulnerabilidade, marginalidade, ativismos**. São Paulo, Editora 34.
- PEREIRA, Rosana Pedrosa: **Mobilidade Urbana e sua relação com as desigualdades sociais: um estudo de caso em Francisco Morato - SP**. Tese de doutorado PPG C Sociais, PUC SP, 2022.
- RIBEIRO, L. C. de Q. **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a coo-**

peração e o conflito. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

ROLNIK, Raquel (1988). **Territórios negros nas cidades brasileiras: etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro.** *Conference ISA RC Sociology of Urban*, Rio de Janeiro (mimeo)

_____. (1988). **São Paulo, início da industrialização: o espaço e a política.** In: KOWARICK. <L: *As lutas sociais e a cidade.* Paz e terra.

SANTOS, Milton (1987). **O espaço do cidadão.** São Paulo, Livraria Nobel SANTOS, Milton;

SILVEIRA, Maria Laura. (2002) **O Brasil: territórios e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro, São Paulo, Record.

SÃO PAULO, CIDADE (1973): **Cadastro de Favelas, Município São Paulo** - SEBES Secretaria do Bem-Estar Social, Org. VÉRAS, M -PMSP-1973

SILVA, Maria Nilza (2006): **Nem para todos é a cidade.** Brasília, Ed Palmares.

SOUZA, M. L. de (2000). **O desafio metropolitano. Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

VÉRAS, Maura P. B. (1987). **Os impasses da crise habitacional em São Paulo ou os nômades urbanos no limiar do século XXI.** In: *Revista São Paulo em Perspectiva*, Fundação Seade, n. 1.

VÉRAS, M.P.B. (2003): **DiverCidade: territórios estrangeiros como topografia da alteridade em São Paulo**, São Paulo, EDUC.

VÉRAS, M.P.B. (2010): **Cidade, Vulnerabilidade e Território.** In *Revista Ponto e Vírgula*, PUCSP, n.7.

VÉRAS, M.P.B.:(2016): **Dimensões sociais da desigualdade urbana: moradias da pobreza e a produção do outro.** In *Revista Brasileira de Sociologia*, 2016

VÉRAS, M P B (2023): **Racismo à brasileira: uma análise das ressonâncias espaciais na configuração das periferias urbanas. Desigualdade e segregação em São Paulo.** *Revista Latitude*, UFAL..

VILLAÇA, Flávio(2001). **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln institute.

VILLAÇA, Flávio(2011). **São Paulo: segregação urbana e desigualdade.** *Estudos avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 37-58.

Políticas para enfrentamento da situação de rua em São Paulo: uma nova agenda se impõe!

Carolina Teixeira Nakagawa Lanfranchi

Marisa do Espírito Santo Borin

Os pobres das grandes cidades realizam suas práticas de sevirologia e viração, ou seja, “a de se virar com o que se tem”

(Mestre José Soró)¹.

Introdução

A população em situação de rua é a concretude da violação dos direitos sociais básicos, tanto do direito à moradia digna como da própria condição de cidadão. As crises do capital no século XXI tornaram esse fenômeno social mais uma vez urgente nas agendas de políticas públicas das metrópoles e demanda uma revisão das abordagens. Tanto no Brasil como no mundo, é a partir dos anos de 1990 que ganham centralidade nos debates políticos e na gestão pública. Pernoitar nos espaços públicos não previstos para moradia é ao mesmo tempo resistência a todas as formas de desqualificação social e um grito de socorro por suas cidadanias. Esse grito tem sido ouvido e atendido de forma mitigatória e tutelar, em busca da docilização de corpos por um conjunto vasto de instrumentos que foram criados.

Ainda que a cidade de São Paulo apresente a maior e mais diversa rede socioassistencial, sua insuficiência é ponto comum no debate. Há insuficiência em termos de quantidade e, principalmente, em termos metodológicos, tanto das formas de atenção dentro dos serviços como da natureza paliativa dessa atuação. Não importam quantos serviços se abram, eles serão rapidamente

¹ Educador, ativista cultural e Líder de Comunidade Quilombaue de Perus.

te ocupados e ainda assim teremos muitos pernoitando nas ruas e pouquíssimos que sairão desses serviços para condições sociais mais autônomas e inclusivas. Isso porque é preciso compreender a intersecção entre as políticas de assistência social, de habitação de interesse social e outras políticas de distribuição de renda para o adequado enfrentamento da situação de rua.

Aqui estamos sugerindo uma reformulação da agenda de políticas públicas que reconheça acúmulos históricos e supere o modelo vigente. Tal como já foi feito entre assistência social e saúde mental, quando iniciada a luta antimanicomial. Desse diálogo nasceu o consultório na rua, os centros de atenção psicossocial, entre outros. O mesmo diálogo entre assistência e política habitacional poderia ocorrer e ser extremamente benéfico. É preciso sair da lógica patrimonial das ofertas habitacionais para a lógica de serviços. O próprio Movimento Nacional da População em Situação de Rua e sua célula na cidade de São Paulo, reclamam a importância dessa intersecção e desse entendimento faz tempo.

A partir das experiências de 20 anos de pesquisa censitária, da ampliação e diversificação das ofertas socioassistenciais na cidade de São Paulo e das falas dos próprios cidadãos em situação de rua, há a possibilidade de identificar frentes de atuação e de intersecção das políticas públicas para enfrentamento real das causas e consequências da situação de rua.

Também é oportuno o reconhecimento de iniciativas em outros territórios brasileiros de modelagem de ofertas de locação social e de outras políticas como saúde, trabalho e cultura, como elementos ou dimensões para esse diálogo, pois se as causas são múltiplas o seu enfrentamento há de ser complexo, intersetorial e interseccional.

Diante disso, não há como não responsabilizar também os debates da habitação de interesse social na busca por melhores e mais efetivas alternativas de moradia digna. A partir da escuta dos cidadãos é possível indicar um conjunto de ações e desenhar políticas públicas capazes de atender as reais necessidades de proteção social próprias às políticas sociais, dentre elas as de habitação de interesse social, saúde mental ambulatorial, inserção produtiva e solidária e atendimento psicossocial e moradia primeiro na rede socioassistencial.

É dentro desse contexto que o presente capítulo busca organizar os conhecimentos acumulados ao longo dos anos na atenção à população em situação de rua, dada pela política de assistência social na cidade de São Paulo. Isso em perspectiva crítica e buscando a identificação de pontos fundamentais que devem estar na agenda de políticas públicas de defesa de direitos dessa população.

Perfis e Contextos Socioeconômicos

O tema da situação de rua é essencialmente um tema urbano, pois sua presença está relacionada aos espaços de reconversão econômica de industrial para serviços, a concentração de atividades comerciais e de mobilidade urbana como pontos estratégicos para auferir renda e acesso à recursos básicos como água, comida, roupas, etc. (LANFRANCHI, 2022).

As políticas de atenção voltadas para população em situação de rua têm hoje, mais do que antes, desafios complexos e emergentes, não só em função da escassez das diversas políticas sociais e da inadequação das formas de assistência social, mas também, pelo crescente número e perfil heterogêneo desse segmento social que vive e convive nas ruas e/ou espaços oferecidos a eles na cidade de São Paulo.

O objetivo número 11 (onze) de Desenvolvimento Sustentável (2012) estabelece que devemos olhar para as cidades e comunidades tornando-as “*mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis [...]. Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos*”. Implica, portanto, em reconhecer que a situação de rua é o extremo dessa privação. Endereçar nossos esforços em atender à situação de rua implica elucidar as possibilidades de pensar o espaço público e urbano a partir de uma lógica universalista do direito ao bem-estar-social e do direito à cidade.

Nesse sentido, é importante destacar que a atuação da assistência social tem focalizado medidas de contenção e suporte quando já estão em situação de rua. Por isso, o reconhecimento de sua insuficiência em sua natureza. A atuação sobre as causas requer um conjunto de política sociais e econômicas, como

a própria PNPSR (2009)² já reconhece, reforçando a sua interseccional. Mas entre a letra da lei e a realidade, pouco avanço tem ocorrido, pois a grande parte da atenção reside na seguridade social (saúde, previdência e assistência social) e esta, por sua vez, está fortemente embasada em Casas de Passagem e atendimento pontual e fragmentado.

Por isso, é importante a constatação de que ainda persiste na situação de rua os tradicionais segmentos e perfis históricos (o homem pardo e negro, sozinho, de 42 anos e com trajetória de precárias relações de trabalho) que se constitui no início do processo capitalista brasileiro e segue compondo o perfil médio. Todavia, a cada nova crise e renovação do capital flexível são acrescentados novos perfis de refugos humanos. É quando o recorte de grupos específicos a cada período de realização do censo identifica perfis distintos.

A partir de 20 anos da série histórica de dados do Censo da População em Situação de Rua de São Paulo é possível verificar segmentos específicos presentes nas ruas e calçadas, como por exemplo, os catadores de material reciclável no início dos anos 2000, depois os idosos indo para as ruas já em idade avançada em 2009, o maior exposição e risco à violência pela comunidade LGBTQIANP+ em 2015, junto com a maior presença de barracas de camping como solução de proteção ou abrigo temporário, a maior presença numérica de mulheres em decorrência da violência de gênero em 2019 junto com um generalizado cenário de agravamento da saúde mental, aumento expressivo de famílias inteiras, incluindo pertences típicos de uma moradia (móveis, brinquedos, etc.) em 2021. Isso para mencionar alguns destaques entre outros como os casos mais recentes de vítimas de calamidades decorrentes das crises climáticas e população indígena.

A invisibilidade da situação de rua para outras políticas setoriais fica ainda mais evidente quando tratamos do ciclo etário focado na infância e juventude. Segundo os dados do perfil censitário de crianças e adolescentes em situação de rua, realizado em São Paulo em 2022/2023, do total de 3759, a grande maioria se encontra na condição de transitoriedade com a rua (denomi-

² Política Nacional de População em Situação de Rua. Instituída pelo Decreto Federal 7.053 em 2009.

nados “outras trajetórias” – 73,13%). No geral, estabelecem relação com a rede de educação, porém marcada por relatos sobre o ambiente hostil ao entendimento de suas necessidades particulares pela condição de rua e bullying (SMADS/Painel). Vale dizer que 59,2% do sexo masculino e 78% não-brancos.

Em todos os casos, o crescimento é contínuo da população em situação de rua em São Paulo desde o ano de 2000, as diferenças entre os períodos residem na variação da velocidade desse crescimento e a diferença entre o crescimento daqueles pernoitando nas ruas e acolhidos em serviços da rede socioassistencial. A velocidade ou intensidade de crescimento é resultado das condições econômicas gerais como veremos mais adiante. De todo modo, o Censo da situação de rua de 2021, ao buscar qualificar as razões que levaram uma parcela da população para a situação de rua corrobora com essa afirmação quando identifica que a crise econômica é o principal fator, sendo agravado pela crise sanitária do COVID-19.

Segundo os últimos censos de população em situação de rua, realizados pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SMADS), em 2019 eram 24.344 pessoas de rua e, em 2021, 31.884, sendo um aumento de 7.540 pessoas nesse período. Ou seja, um crescimento de aproximadamente 14,44% ao ano, muito superior à taxa de crescimento da população do município, que foi de 0,38% a.a.³

Tabela 1: Distribuição Percentual de Taxas de Crescimento Geométrico da População em Situação de Rua e População Projetada Geral, no município de São Paulo, entre 2000-2021

Taxa de Crescimento Pop Sit. Rua Total (%a.a.)	2000-2009	2009-2015	2015-2019	2019-2021
	5,12	2,56	11,23	14,44
Taxa de Crescimento da População Geral Projetada (%a.a.)	2000-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2021
	0,76	0,59	0,49	0,38

Fonte: SMADS/FIPE, 2000, 2009, 2015. SMADS/Qualitest 2019 e 2021. Fundação SEADE, População Projetada, 2000-2021.

Elaboração: Lanfranchi, 2024.

³ Em 2020 São Paulo possuía 11.869.660 habitantes e em 2021 eram 11.914.851, segundo Fundação SEADE.

Sobre o crescimento desse segmento é também importante destacar que há uma relação direta com as dinâmicas de reconfiguração socioespacial das atividades econômicas. Nesse levantamento (LANFRANCHI, 2022), foram comparados os pontos de concentração ao longo da série histórica do censo específico (2000, 2009 e 2015) com as informações de RAIS/CAGED sobre os estabelecimentos e postos de trabalho.

Com isso, quando comparadas as atividades produtivas e a presença da situação de rua ao longo do tempo, identifica-se que as áreas antes industriais são pontos estratégicos para pernoite com maior condição de instalar uma barraca e de menor força de expulsão pela população residente. De forma complementar, as áreas de maior concentração de serviços são fundamentais para auferir renda e recursos necessários para a sobrevivência nas ruas, como doação de alimentos, vestimenta, água para banho, para lavagem de roupa, banheiro, entre outras (LANFRANCHI, 2022).

Neste sentido, cabe indicar a situação de insegurança alimentar, por ter se agravado ao longo do tempo, em especial nos últimos anos. Tomando o Censo de 2019 e 2021 como referência, verifica-se que, apesar de 35% em 2019 e 28,9% em 2021 apontarem ter ficado nos últimos sete dias um dia inteiro sem comer, no geral as fontes de alimentação foram agravadas. Isso considerando, por exemplo, os que ganham ou pedem de pessoas nas ruas; que recebem de grupos que distribuem comida nas ruas; que coletam ou catam nos lixos; ou ainda que se alimentam em serviços socioassistenciais da prefeitura.

Tabela 2: Distribuição Percentual das Principais Fontes de Alimentação da População e Situação de Rua, em 2019 e 2021

Fontes de Acesso à Alimentação	2019	2021
Serviços da prefeitura (Centros de Acolhida, Núcleos, etc)	49,80%	42,50%
Ganha ou pede em Restaurante, Bares e Lanchonetes	22,70%	18,70%
Ganha ou recebe de pessoas nas ruas	21,60%	33,60%
Recebe de grupos que distribuem comida nas ruas	21,60%	24,10%
Restaurante Popular (Bom Prato)	18,20%	15,80%
Coleta ou Cata	2,70%	3,80%
Coleta em Feiras e Mercados	2,70%	2,30%

Fonte: SMADS/Qualitest, Perfil Amostral da População em Situação de Rua de São Paulo, 2019 e 2021.

Elaboração: Lanfranchi, 2024.

Uma parte desse agravamento pode ser apontada pelas medidas assumidas pelo poder público. Como, por exemplo, transformar serviços de acolhimento 16 horas em serviços 24 horas que acabam ficando vazios no período diurno e ainda consumindo uma parcela significativa dos recursos de repasse mensal. Também pela quase nula expansão de ofertas diurnas, denominados Núcleos de Convivência, que passaram de 7 unidades em dezembro de 2005 com 1.477 vagas, para 12 unidades em dezembro de 2023 com 3.662 vagas (ver tabelas 3 e 4 em anexos I e II).

A maioria da população em situação de rua continua sendo formada por homens que vivem sós. Famílias compostas por adultos e crianças e/ou adolescentes, de acordo com os dados do censo, não são muito frequentes na rua. No censo de 2021 em apenas 2,1% dos pontos de concentração foi identificada a presença de crianças e/ou adolescentes acompanhadas de adultos. Houve um aumento significativo da proporção dos que vivem com companheiras/os (de 8,5% para 14,9%), principalmente na rua. Cabe ressaltar que as defesas dos direitos humanos não se pautam tão somente na expressividade numérica para serem objeto de ações focalizadas e de proteção à vida.

Os principais motivos apontados pelos entrevistados que os levaram à situação de rua permanecem os mesmos: conflitos familiares; a perda de trabalho e renda, uso abusivo de drogas e álcool e a perda da moradia, nos diversos censos.

Comparando-se as características do grupo de homens sós com até 2 anos na rua com os que estão há mais tempo nessas situação, três pontos chamam a atenção na pesquisa da OAF (2023), a partir dos dados socioeconômicos de 2021: há uma proporção maior de jovens, de migrantes e de pessoas com mais escolaridade no grupo dos mais recentes a situação de rua. Ainda que a maior parte dos pesquisados tenha entre 31 e 59 anos (71%), a proporção de jovens nesse grupo (22%) é bem superior à encontrada no grupo dos que estão há mais tempo na rua. (11%).

Situação semelhante ocorre em relação à migração. Um grupo expressivo (30%) afirmou estar na cidade há até 2 anos, situação muito diferente da encontrada entre os que estão há mais tempo, que são somente 5%. são migrantes.

Outro dado importante, é que 30% dos moradores recentes na rua já viviam só.

A variável tempo na rua parece ser uma determinante para fundamentar a elaboração de políticas públicas. A permanência por muito tempo na rua, resulta em um esgarçamento dos vínculos familiares, substituídos por novos laços criados na vida da rua, institucionais ou não. Fica cada vez mais difícil um retorno para uma vida regrada, de comportamentos típicos, com horários e atividades estabelecidas, com autonomia para concretizar as necessidades diárias de sobrevivência.

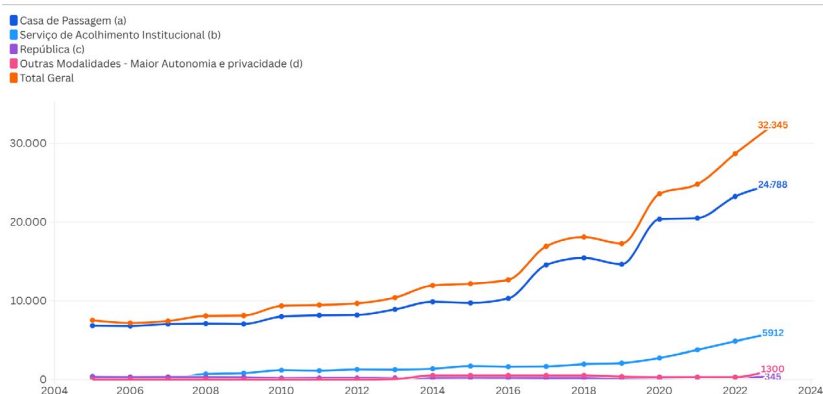
Os dados apontados indicam a necessidade de uma reformulação das políticas públicas voltadas para esta população, para que possam se adequar ao perfil e do contingente que hoje chega às ruas.

Universalização dos Direitos Sociais

A população em situação de rua é a materialização da violação do direito à moradia digna. As crises do capital no século XXI tornaram esse fenômeno social mais uma vez urgente nas agendas de políticas públicas das metrópoles, tanto no Brasil como no mundo.

A capacidade de respostas das políticas de assistência social reside fortemente na abertura de serviços, tendo sido constante ao longo desses 20 anos, com crescimento a uma taxa de 8,43% ao ano. Nesse sentido, no início da série histórica, em 2005, temos um total de 7.535 vagas, atingindo um total de 32.345 em 2023. É oportuno reconhecer que ao longo dessas duas últimas décadas tivemos expansão e diversificação das modalidades de ofertas. Também a experiência com modalidades de acolhimento mais próximas das discussões de *Housing-First*, ou moradia primeiro. O gráfico 1 evidenciam essa expansão e diversificação (maiores detalhes ver tabelas 3, 4 e 5). Mais especificamente, a oferta de vagas cresceu 4,9% a.a. entre 2005-2015 e 12,6%a.a. entre 2015-2021.

Gráfico 1: Município de São Paulo – Distribuição Normal de Série Histórica de Vagas Parceirizadas (noite e dia) de Serviços de Alta Complexidade para População em Situação de Rua, agrupadas pela Tipificação Nacional, em dezembro, de 2015 até 2023, por tipologia



Fonte: SMADS/Coordenação de Gestão de Parcerias, Dez2005 a Dez2022; Dez/2023.

Notas:

- a) Soma das modalidades: Centro de Acolhida Com Inserção Produtiva para Adultos II Por 24 Horas, Centro de Acolhida para Adultos I Por 16 Horas, Centro de Acolhida para Adultos II Por 24 Horas, Centro de Acolhida para Adultos II Por 24 Horas, Com Lavanderia E Restaurante - Oficina Boracéia, Centro de Acolhida para Catadores Por 24 Horas, Centro de Acolhida para Adultos II Por 24 Horas, Preferencialmente Homens Transexuais, Hospedagem para Pessoas em Situação de Rua.
- b) Soma das modalidades: Centro de Acolhida Especial para Famílias; Centro de Acolhida Especial para Idosos; Centro de Acolhida Especial para Mulheres; Centro de Acolhida Especial para Pessoas em Período de Convalescência (Ou Sob Cuidados Especiais).
- c) Soma das modalidades: República Adulto e República Idosos.
- d) Soma das modalidades mais próximas aos modelos de housing-first: Projeto Especial Autonomia em Foco; Projeto Especial Família em Foco; Serviço de Moradia Transitória em Unidades Modulares - Vila Reencontro.

Elaboração: Lanfranchi, Carolina Teixeira Nakagawa, novembro de 2024.

Além disso, se considerarmos um recorte por segmento temos que a população pernoitando nas ruas apresentou elevação expressiva na taxa de crescimento anual, passando de 2,5%a.a. entre 2000-2015 para 17,4%a.a. entre 2015-2021. Enquanto isso, a população acolhida nos serviços socioassistenciais apresentou tímido crescimento na taxa anual, passando de 5,8% a.a. em 2000-2015 para 6,7% a.a. entre 2015-2021.

Olhando o crescimento da população acolhida e o crescimento das vagas, verificamos fragilidades na capacidade ins-

titucional de ampliação das ofertas e mesmo quando foi maior do que o crescimento da população acolhida, essas vagas não foram revertidas em acolhimento efetivo. Ou seja, ainda que seja capaz de acompanhar o crescimento da população. Ainda é preciso reconhecer que o crescimento acentuado nas modalidades de Casa de Passagem fragilizam o acesso, na medida que são de baixa adesão e com alto grau de tutela. Essas evidências reforçam que esforços precisam ser feitos para alterar e inverter a intensidade de ofertas em modalidades “galpões e beliches”. Isso, sem deixar de reconhecer que as pesquisas capturem a importância e relevância na proteção à vida pela via do acolhimento.

Vale destacar que, entre 2019 e 2021, houve um aumento de novas formas de abrigo (barracas) e de locais na cidade onde foram encontradas pessoas em situação de rua. Foram identificados 6.816 pontos em 2019 e 12.438 em 2021, uma variação percentual de aumento de 82%. Este fenômeno ocorre em toda a cidade, estando presente em todas as subprefeituras.

Ainda que não seja possível estabelecer uma relação de causalidade entre as duas situações, uma hipótese é que a utilização de barracas tenha substituído para alguns a ida para os serviços de abrigamento. De qualquer forma, as barracas estão se tornando uma alternativa de moradia para casais, pessoas só e até famílias, requerendo respostas do poder público com soluções mais consistentes de abrigo (OAF, 2023).

Os volumes de demanda e de oferta socioassistencial experimentadas na cidade de São Paulo são as maiores, mesmo assim, sua insuficiência é ponto comum no debate. Isso porque é preciso compreender a intersecção entre as políticas de assistência social e de habitação de interesse social. Assim como já foi feito entre assistência social e saúde mental quando iniciada a luta antimanicomial.

A partir das experiências de 20 anos de pesquisa censitária e diversidade de ofertas socioassistenciais na cidade de São Paulo é possível identificar espaços de intersecção. Também é oportuno o reconhecimento de iniciativas em outros territórios brasileiros para a modelagem de ofertas de locação social como elementos para esse diálogo.

Outro paralelo que nos parece relevante, é a relação entre as taxas de crescimento da situação de rua e estudos sobre as políticas sociais no mesmo período. Segundo Marta Arretche (2018), em seu artigo “Democracia e Redução da Desigualdade Econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders”, identifica que o principal responsável pela redução da desigualdade foi a política de valorização salarial. Assim, olhando os dados analisados por ela sobre as desigualdades econômicas (entendida como renda e acesso à serviços como saúde e educação) percebe-se que no mesmo período em que se identifica a desigualdade, as taxas de crescimento da população em situação de rua são também menores.

Ou seja, os estudos de desigualdade vão identificar que entre 2012-2014 o Brasil viveu período de forte combate e melhores condições de emprego, acesso a benefícios de aposentadoria e transferência de renda, acesso à saúde e educação. Já a partir de 2015/2016 observa-se piora nos principais índices.

Esses dados sugerem, portanto, que políticas públicas de distribuição de renda especialmente voltadas para as melhores condições no mercado de trabalho e de universalização de acesso à serviços básicos de saúde, educação e transferência de renda operam nas causas da situação de rua como fenômeno estrutural. Portanto, elementos fundamentais para a reformulação da agenda de políticas de defesa e proteção social dos cidadãos aqui proposto, deslocando da histórica atuação tutelar, mitigatória e focaliza da assistência social. É preciso assumir que as políticas sociais em bases universais são potentes para o avanço da proteção social, o que inclui habitação, historicamente pautada no acesso à propriedade e não como direito fundamental de cidadania.

O objetivo número 11 (onze) de Desenvolvimento Sustentável estabelece que devemos olhar para as cidades e comunidades tornando-as “mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis [...]”. Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”. Implica, portanto, em reconhecer que a situação de rua é o extremo dessa privação, daí a abertura para elucidar as possibilidades de pensar o espaço público e urbano a partir de uma lógica universalista do direito à cidade.

Como visto, o tema da situação de rua é essencialmente um tema urbano, pois sua presença está relacionada aos espaços de reconversão econômica e como pontos estratégicos para auferir renda e acesso à recursos básicos caros à sobrevivência. Diante disso, responsabilizamos também os debates por melhores e mais efetivas alternativas de moradia digna.

Considerações finais - Apontamentos para as Políticas Públicas

Segundo pesquisa da Organização do Auxílio Fraternal - OAF (2023), um fator importante a ser enfrentado pelo poder público diz respeito não só em alternativas de moradia para essa população, que é imprescindível, mas também, em formas de sustentabilidade dela, que depende de rendimento constante, seja para mantê-la, seja para garantir a satisfação das demais necessidades de sobrevivência.

A referência da casa é bastante presente, entre os entrevistados, sendo uma expectativa presente e/ou futura a ser realizada. Diz um entrevistado: “Pode ser uma casa, um quarto alugado, hotel, mas não Centro de Acolhida: “O albergue não é uma moradia como um lar”.

Cabe refletir sobre as inúmeras dificuldades de obtenção de emprego/trabalho para os que estão em situação de rua. Além da ausência de um local de referência/ moradia, enfrentam problemas de saúde física e mental, questões familiares não resolvidas, uso abusivo de substâncias psicoativas, problemas com a justiça e criminalidade, ausência de documentos, entre outros. São também vítimas de preconceito, discriminação e baixo estima, atribuindo muitas vezes a si próprios a razão de seu insucesso. Esses fatores tornam muito difícil a obtenção de trabalho e de ter renda, em um contexto econômico e social já difícil de desemprego e precarização do trabalho (OAF, 2023, p.68).

Este quadro exige uma urgente reformulação das políticas de atendimento à essa população, em função do grande número e da diversidade da população atendida. Embora São Paulo tenha uma rede de atendimento muito extensa, que cresce a

cada dia, não dá conta de atender e abrigar adequadamente a população que chega às ruas.

Segundo OAF (2023), em primeiro lugar, não é possível atender de maneira pessoal, particularizada um grupo tão grande. Em segundo, não há recursos para atender as deferentes demandas dos usuários que vão desde problemas de saúde física, mental, até demandas de emprego e moradia. É necessário um atendimento que propicie maior privacidade e autonomia aos usuários e que realize um trabalho social mais individualizado com os atendidos, buscando apoiar seus projetos de saída das ruas.

Um dos modelos que pode responder a estas necessidades, especialmente para homens é o das Repúblicas. Segundo Lanfranchi (2022, p.135) essa modalidade, com maior autonomia, maior privacidade e maior potencial de capilaridade imobiliária no território da cidade, tem custo per capita menor que um Centro de Acolhida 24 horas. Isto aponta a necessidade de superação de modelos de maior tutela para expansão de modelos de maior autonomia, com maior eficiência e eficácia.

Segundo Carrasco (2005) várias metrópoles mundiais reformularam sua rede de albergues, como Londres no final do século, substituindo os grandes albergues por espaços com mais privacidade e autonomia. Nessa direção, falas de moradores de rua, apontadas pela pesquisa da OAF, (2023), sinalizam essa questão:

O albergue é um “salaozão” gigante cheio de gente de todo o tipo, tem uns até que você não pode deixar nada vacilando que as pessoas roubam. Tem uma grande diferença (entre CA e República), inclusive deveria existir mais Repúblicas. Porque dentro do Centro de Acolhida a população é muito grande e tem pessoas boas e pessoas não tão boas assim, a gente tem que dormir com o celular na cueca.

República é um ambiente mais organizado, tem as regras, a mente fica melhor pra gente se organizar e colocar a vida em andamento.

República é muito melhor que Centro de Acolhida. Temos mais liberdade. Eu acredito que a república (seja melhor) pelo fato de ser mais poucas as pessoas, elas têm mais atenção, as pessoas conversam mais com você, vão saber como é que

você está e no Centro de Acolhida eu acredito que seja mais difícil, eu não sei também, mas eu penso assim.

Não há nenhum dispositivo que possa garantir a não perda da moradia para àqueles que estão recentes na rua, e que foram empurrados pela perda do emprego, doença, brigas entre outros.

Os serviços emergenciais hoje dirigidos à população em situação de rua pretendem reduzir os impactos mais negativos como a fome, ausência de abrigo e de locais para garantir a higiene. No entanto, eles não são capazes de interromper a situação de vulnerabilidade social em se encontravam antes da ida para a rua, ou seja, não contemplam formas de evitá-la.

Segundo (GAETZ e DEJ, 2017, p. 23), a prevenção dos sem abrigo refere-se a políticas, práticas, intervenções que reduzem a probabilidade de alguém passar pela situação de sem abrigo. Significa também proporcionar às pessoas que ficaram sem abrigo os recursos e apoios necessários para estabilizar a sua habitação, melhorar a integração e a inclusão social e, em última análise, reduzir o risco de recorrência da situação de sem abrigo.

A intervenção precoce pode atingir indivíduos e famílias que estão em risco iminente de ficar sem abrigo ou que acabaram de ser tornar sem abrigo, envolvendo políticas, práticas e estratégias concebidas com o objetivo de responder às dificuldades imediatas. Essa intervenção supõe apoios em várias áreas: habitação, trabalho, saúde mental, consumo de substâncias, enfim conseguir a inclusão/reinclusão social (GAETZ e DEJ, 2017, p.32).

Cabe observar que, estas ações dependem não apenas de programas da área da assistência social, mas necessitam ser elaboradas conjuntamente por outros setores responsáveis pelas políticas de habitação, trabalho e saúde. Projetos pilotos podem ser criados nesta direção, que privilegiem ações para subsidiar a construção de uma política mais ampla e eficaz. É fundamental também a qualificação profissional dos trabalhadores, tendo como referência esta linha de atuação, para que não se tornem políticas incapazes de serem efetivadas ou presas a uma lógica mutilada da cidadania.

Referências bibliográficas

ARRETCHE, M. Democracia e Redução da Desigualdade Econômica no Brasil: A Inclusão dos Outsiders. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, p. e339613, 2018. <https://doi.org/10.17666/339613/2018>

CARRASCO, José Manuel. Providing services for 15,000 people in housing need in London. In: **London's Hotels for Homeless people in the 21st century**, 2005.

GAETZ, G. e DEJ E. **A NEW DIRECTION: A Framework for Homelessness Prevention**. Toronto: Canadian Observatory on Homelessness Presss, 2017.

LANFRANCHI, Carolina Teixeira Nakagawa. **O Campo Social da Situação de Rua: Violência e Segregação**. Tese de doutorado em Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. São Paulo. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022. <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/26014>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Rio de Janeiro, 2012.

ORGANIZAÇÃO DE AUXÍLIO FRATERNAL (OAF). **Homens Sós com Até 2 anos em Situação de Rua: Expectativas em Relação à Moradia**. 2023

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e QUALITEST. **Censos de População de Rua e Pesquisas Amostrais do Perfil Sócio Econômico**, 2019 e 2021.

Tabela 3: Município de São Paulo – Distribuição Normal de Série Histórica de Unidades de Serviços de Alta Complexidade para População em Situação de Rua, em dezembro, de 2015 até 2023, por tipologia

Tipologia de Serviço	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Centro de acolhida com inserção produtiva para adultos ii por 24 horas (1)				1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Centro de acolhida especial para famílias				1	1	1	1	1	1	1	2	1	2	4	6	6	12	17	26
Centro de acolhida especial para idosos (1)	1			2	3	5	5	6	6	7	7	7	7	7	7	10	12	21	15
Centro de acolhida especial para mulheres (2)	2	1	1	3	3	4	3	4	4	4	5	9	9	9	10	10	11	14	17
Centro de acolhida especial para pessoas em período de convalescência (ou sob cuidados especiais)	3	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	1	2	2
Centro de acolhida para adultos i por 16 horas (3)	9	6	6	6	10	10	7	5	8	8	8	7	6	6	4	4	4	1	3
Centro de acolhida para adultos ii por 24 horas (4)	20	24	26	21	19	24	26	28	28	32	31	34	51	54	51	56	54	71	76
Centro de acolhida para adultos ii por 24 horas, com lavanderia e restaurante - oficina boraceia (5)				1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Centro de acolhida para catadores por 24 horas preferencialmente homens transexuais				1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Projeto especial autonomia em foco																	1	1	1
Projeto especial família em foco																			
República para adultos e idosos (6)	6	6	6	6	6	5	6	6	6	7	7	5	4	4	4	4	6	14	11
Hospedagem para pessoas em situação de rua																			
Serviço de moradia transitória em unidades modulares - Vila Reencontro																			
Total Geral	41	39	41	44	47	54	54	55	59	59	71	75	74	90	95	98	106	146	161

Fonte: SMADS/Coordenação de Gestão de Parcerias, Dez2005 a Dez2022; Dez/2023.

Nota geral: os serviços destacados em azul claro são específicos para população em situação de rua. A partir de 2022, COVOS passou a quantificar os serviços pelo número de unidades de prestação de serviços e não pelo número de termo de colaboração. 1. Em 2006 e 2007, incluído no Complexo Boracéia. 2. Até Dez/2010, a tipologia "CENTRO DE ACOlhIDA ESPECIAL PARA MULHERES EM SITUAÇÃO DE RUA E/OU VIOLÊNCIA DOMÉSTICA" juntava os dois tipos de serviços. A diferenciação é que aqueles destinados às mulheres vítimas de violência têm capacidade para apenas 20. A partir de 2010, foram separadas em tipologias distintas. A partir de julho/2015, juntado 1 serviço para Mulheres Transexuais, com 30 vagas e 1 serviço para Mulheres Imigrantes, com 80 vagas; em out/2019, mais 1 serviço para Mulheres Transexuais, com 30 vagas. Em 2017 o CA 24 horas para Mulheres Angolanas passou para CA 24 horas para Mulheres Imigrantes. 3. Em 2006 e 2007, chamado de "Albergue". 4. Em 2007, chamado de "Núcleo de Serviço com Albergue I e II". A partir de 2016, inclui CA Mulheres Imigrantes Preferencialmente Angolanas até dez 2018. Depois, serviço se torna CA II 24h. De jun/2012 até 2013, há 1 Projeto Especial Complexo Prates, cap 410, depois, adequado aos CA 24h. 5. conv 075/SMADS/2006, vig 01/08/06 a 31/07/09 e, depois, conv 086/SMADS/2007; com vigência de 01/10/07 a 28/03/08, se refere a um complexo de serviços, com capac 1000, incluindo: Núcleo de Serviço com Albergue 24h, Albergue Noturno, Abrigo Especial de Idosos, Núcleo de Inserção Produtiva, Lavanderia e Restaurante Comunitário, Canal e estacionamento para carros. Neste item, em 2007, foram consideradas apenas as vagas/noite, constante da Relação de Convênios de Dez/2007. 6. Até Dez/2007, chamado "Moradia Provisória"

Elaboração: Lanfranchi, Carolina Teixeira Nakagawa, novembro de 2024.

Anexo II

Tabela 4: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – Distribuição Normal de Série Histórica de Vagas Parceirizadas (noite e dia) de Serviços de Alta Complexidade para População em Situação de Rua, em dezembro, de 2015 até 2023, por tipologia

Tipologia de Serviço	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Centro de acolhida com inserção produtiva para adultos ii por 24 horas (1)				160	160	160	260	160	160	160	160	160	160	160	160	200	200	200	200
Centro de acolhida especial para famílias				80	80	80	80	80	80	80	155	80	110	394	494	494	1.170	1.874	2.625
Centro de acolhida especial para idosos (1)	70			240	340	620	620	670	640	700	702	702	702	702	702	1.319	1.694	1.853	1.948
Centro de acolhida especial para mulheres (2)	190	70	70	280	280	390	326	436	436	496	756	756	756	786	786	786	816	1.046	1.246
Centro de acolhida especial para pessoas em período de convalescência (ou sob cuidados especiais)	110	10	13	93	93	93	93	93	93	93	93	93	93	93	93	131	80	93	93
Centro de acolhida para adultos i por 16 horas (3)	1510	812	812	875	1.645	1.845	1.177	752	1.442	1.372	1.372	1.172	1.050	1.050	830	1.660	1.672	142	210
Centro de acolhida para adultos ii por 24 horas (4)	5.323	5.299	5.551	5.622	4.810	5.562	6.287	6.846	6.875	7.645	7.499	8.280	12.654	13.556	12.958	17.822	17.882	22.174	22.623
Centro de acolhida para adultos ii por 24 horas, com lavanderia e restaurante - oficina boracéia (5)		680	680	380	380	380	380	380	380	640	640	640	640	640	640	640	640	640	640
Centro de acolhida para catadores por 24 horas				55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55
Centro de acolhida para adultos i por 24 horas, preferencialmente homens transexuais																		60	60
Projeto especial autonomia em foco										300	300	300	300	300	300	300	300	300	300
Projeto especial família em foco										60	210	210	210	210	210	60			
República para adultos e idosos (6)	332	306	312	302	282	170	190	190	190	210	236	215	195	195	195	195	255	270	345
Hospedagem para pessoas em situação de rua																			1000
Serviço de moradia transitória em unidades modulares - Vila Reencontro																			1000
Total Geral	7.535	7.477	7.438	8.087	8.125	9.355	9.468	9.662	10.411	11.961	12.178	12.663	16.925	18.111	17.273	23.602	24.824	28.707	32.345

Fonte: SMADS/Coordenação de Gestão de Parcerias, Dez/2005 a Dez/2022; Dez/2023.

Nota geral: os serviços destacados em azul claro são específicos para população em situação de rua. A partir de 2022, COVS passou a quantificar os serviços pelo número de unidades de prestação de serviços e não pelo número de termo de colaboração. 1. Em 2006 e 2007, incluído no Complexo Boracéia. 2. Até Dez/2010, a tipologia "CENTRO DE ACOLHIDA ESPECIAL PARA MULHERES EM SITUAÇÃO DE RUA E/OU VIOLÊNCIA DOMÉSTICA" juntava os dois tipos de serviços. A diferenciação é que aqueles destinados às mulheres vítimas de violência têm capacidade para apenas 20. A partir de 2010, foram separadas em tipologias distintas. A partir de julho/2015, juntado 1 serviço para Mulheres Transexuais, com 30 vagas e 1 serviço para Mulheres Imigrantes, com 80 vagas, em out/2019, mais 1 serviço para Mulheres Transexuais, com 30 vagas. Em 2017 o CA 24 horas para Mulheres Angolanas passou para CA 24 horas para Mulheres Imigrantes. 3. Em 2006 e 2007, chamado de "Albergue". 4. Em 2007, chamado de "Núcleo de Serviço com Albergue I e II". A partir de 2016, incluí CA Mulheres Imigrantes Preferencialmente Angolanas até dez/2018. Depois, serviço se torna CA II 24h. De jun./2012 até 2013, há 1 Projeto Especial Complexo Prates, cap 410, depois, adequado aos CA 24h. 5. conv/075/SMADS/2006, vig 01/08/06 a 31/07/09 e, depois, conv/086/SMADS/2007, com vigência de 01/10/07 a 28/03/08, se refere a um complexo de serviços, com capac 1000, incluindo: Núcleo de Serviço com Albergue 24h, Albergue Noturno, Abrigo Especial de Idosos, Núcleo de Inserção Produtiva, Lavanderia e Restaurante Comunitário, Camil e estacionamento para carros. Neste item, em 2007, foram consideradas apenas as vagas/noite, constante da Relação de Convênios de Dez/2007. 6. Até Dez/2007, chamado "Moradia Provisória".

Elaboração: Lanfranchi, Carolina Teixeira Nakagawa, novembro de 2024.

Da segregação à inserção na cidade: a comunidade de Paraisópolis em São Paulo

Dulce Maria Tourinho Baptista

Marisa do Espírito Santo Borin

*A favela é hoje um reduto da criatividade, da invenção,
do empreendedorismo, das artes, da solidariedade.*

A carência não é mais uma característica dela.

(ATHAYDE E MEIRELLES, 2014)

Introdução

A proposta deste capítulo é analisar as inovações desencadeadas nos últimos tempos na comunidade de Paraisópolis, que representam para seus moradores novas oportunidades de protagonismo e de participação social, cultural e econômica na cidade.

A motivação que nos levou a eleger esse eixo de análise em Paraisópolis está fundamentada no pensamento de Martins (2024) quando ele diz:

O Brasil que esperamos encontrar no trabalho científico é mais o Brasil que fala a língua mestiça do português e nheengatu do que, propriamente, o português do Camões e do Padre Antônio Vieira. E isso quer dizer, a língua de seres humanos dominados, fala da sujeição e medo, dissimulação e duplo sentido. Língua do faz de conta, do acho e da incerteza (...) No duplo sentido existe o outro lado, o lado ativo invisível e ativo da sociedade e da práxis. O que, com Henri Lefebvre, podemos definir como o avesso do visto e do percebido.

É importante reforçar que a favela é um território singular na cidade, mas não deixa de ser parte dela, ou seja, núcleo fundamental da metrópole. Tem-se muito a aprender com a favela no que diz respeito aos seus potenciais de vida urbana, de articulação entre dentro e fora de seus limites (PIZARRO, 2014).

Hoje, mais do que antes, o sujeito periférico vem tomando posse de sua própria história e o território incide sobre sua formação. A periferia é um bolsão de reserva que, ao mesmo tempo em que vive a desigualdade, a violência e as contradições da sociedade, ela correlaciona forças, constrói e alimenta a cidade.

Sader (1988, p.11), quando analisa os novos personagens que entraram em cena, utiliza a expressão “sujeito coletivo” como indicação de uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas, de sorte que a novidade é tríplice: um novo sujeito coletivo, lugares públicos novos (a experiência do cotidiano) numa prática nova (a criação de direitos a partir da consciência de interesses e vontades próprias).

A comunidade de Paraisópolis está localizada no bairro do Morumbi (distrito da Vila Andrade), zona sudoeste do município de São Paulo. Compreende 10 km², agrega cerca de 21 mil domicílios, sendo a grande maioria em alvenaria, muitos deles sobrados e construções recentes. É uma das maiores favelas da cidade.

Ao elege a Comunidade de Paraisópolis para compor os estudos do Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo, a intenção é dar maior visibilidade aos tipos inovadores de ações sociais afirmativas lá implementadas, mais do que focar as ações reivindicativas que demandam ações públicas. Nesse sentido, a análise está centrada nas alternativas criadas a partir das mobilizações, redes de apoio e organizações socioeconômicas do capital social e economia criativa, que têm realizado investimentos evidenciando uma luta cotidiana de resiliência, construída pelas redes de solidariedade.

Em síntese, busca-se, com a temática proposta, identificar transformações urbanas significativas que vêm acontecendo neste território da cidade, merecedoras de serem melhor apreendidas por meio de pesquisa sistemática, focando-se no que se re-

ferem à redução das desigualdades sociais e direito à cidade, envolvendo: a criatividade inventiva da comunidade, as mudanças no *habitat* e a moradia popular com novas edificações e ocupações; incremento no comércio e serviços locais; implementação de novos serviços comunitários; criação de coletivos e associações comunitárias voltadas para a própria comunidade; implementação de novas atividades econômicas e sociabilidades que levam à busca de autonomia da comunidade e de seus sujeitos.

O Contexto

Paraisópolis se encontra localizada no bairro nobre do Morumbi, caracterizado por ser um espaço de segregação socioespacial entre as zonas centrais e periféricas, que convive simultaneamente com loteamentos de alto padrão, mas que estão separados, em certos locais, apenas por uma rua ou, até mesmo, por um muro.

Um dos diferenciais de Paraisópolis é o nível de consolidação dos seus assentamentos, além de sua escala territorial e populacional. A população é muito grande e a maior parte das habitações é de alvenaria, com uma média de três pavimentos, podendo chegar a até cinco pavimentos ou mais. Também existe infraestrutura instalada, energia elétrica apesar dos “gatos” de esgoto e água. Mas, assim como outros assentamentos informais na cidade de São Paulo, hoje em dia eles têm um alto nível de consolidação e não se imagina a possibilidade de que esse território seja retomado e derrubado para a construção de novos edifícios. (PIZARRO, 2014)

Outra peculiaridade de Paraisópolis, conforme o autor acima citado, é a inserção urbana: é uma grande área no meio de um bairro importante que propicia emprego, serviços e transporte e isso contribuiu para que Paraisópolis se consolidasse. Pensando arquitetônica e urbanisticamente, uma característica que diferencia Paraisópolis das demais favelas paulistanas é o traçado reticulado das vias do loteamento preexistente à ocupação informal.

Paraisópolis hoje integra o G10 Favelas e a Central Única de Favelas - CUFA, associações que reúnem lideranças de comunidades em todo o Brasil, além da Gerando Falcões, que atuam como redes de desenvolvimento social nas favelas brasileiras.

O G10 Favelas¹ é um bloco de Líderes e Empreendedores de Impacto Social das Favelas que, assim como nos países ricos (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido) do G-7, uniu forças em prol do desenvolvimento econômico e protagonismo das Comunidades, visando ao desenvolvimento econômico e social dessas áreas urbanas. A ideia do G-10 é inspirar o Brasil inteiro a olhar para a favela, tornando as Comunidades grandes Polos de Negócios, atrativo para investimentos, de forma a “transformar a exclusão em Startups e Empreendimentos de Impacto Social” de sucesso. Um ponto importante para os organizadores da iniciativa é deixar claro que o objetivo não é arrecadar doações ou patrocínio, mas investimentos que gerem tanto retorno ao investidor quanto desenvolvimento econômico das comunidades.

A CUFA, por sua vez, tem a missão de realizar a inclusão social de moradores de favelas, por meio da cultura, esporte, educação e qualificação profissional. Promovendo o empreendedorismo e o desenvolvimento socioeconômico para jovens de favelas, a CUFA tornou-se uma referência para essas comunidades em todo o país.

A comunidade de Paraisópolis comemora 103 anos de existência no ano de 2024 e hoje é considerada uma cidade de porte médio, que tem uma organização centrada na vida comunitária. Nos seus últimos anos apresentou avanços e conquistas decorrentes da sua mobilização no enfrentamento às conjunturas das crises que se desencadeiam apontando para altas expectativas de futuro. É uma comunidade que vem se expandindo e já conta com 5 núcleos integrados espacialmente: Centro, Jardim Colombo, Pinheiral, Porto Seguro e Extravim.

As ações destinadas a ampliar a sua capacidade de inovação e de “seriologia”² visando buscar a diversidade cultural têm estimulado o desenvolvimento local, que constitui requisito fundamental para promover não apenas a inclusão, mas sobretudo para a afirmação social do seu território no cenário de transformações que hoje ocorrem na cidade de São Paulo.

¹ In: <https://www.g10favelas.org/index.html#business>

² Arte de se virar com o que se tem. E a arte de se virar é viração, conforme mestre José Soró que é educador, ativista cultural e líder da Comunidade Quilombaque de Perus.

Essas ações rompem com a lógica de dominação que estabeleceu lugares menos dignos para pobres e pretos, em uma clara política de segregação. As favelas estão capitaneando a mudança conforme constatado por Athayde e Meireles, lideranças atuantes na comunidade: “Antes invisível a Favela se transformou em mercado consumidor” (Athayde e Meireles, 2014, p.87).

É a partir da leitura do território, não simplesmente como um espaço vazio, mas enquanto um lugar de ação dos sujeitos que o torna matéria viva, que propomos levantar ferramentas e instrumentais de análise do movimento real de enfrentamento e de busca de alternativas frente às desigualdades econômicas e sociais na Comunidade, conforme argumenta D’Andrea, 2022, p.209:

As subjetividades periféricas se constroem por meio de processos de interiorização das relações sociais constituídas no convívio social em dadas condições geográficas, sociais e históricas. A subjetividade periférica se forma a partir da involuntária sujeição a condições externas que se precedem.

Rede de Recursos em Paraisópolis

O território de Paraisópolis tem hoje entre seus limites um dinamismo próprio. O movimento de motos, carros e pedestres começa logo cedo nas ruas de Paraisópolis. Segundo a Associação dos Moradores da Comunidade, há 14 mil estabelecimentos comerciais como mercadinhos, lojas de roupas, marcenarias, salões de beleza, academias de ginástica, agências de viagens, escolas, serviços de saúde, centros religiosos, agências bancárias, restaurantes e *fast food*, entre muitos outros serviços. Além disso, grande parcela dos seus moradores trabalha e consome dentro da própria comunidade.

A comunidade de Paraisópolis conta com a presença de escola pública estadual e municipal que atende alunos desde a educação infantil e fundamental até o ensino médio e técnico (ETEC).

Em seu território, a favela de Paraisópolis concentra o CEU Paraisópolis (Centro Unificado de Educação Paraisópolis - Professora Marisa Motta), que representa para a comunidade não

só um grande centro educacional, mas um espaço potencial de sociabilidade, lazer, eventos e serviços diversos utilizados por toda a comunidade.

O CEU conta com um complexo educacional, esportivo e cultural – um espaço público com múltiplas funções educativas, uma Escola de Educação Infantil (EMEI) e outra de Ensino Fundamental (EMEF). É equipado também com teatros, piscinas, biblioteca, laboratório de ciências, quadras poliesportivas, playgrounds, ateliês e espaços para oficinas. Oferece diariamente atividades de lazer, esporte, arte e cultura para os alunos e, em finais de semana, agrega os moradores da comunidade na piscina, quadras de esporte em variadas atividades de lazer, evidenciando ter uma missão educadora na favela, à medida que abre seu espaço para todas as pessoas, demonstrando ser um lugar onde não haja impedimento para ficar por meio de excessivos cuidados policiais para funcionar.

A biblioteca do CEU é aberta ao público que oferece serviços de fomento à leitura, cultura e informação na perspectiva do desenvolvimento integral da primeira infância até a idade adulta; o teatro é um espaço idealizado para a realização de apresentações musicais, teatrais, culturais, dentre outros eventos, para os estudantes e comunidade; o núcleo de esportes desenvolve projetos que buscam uma Educação Integral nas suas quadras, piscinas e espaços preparados para a realização de práticas esportivas com seus alunos, professores e a comunidade em várias atividades (de alongamento, vôlei, basquete, ginástica, futsal, hidroginástica, natação, pilates, yoga, treinamento interno em circuito, musculação, tênis de mesa, entre outros) desenvolvidas com professores especializados que organizam campeonatos esportivos; as quadras têm seu funcionamento durante a semana e aos finais de semana abertas à comunidade com agendamentos de horários junto ao núcleo de esporte; centro de informática com cursos regulares e eventuais para atender a demanda dos alunos e do entorno da favela. Também são realizados com frequência no CEU atividades diversas como: saraus, desfiles de moda, torneios esportivos, palestras, shows musicais, sessões de cinema e teatro, todos com divulgação na comunidade e por toda a cidade por meio do site do CEU. A sua estrutura física ocupa mais de 10.000 m² de área

construída em um terreno de 25.400m², dentro da comunidade, tendo junto a um dos seus lados uma das poucas áreas verdes do local, da reserva de mata da região.³

A diversidade de atividades na favela vem se intensificando. O empreendedorismo e as atividades comunitárias são intensas: Rádio Local; Jornal Agência Mural; Associação de Moradores; Mãos de Maria; Marmitas (atualmente são elaboradas e distribuídas 500 ao meio dia, conforme fila por ordem de chegada dos moradores)⁴; Costurando Sonhos (moda, aulas de corte e costura e inserção no mercado de trabalho, tendo participado da “São Paulo Fashion Week” com modelos e confecção próprias); Projeto de Arte - CRIA Brasil; Hortas Comunitárias; STARTUPS; Associação de Mulheres de Paraisópolis; “Favela Brasil Unissex”; Sarau; PIM (Projeto Inventando Moda); Decola Favela – escola de líderes transformadores; Cursos de Ballet, Teatro, Culinária, Arte, Agro Fazendeiros Urbanos – cultura de cultivo de Orgânicos; Reciclagem; *Make* favela cosméticos, entre muitos outros que se torna difícil aqui nomeá-los. Grande parte dessas atividades são vinculadas ao G10.

A Comunidade tem convênio via G10 com o SEBRAE, INSPER, UNISA e EINSTEIN, que fornecem cursos de Extensão aos moradores da comunidade sobre empreendedorismo, formação de líderes inovadores, empregabilidade, incentivo à leitura, PEC Einstein – cursos UBS saúde e administração e outros.

Todas essas iniciativas promovem uma rede de iniciativa de negócios dos próprios moradores da comunidade e para a comunidade. São lojas diversas, restaurantes, salões de beleza, mercado, academias de ginástica. A Favela produz e consome o seu próprio produto. Começa com a capacitação, adquirindo o conhecimento que se junta a todo o potencial de trabalho, consumo e renda. A renda fica na própria comunidade. O cidadão trabalha onde mora, criando oportunidades de vida dentro da própria comunidade.

Outro ponto que merece um importante destaque em Paraisópolis é o Programa Einstein na Comunidade⁵. Este programa é dividido em duas grandes áreas: Ambulatório de Especialidades Médicas (AMPA) e o Centro de Promoção e Atenção à Saúde

³ Dados colhidos junto à equipe do CEU em trabalho de campo.

⁴ Na Pandemia eram feitas e distribuídas 5.000 marmitas

⁵ In: Caderno - de recursos- VF2. Multientidades.virtual.org. br

(CPAS), o qual oferece à comunidade diversos programas nas áreas de educação, esporte, arte, cultura, serviço social, entre outros, sendo eles: 1. Núcleo de Arte e Comunicação (Programa de Arte e Cultura, Programa Inclusão Digital), Sarau de Paraisópolis. 2. Núcleo Educação (Estação do Conhecimento / biblioteca); Brinquedoteca, Programa Educação para o Trabalho). 3. Núcleo Esporte (Lazer e Esporte na Comunidade – Capoeira). 4. Núcleo Social (Atendimento Social com Famílias, Oficinas Educativas Espaços de Convivência e Capacitação, Capacitação em Beleza, Capacitação em Gastronomia, Cursos Livres.); 5. Núcleo Saúde (Especialidades: Fonoaudiologia, Psicologia, Fisioterapia, Terapia Ocupacional, Psicopedagogia); Programas: Materno Infantil, Programa de Gestantes, Programa de Atenção aos Bebês, Encaminhamentos para Unidades Básicas de Saúde, referenciadas). Há ainda um Ambulatório Paraisópolis (AMPA).

No início de 2024, o G10 Favelas abriu em Paraisópolis a primeira agência física do G10 Bank⁶. Esse modelo de banco funciona como uma Fintech, ou seja, uma empresa que une tecnologia ao universo financeiro, utilizando as ferramentas da Dock nas operações. O G10 Bank permite a execução de pix, pagamento de contas, transferências e depósitos, assim como outras contas. É um banco físico.

Segundo Atayde, fundador da CUFA, no G10 Bank

“o gerente mora na favela, e a agência é na sala da casa dele. Foram feitas pesquisas com grupos de trabalho e foi descoberto que boa parte dos moradores tiram o dinheiro dos bancos logo após receberem o salário porque não confiam na estrutura bancária. No F Bank, o gerente é o seu vizinho, é seu amigo, é o cara que joga bola com você. Ele decodifica os termos das finanças para uma linguagem em que os moradores possam entender. Não tem mentira, não tem enganação. No F Bank há um percentual do lucro que é direcionado para a favela e ela vai decidir o que vai fazer com o dinheiro” (Mariana Sgarioni, 2024, n.p).

A Fintech, por sua vez, funciona como um “acelerador de negócios, de desenvolvimento da favela com a missão de fomentar o comércio local” (G10 Bank, 2025, n.p). Foi criada com

⁶ Conforme Agência Brasil (agenciabrasil.ebc.com.br).

a finalidade de inclusão social que proporcione um incremento de renda aos empreendedores, além de estimular a geração de emprego na comunidade onde atua junto ao G10 Favelas⁷.

Originado na favela de Paraisópolis, o banco pretende se constituir como uma espécie de “BNDES da Favela”, flexibilizando e barateando o acesso ao crédito e oferecendo taxas de juros menores que aquelas praticadas para as empresas (Agência Brasil, 2024, n. p). Irá permitir que sejam cadastrados todos os pontos comerciais de Paraisópolis, entendendo assim as necessidades dos comerciantes, criando produtos financeiros personalizados e adequados à realidade dos empreendedores locais⁸. Em síntese, o objetivo é colocar o dinheiro da Comunidade para circular e gerar volume dentro da favela ou mesmo fora dela.

Recentemente, sob a liderança do líder Celso Atayde⁹, fechou-se uma parceria com uma agência do governo federal para que cerca de 300 empresas das favelas se tornem exportadoras, abrindo portas para milhares de negócios que hoje concentram nas próprias comunidades emprego e renda. “Na favela se fala favelês e não a linguagem do asfalto. Nem mesmo a palavra empreendedor se usa. É importante ser investidor” (Folha de São Paulo, 2025, n. p), diz Atayde. Está prevista uma parceria com SEBRAE, CNI e Dom Cabral com as empresas de Paraisópolis, que estão entre as que possuem potencial para esse negócio.

Foi desenvolvido no território de Paraisópolis, um sistema próprio de transporte e entregas denominado “Favela Brasil Express”. As encomendas, incluindo as de e-commerce, chegam à sede do G10 e são levadas até as casas dos moradores solicitantes do serviço. As entregas são feitas por representantes dos bairros selecionados para tal fim. Atende não só o Centro da Comunidade de Paraisópolis, mas também os quatro núcleos agregados à Favela e os serviços de entrega estendem-se também para alguns bairros vizinhos¹⁰.

⁷ Conforme Agência Brasil (agenciabrasil.ebc.com.br).

⁸ Um diferencial do G10 Bank é o processo de análise de crédito. Conta com uma análise própria desenvolvida a partir do LiftLab, programa de inovação do Banco Central que prevê um novo score, ou seja, uma nova pontuação de crédito.

⁹ Conforme Folha de São Paulo, Mercado, Painel S.A., 18 de agosto de 2024.

¹⁰ Conforme entrevista realizada com membro da Coordenação do G10, em 18/09/2024.

Gilson Rodrigues, presidente do G10, enfatiza essas inovações e transcreve na parede de uma das salas da sede do “Favela Brasil Express” os dizeres: “Somos Agentes da Nossa Própria Transformação”.

Vale observar que, durante a pandemia, a comunidade criou os presidentes de rua para atender os atingidos pela COVID e até hoje mantém esta estrutura de atendimento. Atualmente, são 658 presidentes de rua que coordenam diversos serviços de zeladoria junto aos moradores, atendendo diversas necessidades dos moradores inseridos em suas áreas de abrangência.

As obras de urbanização são contínuas na favela. Já foram feitas muitas melhorias, como implantação de drenagem, infraestrutura, pavimentação, redes de água e esgoto, além de construção de unidades habitacionais que foram entregues em parceria com a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano). Muitas famílias recebem hoje o auxílio aluguel, após serem removidas de áreas de risco, como a do córrego Antonico, ou de frentes de obras públicas.

A comunidade conta com 8 linhas de transporte público que circulam internamente e com destino a vários pontos da cidade, como Santo Amaro, Vila Sônia, Pinheiros, entre outros, propiciando a seus moradores mobilidade para o trabalho e/ou para compras, lazer, entre outros, em vários pontos da cidade.

Em Paraisópolis, é possível se fazer um tour cultural pela arte e o engenho da “Cidade do Paraíso”. O primeiro ponto do passeio guiado tem como ponto de partida a sede da União dos Moradores e do Comércio de Paraisópolis. Além da Casa de Pedra, o visitante conhece a casa de garrafas PET, a oficina do Berbela e o Ballet Paraisópolis, passando ainda pela sede da rádio e do jornal comunitários. Muitos outros lugares interessantes que a favela oferece podem ser também vistos e apreciados.

Concluindo, é importante observar que algumas questões ambientais chamam atenção e são determinantes em Paraisópolis e que contribuem para temperaturas mais elevadas, gerando desconforto e problemas de saúde para seus moradores, são elas: a falta de árvores e/ou áreas verdes e a alta densidade populacional. Morumbi e Paraisópolis, com espaços desiguais em São Paulo, contrastam também com a vivência frente a altas temperaturas

em ondas de calor, ou seja, existem diferenças de até 9 graus centígrados entre os vizinhos ricos e pobres. Dentre os fatores que influenciam nesta situação tem-se os telhados de alvenaria, que absorvem mais luz do sol, mas a principal diferença mesmo é a vegetação. As árvores são a melhor tecnologia natural para o resfriamento da cidade! Além disso, as estruturas predominantemente compostas por asfalto, tijolo e concreto, com coberturas expostas (as chamadas lajes), absorvem mais calor e as casas pequenas colocadas umas ao lado das outras dificultam a circulação do ar¹¹.

Outra questão que merece atenção é o medo de abordagens violentas da polícia que atualmente vêm mudando o cotidiano dos moradores, após o início da Operação Impacto Paz e Proteção em Paraisópolis, desde março de 2024. Segundo um líder evangélico de Paraisópolis¹², “Não é a ação da polícia contra a criminalidade. É a ação violenta contra os próprios moradores que é o anormal dessa situação. Quem está recebendo a hostilidade e a escalada da violência são as pessoas que moram no local”.

Considerações finais

A metrópole é um espaço de desigualdade que envolve a existência de lutas como produto das contradições que estão na base do cenário urbano no Brasil, explodindo em conflitos que questionam as suas estruturas. Nessa direção, o direito à cidade, como projeto social, propõe buscar novos caminhos na superação do contexto de segregação socioespacial que está posto nas grandes cidades do país, especialmente em São Paulo.

Dessa forma, os projetos iniciados na própria vivência da comunidade e para serem usufruídos por ela, têm grande potencial. É a partir dessas vivências que a comunidade vem se inovando e assegurando uma nova forma de inserção na cidade, muitas vezes à margem das relações de acumulação do capital e com possibilidades de se tornarem práticas que palmilham caminhos inovadores e emancipatórios. Segundo Baptista, “a tática das redes sociais possibilita a emancipação por conter a potencialidade de relação primária entre iguais e o desejo de me-

¹¹ In.: Geovana Oliveira .Folha de São Paulo, Caderno Ambiente, 25 de setembro de 2024

¹² In.: Ariane Costa Gomes. Folha de São Paulo, Caderno Cotidiano, 6 de outubro de 2024.

lhorar de vida pela capacidade de sentir as próprias carências e desenvolver o potencial da ação em direção à sua superação nas práticas do cotidiano” (Baptista, 1998, p. 305).

Conforme análise de D’Andrea (2022), tudo começa com o aprendizado a partir das vivências que se transformam em experiência, qual seja a vivência historicizada. Essa experiência produz a capacidade de compreender práticas específicas e produção de imaginários. A vivência, enquanto compreensão de modos de vida, é elemento fundamental e indispensável para a leitura do mundo e construção de um projeto.

Os territórios só se efetivam quando os indivíduos constroem relações entre si, construindo campos de redes e de socialidades, de práxis interativas de ações, significando interação plural, multidimensional e unidade na diversidade.

É fato que hoje organizações de toda ordem estão em uma corrida pela inovação. A aceleração tecnológica está presente em todas as cadeias de negócios, trazendo diversas melhorias aos processos, produtos e serviços e a favela não fica distante disto, graças às suas lideranças criativas e inseridas nesse contexto. Projetos de inovação bem-sucedidos também dependem da diversidade e, sem dúvida, experiências, histórias e modos de vida acrescentam ideias singulares nessa direção.

Espaços às margens das cidades começam a se projetar politicamente devido ao aumento do consumo, o acesso ao crédito e o surgimento de uma identidade periférica ligada à ascensão da classe C que ajudaram a redefinir o imaginário do lugar¹³

Sabe-se que o cerne do processo de inovação é a articulação de diferentes agentes, atores e sujeitos na resolução de problemas ou de desafios; articulação esta que resulta na criação de algo novo ou substancialmente melhorado. Esse “novo” pode ser constituído de formas diferentes: um produto, um serviço, uma política pública, uma estratégia de desenvolvimento urbano e metropolitano, entre outras. Ainda que as primeiras abordagens sobre a inovação venham do campo empresarial, hoje outras formas de inovações têm recebido significativa atenção nas pes-

¹³ Conforme seminário “Identidade periférica passa a ser ativo político na corrida pela Prefeitura de São Paulo”. Folha de São Paulo e Fundação Tide Setubal em 25/09/2024.

quisas, como as inovações sociais, as inovações em políticas públicas e as inovações financeiras.

A inovação pode ser considerada uma verdadeira metamorfose das relações sociais. É também uma atuação que evidencia, cria e reproduz alternativas de diversas naturezas. Nessa direção, Paraisópolis tem mostrado resiliência, potência e criatividade, produzindo ações/atividades, que precisam ser evidenciadas em pesquisas que apontem sua imersão e a de sua população na cidade de São Paulo.

Referências

BAPTISTA, Dulce Tourinho. **Nas terras do “Deus dará”**: nordestinos e suas redes sociais em São Paulo. Tese de Doutorado. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1998.

D’ANDREA, Tiaraju Pablo. **A Formação das Sujeitas e dos Sujeitos Periféricos: Cultura e política na periferia de São Paulo**. São Paulo, Dandara Editora, 2022.

D’ANDREA, Tiaraju Pablo. CHONG, Luciana. OLIVEIRA, Andressa. SILVA, Uvanderson. **Identidade periférica passa a ser ativo político na corrida pela Prefeitura de São Paulo**. São Paulo: Seminário Folha de São Paulo e Fundação Tibe Setubal, 25/09/2024.

ATHAYDE, Celso e MEIRELLES, Renato. **Um país chamado Favela**. São Paulo, Gente, 2014.

CERTEAU, Michel. **A invenção do cotidiano – artes do fazer**. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

MARTINS, José de Souza. **Crítica da sociologia de um Brasil que não é**. São Paulo: Jornal da USP, 2024.

PIZARRO, Eduardo Pimental. **Interstícios e interfaces urbanos como oportunidades latentes: o caso da Favela de Paraisópolis**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo-FAU-USP, 2014.

SADER, Eder. **Quando Novos Personagens Entraram em Cena: experiências e luta dos trabalhadores da Grande São Paulo – 1090- 1980**. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1988.

PARTE 2

Economia, política e espaço urbano¹

Ricardo Carlos Gaspar

Even in an era of globalization and digitized communication, urban areas, with their dense population and public spaces, continue to function as robust forums for the articulation of enlightened political demands, as they have done since the time of the Greek polis (Scott, 2017: 233)²

Em 2022, o Observatório das Metrôpoles mobilizou seus núcleos em todo o país para implementar um projeto de pesquisa visando avaliar e reposicionar o tema da Reforma Urbana e do Direito à Cidade na agenda política nacional. O foco eram as eleições presidenciais daquele ano, em que o destino da democracia no país estava em jogo. Além do mais, na esteira de mais de três décadas de estagnação da economia nacional, a retomada do desenvolvimento e da industrialização constituíam (e constituem) objetivo inseparável de qualquer programa consequente de reformas, sobretudo daquelas que envolvem as cidades, onde a esmagadora maioria da população vive e sofre seu duro cotidiano.

Na publicação relativa à metrópole de São Paulo, compilando o resultado das pesquisas de 2022, concluíamos os estudos com uma reflexão que vale reproduzir aqui, pois o conjunto do presente artigo gravita em torno dessa linha de raciocínio:

As ações reativas a tais processos históricos excludentes [na Região Metropolitana de São Paulo], embora efetivas

¹ O presente texto é uma versão modificada e ampliada de artigo publicado originalmente na Revista Estudos Avançados vol. 38, n. 111, intitulado “A economia política da urbanização: uma reinterpretação à luz das eleições municipais” (IEA-USP, maio/agosto de 2024, pp. 217-232).

² “Mesmo em uma era de globalização e comunicação digital, áreas urbanas, com suas densas populações e espaços públicos, continuam a funcionar como robustos fóruns para a articulação de demandas políticas esclarecidas, como têm feito desde os tempos da polis grega” (tradução nossa).

e capazes de acumular algumas conquistas no tempo, não têm sido suficientes para contrarrestar os poderosos impulsos hegemônicos concentradores de renda e riqueza (...). A imperativa retomada de planos nacionais de desenvolvimento econômico e social que contemplem a criação de empregos qualificados, a recuperação da infraestrutura – sobretudo urbana – e a redistribuição regional e coletiva dos frutos do crescimento é condição para que os processos de retomada e reformas locais, por mais bem conduzidos e intencionados que forem, não careçam de sustentabilidade. (Bógus *et al.*, 2023: 240 e 243).

Contudo, o que apresentamos a seguir ao leitor vai muito além das preocupações imediatas com o presente e o futuro de São Paulo e do Brasil. Trata-se da modalidade de um ensaio crítico que pretende, ambiciosamente, passar em revista parte do conhecimento acumulado sobre o núcleo explicativo da urbanização ao longo da história mundial e suas transformações na contemporaneidade. Buscamos destacar o que constitui, para nós, o essencial desses estudos para explicar o presente e projetar o futuro, não apenas das cidades e suas macrorregiões, mas do conjunto do planeta, com o qual elas em grande parte se identificam. Tal constitui o propósito central da primeira seção do artigo.

Em seguida, tratamos de transpor essa linha de raciocínio para o Brasil e a região metropolitana de São Paulo, identificada aqui como microcosmo e síntese das principais mudanças nacionais ocorridas desde o final do século XIX. O propósito é sempre destacar as insuficiências de grande parcela das visões sobre o urbano como *leit motif* das transformações sociais. Isto é, permeia nossa interpretação a consideração política dos processos em curso e a identificação dos vetores determinantes desses acontecimentos históricos.

Por fim, na última seção buscamos enfeixar as reflexões prévias numa massa crítica provisória de concepções e possíveis linhas de ação. Em suma, chamar a atenção das potencialidades e dos limites do ativismo urbano.

Nas Considerações Finais sintetizamos os raciocínios anteriores, abordando, de forma indireta, as eleições municipais no país, objeto das pesquisas em curso no Observatório das Metrôpoles - oportunidade de rever conceitos e opções programáticas

-, postulações que sabemos ousadas e provocativas, no bom sentido de suscitar o debate.

O espaço e a urbanização mundial: elementos decisivos

Uma dimensão constitutiva original (em filosofia, chamamo-la esfera ontológica, isto é, a substância da existência) do próprio ser social, sem cuja explicação nossas premissas estariam perigosamente incompletas, consiste no espaço, no ambiente de vida que moldou o advento dos primeiros seres humanos, e continua determinando nossa atividade ao longo de toda a evolução humana. Essa dimensão, do ponto de vista cronológico, antecede mesmo (é condição para) a afirmação das capacidades de produção da vida material e dos conflitos pelo poder, que constituem os dois outros elementos da nossa tríade civilizatória, expressa no triângulo equilátero da figura abaixo. Assim, economia, política e espaço são os pilares essenciais e determinantes da vida e da história humanas, fatores explicativos seminais das nossas realizações ao longo do tempo. Essa tríade constitui a premissa da análise que empreenderemos no presente texto.

O espaço é por natureza relacional, produto de interações contínuas, esfera da pluralidade e da heterogeneidade e permanentemente em mudança. Desse modo, sempre que houver multiplicidade haverá espaço, e o desafio colocado pela revolução digital contemporânea pode ser melhor traduzido em termos de quais novos tipos de configurações espaciais serão estabelecidos (Massey, 2005).

O espaço constitui, assim, a base sobre a qual construímos nossas vidas (e de todos os seres orgânicos e inorgânicos). A diferença é que nós, humanos, desenvolvemos, por uma série complexa de mutações biológicas, a capacidade reflexiva de pensar o resultado de nossas ações e aperfeiçoá-las, num processo desigual, errático, mas progressivo ao longo do tempo. Criamos história, sofisticamos nossa base produtiva, geramos excedentes sistemáticos, cindimos as sociedades humanas em grupos com acesso desigual a esses excedentes e elaboramos

um organismo especial para garantir a dominação dos poderosos: o Estado. Assim, sob o comando de uma progressiva capacidade de controle sobre as forças naturais, passamos a produzir nosso próprio ambiente, submetendo as forças naturais aos desígnios humanos, vivendo numa geografia pautada pelo “ambiente construído”.

Embora o tempo e o espaço sejam considerados, pela física teórica atual, realidades mutuamente condicionadas, Harvey pontua que, do ponto de vista abstrato, o espaço “possui propriedades mais complexas e específicas do que o tempo. É possível reverter o campo do espaço, e mover-se em diversas direções através dele, enquanto que o tempo simplesmente passa, e é irreversível. (...) O espaço geográfico é sempre o domínio do concreto e do específico” (Harvey, 2006: 145).

Contudo, como estabelece Massey:

Se o espaço é conceitualizado relacionalmente, como produto de práticas e fluxos, engajamentos, conexões e desconexões, como o resultado constantemente reproduzido e alterado de mutáveis relações sociais, então os lugares devem ser entendidos como específicos nódulos, articulações, no interior dessa mais ampla geometria de poder” (Massey, 2007: 167; tradução nossa).

Milton Santos define com precisão a particularidade do lugar inserida nos marcos interativos das diferentes escalas espaciais:

(...) O mundo, como um conjunto de essências e de possibilidades, não existe para ele próprio, e apenas o faz para os outros. É o espaço, isto é, os lugares, que realizam e revelam o mundo, tornando-o historicizado e geografizado, isto é, empiricizado. (...) [os lugares] são singulares, mas são também globais, manifestações da totalidade-mundo, da qual são formas particulares (Santos, 2000: 112).

Consolidadas essas premissas, chegou a hora de nos atermos às características centrais do urbano, como se definiram ao longo da história e como devem ser entendidas na atualidade. Podemos afirmar preliminarmente algumas propriedades que constituem hoje a razão de existência da cidade do ponto de

vista estrutural. Primeiro, sua função econômica: a cidade é sobretudo um espaço produtivo. Ligado a essa função, o tamanho de seu mercado de trabalho. Vinculada à necessidade de controlar a função produtiva, surge a dimensão política da cidade, o que traz na sua trilha o desenvolvimento de suas funções culturais. Podemos agregar aqui que as cidades sempre constituíram polos de recepção e irradiação de múltiplos estímulos regionais e que as determinações mais importantes de sua existência estão ligadas a escalas mais amplas que o urbano (local), em constante interação.

Contudo, tais generalidades servem para continuar nos aproximando do que realmente define e particulariza o fenômeno urbano. As dinâmicas de aglomeração e proximidade jogam um papel essencial nesse reconhecimento. Krugman já apontava esse fenômeno numa crítica contundente ao *mainstream* econômico da época (cujos preceitos persistem em boa medida até nossos dias), que abstraíam de seus modelos explicativos a localização das atividades produtivas. Afirmava então: “(...) qual é o mais impressionante aspecto da geografia da atividade econômica? A resposta mais curta é claramente sua *concentração*.” (Krugman, 1991: 5; grifo no original; tradução nossa).

Por sua vez, o fenômeno urbano é o “nó” decisivo nessa trama relacional. Assinala (grosso modo) a passagem de uma economia até então pautada por vínculos de parentesco na direção de uma sociedade sistematicamente produtora de excedentes e de estruturas de poder permanentes (o Estado). Portanto, marca uma mudança de qualidade na evolução civilizacional. A dinâmica urbana “criativa”, as economias de aglomeração e seu aspecto sistêmico são ressaltados por Scott (2017) como a característica distintiva dos núcleos urbanos ao longo da História. O autor denomina essa característica distintiva como o “nexo da terra urbana” (*urban land nexus*), isto é, “um conjunto de locações interrelacionadas formando uma estrutura compósita e ancorada geograficamente por forças de aglomeração” (Scott, 2017: 23; tradução nossa). A vibração e o dinamismo que essas forças produzem constituem poderosas articulações da vida social e da ordem coletiva (idem: 230), o que particulariza o fato urbano contemporâneo. Sua diversidade constitui uma das mais relevantes forças

de aglomeração, carregada de significados materiais e simbólicos, e permeada pelas contradições vivas da cidade capitalista, com suas disputas por localizações e usos da terra urbana.

Assim, a urbanização é motivada e simultaneamente põe em marcha dinâmicas temporais e espaciais impulsionadas por economias de proximidade, escala e especialização. Por sua vez, importa notar que, não obstante o desenvolvimento urbano resultar da centralização do capital produtivo e de serviços, sua diferenciação interna se explica pela divisão entre esse e outros usos do solo, sendo administrada por meio do sistema de renda fundiária (*ground-rent system*) (Smith, 2008: 184; tradução nossa).

O que casa com a concepção de “nexo da terra urbana”, de Scott, visto anteriormente. Ambas conceituações trazem subjacente os conflitos sociais que arranjos dessa natureza acarretam. Lamentavelmente a corrente dominante da teoria econômica que se desenvolveu no século XX alienou-se de tal modo da realidade concreta que a levou à “perda de duas importantes dimensões: tempo (história) e espaço (geografia)” (Reinert, 2016: 80).

Assentadas desse modo as bases da espacialização da atividade humana e sua concentração, mediante processos cumulativos de urbanização na história, passemos agora para a recuperação sintética dos processos mais importantes que o Brasil vivenciou a partir de finais do século XIX, exemplificados pela mudança das funções que a cidade de São Paulo e seu entorno incorporou durante esse período. Nosso propósito na seção seguinte é compreender em linhas gerais o movimento da economia-mundo no tempo e no espaço brasileiros, as configurações específicas que se criaram e o papel ativo de São Paulo nessa dinâmica. Afinal, a economia-mundo é capitalista e constitui um sistema, cujas partes estão em constante movimento (e o sistema se desloca continuamente, por certo), mas é conflitivo e polarizado (Wallerstein, 1998).

Brasil e São Paulo: interpretação das mudanças econômicas e urbanas

No último quarto do século XIX, o mundo vive um conjunto de transformações de grande envergadura, conhecidas como a II Revolução Industrial. Mudanças caracterizadas pelo surgimento da grande indústria mecanizada (os primórdios da automatização), o papel da ciência comandando a produção, os novos paradigmas tecnológicos – aço, eletricidade, petróleo -, os monopólios minando os princípios da “livre concorrência”, a gerência científica do trabalho (taylorismo) e a produção em série (fordismo). Seus protagonistas foram os Estados Unidos e a Alemanha.

No Brasil, o advento da República começa a alterar nossa estagnação secular e abrir as portas para os novos ares do mundo. Podemos dividir em três macroperíodos as etapas de evolução nacional desde então.

1º macroperíodo: a transição republicana (“República Velha”)

A chegada em massa dos imigrantes a partir da última década do século XIX altera radicalmente a dimensão do mercado interno no Brasil, dispara a circulação monetária e rompe o principal bloqueio às relações capitalistas no país, com a constituição do mercado de trabalho.

A rentabilidade do café garante o reinvestimento do lucro na expansão da área plantada, potencializando o desajuste entre oferta e demanda. A política de estoques de café, adotada a partir do início do século XX, atenua, mas não resolve esse risco. Por sua vez, a rentabilidade dos cafezais permite o transbordamento dos lucros para outras atividades, nas quais a indústria – sobretudo na capital paulista – surge como setor em ascensão.

A vida urbana nas cidades brasileiras do núcleo dominante da economia e da política – São Paulo e Rio de Janeiro – se enche de dinamismo e assume crescente caráter anti-oligárquico.

Associado indiretamente à era de crise – duas guerras mundiais, a Revolução Russa e a Grande Depressão de 1930 -, a insatisfação política cresce no Brasil e desemboca na Revolução de 1930. Por seu turno, a queda abrupta do comércio mundial acarretou o colapso cambial dos países primário-exportadores, como o nosso.

Nesse período, São Paulo assume a primazia econômica entre as cidades brasileiras, ao se constituir no polo logístico da economia cafeeira nas suas fases mercantil-escravista nacional e exportadora capitalista (Cardoso de Melo, 1982), bem como o *locus* dos primeiros e decisivos estágios da industrialização brasileira.

2º macroperíodo: etapa nacional-desenvolvimentista (1930-80)

Décadas de transformação estrutural deliberada marcaram a periferia global no pós-guerra, com os Estados nacionais comandando a busca por caminhos autônomos para seus países. A industrialização foi o instrumento dessas mudanças. No Brasil, a decisão do novo governo pós-1930 de bancar as colheitas invendáveis de café protegeu a renda interna e promoveu o famoso “deslocamento do eixo dinâmico da economia”, de que falava Celso Furtado ([1959] 2007), do mercado externo para o mercado interno, fomentando a urbanização e a industrialização nacional subsequentes.

Após a constituição de grandes empresas públicas de base industrial, da organização do mercado de trabalho e da modernização do setor público promovidas nos dois governos de Getúlio Vargas (1930-45 e 1951-54), o Plano de Metas (1956-60) e, já na vigência da ditadura militar, o “milagre econômico” (1968-73) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento-PND (1976-79) prosseguiram, sob distintas molduras institucionais, os objetivos de industrializar o país, resultando numa estrutura produtiva complexa e diversificada ao fim do período. São Paulo comanda essa alavancagem econômica, no Plano de Metas e no “milagre econômico”. A cidade industrial de padrão taylorista-fordista deu origem a um desenho metropolitano caracterizado pelo rodoviarismo, pelos bairros proletários, pelos serviços correlatos à industrialização e pelo primado do tempo mercantilizado capitalista.

A partir dos anos 1960, sérias turbulências no cenário global apontavam para o fim do ciclo virtuoso das reformas do pós-guerra e o declínio do poder norte-americano, ameaçado por revoltas e governos nacionalistas, no mundo e na América Latina. Os choques do petróleo expressaram essas tensões. Os EUA reagiram, a partir de 1989, com a elevação dos juros, a intensificação da corrida armamentista e o apoio a uma agenda conservadora. Tal reação

precipitou o colapso do bloco socialista capitaneado pela URSS e a crise da dívida, que atingiu em cheio a América Latina e o Brasil. Paralelamente, uma nova era de mudanças se aproximava, trazendo inovações radicais no plano da tecnologia da informação e na condução das políticas econômicas, com o declínio do papel dos Estados nacionais e a emergência dos mercados desregulados.

3º macroperíodo: neoliberalismo e estagnação (1980-atualidade)

A crise fiscal dos Estados e a da dívida externa afetou de muitas maneiras o Brasil. Foram abandonadas as estratégias desenvolvimentistas e adotou-se um receituário neoliberal. Abertura, desregulamentação e privatização foi a tríade predominante de 1980 em diante. Embora com diferenças importantes, os variados governos que se sucederam desde então não investiram sistematicamente no progresso sustentado do país, o que elevou nossa defasagem científica e tecnológica, provocou desindustrialização, reprimarizou nossa pauta exportadora e agravou – nos últimos anos – os indicadores de desigualdade social. O resultado tem sido a estagnação de longo prazo. Toda a América Latina padece desses males, e mesmo o ciclo recente de governos de esquerda foi incapaz de reverter esse quadro e promover as necessárias reformas estruturais. Essas décadas são marcadas pela “inflexão na aceleração e aprofundamento da nossa [brasileira] inserção no atual ciclo de dominância financeira do capitalismo” (Ribeiro, 2020; 371).

Brasil e a metrópole de São Paulo

No Brasil, os impactos das políticas de ajuste macroeconômico aplicadas a partir do início da década de 1980 foram sentidos em profundidade, particularmente na região metropolitana de São Paulo (RMSP). Os planos de austeridade incidiram fortemente sobre uma estrutura produtiva diversificada e integrada, erigida de forma contínua, com decidido apoio estatal, entre 1930 e 1970. Nesse período, a atualização histórica do país foi rápida, em termos internacionais, resultando em incremento demográfico, expansão e diversificação do consumo, elevação dos níveis de renda e difusão dos meios de transporte modernos (automóvel e

transporte de carga por rodovias), junto a uma divisão do trabalho muito mais complexa. Na esfera regional, a pesada herança colonial de desigualdades foi reproduzida sob as novas condições, com a região Sudeste – e, em parte, a Sul – se distanciando do resto do Brasil em todos os indicadores de comportamento econômico, geração de empregos e qualidade de vida.

A urbanização brasileira seguiu ritmo acelerado, concentrando gente e recursos em metrópoles e cidades médias, em escalões seletivos do território nacional. Ao iniciar-se o século XXI, o Brasil já constituía um espaço bastante modificado em relação aos parâmetros vigentes ao longo da maior parte do século XX, tanto na ação do Estado, quanto na organização produtiva e na composição social predominante.

O padrão histórico do desenvolvimento brasileiro ocorreu sempre de maneira muito concentrada, incapaz de valorizar de forma igualitária a diversidade regional do país. A partir de 1980, com as políticas de desconcentração produtiva e a ênfase exportadora, outras regiões do país adquiriram importância na composição do Produto Interno Bruto (PIB) regional. Em que pese tal fato, a participação de cada região ainda revela nítido predomínio do Sudeste, com mais de 50% do valor total do PIB nacional. Ao longo desse processo, a primazia urbana se viu continuamente reforçada.

Com a emergência dos processos associados a globalização, a metrópole de São Paulo assistiu à transformação acelerada de seu tradicional status econômico-industrial na direção de uma polaridade não somente econômica, mas marcadamente política, administrativa e cultural. Seu crescimento vertiginoso no século XX, resultado da intensa acumulação fordista (em seguida ao auge do café) que caracterizou boa parte do período, marcou sua trajetória rumo a liderança na industrialização do país. Mas o perfil econômico do aglomerado metropolitano paulista mudou: São Paulo, desde os anos 1990, se consolidou como centro prestador de sofisticados serviços corporativos e financeiros.

A cidade de São Paulo é um bom exemplo das tendências atuais da economia globalizada e seus impactos em urbanidades compactas, historicamente constituídas em função da indústria, em países em desenvolvimento. Observa-se uma profunda reestruturação da economia urbana, reconfigurada e realocada, em

boa medida, no espaço regional nucleado pela cidade de São Paulo, que extrapola os limites metropolitanos originários. Tal mudança constitui uma nova espacialidade urbana, conectada com os processos de reestruturação produtiva, a disseminação das tecnologias de informação e comunicação, e a hegemonia do capital financeiro e suas interações com o capital imobiliário – rumo ao qual grande montante do excedente financeiro da economia mundial é direcionado (Harvey, 2011; Somekh e Gaspar, 2012).

A metrópole paulista está na ponta desse processo de financeirização generalizada do desenvolvimento urbano (como exemplos, os desdobramentos imobiliários das Operações Urbanas Consorciadas e os leilões de Certificados de Potencial Adicional de Construção-CEPACs) (Fix, 2007). Tal fenômeno, por sua vez, está correlacionado à desregulação geral e à concentração da renda que lhe é inerente, bem como à informalidade e a precarização das atividades produtivas de baixo valor agregado. Trata-se do conjunto de atividades de gestão do capital, que envolve tarefas materiais e simbólicas, cujo epicentro, no Brasil, está no município de São Paulo. Como outras regiões metropolitanas consolidadas (tradicionais) do mundo, a capital e a RMSP vêm perdendo peso no PIB, pressionadas pela contínua queda na participação da indústria paulista na economia regional e nacional.

Nucleado pelo espaço de fluxos e relações que se estabelece no entorno da RMSP, o Estado de São Paulo caracteriza-se pela presença do mais complexo sistema de cidades do Brasil. Além do componente financeiro e das políticas recessivas que marcaram o período que caracterizamos como de “neoliberalismo e estagnação” (1980 à atualidade), a recente trajetória da RMSP e seu entorno – a Macrometrópole Paulista-MMP - reflete a opção das empresas tecnologicamente avançadas de fortalecer a concentração de empregos e da produção nas regiões sul e sudeste do Brasil. Para essas empresas, o que conta é a proximidade dos mercados consumidores, o acesso a melhor infraestrutura e a mais alta qualificação da mão de obra, por isso a preferência da maioria por localizar-se nas cercanias da capital paulista. Tal movimento também é realizado pelo setor de serviços, principalmente aqueles que requerem mais conhecimento.

Já os empreendimentos produtivos mais tradicionais, trabalho-intensivos e/ou muito dependentes de custos, como a

indústria têxtil, de alimentos e de calçados, percorreram o caminho inverso, de desconcentração produtiva, rumo a outras regiões do Estado ou do país (Gaspar et al., 2015).

Assim, em que pese a sensível redução do peso da indústria, o crescimento do terciário avançado na cidade e na metrópole de São Paulo deve-se, em boa medida, a base industrial pré-existente e aos vínculos que a economia de conhecimento estabelece com a chamada economia real. São novos nexos empresariais dependentes de fluxos de informação produzidos nos núcleos (lugares) mais avançados do sistema. É precisamente a concentração da inovação que hoje mais diferencia a RMS e seu entorno do restante do país.

Essa concentração assume feições aparentemente contraditórias com a dispersão espacial da atividade econômica possibilitada pelas tecnologias de informação e comunicação. Porém, nos marcos da concentração do controle, da propriedade e da apropriação da renda que singulariza as grandes empresas no sistema econômico atual – como aponta Sassen -, tal concentração é um corolário necessário, impossibilitando a constituição de uma economia espacial carente de pontos de aglomeração física: “o poder, neste caso econômico, possui um correlato espacial?” (Sassen, 2007: 138-9; tradução nossa).

Em resumo, a metrópole de São Paulo – e todos os centros urbanos do país, obviamente, com seus pesos diferenciados – vive as agruras de um país que perdeu a capacidade de planejar seu desenvolvimento e assistiu à “inflexão ultraliberal da ordem urbana”, com predomínio do rentismo, de métodos expropriatórios e da especulação imobiliária (Ribeiro, 2018). A reprimarização e a desindustrialização (com notórias exceções, como a indústria de alimentos) são efeitos inevitáveis desse processo, enquanto tais tendências não forem revertidas. Pois bem, se macroestruturas e fenômenos de caráter mais abrangente – que envolvem distintas escalas espaciais e, crescentemente, a própria economia-mundo - são as determinações principais dos fenômenos urbanos, qual o papel que pode ser destinado aos movimentos sociais cidadãos? Como definir e redefinir suas pautas? Melhor, qual o sentido da cadeia de determinações políticas decisivas das mudanças socioeconômicas e qual a dialética desse processo? Não nos propomos a elucidar essas questões por demais complexas e cujas respostas nunca são dadas de antemão,

antes se ligam à própria marcha dos acontecimentos e dos conflitos sociais correlatos, mas sim avançar alguns elementos críticos capazes de iluminar caminhos possíveis e agendas prováveis.

Alcance e limites do ativismo urbano

Podemos admitir sem problemas que o fenômeno urbano contemporâneo “atravessa e articula múltiplas escalas espaciais” e “representa, crescentemente, a mediação principal para o conhecimento crítico de nosso mundo” (Kipfer, 2009: 70-1; tradução nossa). Por seu turno, “o urbano não é mais simplesmente um lugar específico – embora também o seja enquanto tal -, mas um metaprocessos global de contínua mudança” (Friedmann, 2014: 559; tradução nossa). De igual modo, a cidade “não pode mais ser percebida como uma unidade, pois ela agora consiste de superpostas realidades urbanas com fronteiras indistintas” (Schimid, 2014: 68; tradução nossa). É inegável que as cidades estão numa encruzilhada histórica – uma encruzilhada civilizacional, por certo – e detém nosso destino em suas mãos, como máquinas de progresso, criatividade e soluções ambientais sustentáveis (Goldin and Lee-Devlin, 2023). Tudo isso são probabilidades e dependem fundamentalmente da ação humana. Estão condicionadas a ações políticas. Ao controle e ao uso lúcido de instrumentos de poder. Onde eles se localizam enquanto polos de decisões efetivas, direcionais, com a amplitude e profundidade requeridas para condicionar mudanças abrangentes?

Estamos na presença de dois fluxos contrários de influências e determinações, um alimentando o outro reciprocamente, atuando em sentido contrário. Apenas para identificação conceitual, pois não existe qualquer cronologia, hierarquia ou prioridade temporal de um sobre o outro (aqui não faz o menor sentido saber se vem primeiro o ovo ou a galinha...), o primeiro desses vetores diz respeito à dinâmica urbana, majoritariamente responsável pelo que ocorre no mundo atual, tanto de bom quanto de ruim. Centrado nos efeitos de aglomeração, proximidade, inovação, multiplicadores de atividade, ambiente criativo, transbordamentos (*spillover effects*), os impulsos se reproduzem e reforçam na base (urbana), bem como são continuamente questionados e transformados no âmbito desse mesmo espaço, onde uma dialé-

tica vertiginosa de ações e contrarreações se desenrola ininterruptamente. Desse modo, “a economia política do fenômeno urbano deve pensar a economia urbana como unidade privilegiada de reprodução social” (Brandão, 2007: 194; grifos no original).

Por outro lado, tais vetores de irradiação de expressam em influências, decisões, comportamentos, conflitos, oriundos de núcleos urbanos diferenciados precisamente pelo fato de os requisitos para “a operação global, coordenação e controle contidos nas novas tecnologias de informação e no poder das corporações transnacionais [necessitarem] ser produzidos” (Sassen, 2001: xxii; tradução nossa), o que ilumina uma dimensão usualmente negligenciada da globalização, que são as práticas de trabalho associadas aos mecanismos de comando global. Os “serviços produtivos”, para os quais a maior parcela da gestão do capital se terceirizou com a mundialização, pela complexidade e grau de exigência de suas tarefas, é altamente dependente do “ambiente inovador” e das economias de aglomeração dos grandes centros urbanos, onde se concentram recursos de informação e conhecimento essenciais ao comando corporativo (Sassen, 2001: xx). Pois bem, semelhante fluxo gerado nas cidades se transfere, ou se direciona, para os centros de decisão político-econômicos, são metamorfoseados em alavancas de poder, as quais, por sua vez, retornam na forma de sinais, alianças, acordos, instrumentos legislativos, narrativas culturais hegemônicas, aos focos da irradiação original, a coletividade, as cidades, as instituições, empresas, ao espaço planetário, enfim.

Temos aqui a velha relação entre infra e superestrutura, despojada de determinismos toscos e unilaterais. Pelo contrário, trata-se de uma rede de interações complexas, da qual se consegue extrair alguns nexos causais decisivos. Eles se vinculam às instituições estatais e paraestatais dos centros dominantes do capitalismo. Também se incluem nesse conjunto os aparatos de poder dos países em desenvolvimento como o Brasil. Esses grupos dominantes constituem uma nova elite, ou seja, agentes econômicos e políticos que conduzem o processo de financeirização do capital em todos os seus matizes a partir das grandes cidades globais, elos dinâmicos dessa cadeia global. Ela é formada por CEOs e o staff dirigente das grandes corporações, pelos estratos superiores

das empresas de novas tecnologias e dos serviços produtivos ao capital, pelos lobistas e altos funcionários do Estado encarregados do obscuro e altamente rentável trabalho de transferir patrimônio público ao setor privado, pelo capital imobiliário (e os grandes projetos de requalificação urbana sob sua iniciativa), e pelos segmentos encarregados de produzir as “narrativas” dominantes, a cultura dos novos tempos, a glamurosa “economia criativa”, bem como os discursos hegemônicos, crescentemente incorporados ao senso comum (Massey, 2007: 47-9; tradução nossa).

Em outras palavras, estamos afirmando a continuada importância do Estado nacional espacialmente reconfigurado e organicamente capturado por parcela crescente dos grupos componentes da nova elite:

O que está ocorrendo é uma reestruturação multiescalar das configurações socioespaciais capitalistas, casada com a recomposição de arraigadas hierarquias da organização escalar, conduzindo, portanto, à qualitativamente novas geografias da acumulação de capital, regulação estatal e desenvolvimento desigual (Brenner, 2004: 64; tradução nossa).

Perante essa recomposição e reaglutinação de forças, que envolve todas as escalas geográficas e irrompe de grandes centros urbanos, além de reforçar as relações de desenvolvimento desigual típicos da economia-mundo capitalista, a nova hierarquia de poder está situada mais além desse conjunto de cidades fragmentadas, pulverizadas, incapazes estruturalmente de deter mecanismos de poder aptos a dirigir, ou mesmo influenciar significativamente, os macrocomandos estratégicos: controle financeiro, decisões de investimento extraterritorial, emissão de moeda, constituição de dívidas soberanas, gestão do comércio exterior, financeirização da riqueza imobiliária, monopólio da violência e dos instrumentos de guerra, acumulação de reservas internacionais, só para citar os mais importantes.

De uma perspectiva histórica, as cidades se desenvolvem desde a baixa Idade Média a partir de um princípio de riqueza, na qual o poder ainda se limita à produção de bens e sua circulação. Porém, quando os mercados se expandem e as comunica-

ções atingem territórios cada vez mais amplos, outro princípio se impõe, a proteção da riqueza e o princípio do poder:

(...) é aqui que a cidade, na estreiteza de sua geografia, já não pode ser sustento adequado de si mesma nem, menos ainda, centro ordenador das novas necessidades que sua expansão contribuiu a criar no território. Com o Estado nacional e as primeiras formas de mercantilismo, a criação de riqueza termina por subordinar-se às necessidades e visões globais nas quais o poder de Estado se torna princípio ordenador cada vez mais poderoso. (...) Economia e poder se complementam em um nível mais alto sem deixar de ser espaço, movidos por necessidades diferentes (Pipitone, 2003: 94-5; tradução nossa).

A gestão sempre contraditória da economia e da riqueza transfere-se assim para instâncias mais elevadas de poder. Isso não tira das cidades seu papel alimentador e gerador de recursos e pautas societárias (cultura, ideologia, crenças). Mas, repetimos, os instrumentos de poder decisivos estão fora do alcance das cidades, por mais poderosas e ricas que sejam.

Vem das esferas mais altas do Estado nacional a responsabilidade por “desenhar cenários de futuro e criar as instituições capazes de alcançá-los”, na visão lúcida de Ha-Joon Chang (2003: 115). Qualquer estratégia de desenvolvimento deve ter o urbano como núcleo central das ações, na perspectiva de que “o urbano estrutura o espaço”. (Diniz e Crocco, 2006: 29). Entretanto, o imperativo de que as políticas urbanas direcionais estejam alicerçadas em planos de maior envergadura, de ineludível responsabilidade – no Brasil - das esferas do governo federal, é claramente percebida nas seguintes afirmações:

Para ter efeitos positivos na redução das diferenças econômicas, uma política coerente de regionalização deve implicar uma nova distribuição das forças produtivas, do emprego e da população, que tenha por objeto uma maior igualdade entre os homens e não uma maior igualdade entre as regiões. Não há qualquer razão para se retomar, no plano regional, o princípio de Rostow. Em caso contrário haverá agravamento da situação precedente: estarão maduras as

condições para aumentar, do ponto de vista estatístico, o crescimento econômico do centro onde, por outro lado, a pobreza não cessará de se acumular (Santos, 2007: 110).

Desse modo, resta estabelecido o poder renovado dos centros urbanos como lugar das transformações em curso no chamado “capitalismo cognitivo”, não mais restrito a limites territoriais precisos que delimitariam as fronteiras da cidade e a oporiam à zona rural, mas num espaço ampliado de urbanização, cujos impactos (extração mineral, agroindústria, exploração dos mares e rios, manejo do lixo, poluição) atingem o mundo inteiro.

O contínuo e rápido crescimento dos *clusters* urbanos em países de todos os níveis de desenvolvimento econômico sugere que, ao menos para o presente, o ciberespaço está longe de debilitar a integridade espacial da cidade, pois (...) os elementos centrais do processo de urbanização, do trabalho produtivo à vida doméstica, estão ainda baseados em um grau significativo em enraizadas comunidades analógicas e interações que por seu turno geram importantes sinergias centradas na localização territorial (*place-centered synergies*) (Scott, 2017: 230; tradução nossa).

Contudo, o papel reforçado de núcleos urbanos direcionais não implica reconhecer que, delas, surge um novo polo de poder no mundo, que se afirma enquanto tal. Assim entendido, o tema deste artigo, *as relações entre economia, política e o fenômeno urbano*, justifica a oportunidade de um reposicionamento teórico e prático. Enquanto o capitalismo seguir sendo capitalismo, o vetor político do poder situa-se nas instâncias superiores da gestão do sistema, direta ou indiretamente vinculadas aos Estados nacionais, mormente das nações mais poderosas do planeta. Afetar esse núcleo e explorar suas contradições – insistimos - implica ações desde a base até o topo, mas, sem atingi-lo, mudanças de fundo, ou serão inviabilizadas, ou terão fôlego curto.

Considerações finais

O que eleições municipais no Brasil – e eleições locais e regionais em geral - projetam para as cidades e o país? Sabemos que, a par da retórica de mudança e solução dos problemas econômicos e sociais da comunidade, típica da narrativa eleitoreira, em termos concretos a alteração na correlação de forças regionais e nacionais talvez seja um dos efeitos mais importantes da disputa, de olho no pleito presidencial de 2026. Nos pequenos municípios, as forças políticas são em geral indiferenciadas nos seus efeitos sobre a gestão pública, normalmente vinculadas aos poderosos da localidade. Já nas médias e, sobretudo, nas grandes cidades, os resultados são sem dúvida mais significativos, afetando o bem-estar coletivo, a destinação dos investimentos governamentais, os usos da terra, a participação democrática e o universo cultural. Grandes projetos urbanos podem, por sua vez, potencializar vocações produtivas e ambientais, atraindo capitais de fora. Políticas de *marketing* e empreendedorismo urbano, contudo, têm sido uma constante, perpassando administrações de esquerda e de direita no país. Isso, por si só, revela a encruzilhada das administrações municipais, premidas por urgências sociais, pela carência de recursos orçamentários e de meios de poder efetivo, como apontamos ao longo do artigo. É mister ressaltar que tais estratégias de empreendedorismo urbano (assim como a guerra fiscal) usualmente resultam num jogo de soma zero, quando não acarretam prejuízos irreversíveis de longo prazo às cidades envolvidas em projetos que privilegiam o capital, provocam segregação e especulação imobiliária, destroem tradições e o patrimônio histórico. Exemplos disso são propiciados pela herança dos megaeventos esportivos e a atração do turismo predatório.

O discurso eleitoreiro local na maioria das vezes leva a uma autêntica “lógica do absurdo”: se todos os problemas de um único município fossem resolvidos, como apontam os discursos dos candidatos que prometem resolver os déficits de emprego, saúde, educação, habitação e transporte – como num passe de mágica -, se isso por milagre ocorresse numa cidade, no instante seguinte tais problemas se recomporiam, pois as demandas de outras localidades, contíguas e distantes, buscariam a satisfação de suas necessidades

na localidade operadora do “milagre”, recompondo o equilíbrio anterior, como observado no princípio dos “vasos comunicantes”.

Nos anos 2010, no auge do rebuliço provocado pelas conferências mundiais sobre as cidades promovidas por agências da Organização das Nações Unidas-ONU (em especial pela UN-Habitat) e o lançamento das Metas do Milênio, produzimos uma crítica ao extremo localismo das proposições e à elevada dose de *wishful thinking* contidas nos extensos relatórios publicados. E aduzimos:

De fato, por mais importantes que elas sejam, as cidades carecem de mecanismos cruciais de controle macroeconômico. Politicamente, apesar da crescente ascensão, as cidades são agentes subordinados. Devido a isso, a despeito de todo o alarido sobre as cidades globais, prefeitos de Nova Iorque, Londres, Paris ou Tóquio, juntos, não têm a importância de um chefe de Estado de qualquer pequena república centro-americana ou africana (Gaspar, 2008: 106; em inglês no original).

O que está em questão é o fato dos pleitos locais e regionais pela Reforma Urbana e o Direito a Cidade – e o conjunto dos planos, propostas, políticas afins – constituírem uma *base programática* para *consignas mais gerais e abrangentes*, vinculadas às bandeiras de luta e reivindicações, de distintas naturezas ideológicas, pelo desenvolvimento, industrialização, ações de classe, raça e etnia, por ações ambientais, culturais, participativas, de inclusão digital, redistribuição da valorização imobiliária e controle do uso do solo, pelo combate à desigualdade, pela modernização tecnológica, reforma agrária, entre outras. Abrigadas nesse contexto político mais amplo, as plataformas locais ganham força, capacidade de mobilização e poder multiplicador. Enraízam nos impulsos dinâmicos das comunidades as estratégias gerais de transformação social. Compõem um arco dialético de alimentação recíproca. Uma totalidade concreta de múltiplas determinações.

No caso específico do Brasil, planos macroeconômicos e estratégias de desenvolvimento são, portanto, vitais. Por mais complexo que seja retomar o planejamento, reformar o Estado e reforçar seu corte redistributivo e empreendedor (Mazzucato, 2014), num país dividido e polarizado, amargando

décadas de estagnação e neoliberalismo, a tarefa é urgente e imprescindível.

Como urgente e imprescindível é apostar na indústria, em seus segmentos vinculados ao conhecimento e à agregação de valor, pois cabe à indústria papel fundamental na retomada do desenvolvimento nacional, pelos seus rendimentos crescentes criadores de externalidades positivas para o conjunto da economia e para os centros urbanos em especial. Os ganhos em capacidades produtivas coletivas (que explicam em boa medida o sucesso do leste da Ásia), em sinergias, inovações, produtividade, conhecimento e salários reais têm no setor industrial seu ponto focal (Reinert, 2016). Mais precisamente: setor industrial e de serviços intensivos em conhecimento (Amsdem, 2009).

Assim, a complexidade da missão que o Brasil deve enfrentar inclui os enormes desafios ligados à necessidade de recuperação, em novas bases, do papel do Estado na economia – e a função do gasto público –; a retomada de programas sustentados de desenvolvimento econômico e social; a adoção de políticas regionais que contemplem a equalização das oportunidades de desenvolvimento, a adoção de padrões sustentáveis de utilização dos recursos, a transição energética, o incisivo apoio à economia verde e a promoção de novos polos de crescimento urbano-regional, na ótica da descentralização de oportunidades; o desenho e a implementação de políticas consistentes de apoio à ciência e à inovação; e o combate à desigualdade, em um ambiente de rápida mudança, para o bem e para o mal, nos padrões do trabalho e no perfil dos empregos. Tudo isso em um quadro internacional dominado pela crise e a incerteza.

Vivemos em um sistema-mundo de natureza capitalista. Nele, como vimos, as partes e o conjunto estão em constante mudança. Conflitivo e polarizado. E os centros urbanos são elos cada vez mais ativos na produção de seus resultados, embora não constituam seus centros de decisão, situados *up there*. Seja no Brasil ou no mundo, o encaminhamento desses conflitos é uma questão em aberto, cujo conteúdo político assume proporções altamente sensíveis. E seu desencadeamento constitui tarefa de partidos, classes, movimentos e redes sociais, organizações sindicais e empresariais, universidades e centros de produção de

saber, ou seja, de expressões da sociedade organizada, dotadas da *transversalidade* indispensável à objetivos dessa envergadura.

Referências bibliográficas

AMSDEN, A. *A ascensão do “resto”: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo, UNESP, 2009.

BÓGUS, L., PASTERNAK, S., NAKANO, A. K., MAGALHÃES, L. F. e GASPAR, R. (orgs.). *Reforma urbana e direito à cidade: São Paulo*. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2023.

BRANDÃO, C. A. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, Editora UNICAMP, 2007.

BRENNER, N. *New State spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. New York, Oxford University Press, 2004.

CARDOSO DE MELO, J. M. *O capitalismo tardio*. São Paulo, Brasiliense, 1982.

CHANG, H-J. *Globalisation, economic development and the role of the State*. Penang, Third World Network and Zed Books, 2003.

DINIZ, C. C. e CROCCO, M. (orgs.). *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2006.

FIX, M. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo, Boitempo, 2007.

FRIEDMANN, J. *Becoming urban: on whose terms?* In: BRENNER, N. (ed.). *Implosions/explosions: towards a study of planetary urbanization*. Berlin, Jovis Books, 2014.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

GASPAR, R. C. *Spatial scales, urban regions and the role of the State: challenges to contemporary development strategies*. Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política da PUC-SP v. 19 n. 1 (33). São Paulo, jan-jun 2008.

_____; APARÍCIO, C. A.; BESSA, V. *A metrópole de São Paulo: desenvolvimento econômico recente e configuração interna*. In: BÓGUS, L. e PASTERNAK, S. (eds.). *São Paulo; transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

GOLDIN, I. and LEE-DEVLIN, T. *Age of the city: why our future will be won or lost together*. London, Bloomsbury Continuum, 2013.

KIPFER, S. *Why the urban question still matters: reflections on rescaling and the promise of the urban*. In: KEIL, R. & MAHON, R. (eds.). *Leviathan undone? Towards a political economy of scale*. Vancouver, UBC Press, 2009.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume, 2006.

_____. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo, Boitempo, 2011

KRUGMAN, P. *Geography and trade*. Cambridge, US, MIT Press, 1991.

MASSEY, D. **For space**. London, Sage Publications, 2005.

_____. **World city**. Cambridge, UK, Polity Press, 2007.

MAZZUCATO, M. O. **Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo, Portfolio-Penguin, 2014.

PIPITONE, U. **Ciudades, naciones, regiones: los espacios institucionales de la modernidad**. México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

REINERT, E. **Como os países ricos ficaram ricos...e por que os países pobres continuam pobres**. Rio de Janeiro, Contraponto, 2016.

RIBEIRO, L. C. de Q. **A metrópole em questão: desafios da transição urbana (2ª ed.)**. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2018.

_____. **Inflexão ultraliberal e a financeirização da ordem urbana brasileira: explorando algumas hipóteses**. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). **As metrópoles e o capitalismo financeirizado**. Rio de Janeiro, Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2020.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro, Record, 2000.

_____. **Economia espacial: críticas e alternativas**. São Paulo, EDUSP, 2007.

SASSEN, S. **The global city: New York, London, Tokyo (2nd. ed.)**. Princeton, Princeton University Press, 2001.

_____. **Una sociología de la globalización**. Buenos Aires, Katz Editores, 2007.

SCHIMID, C. **Networks, borders, differences: towards a theory of the urban**. In: BRENNER, N. (ed.). **Implosions/explosions: towards a study of planetary urbanization**. Berlin, Jovis Books, 2014.

SCOTT, A. J. **The constitution of the city: economy, society, and urbanization in the capitalist era**. Los Angeles, Palgrave Macmillan, 2017.

SMITH, N. **Uneven development: nature, capital, and the production of space**. Athens, US, The University of Georgia Press, 2008.

SOMEKH, N. e GASPAR, R.C. **Capital excedente e urbanização: o papel dos grandes projetos urbanos**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais v. 14, n. 2. Rio de Janeiro, ANPUR, 2012.

WALLERSTEIN, I. **Impensar las ciencias sociales: límites de los paradigmas decimonónicos**. México, Siglo Veintiuno Editores, 1998.

O Desenvolvimento Orientado ao Transporte Público (DOT) e as linhas de metrô em São Paulo: instrumento de inclusão ou exclusão socioespacial?

Gastão Santos Sales
Angélica Tanus Benatti Alvim
Bernardo Guatimosim Alvim
Ivan Augusto Alves Pereira

Introdução

A mobilidade urbana desempenha um papel crucial no desenvolvimento sustentável das cidades contemporâneas. Em São Paulo, uma das maiores metrópoles do mundo, a expansão da rede de transporte público, particularmente do metrô, tem sido um eixo central para a formulação de políticas de planejamento urbano. O Plano Diretor Estratégico (PDE), Lei Municipal nº 16.050 de 2014, introduziu os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), que orientam a urbanização ao longo das principais linhas de transporte coletivo, promovendo o adensamento populacional e a criação de áreas de uso misto. Baseado no conceito de Desenvolvimento Orientado ao Transporte Público (DOT), os eixos do PDE 2014 buscam otimizar o uso do solo, integrar transporte e habitação e reduzir a dependência de veículos particulares.

Essa tentativa de articular transporte e uso do solo, no entanto, não é nova. Costa e Santoro (2024), ao analisarem os diferentes conjuntos regulatórios de São Paulo, destacam que essas iniciativas já vêm sendo exploradas desde os anos 1970. As autoras investigam três marcos regulatórios ao longo desse período, e observam que, embora o adensamento construtivo ao longo de eixos viários e de transporte tenha sido uma característica histórica, o PDE 2014 trouxe inovações significativas, como os

conjuntos de incentivos e contrapartidas presentes nos EETU. Estes foram planejados para incentivar o adensamento ao longo de corredores de transporte público, particularmente em áreas servidas por metrô, trens e corredores de ônibus. No entanto, as autoras também apontam as contradições e desafios desse modelo, sugerindo que, apesar das intenções de promover maior equidade espacial, a especulação imobiliária pode estar reforçando as desigualdades preexistentes ao longo desses eixos.

Seguindo essa linha de análise, este capítulo¹ examina a complexa relação entre o sistema de transporte e o desenvolvimento urbano em São Paulo, com foco nas áreas de influência da rede de metrô. Constata-se que o DOT idealizado no âmbito do PDE apresenta limites. Dependendo da região da cidade há uma distribuição desigual entre desenvolvimento urbano e os benefícios gerados pelo sistema de transporte para a população.

O estudo se desenvolve, de forma exploratória, em torno de três dimensões principais: demografia, áreas edificadas e valorização imobiliária. Destaca-se que o foco não é examinar os efeitos do Plano Diretor Estratégico (PDE) e outros instrumentos do marco regulatório urbanístico, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 16.402 de 2016), mas, compreender a relação entre o sistema de transporte e a dinâmica imobiliária em São Paulo.

O capítulo está estruturado em quatro partes principais, além da Introdução. Primeiramente, apresenta a metodologia de coleta e análise de dados, explicando o uso de indicadores como variação populacional, área construída e valorização imobiliária nas áreas de influência do metrô, divididas em diferentes quadrantes da cidade. Em seguida, são apresentados os resultados, organizados de acordo com essas categorias e quadrantes, permitindo identificar padrões de crescimento e desequilíbrios populacionais, construtivos e de valor do metro quadrado de área construída. A discussão subsequente analisa se o modelo de DOT em São Paulo tem promovido inclusão ou exclusão socioespacial. Por fim, nas considerações finais, são levantados os desafios e limitações do modelo atual, enfatizando a necessidade de políticas públicas que promovam maior equidade socioespacial e enfrentem a lógica perversa

¹ Este artigo é parte das reflexões das pesquisas Estudo Qualitativo da Mobilidade Urbana e Transporte e A Cidade das Desigualdades (CNPq e Mackpesquisa).

do mercado imobiliário que induz à valorização do solo e efeitos de gentrificação populacional, conforme discutido no estudo.

Metodologia

A metodologia da pesquisa que deu origem a este estudo envolveu três categorias de dados distintas:

- Dados demográficos e censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- Cadastro Territorial, Predial e de Conservação e Limpeza (TPCL), que compõe a base fiscal do Município de São Paulo (MSP), agregados conforme metodologia apresentada em Sales (2023); e
- Registros de lançamentos imobiliários da Empresa Brasileira de Estudos Patrimoniais (Embraesp).

A partir desta base de dados foram selecionados os seguintes indicadores:

- Variação Percentual da População (VPP): Medição das mudanças na população residente entre 2010 e 2022.
- Variação de Área Construída Residencial (VAR) e Variação de Área Total Construída (VAT): Análise das mudanças nas áreas construídas, focalizando as destinadas ao uso residencial.
- Valorização imobiliária: Indicadores de variação do Valor Médio da Unidade (VMU) e do Valor Unitário de Venda (VUV), em valor presente jul/24, ambos em R\$/m² de área privativa das unidades habitacionais nos lançamentos imobiliários², por meio do qual buscou-se inferir aspectos de renda familiar.

Considerou-se nesta etapa da pesquisa dois recortes de análise:

1. Temporal: os dados são organizados com base nos anos dos últimos censos demográficos (2010 e 2022);
2. Territorial: definido pela proximidade das estações e eixos de transporte em comparação com o restante da cidade;

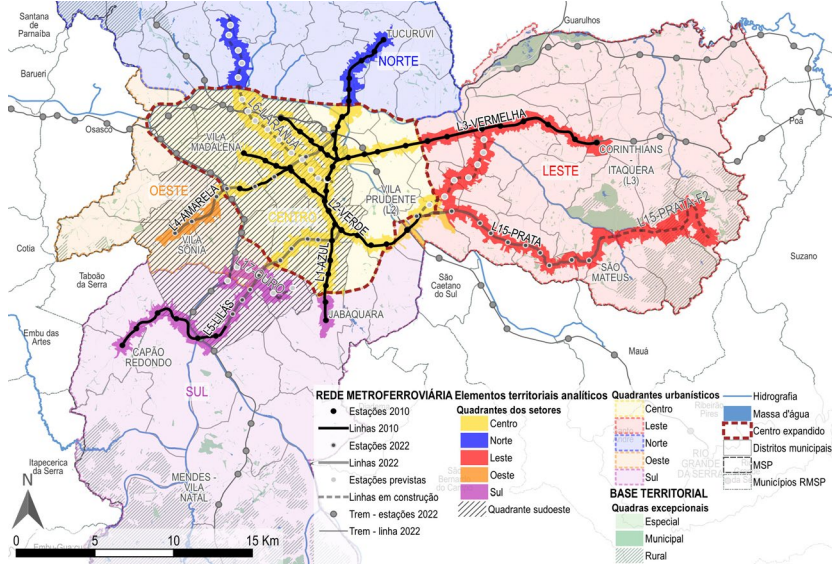
Em relação ao recorte territorial, os dados foram espacializados em faixas que têm por geratriz a rede de metrô existente,

² Para o recorte 2010, foram considerados os lançamentos realizados entre 2005 e 2008, entregues até jul/10. Para o recorte 2022 foram considerados os lançamentos entre 2017 e 2020, entregues até jul/22. Ambos possuem também relação com as mudanças no marco regulatório urbanístico municipal ocorridas em 2004 e 2016, respectivamente.

definindo assim uma versão específica de Área de Influência Direta (AID)³. Essa AID do metrô foi subdividida em setores territoriais, focalizando a dinâmica intraurbana de transformações também na escala do tecido urbano.

Tais porções territoriais, relacionadas com os componentes da rede de metrô foram reagrupadas em “quadrantes urbanísticos” (Centro Expandido, Norte, Sul, Leste e Oeste), conforme observado na Figura 1. Os quadrantes foram definidos a partir do perímetro da zona de restrição máxima (área do rodízio veicular) e pelas zonas nas quais os eixos se inserem após deixar a região central, visando identificar padrões de desenvolvimento imobiliário e urbano pormenorizados. A AID do metrô aqui definida compreende aproximadamente 12.700 hectares, 8,30% da área total do MSP⁴, agrupada por eixo/linhas (seis em operação e duas em construção⁵) e por quadrantes, cujos valores obtidos estão expressos nas Tabela 1 e nos mapas que acompanham as análises a seguir.

Figura 1: Mapa da malha de metrô em São Paulo e respectivos eixos seccionados pelos quadrantes urbanísticos pré-definidos



Fonte: Elaboração dos autores com base em dados públicos GEOSAMPA (2024).

³ Foram adotados critérios semelhantes aos definidos no PDE para os “eixos”, ou seja, 300 m ao longo da linha e raio de 600 m ao redor das estações de metrô.

⁴ A relação entre os indicadores da AID e do MSP pode ser observada na Tabela 1.

⁵ As linhas L6-Laranja e L17-Ouro ainda não operam, enquanto a L2-Verde e a L15-Prata possuem trechos ainda em construção, destacados na Tabela 2.

Tabela 1: Dados analíticos da AID do metrô subdivididos em linhas (eixos) e quadrantes onde se inserem

linha de metrô	localização intraurbana	população 2010	população 2022	VMU 2022 (RSUH - VP ago/2024)	VUV 2022 (R3m - VP ago/2024)	diferencial população	diferencial domicílios	diferencial a const. R	diferencial VMU	diferencial VUV	variação a const. R - VAR	variação a const. R - VAR	variação preço unitário - VUV
1-Azul	Centro	179.590	164.791	778.842	14.061	- 14.799	24.650	1.682	45.021	5.880	11,6%	17,2%	71,9%
	Norte	51.987	48.100	546.194	11.257	- 3.887	6.635	458	94.154	4.673	19,6%	16,4%	71,0%
	Sul	25.719	23.388	777.722	11.765	- 2.331	2.082	205	236.646	5.172	12,8%	14,6%	78,4%
2-Verde	Centro	162.363	153.467	1.688.696	15.234	- 8.896	22.054	1.745	542.334	5.841	13,9%	15,4%	62,2%
3-Vermelha	Centro	126.008	137.228	517.536	11.254	11.220	29.346	1.730	- 528.789	3.355	14,1%	27,0%	42,5%
	Leste	94.650	94.093	450.708	8.024	- 557	13.863	1.736	104.148	2.408	71,0%	70,0%	42,9%
4-Amarela	Centro	54.343	55.011	1.187.202	17.739	668	13.290	801	- 196.220	6.810	20,7%	18,3%	62,3%
	Oeste	22.059	23.504	523.842	10.453	1.445	3.848	400	- 601.763	1.081	21,6%	25,3%	11,5%
5-Lilás	Centro	39.903	39.940	1.548.044	18.963	37	7.265	516	- 227.509	7.250	13,6%	14,0%	61,9%
	Sul	115.937	121.436	969.815	9.407	5.499	17.463	2.147	- 578.631	188	30,4%	42,4%	2,0%
15-Prata	Centro	6.097	5.811	838.133	10.098	- 286	898	40	- 71.945	2.528	11,2%	10,4%	33,4%
	Leste	143.837	138.286	295.174	7.654	- 5.551	13.962	1.009	- 153.193	1.328	22,9%	27,7%	21,0%
SUBTOTAIS EM OPERAÇÃO 2022		1.022.493	1.005.055	843.492	12.159	- 17.438	155.356	12.468	- 111.312	3.876	18,8%	23,6%	46,8%
2-Verde (Expansão)	Leste	73.795	71.487	543.977	7.923	- 2.308	8.130	1.260	- 269.965	369	43,2%	48,0%	4,9%
6-Laranja	Centro	111.265	114.487	2.412.149	17.164	3.222	18.736	1.837	- 375.566	5.310	19,6%	22,7%	44,8%
	Norte	72.018	70.791	527.586	8.123	- 1.227	8.283	435	6.427	1.706	14,8%	18,5%	26,6%
15-Prata (Fase 2)	Leste	123.371	116.082	209.014	5.421	- 7.289	10.768	378	- 57.039	96	30,1%	23,3%	1,8%
17-Ouro	Sul	35.275	46.135	2.084.504	16.811	10.860	11.369	1.313	575.815	7.098	48,2%	42,9%	73,1%
SUBTOTAIS EM OBRAS 2022		415.724	418.982	1.155.446	11.089	3.258	57.286	5.224	- 24.066	2.916	29,5%	29,4%	35,7%

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados públicos GEOSAMPA (2024), IBGE (2024) e EMBRAESP (2024).

Tabela 2: Dados analíticos da AID do metrô subdivididos por quadrantes e linhas (eixos) neles inseridos

localização intraurbana	linha de metrô	população 2010	população 2022	VMU 2022 (RSUH - VP ago/2024)	VUV 2022 (R3m - VP ago/2024)	diferencial população	diferencial domicílios	diferencial a const. R (mil m²)	diferencial VMU	diferencial VUV	variação a const. R - VPP	variação a const. R - VAR	variação preço unitário - VUV
Centro	1-Azul	179.590	164.791	778.842	14.061	- 14.799	24.650	1.682	45.021	5.880			
	2-Verde	162.363	153.467	1.688.696	15.234	- 8.896	22.054	1.745	542.334	5.841			
	3-Vermelha	126.008	137.228	517.536	11.254	11.220	29.346	1.730	- 528.789	3.355			
	4-Amarela	54.343	55.011	1.187.202	17.739	668	13.290	801	- 196.220	6.810	-1,3%	19,0%	54,7%
	5-Lilás	39.903	39.940	1.548.044	18.963	37	7.265	516	- 227.509	7.250			
	6-Laranja	111.265	114.487	2.412.149	17.164	3.222	18.736	1.837	- 375.566	5.310			
15-Prata	6.097	5.811	838.133	10.098	- 286	898	40	- 71.945	2.528				
Norte	1-Azul	51.987	48.100	546.194	11.257	- 3.887	6.635	458	94.154	4.673	-4,1%	17,4%	49,1%
	6-Laranja	72.018	70.791	527.586	8.123	- 1.227	8.283	435	6.427	1.706			
Sul	1-Azul	25.719	23.388	777.722	11.765	- 2.331	2.082	205	236.646	5.172			
	5-Lilás	115.937	121.436	969.815	9.407	5.499	17.463	2.147	- 578.631	188	7,9%	38,5%	48,8%
	17-Ouro	35.275	46.135	2.084.504	16.811	10.860	11.369	1.313	575.815	7.098			
Leste	2-Verde	73.795	71.487	543.977	7.923	- 2.308	8.130	1.260	- 269.965	369			
	3-Vermelha	94.650	94.093	450.708	8.024	- 557	13.863	1.736	104.148	2.408	-3,6%	42,3%	20,6%
15-Prata	267.208	254.368	276.027	7.158	- 12.840	24.730	1.387	- 111.568	1.165				
Oeste	4-Amarela	22.059	23.504	523.842	10.453	1.445	3.848	400	- 601.763	1.081	6,6%	25,3%	11,5%
TOTAIS AID METRÔ		1.438.217	1.424.037	747.129	13.421	-14.180	212.642	17.692	- 141.122	5.241	-1,0%	25,0%	64,1%
TOTAIS MSP		11.253.503	11.452.000	618.259	10.496	198.497	1.387.949	85.286	- 290.312	2.811	1,8%	28,5%	36,6%
RELAÇÃO AID/MSP		12,8%	12,4%	120,8%	127,9%	-7,1%	15,3%	20,7%	48,6%	186,4%	-55,6%	87,7%	175,1%

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados públicos GEOSAMPA (2024), IBGE (2024) e EMBRAESP (2024).

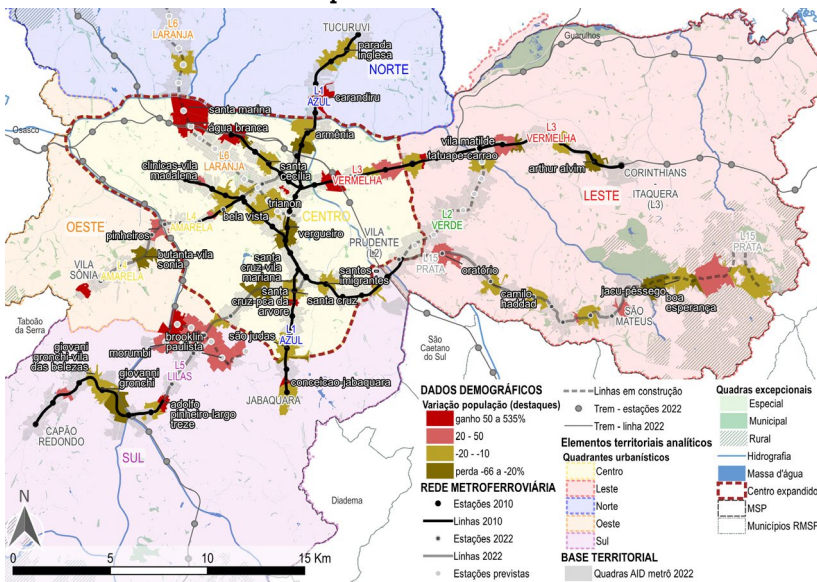
Resultados

A análise detalhada da relação entre mobilidade urbana e mercado imobiliário ao longo das linhas do metrô de São Paulo permitiu identificar variações importantes nas diferentes regiões e estações, evidenciando tanto o incremento quanto as limitações do desenvolvimento urbano atrelado às políticas de transporte. A seguir, apresentamos os resultados de acordo com os quadrantes urbanísticos definidos na pesquisa, utilizando os indicadores de variação populacional, área construída e valorização imobiliária para mapear os processos de adensamento, desenvolvimento e segregação ao longo das linhas do metrô.

Variação Populacional (VPP)

A análise da variação populacional ao longo das linhas de metrô revelou diferenças significativas entre os quadrantes da cidade, conforme observado na Figura 2 e tabelas. O crescimento populacional foi mais expressivo nas áreas periféricas, enquanto no Centro Expandido o aumento foi mais moderado.

Figura 2: Mapa com os setores territoriais que se destacam quanto ao VPP



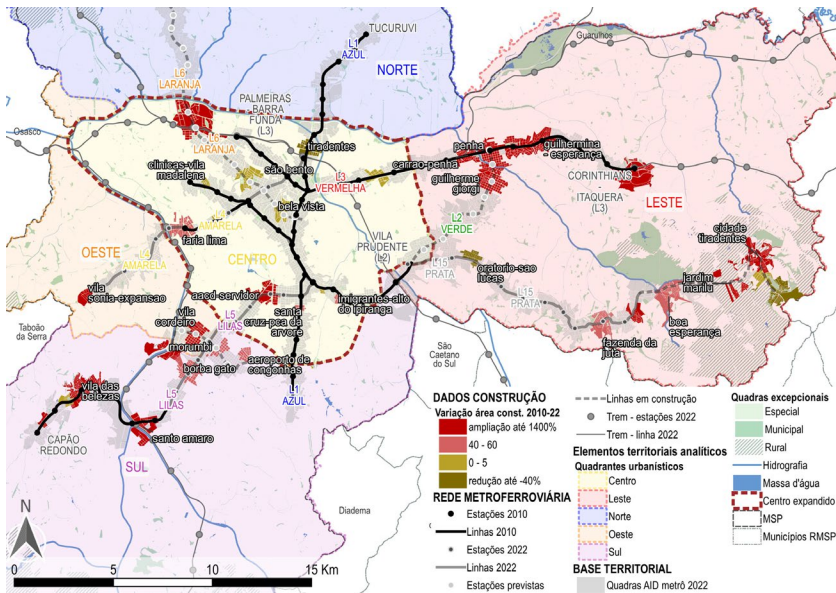
Fonte: Elaboração dos autores com base em dados públicos GEOSAMPA (2024) e IBGE (2024).

- Quadrante Leste: O quadrante apresentou a maior redução populacional em termos absolutos e a segunda maior em termos percentuais. Registraram-se as maiores perdas de moradores nas futuras estações Boa Esperança e Jacu Pêssego-Jd. Marilu, bem como nos setores Artur Alvim e Vila Matilde-Guilhermina da L3-Vermelha com VPP de -20%. Em contrapartida, houve setores atendidos pela L15-Prata com grandes variações de aumento populacional, como nas áreas próximas às futuras estações Jardim Marilu e nas atuais Oratório e São Mateus, onde a VPP ultrapassou 30%.
- Quadrante Sul: A L17-Ouro, em construção desde 2012, e os setores intermediários da extensão da L5-Lilás, em operação, desempenharam um papel fundamental no adensamento no Sul, quadrante que mais ganhou população. As futuras estações Chucri Zaidan, Aeroporto de Congonhas e Morumbi destacaram-se com acréscimo acima de 45%, seguidas pela atual estação Campo Belo, com crescimento de 35%.
- Centro Expandido: Embora densamente povoado, o Centro Expandido registrou variações populacionais expressivas. Áreas próximas às atuais estações Brás e Palmeiras-Barra Funda da L3-Vermelha e das futuras Água Branca e Santa Marina (L6-Laranja), tiveram aumentos populacionais entre 85% e 290%. Por outro lado, 12 das 20 estações da L1-Azul do quadrante registraram perdas populacionais entre 4% e 66%.
- Quadrante Oeste: O crescimento populacional foi moderado, com aumentos menores que 15% em estações como Butantã e Vila Sônia da L4-Amarela, exceto no trecho a oeste destas estações que registrou 79% de aumento (2.182 hab.).
- Quadrante Norte: Atendido pela L1-Azul, esse quadrante teve um adensamento considerável nas proximidades das estações Portuguesa-Tietê e Carandiru, onde o crescimento populacional foi superior a 50%. Em termos absolutos, todavia, o setor Itaberaba-Hospital Vila Penteadado da futura L6-Laranja foi o que mais cresceu (1.896 hab. /13%), e o que mais perdeu foi Jardim São Paulo-Ayrton Senna 1.992 moradores a menos (-20%).

Variação de Área Construída (VAR e VAT)

As variações nas categorias de área construída também apresentaram padrões distintos de crescimento entre os quadrantes, sendo o aumento mais acentuado nas áreas periféricas. Os dados mostram um desenvolvimento nas áreas residenciais (VAR), especialmente em regiões periféricas conectadas ao metrô. A espacialização da VAT pode ser observada na Figura 3.

Figura 3: Mapa com os setores que se destacam quanto ao VAT



Fonte: Elaboração dos autores com base em dados públicos GEOSAMPA (2024).

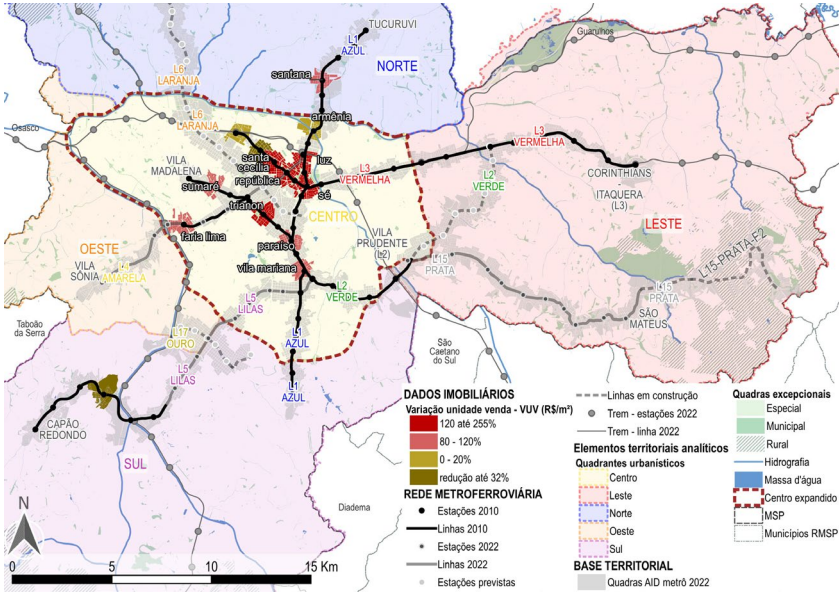
- Quadrante Leste: Este quadrante apresentou o maior aumento em área construída, com um incremento superior a 1.000% na residencial (VAR) em torno das estações Vila Matilde, Carrão e Penha da L3-Vermelha, e Jardim Marilu da fase 2 da L15-Prata fase 2 (em obras). Quanto à total (VAT), destacam-se também as proximidades da Aricanduva (extensão da L2-Verde em obras) e da Corinthians-Itaquera (L3-Vermelha).
- Quadrante Sul: A L5-Lilás representou o maior aumento de área residencial de todo o estudo, com aumentos de 200% a 2.000% no VAR nos setores das estações Campo Limpo e Vila das Belezas.

- **Centro Expandido:** O crescimento da área construída foi mais contido, mas ainda assim expressivo. Em mais de 25% dos setores territoriais da AID o metrô que se localizam no Centro Expandido foram registrados aumentos de 50% a 200% na VAR. No caso do VAT, nos quartil superior foram registrados aumentos de 50% a 300%, sendo que os mais notáveis se concentram nas proximidades da Água Branca e Santa Marina, estações da futura L6-Laranja que, no período analisado registrou o desenvolvimento do “bairro novo” Jardim das Perdizes de médio-alto padrão onde antes não havia ocupação.
- **Quadrante Oeste:** Registrou aumento moderado no VAR, novamente com destaque para os setores vinculados à estação Vila Sônia e prolongamento para Oeste que atingiram 250% de aumento. Butantã, por sua vez registrou pequena perda de área construída residencial e com aumento de área construída total.
- **Quadrante Norte:** A área construída neste quadrante cresceu cerca de 17%, abaixo da média do MSP, com destaque para os números absolutos no entorno de estações como Parada Inglesa e Tucuruvi da L1-Azul. Em termos de VAT destaca-se a estação Portuguesa-Tietê da mesma linha. Já Itaberaba-Hospital Vila Penteado, João Paulo I e Vila Cardoso, estações da futura L6-Laranja registraram aumento de mais de 60% no VAR.

Valorização Imobiliária (VUV e VMU)

A valorização imobiliária nas áreas próximas às estações de metrô foi expressiva, com diferenças consideráveis entre os quadrantes, refletindo o impacto da expansão do metrô no mercado imobiliário. O aumento dos preços unitários dos imóveis (R\$/m²) foi mais pronunciado em áreas centrais, mas também afetou algumas regiões periféricas (ver Figura 4).

Figura 4: Mapa com os setores territoriais que se destacam quanto ao VUV



Fonte: Elaboração dos autores com base em dados públicos GEOSAMPA (2024) e EMBRAESP (2024).

- **Centro Expandido:** Este foi o quadrante com maior valorização, especialmente nas áreas servidas pela L4-Amarela. Setores como Luz, Sé, Trianon-MASP, Santa Cecília, República e Paraíso, das três linhas mais antigas, registram aumento de mais de 100% no Valor Unitário de Venda (VUV em R\$/m²). Já setores como FAAP-Pacaembu, PUC-Cardoso de Almeida da futura L6-Laranja registraram VUV acima de R\$ 20 mil/m². As áreas no entorno das estações D. Pedro II e Palmeiras-Barra Funda da L3-Vermelha se destacaram por apresentar os menores valores médios por unidade, abaixo de R\$ 300 mil. O VMU no quadrante, todavia variou bastante, desde redução de -75% até acréscimo de 395%.
- **Quadrante Oeste:** A valorização imobiliária nesse quadrante foi pouco significativa. Aumento de 10% no VUV com pico de 55% no entorno da estação São Paulo-Morumbi da L4-Amarela que também apresenta VMU alto, acima de R\$ 1 mi por UH, enquanto Butantã, da mesma linha, teve um decréscimo de VMU de mais de 50%, mas continua em um patamar alto, acima de

R\$ 500 mil. Isso reflete a atração de investidores e o desenvolvimento de empreendimentos de médio e alto padrão. Em Vila Sônia não foi possível calcular os indicadores por não haver dados de 2010, mas em 2022 o VMU era da ordem de R\$ 250 mil.

- Quadrante Leste: Embora a valorização tenha sido mais moderada, da ordem de 20% para o VUV, regiões como Penha, Tatuapé e Carrão, todas da porção intermediária da L3-Vermelha, apresentaram variações de 60% a 138% nos valores imobiliários. Essas áreas já não oferecem preços tão acessíveis, com VMU acima de R\$ 650 mil, superadas em 2022 apenas por Anália Franco e Vila Formosa, ambas da Expansão da L2-Verde.
- Quadrante Sul: A L5-Lilás impulsionou uma valorização acima de 50% no entorno das estações Borba Gato, Alto da Boa Vista e Brooklin, refletindo a manutenção dos interesses do mercado imobiliário. Já em regiões periféricas como Capão Redondo e Vila das Belezas, onde não constam lançamentos em 2010, os valores praticados são bem mais acessíveis (VMU entre 190 e 245 mil com VUV em torno de R\$ 6 mil/m²).
- Quadrante Norte: A valorização imobiliária no quadrante Norte foi muito expressiva, com aumentos de 30% a 99% no VMU e 45% a 104% no VUV em estações como Santana e Tucuruvi da L1-Azul e João Paulo I da L6-Laranja (em construção). São áreas de mercado de médio padrão, com unidades comercializadas entre R\$ 450 mil e R\$ 735 mil em 2022, onde em 2010 se registrava R\$ 350 mil em média, refletindo o impacto da valorização que se intensifica com a expansão do metrô.

DOT: Uma Ferramenta de Inclusão ou de Exclusão?

O Desenvolvimento Orientado ao Transporte (DOT) é uma estratégia urbanística que visa integrar o crescimento urbano à infraestrutura de transporte público, promovendo cidades mais compactas, acessíveis e sustentáveis. Seu princípio central é o adensamento das áreas próximas aos sistemas de transporte, com o objetivo de ampliar o acesso e reduzir a dependência de automóveis, ao mesmo tempo que incentiva o uso de alternativas mais sustentáveis. Calthorpe (1993) e Cervero (1998) são referências fundamentais nessa abordagem. Calthorpe (1993)

adaptou o conceito ao contexto norte-americano, focando na criação de comunidades interconectadas e compactas, com o transporte público como eixo central do desenvolvimento urbano. Cervero (1998), por sua vez, complementa ao enfatizar que o sucesso do DOT depende da integração eficaz entre transporte, uso do solo e políticas públicas, garantindo que o transporte de massa esteja alinhado a moradias e serviços de qualidade.

Ambos os autores defendem que o DOT deve operar em várias escalas. Calthorpe propõe uma abordagem multiescalar, que inclui a região (metrópole, município e cidade), tecidos urbanos (bairros, distritos e corredores) e lugares (quadras, ruas e edifícios), permitindo um desenvolvimento mais sustentável e eficiente. Já Cervero destaca a necessidade de políticas que incentivem o uso misto nas proximidades das estações de transporte, melhorando a acessibilidade e a qualidade de vida. O desafio está na implementação dessas políticas de forma que se evitem efeitos adversos, como a valorização excessiva do solo e a gentrificação.

No contexto de São Paulo, a relação entre transporte e adensamento urbano já existia desde os anos 1970, quando planos regulatórios propunham o adensamento ao longo dos eixos viários, embora de forma fragmentada, conforme apontado por Costa e Santoro (2024). O Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 consolidou essa articulação ao introduzir os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU). No entanto, a implementação do DOT na cidade enfrenta desafios significativos, principalmente em relação à especulação imobiliária e à gentrificação nas áreas atendidas pelo metrô.

Apesar das diretrizes do PDE e da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), Lei Municipal n° 16.402 de 2016, que visam promover o adensamento urbano nas áreas próximas ao transporte, o mercado imobiliário tem favorecido as classes de maior poder aquisitivo, afastando as populações de baixa renda para regiões periféricas, com menos infraestrutura e qualidade inferior de serviços⁶. A ausência de políticas habitacionais inclusivas agrava esse cenário, ampliando as desigualdades socioespaciais.

⁶ As recentes revisões do PDE (Lei Municipal n° 18.081/ 2023) e da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei n° 18.177/ 2024) ampliaram o perímetro de adensamento ao longo dos eixos e estações de transporte, mas sem uma coordenação adequada com políticas habitacionais inclusivas, o que tende a reforçar as desigualdades socioespaciais.

A análise dos indicadores de variação populacional, área construída e valorização imobiliária ao longo das linhas de metrô de São Paulo revela padrões distintos entre as áreas centrais e periféricas.

No **Centro Expandido**, a **valorização imobiliária** foi o principal destaque. Algumas áreas registraram aumentos de mais de 100% no Valor Unitário de Venda (VUV), com média de 54%, impulsionados pela alta demanda por empreendimentos de médio e alto padrão. No entanto, houve decréscimo populacional de -1,3%, mas com variações entre -65% e 290%. Destaca-se que a maioria das estações da L1-Azul no centro registraram queda populacional, sugerindo uma tendência de esvaziamento ou migração para outras áreas.

Já nas áreas periféricas, como os **quadrantes Sul e Leste**, o **adensamento populacional** e a **expansão da área construída** foram mais expressivos. O **Quadrante Sul**, nas faixas atendidas pela L17-Ouro (em construção), registrou aumentos populacionais de 20% a 67%, enquanto na faixa da L5-Lilás o crescimento da área residencial (VAR) atingiu 2.000%. O **Quadrante Leste**, por sua vez, também apresentou um crescimento significativo, com áreas experimentando variações superiores a 1.000% na área construída, embora o quadrante tenha apresentado **perda populacional** (VPP de -3,6%).

Em contrapartida, a **valorização imobiliária** nas periferias foi mais moderada, com aumentos de 11% a 50% no VUV. Isso reflete um desenvolvimento ainda em andamento e um processo especulativo mais contido, diferentemente das áreas centrais, onde a valorização foi mais acelerada. Ao mesmo tempo, esse adensamento populacional nas áreas periféricas não foi acompanhado por uma infraestrutura e serviços urbanos adequados.

Ao que parece, perpetua-se um ciclo vicioso em que a valorização imobiliária, gentrificação e exclusão socioespacial andam lado a lado, contradizendo os princípios do PDE, que visam integrar o transporte público a moradias acessíveis em áreas dotadas de infraestrutura. O mercado imobiliário, ao responder à expansão do metrô com significativos aumentos nos preços dos imóveis, sem uma regulação adequada, acaba por empurrar as camadas de baixa renda para áreas mais distantes e carentes de infraestrutura.

Considerações finais

Este estudo apresenta em linhas gerais as tendências de crescimento demográfico, valorização imobiliária e adensamento urbano ao longo das linhas de metrô em São Paulo e sua desigual distribuição ⁷.

A análise da relação entre mobilidade urbana e mercado imobiliário evidencia uma aplicação parcial e desigual das diretrizes estabelecidas pela política urbana, que busca aplicar os princípios do Desenvolvimento Orientado ao Transporte (DOT) visando aproximar moradia e transporte. Embora o PDE ofereça uma estrutura clara para o desenvolvimento urbano a partir da integração entre transporte, habitação e serviços urbanos, sua implementação enfrenta desafios em diversas frentes.

O DOT tem o potencial de se tornar uma poderosa ferramenta de integração entre transporte público e desenvolvimento urbano. Contudo, em São Paulo, seus efeitos têm se mostrado desiguais. Nas áreas centrais, ele impulsiona a valorização imobiliária, mas também contribui para a exclusão social. Nas áreas periféricas, embora haja adensamento populacional e expansão da área construída, essa evolução não tem sido acompanhada por melhorias substanciais na qualidade de vida. Os dados da pesquisa revelam que, em grande parte das periferias, houve aumento populacional e na área construída, seguido por valorização imobiliária. Entretanto, essas regiões continuam carentes de serviços essenciais, como saúde, educação, saneamento e espaços públicos de qualidade (Sales, 2023).

Para que o DOT cumpra seu papel de inclusão, são necessárias políticas públicas que garantam habitação acessível, regulação eficaz do mercado imobiliário e investimentos em infraestrutura, especialmente nas áreas mais vulneráveis. Sem isso, o DOT corre o risco de se transformar em um mecanismo de exclusão.

Essas políticas devem considerar não apenas o adensamento populacional nas áreas próximas às estações de metrô, mas também o planejamento do uso do solo de maneira que promo-

⁷ Os dados aqui expostos deverão ser aprofundados em estudos futuros bem como cotejados com outros dados, especialmente os dados censitários que ainda não foram divulgados.

va diversidade de usos e a inclusão de habitação de interesse social. É fundamental que as áreas servidas pelo transporte público de alta capacidade, como as novas linhas de metrô, não sejam transformadas exclusivamente em polos de valorização imobiliária para as classes mais altas, mas sim em regiões que ofereçam moradia acessível e infraestrutura adequada para todos.

Além disso, o planejamento deve priorizar o equilíbrio entre transporte e infraestrutura urbana. Para evitar que o transporte público acelere a exclusão social, é essencial que sua expansão seja acompanhada por investimentos que garantam o desenvolvimento completo dessas áreas, incluindo serviços essenciais e qualidade de vida.

Em última instância, o sucesso do Desenvolvimento Orientado ao Transporte em São Paulo depende de um compromisso contínuo com a coordenação intersetorial. Políticas urbanas que integrem o uso do solo, habitação e transporte devem ser articuladas de forma estratégica e eficaz, assegurando que a infraestrutura de transporte de alta capacidade seja utilizada para reduzir desigualdades, promover inclusão social e melhorar a qualidade de vida urbana para todos, independentemente de sua localização ou faixa de renda.

Somente com uma abordagem verdadeiramente integrada será possível transformar o DOT em uma ferramenta de inclusão urbana, garantindo que os benefícios do transporte público sejam distribuídos de maneira equitativa e que São Paulo se torne uma cidade mais justa, acessível e sustentável. Como adverte Harvey (2014), “a urbanização orientada pelo capital pode exacerbar as desigualdades sociais, tornando as cidades espaços de exclusão para muitos.”

Referências bibliográficas

- CALTHORPE, P. (1993). *The next American metropolis: ecology, community, and the American dream*. New York: Princeton Architectural Press.
- CERVERO, R. (1993). *The Transit Metropolis: A Global Inquiry*. eBook 2013 ed. Washington D. C.: Island Press.
- COSTA, D. F.; SANTORO, P. F. (2024). Entre zonas e planos urbanos: modelos mobilizados nos eixos em São Paulo. *Cadernos MetrÓpole* [online]. 2024, v.

26, n. 60 [acessado 15 outubro 2024], pp. 511-535. disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2236-9996.2024-6006>

Empresa Brasileira de Estudos Patrimoniais - EMBRAESP (2024). Infocidade. São Paulo: PMSP/SMUL. [acessado 17 março 2024]. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/licenciamento/desenvolvimento_urbano/dados_estatisticos/info_cidade/outros/descontinuados/.

HARVEY, D. (2014). **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2024). Censos Demográficos de 2010 e 2022. Brasília: IBGE. [acessado 17 dezembro 2024]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html>.

LEFEBVRE, H. (2008). **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro. 5 ed.

SALES, G. S. (2023). **Redes de mobilidade e forma urbana: o metrô em São Paulo como instrumento de reestruturação coesa da cidade**. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Sistema de Consulta do Mapa Digital da Cidade de São Paulo - GEOSAM-PA (2024). Dados abertos. São Paulo: PMSP/PRODAM. [acessado 17 outubro 2024]. Disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/SBC.aspx>.

Mobilidade urbana e desigualdades sociais: reflexões teóricas e desafios contemporâneos

Rosana Pedrosa Pereira

Introdução

Antes de explorar o tema, é crucial compreender o conceito de “mobilidade urbana”. A mobilidade urbana refere-se à capacidade das pessoas de se deslocarem no espaço urbano, seja de maneira coletiva ou individual, através de diferentes modos de transporte. Os deslocamentos ocorrem por diversas razões como, profissionais, sociais ou pessoais, envolvendo tanto o transporte público quanto o privado.

No entanto, a mobilidade urbana transcende a simples ideia de ir do ponto A ao ponto B, pois está intrinsecamente ligada a questões de acessibilidade, qualidade do transporte e desigualdades de oportunidades relacionadas ao trabalho, estudo, lazer e cultura. Segundo Silva (2018), a mobilidade urbana deve ser compreendida como um direito social fundamental, pois garante a inclusão e a equidade no acesso aos espaços urbanos.

Enfim, pode-se afirmar que a ausência de um sistema de transporte eficiente agrava as desigualdades sociais, restringindo o direito à cidade e dificultando o acesso às populações mais vulneráveis às oportunidades essenciais.

No contexto de grandes metrópoles como São Paulo, a mobilidade urbana se torna ainda mais desafiadora, especialmente para as populações que vivem em áreas periféricas. A dependência de um sistema de transporte público sobrecarregado e ineficiente impacta diretamente na qualidade de vida, nenhum tempo disponível para outras atividades e o bem-estar geral dessas pes-

soas. Além disso, desafios como a falta de infraestrutura, o planejamento urbano inadequado e as políticas ineficazes agravam esse cenário, aprofundando as desigualdades sociais e espaciais.

Uma parceria entre o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria de Transporte e da Mobilidade Urbana, e o Instituto Pólis, resultou na seguinte discussão:

Pensar a mobilidade urbana é, portanto, pensar sobre como se organizam os usos e a ocupação da cidade e a melhor forma de garantir o acesso das pessoas e bens ao que a cidade oferece (locais de emprego, escolas, hospitais, praças e áreas de lazer) não apenas pensar os meios de Mobilidade urbana é um atributo das cidades e se refere à facilidade de deslocamentos de pessoas e bens no espaço urbano. Tais deslocamentos são feitos através de veículos, vias e toda a infraestrutura (vias, calçadas etc.) que possibilitam esse ir e vir cotidiano. Isso significa que a mobilidade urbana é mais do que chamamos de transporte urbano, ou seja, mais do que o conjunto de serviços e meios de deslocamento de pessoas e bens. É o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens com a cidade. Pensar a mobilidade urbana é, portanto, pensar sobre como se organizam os usos e a ocupação da cidade e a melhor forma de garantir o acesso das pessoas e bens ao que a cidade oferece (locais de emprego, escolas, hospitais, praças e áreas de lazer) não apenas pensar os meios de transporte e o trânsito. (Instituto Pólis,2005)¹

De acordo com o Observatório das Metrôpoles (2015, p.290), três fatores são fundamentais para entender a questão da mobilidade urbana: primeiro a piora das condições de mobilidade urbana e sua relação direta com o bem-estar das pessoas; segundo os modelos de urbanização e organização socioespacial afetam diretamente as condições de mobilidade e terceiro refere-se à organização do sistema de mobilidade que, por ser um aspecto central da organização socioespacial dos espaços metropolitanos, provoca efeitos diversos sobre as condições de vida e de reprodução social, a exemplo das oportunidades no mercado de trabalho.

¹ Para saber mais consultar: <https://polis.org.br/publicacoes/mobilidade-urbana-e-desenvolvimento-urbano-conheca-o-anteprojeto-de-lei-da-politica-nacional-de-mobilidade-urbana/>

A Política Nacional de Mobilidade Urbana, que teve suas diretrizes instituídas pela Lei 12.587/2012, determina que os municípios com mais de 20 mil habitantes elaborem Planos de Mobilidade com a intenção de planejar o crescimento das cidades de forma ordenada.

A partir de 2015 o transporte foi inserido no catálogo dos direitos sociais no Art. 6º da Constituição Federal, “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”, e, para garantir o direito de “transporte”, são necessários dados e estudos para propor políticas públicas de mobilidade urbana.

Na legislação brasileira está garantido uma política pública hipoteticamente eficiente quando o assunto é mobilidade urbana. Existem leis que auxiliam na melhoria da mobilidade nas cidades, como:

- o Estatuto das Cidades;
- a Lei 12.587 de 3 de janeiro de 2012 - institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e afirma nos parágrafos seguintes que:

Art. 2º A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

Art. 3º O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município. (Estatuto das cidades)

- A Lei 13.089 – sancionada em 12/01/2015, conhecida como Estatuto da Metrôpole, tem como objetivo promover a integração de ações entre os municípios que for-

mam uma metrópole, em parceria com os governos Estadual e Federal. Essas ações teriam funções públicas de interesse comum, ou melhor, que seja inviável para um município realizar sozinho ou que cause impacto em municípios vizinhos. São exemplos: transporte público, saneamento básico, habitação e destinação final de lixo. (Estatuto da Metrópole)

- A recente Lei 13.683/18, que trouxe pequenas alterações nas duas leis anteriores.

Essas leis obrigam os municípios a terem um Plano de Mobilidade Urbana que atenda as condições por exemplo de ciclovias e ciclofaixas, sustentabilidade no transporte público, asfaltamento das ruas e calçadas em boas condições para o pedestre andar, iluminação pública, proteção de áreas ambientais, entre outros.

Sendo assim entende-se que a mobilidade urbana é a capacidade de atender as necessidades da sociedade de se deslocar livremente a fim de realizar as atividades desejadas. Portanto, um plano de mobilidade urbana, deverá constar que o deslocamento deve ser descomplicado, com menor custo e maior rapidez proporcionando melhor qualidade de vida às pessoas.

Dada a importância desse tema, este artigo visa abordar três pontos fundamentais para a compreensão da mobilidade urbana. Primeiramente, discutiremos a relação entre mobilidade urbana e o bem-estar das pessoas, destacando como o tempo gasto no deslocamento pode afetar a produtividade e a saúde mental. Em segundo lugar, explorará a interconexão entre mobilidade e desenvolvimento urbano, ressaltando os desafios decorrentes de uma urbanização desordenada e desregulada, onde o crescimento das cidades não é acompanhado pela melhoria do sistema de transporte público. Por fim, o artigo buscará entender os desafios e perspectivas para uma mobilidade urbana, como políticas de incentivo ao transporte sustentável e investimentos em infraestrutura, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população que depende do transporte público.

Mobilidade urbana e seu impacto no bem-estar das pessoas

Discutir o tema da mobilidade urbana é de extrema relevância para compreender o desenvolvimento urbano e a qualidade de vida da população que depende do transporte público. As notícias frequentemente destacam números alarmantes de acidentes envolvendo o transporte público, congestionamentos extensos e um sistema de transporte sobrecarregado e desconfortável, incapacitante para atender à população de maneira digna. A mobilidade urbana não é apenas uma questão de deslocamento físico, mas uma peça fundamental que molda a qualidade de vida e as oportunidades disponíveis para a população de uma cidade. Seu impacto afeta todos os residentes, influenciando diretamente o exercício do direito básico de ir e vir. Este cenário limita as pessoas em suas buscas por oportunidades de trabalho, contribuindo para divulgar as disparidades sociais.

Este tópico destaca a importância de abordar as condições de mobilidade urbana e sua conexão direta com o bem-estar das pessoas. Trata-se de uma situação comum em muitas áreas urbanas, onde a falta de infraestrutura em regiões mais afastadas das cidades, aliada à concentração de empregos nas áreas centrais, leva a uma alta dependência de transporte público e encargos financeiros para os residentes. Esse cenário pode resultar em diversos desafios:

Dependência do transporte público

Em muitas áreas urbanas, a falta de infraestrutura em regiões periféricas torna o transporte público a única opção viável para os moradores. Segundo um estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI), realizado em maio/2023, “Mobilidade urbana no Brasil: marco institucional e propostas de modernização”, o tempo médio de deslocamento entre casa e trabalho na região metropolitana de São Paulo é de 48 minutos por viagem. No entanto, quem utiliza transporte público gasta em média 62 minutos para fazer o mesmo trajeto, o que é 29% a mais do que aqueles que utilizam outros meios de transporte.

Outro estudo realizado pela Rede Nossa São Paulo e pelo Programa Cidades Sustentáveis, “Mapa da Desigualdade 2020”, realizado em outubro/2020 revela diferenças entre os distritos da capital paulista”, apontou que, em média, os paulistanos gastam 56,2 minutos no transporte público para ir do trabalho para casa. A pesquisa também destacou a desigualdade no acesso ao transporte de alta capacidade, como trens e metrô, com apenas 18,1% da população vivendo a até um quilômetro de distância dessas estações.

De acordo com a pesquisa realizada pela Mobilidade Urbana, da Rede Nossa São Paulo e a Fecomercio-SP em 2015 para 23% dos moradores, duas horas é o tempo mínimo gasto no deslocamento principal do dia, para ir ao trabalho ou à escola. A parcela de 35% perde entre uma e duas horas para chegar ao destino. O tempo médio gasto na cidade é de uma hora e 44 minutos, a mesma média do ano passado (2014).

Dados da pesquisa realizada em 2023 pelas Rede Nossa São Paulo e o Instituto Cidades Sustentáveis, afirmam que a população da capital paulista gasta diariamente 2h26, em média, para se deslocar pela cidade de São Paulo. Em contraste, em cidades com infraestrutura de transporte mais desenvolvida, como Nova York, o tempo médio de deslocamento é menor, embora ainda significativo, em torno de 1 hora e 27 minutos por dia.

As pesquisas indicam que o tempo de viagem tem aumentado, o que torna imprescindíveis as melhorias na infraestrutura do transporte público, especialmente para reduzir o tempo de deslocamento.

Impacto econômico do transporte

Morar em regiões distantes dos centros urbanos pode aumentar significativamente os custos de deslocamento. Para muitas famílias, os gastos com transporte público ou combustível, manutenção de veículos e pedágios consomem uma parcela substancial do orçamento. Segundo Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP)², esses custos de transporte podem chegar a representar 30% da renda das famílias de baixa renda, agravando ainda mais as desigualdades sociais em áreas periféricas e urbanas.

² Para informações mais detalhadas e específicas, consultar relatórios da ANTP e publicações relacionadas à mobilidade e desigualdade urbana no Brasil (itdpbrasil)

Impacto ambiental

A dependência de veículos particulares para o deslocamento diário é um fator que contribui diretamente para o congestionamento do tráfego e o aumento das emissões de gases de efeito estufa. A ANTP em seu estudo “Relatórios e estudos sobre transporte urbano” afirma que o uso excessivo de automóveis é responsável por cerca de 70% da emissão de gases de efeito estufa nas cidades, agravando problemas ambientais e de saúde pública, como doenças respiratórias.

Investir numa maior oferta de transporte público e em tecnologias limpas pode ajudar a reduzir a emissão de poluentes e o congestionamento. Um exemplo positivo é o sistema BRT (Bus Rapid Transit)³ de Curitiba, que se destaca como uma alternativa de transporte público sustentável, melhorando a mobilidade urbana e contribuindo para a redução das emissões.

Isolamento social e bem estar psicológico

O tempo gasto em deslocamentos diários também contribui para o isolamento social. Estudos indicam que pessoas que passam mais de duas horas por dia em trânsito têm menos tempo para atividades familiares, lazer e educação, o que agrava o estresse e o cansaço. Com a pandemia de COVID-19, o teletrabalho surgiu como uma alternativa viável para muitas funções, aliviando a necessidade de deslocamento diário. A descentralização dos polos de trabalho, criando novos centros de atividade econômica em diferentes regiões da cidade, pode reduzir o tempo de deslocamento e melhorar a qualidade de vida.

Concentração de empregos e desigualdade social

A concentração de empregos nas áreas centrais é um fator que limita as oportunidades de emprego para os moradores das periferias. Essa situação acentua a segregação socioespacial, onde as regiões mais ricas concentram maior oferta de empregos e serviços, enquanto as periferias enfrentam a falta de investimentos em infraestrutura e serviços essenciais.

³ Para saber mais consultar <https://summitmobilidade.estadao.com.br/guia-do-transporte-urbano/brt-como-a-proposta-de-curitiba-se-transformou-ao-longo-dos-anos/>

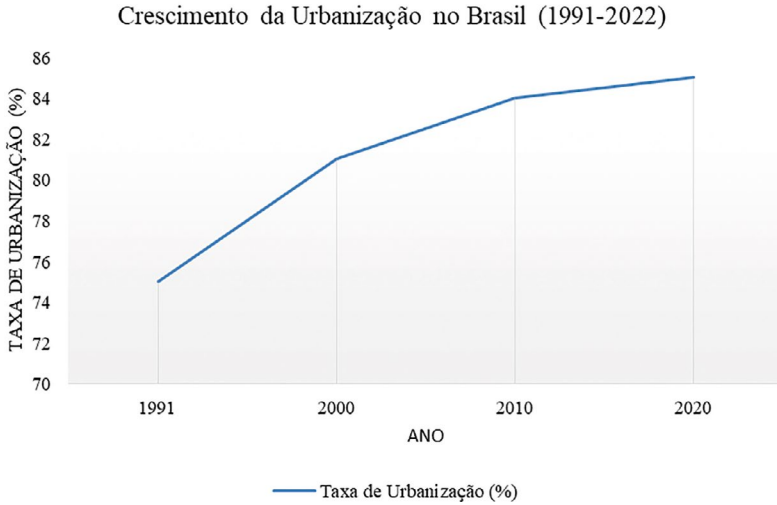
Impacto na saúde pública

A mobilidade urbana tem um impacto direto na saúde da população. Longos períodos de trânsito, especialmente em veículos mal ventilados e congestionados, podem aumentar os níveis de estresse e agravar problemas de saúde devido à exposição prolongada a toxinas. Além disso, o acesso limitado aos serviços de saúde em áreas periféricas forçam os moradores a se deslocarem grandes distâncias para receber atendimento médico, o que agrava a situação de vulnerabilidade.

A mobilidade urbana é um fator determinante na qualidade de vida dos habitantes, especialmente para aqueles que enfrentam segregação socioespacial em regiões mais pobres e periféricas. A melhoria dos serviços de transporte coletivo e das condições de acessibilidade urbana são fundamentais para garantir o acesso da população a serviços essenciais e promover a igualdade de oportunidades. Para isso, é necessário adotar uma política integrada de mobilidade que priorize a eficiência, a sustentabilidade e o bem-estar da população como um todo.

Mobilidade e desenvolvimento urbano

Ao longo das últimas três décadas, as cidades brasileiras experimentaram um crescimento desordenado, sem a necessidade de implementação de um planejamento urbano eficaz. Estudos sobre o Censo do IBGE (2022) - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, mostra o aumento da população urbana nas últimas décadas, especialmente em áreas periféricas. Entre 1991 e 2020, o Brasil passou de uma taxa de urbanização de cerca de 75% para mais de 85%, o que mostra um crescimento acelerado das cidades, muitas vezes desordenado, com maior concentração nas regiões metropolitanas. O gráfico mostra o crescimento da taxa de urbanização no Brasil entre 1991 e 2020, com base nos dados do IBGE.



Fonte: IBGE (Censo Demográfico 2022)

Conforme as projeções populacionais da Fundação Seade (2022) e com base nos dados dos censos demográficos realizados em 1991 e 2022, nota-se que, durante esse intervalo, a maior parte das cidades apresentou um aumento populacional que ultrapassou as taxas de suas respectivas Regiões Metropolitanas (RM) e a média estadual, ressaltando a falta de infraestrutura e planejamento.

Diversos fatores ajudam a explicar o padrão de crescimento populacional mais intenso nas áreas periféricas em comparação com a capital paulista. Um dos principais motivos é o alto custo do terreno e das moradias nas regiões centrais, além do constante aumento nos aluguéis na sede da Região Metropolitana de São Paulo. Essa elevação dos custos de habitação força parte da população a se deslocarem para áreas periféricas do município. Segundo Suzana Pasternak e Lúcia Maria Machado Bógus (2003), além dos terrenos baratos, a construção de grandes avenidas e a facilitação de transporte, principalmente por ônibus ou trem, empurrou ainda mais os habitantes de baixa renda para longe do centro da cidade. “Os conjuntos enfatizaram a expansão da periferia”, diz as autoras. “E, para rematar o círculo de expulsão, a partir da década de 80 as favelas invadiram espaços vazios e se multiplicaram”.

Tabela 1 - População residente - Estado de São Paulo e municípios da Região Metropolitana de São Paulo - 1991/2022

RA	RG	Código IBGE	Estado de São Paulo e Municípios	População Residente 1991	População Residente 2022	Taxa anual de crescimento populacional (%) 1991/2022 (31 anos)
			Estado de São Paulo	31.436.273	44.387.504	1,12
			Região Metropolitana de São Paulo	15.369.305	20.724.150	0,97
1	1	0	3901 Arujá	37.143	86.590	2,77
2	1	0	5708 Barueri	129.331	315.873	2,92
3	1	0	6607 Biritiba-Mirim	17.751	29.675	1,67
4	1	0	9007 Caieiras	38.778	94.970	2,93
5	1	0	9205 Cajamar	33.495	92.452	3,33
6	1	0	10609 Carapicuíba	281.901	386.860	1,03
7	1	0	13009 Cotia	105.721	273.822	3,12
8	1	0	13801 Diadema	303.802	393.187	0,84
9	1	0	15004 Embu	154.739	250.617	1,57
10	1	0	15103 Embu-Guaçu	35.592	66.940	2,06
11	1	0	15707 Ferraz de Vasconcelos	95.188	179.120	2,06
12	1	0	16309 Francisco Morato	82.276	165.062	2,27
13	1	0	16408 Franco da Rocha	84.912	144.753	1,74
14	1	0	18305 Guararema	17.934	31.195	1,8
15	1	0	18800 Guarulhos	781.895	1.291.273	1,63
16	1	0	22208 Itapeverica da Serra	84.757	158.480	2,04
17	1	0	22505 Itapevi	106.861	232.062	2,53
18	1	0	23107 Itaquaquetuba	162.684	368.922	2,68
19	1	0	25003 Jandira	62.065	117.975	2,09
20	1	0	26209 Jujuitiba	19.731	27.413	1,07
21	1	0	28502 Mairiporã	39.719	93.757	2,81
22	1	0	29401 Mauá	293.094	418.253	1,15
23	1	0	30607 Moji das Cruzes	271.981	451.028	1,64
24	1	0	34401 Osasco	565.543	728.166	0,82
25	1	0	39103 Pirapora do Bom Jesus	7.907	18.350	2,75
26	1	0	39806 Poa	75.911	103.780	1,01
27	1	0	43303 Ribeirão Pires	84.529	115.542	1,01
28	1	0	44103 Rio Grande da Serra	29.676	44.169	1,29
29	1	0	45001 Salesópolis	11.317	15.205	0,96
30	1	0	46801 Santa Isabel	37.808	53.155	1,11
31	1	0	47304 Santana de Parnaíba	36.848	153.733	4,72
32	1	0	47809 Santo André	614.252	748.390	0,64
33	1	0	48708 São Bernardo do Campo	564.003	810.406	1,18
34	1	0	48807 São Caetano do Sul	149.436	165.535	0,33
35	1	0	49953 São Lourenço da Serra	7.516	16.051	2,48
36	1	0	50308 São Paulo	9.610.659	11.450.609	0,57
37	1	0	52502 Suzano	158.084	307.092	2,17
38	1	0	52809 Taboão da Serra	158.738	273.329	1,77
39	1	0	56453 Vargem Grande Paulista	15.728	50.359	3,83

Fonte: Fundação Seade.

A segmentação socioespacial e as oportunidades de emprego estão diretamente ligadas a essa dinâmica. A desigualdade afeta especialmente aqueles que vivem distantes dos principais centros urbanos, onde a oferta de empregos e renda é mais especializada. Essa situação é agravada pela falta de um sistema de transporte público eficiente, que possa garantir à população periférica acesso adequado a essas oportunidades. A otimização do transporte resultaria em melhores condições de rendimento e conseqüentemente, em uma elevação geral da qualidade de vida.

Na prática, trabalhadores com baixa renda enfrentam dificuldades e limitações em sua mobilidade, já que a renda está intimamente ligada à capacidade de deslocamento. Apesar do crescimento nas oportunidades de emprego em municípios vizinhos à Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a maior parte das vagas ainda é encontrada na capital. Isso transforma muitos desses municípios em cidades-dormitórios, onde as pessoas moram, mas precisam se deslocar diariamente para trabalhar em São Paulo. Como consequência, uma parcela significativa da população realiza longos deslocamentos em busca de emprego fora de seu município de residência.

A separação entre o local de residência e o local de trabalho revela a necessidade urgente de soluções eficazes para a mobilidade urbana, especialmente para os grupos mais vulneráveis, que dependem do transporte público. Quando eficiente, o transporte público é uma ferramenta vital no combate às desigualdades sociais, permitindo acesso ao emprego e reduzindo a exclusão econômica.

A ineficiência do sistema de transporte agrava as desigualdades socioespaciais, impactando a qualidade de vida, o acesso à educação, ao lazer e aos serviços de saúde. Para quem vive em áreas periféricas, os custos de deslocamento representam uma fatia significativa do orçamento familiar, limitando ainda mais a renda disponível e perpetuando a pobreza.

Além disso, a falta de acesso a oportunidades de emprego em diferentes regiões da cidade restringe o crescimento econômico das populações mais pobres. A mobilidade comprometida também dificulta o acesso à educação e à saúde, uma vez que escolas, atividades recreativas e serviços de saúde especializados estão frequentemente localizados em áreas distantes.

Diante desse cenário, a criação de novos polos econômicos, próximos às áreas periféricas, é uma estratégia fundamental para reduzir as desigualdades. Ao aproximar os trabalhadores de seus empregos, esses polos diminuem o tempo de deslocamento e melhoram a qualidade de vida da população.

Assim, é fundamental estabelecer incentivos que impulsionem o fortalecimento da economia local, criando novas oportunidades de trabalho e renda para os moradores. Essa abordagem vai além da simples redução do tempo de deslocamento e da otimização da rotina cotidiana. Ao fomentar o desenvolvimento econômico na região, também se gera uma demanda por melhorias na infraestrutura, na oferta de serviços e na criação de empregos, deixando a dependência das áreas centrais da cidade-sede da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) em segundo plano. Essa descentralização favorece um crescimento mais equilibrado e uma distribuição mais justa de oportunidades, resultando em uma qualidade de vida superior para a população local.

Desafios e perspectivas para a mobilidade urbana

Compreender os desafios da mobilidade urbana é essencial para implementar soluções que melhorem a qualidade de vida daqueles que dependem do transporte público. Entre os principais obstáculos enfrentados nas cidades brasileiras, destacam-se:

- **Infraestrutura do transporte insuficiente:** Muitas cidades enfrentam desafios relacionados à falta de infraestrutura adequada para suportar eficientemente o transporte público. Isso pode incluir sistemas de ônibus, metrô, trens e terminais de transporte incapazes de atender à demanda crescente da população.
- **Congestionamento e tempo de viagem:** O congestionamento nas vias urbanas impacta diretamente a eficiência do transporte público, aumentando o tempo de viagem e diminuindo a confiabilidade do serviço. Isso afeta

a pontualidade, o custo da viagem e causa estresse para os usuários.

- **Frota obsoleta e manutenção precária:** A falta de investimento na renovação da frota de transporte público e a manutenção precária dos veículos podem resultar em serviços ineficientes, desconfortáveis e pouco confiáveis.
- **Desigualdade no acesso:** Algumas áreas urbanas podem enfrentar desafios na oferta equitativa de transporte público. Bairros periféricos ou áreas de baixa renda podem ter acesso limitado aos serviços de transporte, criando disparidades socioespaciais.
- **Segurança no transporte:** Roubos, assaltos e falta de iluminação adequada nos terminais e estações são fatores que desencorajam o uso do transporte público.
- **Tarifas elevadas:** O alto custo das passagens pode ser uma barreira para a mobilidade de pessoas de baixa renda, dificultando o acesso a oportunidades de emprego e serviços essenciais.
- **Falta de integração entre modais:** A ausência de conexões eficientes entre ônibus, metrô e trens dificulta os deslocamentos e torna as viagens mais longas e complexas.
- **Crescimento urbano desordenado:** A expansão das cidades sem planejamento adequado leva a sistemas de transporte insuficientes e mal distribuídos, resultando em áreas carentes de infraestrutura.

Diante desses desafios, é fundamental adotar uma abordagem integrada de planejamento urbano, que contemple o desenvolvimento da infraestrutura nas regiões periféricas, a descentralização das oportunidades de emprego e a ampliação dos sistemas de transporte público.

Impactos do crescimento urbano desordenado na mobilidade

O crescimento desordenado das cidades exerce forte impacto sobre a mobilidade urbana, criando desafios estruturais e sociais, como:

- **Aumento do congestionamento:** O crescimento populacional e a expansão das cidades sem planejamento adequado elevam o número de veículos nas vias, resultando em engarrafamentos constantes.
- **Deficiências na infraestrutura:** O rápido crescimento populacional pode superar a capacidade da infraestrutura de transporte existente. Isso pode resultar em estradas inadequadas, falta de rotas eficientes e transporte público insuficiente para atender à demanda.
- **Poluição:** O aumento do número de veículos e a falta de planejamento ambiental podem contribuir para níveis elevados de poluição do ar e emissões de gases de efeito estufa. Isso não apenas afeta a qualidade do ar, mas também tem implicações para a saúde pública.
- **Dificuldades de acessibilidade:** Regiões periféricas frequentemente enfrentam obstáculos para se conectar de maneira eficiente aos centros urbanos e a serviços essenciais, como saúde e educação.
- **Segurança viária comprometida:** O crescimento urbano desordenado pode resultar em vias mal planejadas, aumentando o número de acidentes e dificultando a mobilidade segura de pedestres e ciclistas.

Caminhos para uma mobilidade sustentável

Para mitigar esses problemas, é necessário adotar medidas que promovam um desenvolvimento urbano mais equilibrado e sustentável. Algumas estratégias incluem:

- **Expansão da infraestrutura de transporte público,** priorizando corredores de ônibus, metrô e trens em áreas com maior necessidade.
- **Integração eficiente entre os modais,** garantindo conexões rápidas e acessíveis entre ônibus, metrô e trens.
- **Incentivo à descentralização econômica,** promovendo polos de emprego em regiões periféricas para reduzir a necessidade de deslocamentos longos.

- **Uso de tecnologias inteligentes**, como bilhetagem eletrônica e aplicativos de transporte, para otimizar os deslocamentos.
- **Criação de políticas tarifárias acessíveis**, garantindo que o transporte público seja economicamente viável para a população de baixa renda.
- **Promoção do transporte ativo**, como ciclovias e calçadas acessíveis, incentivando deslocamentos sustentáveis.
- **Fortalecimento da segurança no transporte**, investindo em iluminação, monitoramento e policiamento em estações e terminais.

Além disso, práticas como o teletrabalho e a diversificação dos horários comerciais podem ajudar a reduzir a sobrecarga nos horários de pico, melhorando a eficiência do sistema de transporte.

Dessa forma, um planejamento urbano mais eficiente, aliado a investimentos estratégicos, pode contribuir para tornar as cidades mais acessíveis, inclusivas e sustentáveis, garantindo melhores condições de mobilidade para toda a população.

Considerações finais

Diante dos numerosos desafios que envolvem a mobilidade urbana, torna-se necessária a implementação de políticas de planejamento urbano que priorizem o crescimento sustentável, com foco em soluções que promovam a mobilidade equitativa e a preservação ambiental. O crescimento desordenado das cidades, aliado à precariedade da infraestrutura, tem agravado as desigualdades socioespaciais, afetando especialmente quem depende do transporte público.

Para reverter esse cenário, é fundamental investir em infraestrutura, planejamento eficiente e políticas públicas que conciliem desenvolvimento econômico, inclusão social e sustentabilidade. Com uma abordagem integrada, é possível reduzir desigualdades, ampliar o acesso a oportunidades e construir cidades mais justas, e acessíveis para todos.

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. **Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/12587.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências**. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 12 jan. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. **Altera as Leis nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole), e nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017**. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 20 jun. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

BAZANI, Adamo. São Paulo tem o maior tempo de deslocamento do País e precisa dobrar rede de metrô, além de implantar 60 km de BRT, diz estudo. *Diário do Transporte*, São Paulo, 15 maio 2023. Disponível em: <https://diario-dotransporte.com.br>. Acesso em: 10 ago. 2024.

DECRETO nº 56.834, de 24 de fevereiro de 2016. **Institui o Plano Municipal de Mobilidade Urbana de São Paulo – PlanMob/SP 2015**.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). **População Seade**. Disponível em: <https://populacao.seade.gov.br/evolucao-populacional-esp/>. Acesso em: 2 set. 2024.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Curso Gestão Integrada da Mobilidade Urbana**. Módulo I: Política Nacional de Mobilidade Urbana. Programa Nacional de Capacitação das Cidades, Brasília, DF, mar. 2006. Disponível em: https://www.solucoesparacidades.com.br/wp-content/uploads/2010/01/40%20-%20Gestao%20Integrada%20mobilidade%20urbana_MCidades.pdf. Acesso em: 15 jul. 2024.

MINISTÉRIO DAS CIDADES; CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Mobilidade urbana no Brasil: marco institucional e propostas de modernização**. Brasília, DF: CNI, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cida->

<des/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana>.

Acesso em: 15 jul. 2024.

MINISTÉRIO DAS CIDADES; SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA. **Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável: princípios e diretrizes**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/cartilha_lei_12587.pdf. Acesso em: 15 jul. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Mobilidade Urbana no Brasil: marco institucional e propostas de modernização**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/ed/22/ed22859e-718c-4952-9ab2-ecbe500f9e11/mobilidade_urbana_no_brasil.pdf. Acesso em: 15 jul. 2024.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Rio de Janeiro: **transformações na ordem urbana**. Série Estudos Comparativos, Rio de Janeiro, n. 1, 2015.

PASTERNAK, S.; BOGUS, L. **Continuidades e discontinuidades na cidade dos anéis**. Encontro Transdisciplinar População e Espaço, Campinas: ABEP, 2003.

PEREIRA, Rosana Pedrosa. **Mobilidade urbana e sua relação com as desigualdades sociais: um estudo de caso em Francisco Morato – SP**. 2021. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Pesquisa Viver em São Paulo**. Instituto Cidades Sustentáveis, 2023. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2023/09/221910_Viver-em-Sao-Paulo_Mobilidade_resumida.pdf. Acesso em: 5 ago. 2024.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Mapa da desigualdade**. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/2020/10/29/mapa-da-desigualdade-2020-revela-diferencas-entre-os-distritos-da-capital-paulista/>. Acesso em: 2 dez. 2024.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. **Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002**. São Paulo, 2014.

SILVA, Paulo César Marques da. **A emenda constitucional nº 90/2015 e a política nacional de participação social**. In: GONZALES TACO, Pastor Willy; SOUSA, Adriana Modesto de; SILVA, Philippe Barbosa (orgs.). Goiânia: Kelps, 2018. p. 142.

O papel do transporte público sobre trilhos na melhoria das condições de mobilidade das populações de baixa renda

Diamantino Augusto Sardinha Neto

Lúcia Maria Machado Bógus

Podemos, inicialmente, afirmar que as cidades foram criadas para facilitar a circulação e a troca de mercadorias, “porém evoluíram para se transformar no local por excelência dos encontros de ideias, parcerias e projetos e converteram-se no centro privilegiado das atividades econômicas” (ANPTrilhos, 2021).

Apesar da vida na cidade ser algo recente na história, conforme afirma Harvey, ela é uma realidade mundial: “em trinta anos dobrou a proporção da população global que vive em cidades, resultando em concentrações espaciais massivas de população, numa escala, até então, considerada inconcebível” (HARVEY, 2006, p.214).

Movimentos de tal envergadura produzem, não somente alterações no adensamento, mas também de ordem social, na malha urbana. O crescimento da cidade evidencia os problemas que surgem no âmbito da mobilidade urbana com a devida consequência sobre os transportes públicos. A verdade é que a concentração das pessoas nas cidades produz vários efeitos negativos, que são amplamente discutidos pela sociologia urbana.

As grandes cidades, em particular a cidade de São Paulo e sua região metropolitana, com 21.518.955 milhões de habitantes e 39 municípios (IBGE, 2024), possuem uma significativa população de média e baixa renda que enfrenta dificuldades notáveis ao se deslocar para o trabalho, lazer, educação e outros serviços essenciais para o exercício da cidadania, devido às dificuldades de mobilidade que estão presentes no cotidiano dos aglomerados urbanos.

Para a ANPTrilhos (2021), o fluxo de passageiros é essencial para a vida das cidades. Entretanto elas não conseguem viver

sem fluxo de carga, de informações e de serviços. Esses movimentos compartilham vias, tempo, energia, ambiente e recursos cada vez mais escassos, tornando-se fatores de desperdício, poluição e congestionamentos.

A atual situação da mobilidade urbana na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) é constantemente criticada por especialistas e cidadãos. “A circulação de pessoas, equipamentos e mercadorias é muito difícil em praticamente toda a RMSP, não importando em qual hora do dia o deslocamento é realizado.” (Sardinha Neto, 2014).

Considerando que as moradias da população de baixa renda estão localizadas, em sua maioria, na área periférica da cidade, pode-se entender a dificuldade de acesso aos locais de trabalho e de serviços, como uma manifestação do isolamento social ligado à pobreza urbana.

Foi o processo de industrialização que trouxe uma situação de centralização e convergência de atividades para os centros urbanos. Esta mudança, tem historicamente atraído muitas pessoas do campo para as cidades.

Entretanto, o adensamento populacional contribuiu para a diminuição da qualidade de vida, gerando, por vezes, violência e ataques ao meio ambiente.

“A cidade é fruto de intervenções privadas e estatais que atuam no espaço através de investimentos estruturais e organizacionais da infraestrutura urbana, regulamentando os diversos interesses de poder e de classe, estabelecendo estratégias sociais e políticas, muitas vezes geradoras de segregações e exclusões sociais.” (BÓGUS; PESSOA, 2007).

A problemática que envolve as cidades do ponto de vista social, principalmente as dificuldades com a produção e a distribuição dos serviços públicos, exige políticas que atendam às necessidades das populações periféricas.

Uma questão bastante difundida, mas que merece ser lembrada neste trabalho são as grandes distâncias provocadas pelo crescimento horizontal, expansão do solo urbano, e a divisão espacial. “A população precisa se locomover até o local de trabalho, de moradia, de estudo, de consumo, e este processo cria o pro-

blema da estrutura viária da cidade, do transporte coletivo e do tráfego”. (VIANA, 2007, p. 10).

Também para Bógus (1988), o uso e o valor do solo possuem importante papel nas questões urbanas e em relação a segregação socioespacial:

“A valorização do solo que depende das características do processo de ocupação tende a segregar a população trabalhadora em áreas cada vez mais afastadas dos centros urbanos, ou em áreas centrais deterioradas, gerando ônus que recaem sobre o próprio trabalhador e sua família.” (BÓGUS, 1988, p. 9).

Ao apresentar as questões acima, o que se pretende é mostrar a relação que existe entre a expansão das cidades, o crescimento da população, a distância dos centros em virtude da urbanização horizontal, e a conseqüente necessidade de mais transportes e mobilidade para o atendimento dos moradores da periferia.

Sendo o acesso ao trabalho fundamental para a luta contra a pobreza e uma forma eficiente de promover a melhoria na qualidade de vida das populações mais pobres, podemos afirmar que estes fatores mostram a importância de uma política de transportes públicos como parte fundamental nessa estratégia. Como afirma estudo da ANPTrilhos (2024), a integração do transporte de passageiros sobre trilhos tem demonstrado ser um dos pilares para a equidade social, diminuindo as barreiras físicas e econômicas.

O transporte eficiente promove a expansão da economia, com sistemas de alta capacidade, como metrô e trens metropolitanos, desempenhando um papel central em corredores de alta demanda.

É importante atentar para as questões da mobilidade urbana visando mitigar os problemas dos centros urbanos:

“As grandes dificuldades que a mobilidade vem vivenciado nos municípios e nas regiões metropolitanas são reflexo da elevada taxa de urbanização das cidades brasileiras, cada vez mais densas e interligadas, aliada à deficiência de um planejamento integrado de transportes, que estruture

os grandes fluxos, bem como à insistente dependência de sistemas de transporte baseados em combustíveis fósseis. Projeções indicam que o adensamento urbano só irá aumentar nas próximas décadas, o que serve de alerta para a tomada de decisões dos gestores públicos quanto ao desenvolvimento futuro de suas redes de transporte.” (ANPTrilhos, 2021)

Muito se discute sobre a eficiência dos transportes na RMSP, entretanto, existe um sistema sobre trilhos de alta capacidade, significativo, complexo e importante para o funcionamento de toda a região, sob a gestão do Governo do Estado. Esse sistema é composto pelos trens da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM do Governo do Estado, com 196 km de vias, 57 estações atendendo a 18 municípios e a ViaMobilidade, privada, com 72,8 km de extensão, 40 estações atendendo a 8 municípios. Temos ainda os trens de Metrô da Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô, com 104 km de extensão, 6 linhas e 91 estações, sendo 63 operadas pelo Metrô estatal, 11 pela ViaQuatro e 17 pela ViaMobilidade, estas, empresas privadas¹.

Para melhor compreensão do tema, utilizaremos os dados da última pesquisa Origem e Destino divulgados pela Companhia do Metropolitano em 2019, que foi a pesquisa OD de 2017, uma vez que os dados da OD 2023 ainda não são conhecidos.

A RMSP foi dividida em 517 zonas OD na pesquisa de 2017. Visando o entendimento dos dados que serão discutidos a seguir, consideramos importante esclarecer o que são as chamadas Zonas OD para o que se pretende mostrar nesta pesquisa. Temos que estas são:

(...) definidas com base na sua homogeneidade urbanística e socioeconômica, além de outros critérios técnicos. Essas zonas são a base para o dimensionamento da amostra a ser pesquisada e da expansão das informações que são coletadas. A zona OD é a menor unidade geográfica a partir da qual está assegurada a representatividade estatística dos dados. (METRÔ, 2019, p. 17)

A pesquisa Origem-Destino de 2017 mostra que o primeiro motivo de viagens da população é o deslocamento para o traba-

¹ Dados extraídos dos seguintes sites: <https://www.cptm.sp.gov.br/>; <https://www.viamobilidade.com.br/>; <https://www.metro.sp.gov.br/>; <https://www.viaquatro.com.br/>.

lho e, em segundo lugar, o acesso à educação: das 42 milhões de viagens ocorridas na RMSP, 44% foram realizadas por motivo de trabalho e 35% das viagens totais, por motivo de estudo, conforme podemos observar na Tabela 1.

Tabela 1: Viagens diárias por modo principal e motivo

MODO	Trabalho		Educação		Compras		Saúde		Lazer		Outros		Total	
	(x1.000)	%	(x1.000)	%	(x1.000)	%	(x1.000)	%	(x1.000)	%	(x1.000)	%	(x1.000)	%
Metrô	2.088	11,3	581	4	96	5	265	14,5	117	6,4	253	7,8	3.400	8,1
Trem	869	4,7	172	1,2	34	1,8	38	2,1	37	2	95	2,9	1.245	3
Ônibus	4.507	24,3	1.711	11,7	453	23,5	583	31,9	316	17,4	734	22,6	8.304	19,8
Fretado	217	1,2	19	0,1	0	0	6	0,3	4	0,2	6	0,2	252	0,6
Escolar	1	0	2.073	14,1	0	0	0	0	11	0,6	9	0,3	2.094	5
Auto	5.367	29	2.877	19,6	765	39,7	592	32,4	762	42	980	30,1	11.343	27
Táxi	131	0,7	50	0,3	45	2,3	107	5,9	71	3,9	64	2	468	1,1
Moto	831	4,5	125	0,9	12	0,6	13	0,7	31	1,7	50	1,5	1.062	2,5
Bicicleta	257	1,4	53	0,4	17	0,9	2	0,1	24	1,3	24	0,7	377	0,9
A Pé	4.164	22,5	6.993	47,7	505	26,2	212	11,6	442	24,3	1.034	31,8	13.350	31,8
Outros	81	0,4	16	0,1	2	0,1	9	0,5	1	0,1	3	0,1	112	0,3
TOTAL	18.513	100	14.670	100	1.929	100	1.827	100	1.816	100	3.252	100	42.007	100

Fonte: Pesquisa OD 2017 – Metrô-SP.

Estes dados mostram que uma oferta de transporte de massa pode beneficiar aos moradores da periferia, ao gerar a mobilidade necessária para facilitar as viagens ao trabalho e ao estudo. Entretanto é fato que as outras atividades ligadas a compras, saúde, lazer entre outras, seriam também facilitadas com uma maior eficiência do transporte coletivo, propiciando uma melhor qualidade de vida aos moradores das regiões periféricas.

Segundo Novaski e Pilotto:

“Os deslocamentos para trabalho estão relacionados com a distribuição dos locais de emprego, que, no caso da RMSP, têm forte concentração na capital, especialmente na região central (Sé, República, Bela Vista, Liberdade, Consolação, Santa Cecília, Bom Retiro, Brás e Pari) expandindo para Av. Paulista, Av. Faria Lima, Av. Luís Carlos Berrini, além da região da Barra Funda e Ana Rosa/Vila Mariana, todos com mais de 150 empregos/ha.” (NOVASKI; PILOTTO, 2022).

É fato que tarifas elevadas e a escassa oferta de alternativas de transporte coletivo diminuem a mobilidade e aumentam o

isolamento das pessoas mais pobres. Dentre as políticas públicas capazes de minorar esta condição considera-se, em particular, que a oferta de um transporte de massa sobre trilhos, como os trens metropolitanos e o Metrô, pode contribuir para a eficiência nos deslocamentos. Aqui fica evidente que estamos nos referindo às pessoas que podem pagar pelo transporte. A pesquisa OD mostra que das viagens, em 2017, que foram realizadas na modalidade não motorizada, 97,3% foram a pé, uma vez que esta é a opção para os desempregados ou os que precisam economizar. O mesmo estudo evidencia, ainda, como observamos na tabela 2, que a bicicleta ainda é um transporte não motorizado pouco utilizado pela população, representando apenas 2,7% do total de viagens.

Tabela 2: Viagens diárias por modo principal

MODO					
Motorizado	viagens	%	Não Motorizado	viagens	%
Coletivo	15.295	54,1	Bicicleta	377	2,7
Individual	12.985	45,9	A pé	13.350	97,3
Total	28.280	100	Total	13.727	100

Fonte: Pesquisa OD 2017 – Metrô-SP.

Podemos notar que as pessoas escolhem ir a pé para o trabalho e para a escola devido às pequenas distâncias percorridas. Apesar de ser um bom motivo, é possível que a condução cara e o tempo de deslocamento influenciem na escolha por empregos e estabelecimentos de ensino mais próximos. Para as populações carentes da periferia, que têm mais dificuldades para pagar o transporte, esta pode ser uma opção que as obrigue ao isolamento espacial, uma vez que é comprovado que as melhores ofertas de emprego e as melhores escolas estão localizadas nas áreas mais centrais da cidade. O segundo grande motivo para as viagens a pé é o preço elevado das passagens, pouco acessível para as pessoas de baixa renda.

“A situação dos transportes públicos revela o sacrifício a que a população da periferia está submetida, especialmente nas metrópoles. O aumento do custo das tarifas

está conduzindo parte da população para a imobilidade.”
(MARICATO, 2006, p. 216).

Tabela 3: Viagens diárias a pé por razão de escolha e motivo de viagem

Razão da Escolha	Trabalho	%	Educação	%	Compras	%	Saúde	%	Lazer	%	Outros	%	TOTAL	%
Pequena distância	3.900	31,50%	6.576	53,11%	450	3,63%	164	1,32%	357	2,88%	935	7,55%	12.382	92,75%
Condução cara	101	22,15%	254	55,70%	21	4,61%	22	4,82%	19	4,17%	39	8,55%	456	3,42%
Ponto / estação distante	20	24,10%	48	57,83%	3	3,61%	6	7,23%	2	2,41%	4	4,82%	83	0,62%
Condução demora para passar	28	33,33%	36	42,86%	5	5,95%	3	3,57%	2	2,38%	10	11,90%	84	0,63%
Viagem demorada	10	37,04%	11	40,74%	-	-	-	-	4	14,81%	2	7,41%	27	0,20%
Condução lotada	4	26,67%	9	60,00%	-	-	1	6,67%	-	-	1	6,67%	15	0,11%
Atividade física	66	35,29%	19	10,16%	20	10,70%	10	5,35%	45	24,06%	27	14,44%	187	1,40%
Outros motivos	35	30,17%	40	34,48%	6	5,17%	6	5,17%	13	11,21%	16	13,79%	116	0,87%
TOTAL	4.164	31,19%	6.993	52,38%	505	3,78%	212	1,59%	442	3,31%	1.034	7,75%	13.350	100%

Fonte: Pesquisa OD 2017 – Metrô-SP.

O fato é que grande parcela da população tem ficado impossibilitada de utilizar o transporte coletivo, uma vez que tarifas caras oneram o orçamento dos usuários de baixa renda. Muitos trabalhadores deixam de consumir outros itens para cobrir os gastos com o transporte. Deste modo, esse serviço essencial deixa de beneficiar aos mais pobres, tendo um efeito contrário.

No OD de 2017 é possível observar que para os trabalhadores de baixa renda, a condução cara é o grande motivo para que as viagens sejam realizadas a pé, tanto nas médias, como nas longas distâncias, mostrando um problema em relação à microacessibilidade da rede de transportes, que não favorece a utilização dos coletivos em muitos bairros da periferia.

Como demonstrado na Tabela 3, as viagens por motivos de educação e trabalho, quando somadas, representam 83,5% do total desse modo. A escolha por andar a pé se deve princi-

palmente à pequena distância a ser percorrida, que representa 92,75% do total, principalmente pelo motivo educação, significando 6,6 milhões de viagens/dia.

Além de caro, muitas vezes o transporte oferecido é demorado, precário e com superlotação, causando intenso desconforto nas viagens, sem contar que o tempo de deslocamento pode ser mais um entrave para a produtividade e a qualidade de vida.

Por este motivo, os que podem pagar acabam optando pelo transporte individual, gerando os já conhecidos congestionamentos que trazem imensos prejuízos para as grandes cidades do país. É importante que a ação do Estado modifique a lógica perversa que ocorre nos grandes centros urbanos, onde “a política de transportes na maior parte das cidades é um círculo vicioso em que a queda da qualidade do transporte público reforça o uso particular do automóvel e vice-versa” (DAVIS, 2006, p. 136).

Um importante componente na análise do papel dos transportes na cidade é o índice de mobilidade², que consiste no número médio de viagens diárias realizadas por pessoa em uma dada população. Ele é obtido através da divisão do total de viagens pelo número de habitantes.

O índice de mobilidade total considera as viagens coletivas, individuais, motorizadas e não motorizadas.

O índice de mobilidade total em 2017 foi de 2,02 viagens/habitante na RMSP. Na tabela 4 verificamos que o Índice de Mobilidade é maior para as famílias que possuem maior renda.

Tabela 4 - Índices de Mobilidade por Renda Familiar Mensal

Faixa de Renda (*)	Total
Até R\$ 1908,00	1,71
R\$ 1908,00 a R\$ 3.816,00	1,93
R\$ 3.816,00 a R\$ 7.632,00	2,24
R\$ 7.632,00 a R\$ 11.448,00	2,54
Mais de R\$ 11.448,00	2,82

Fonte: Pesquisa OD 2017 – Metrô-SP.

Podemos inferir que o transporte coletivo tem importância para a melhoria da qualidade de vida das populações, democra-

² Fonte: pesquisa OD 2017 – Metrô-SP.

tização do acesso aos serviços e ao trabalho, incorporando a dimensão social da mobilidade urbana. O incremento da oferta de transportes serve para melhorar a qualidade do serviço para os mais pobres e oferecer-lhes mais opções de residência, emprego e estilo de vida. Pode ainda que indiretamente, aumentar sua renda pelos efeitos trazidos pela eficiência dos transportes coletivos.

Estudos recentes, tais como o “Plano Integrado de Transporte Urbano (Pitu) 2025” da Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (STM), e “O Futuro da Mobilidade” da Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros sobre Trilhos – ANPTrilhos, mostram que parte das soluções para nossas metrópoles passa, inexoravelmente, pelas redes de transporte baseadas em sistemas sobre trilhos.

Estrategicamente, os transportes sobre trilhos, como o Metrô e a CPTM, têm melhor desempenho quando adotados dentro de uma estrutura integrada de planejamento e financiamento, de modo a assegurar a sua sustentabilidade, coordenação efetiva de modais e uma prestação de serviços pela qual os pobres possam pagar. Para tanto, é necessário diminuir custos e facilitar o acesso das pessoas de baixa renda.

Se observarmos o tempo gasto nas viagens, também perceberemos que as faixas de renda mais baixas são penalizadas e apresentam os mais altos tempos médios de deslocamento. A dinâmica urbana, com a expansão das periferias onde habita a maior parte das pessoas de baixa renda, agrava estas diferenças.

Tabela 5: Tempo Médio das Viagens por Renda Familiar em minutos

MODO	Faixa 1**	Faixa 2**	Faixa 3**	Faixa 4**	Faixa 5**	Total
Coletivo	60	61	58	55	53	60
Individual	24	26	26	27	26	26
Não Motorizado	14	13	11	10	10	13
Tempos Médios	33	36	33	31	28	34

Fonte: Metrô-Pesquisas OD 2007 e 2017 – (*) Em Reais de abril de 2018

(**) **Faixa 1:** até 1.908 reais; **Faixa 2:** de 1.908 a 3.816 reais; **Faixa 3:** de 3.816 a 7.632 reais; **Faixa 4:** de 7.632; 11.448 reais; **Faixa 5:** mais de 11.448 reais.

Na tabela 5, podemos observar que a diferença no tempo médio de viagem, ao compararmos as pessoas que possuem renda familiar mais baixa (faixa 1), com as pessoas de renda familiar mais alta (faixa 5) é de apenas 07 minutos no deslocamento no transporte coletivo. Esta diferença de tempo médio de viagem por renda familiar é ainda menor nas demais faixas de renda apuradas.

Entretanto, não podemos esquecer que estamos inferindo sobre tempos médios, e que, muitas vezes, as populações das periferias enfrentam longas viagens com expressivos tempos de duração e em condições desfavoráveis, tais como o desconforto e a superlotação dos coletivos.

As medidas adotadas para melhorar os tempos de deslocamento devem incluir a integração da malha metroviária com a ferroviária, aumentando o alcance dos transportes de massa sobre trilhos. Este planejamento é apresentado pelos estudos da Secretaria dos Transportes Metropolitanos – STM, que verificam e definem a integração das linhas da Companhia do Metropolitano de São Paulo e da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, com base nas pesquisas Origem-Destino. Atualmente está em fase final de produção nova versão do Plano Integrado de Transportes Urbanos - Pitu, prevendo a malha até 2040, mas que afirma, inicialmente, que é preciso aprofundar o conhecimento das relações da RMSP com o território expandido e que “algumas dessas relações já resultaram em problemas que pedem soluções urgentes no campo dos transportes, como por exemplo, o Trem Intercidades” (STM, 2021).

Considerações finais

Mediante os dados analisados da Pesquisa OD 2017, concordamos com Pochmann e Oliveira (2005, p. 2) que afirmam que “o transporte coletivo se transformou num instrumento fundamental para o exercício do trabalho e, por consequência, o acesso ao rendimento monetário necessário à própria sobrevivência”. Na pesquisa OD 2017 observamos que o motivo de viagem “a trabalho” é destacado entre os outros motivos apurados.

Ao pensarmos no transporte público coletivo, podemos dizer que ele “exerce papel indispensável para o deslocamento de pessoas na estrutura complexa das cidades, em especial, para as pes-

soas pertencentes às classes menos abastadas, que não possuem veículo automotor próprio” (Paes; Martins; Santos, 2017).

Dentre os modais coletivos, o transporte sobre trilhos atende aos grandes corredores de demanda com maior segurança, maior confiabilidade e menor tempo de deslocamento, tendo ainda a vantagem de não emitir poluentes.

É certo que esses sistemas contribuem para uma melhor qualidade de vida das pessoas, principalmente, as mais pobres, que chegam aos seus destinos de forma mais rápida, sem enfrentar os massivos congestionamentos urbanos, podendo usufruir de mais tempo para estudar, para interagir com a família e para o lazer.

Diante do quadro atual da mobilidade na cidade de São Paulo, desde já é importante implementar políticas de desenvolvimento urbano que superem os prazos de mandatos políticos, pois não existem soluções de curto prazo neste setor. As ações devem pensadas para o futuro, levando em consideração os diferentes cenários desafiadores, econômicos e sociais, para as próximas décadas.

São muitas as dificuldades que a mobilidade vem vivenciado nos municípios e nas regiões metropolitanas, especialmente nas grandes cidades como São Paulo. Conforme discutiremos neste artigo, vários são os entraves para um maior fluxo de pessoas em seus deslocamentos diários, tais como, congestionamentos, poluição, desperdício de tempo, todos esses fatores, impactam a vida das pessoas e acabam por penalizar, as pessoas que vivem nos setores mais distantes da Cidade.

Este é um reflexo da elevada taxa de urbanização das cidades brasileiras, cada vez mais densas e horizontalizadas, que demandam alta eficiência de um planejamento integrado de transportes, que estructure os grandes fluxos de passageiros e ajude a minorar a dependência de sistemas de transporte baseados em combustíveis fósseis. Este fato deve servir para a tomada de decisões dos gestores públicos quanto ao desenvolvimento futuro de suas redes de transporte.

Cabe aos gestores e governantes dos municípios e do Estado mobilizarem-se para que uma ação integrada possa viabilizar a melhora efetiva dos transportes públicos e da mobilidade urbana. Sem essas ações não teremos uma perspectiva de melhora

das condições de deslocamento da população, um dos aspectos mais relevantes para a qualidade de vida das pessoas.

É importante ressaltar que os problemas logísticos e de mobilidade atingem a quase a totalidade dos moradores da RMSP, mais fortemente aos de baixa renda, mas causando também transtornos a outras camadas da população.

Resta claro, que em uma metrópole da magnitude da cidade de São Paulo, com seu tecido horizontalizado e suas notórias desigualdades, o papel da mobilidade é relevante para o acesso a oportunidades de estudo e renda, principalmente para os pobres que habitam as regiões mais periféricas da cidade.

O transporte sobre trilhos tem mostrado ser uma excelente opção para as cidades enfrentarem os seus desafios de deslocamento em massa. O investimento nesse modal é uma opção a ser considerada quando pensamos em nossa metrópole no futuro próximo.

Referências bibliográficas

Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros sobre Trilhos – ANPTrilhos. O transporte de passageiros sobre trilhos: indutor do desenvolvimento social e econômico. ANPTrilhos, 2024. Disponível em: <https://anptrilhos.org.br/doc-beneficios-setor/>. Acesso em 01/10/2024.

Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros sobre Trilhos – ANPTrilhos. O Futuro da Mobilidade – A contribuição do transporte público sobre trilhos para uma nova mobilidade urbana. ANPTrilhos, 2021. Disponível em: <https://anptrilhos.org.br/o-futuro-da-mobilidade/>. Acesso em 05/10/2024.

BÓGUS, L. M. M. (Re) Urbanização: por que e para quem? Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

BÓGUS, L.M.M; PESSOA, L. C. R. – Valorização imobiliária e renovação urbana: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espreiada II. Arquitectos, São Paulo, 08.091, Vitruvius, dez. 2007. Disponível em: <http://vitruvius.com.br/revista/read/arquitectos/08.091/185>>. Acesso em 20 julho 2008.

COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO (METRÔ). Pesquisa Origem-Destino do Metrô ano 2017. São Paulo, 2019. Disponível em: <http://www.metro.sp.gov.br/index.asp>>. Acesso em: 29 setembro 2024.

DAVIS, M. Planeta favela. Trad. Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

HARVEY, DAVID. A produção capitalista do espaço. 2ª ed. Trad. Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. População. IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao.html>. Acesso em: 12/09/2024.

MARICATO, E. Posfácio. In: DAVIS, M. Planeta Favela. Trad. Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

NOVASKI, M. A. M.; PILOTTO, A. S. Indicadores de mobilidade urbana na RMSP a partir da pesquisa OD-Metrô. Cadernos Metrôpole, v.25, n. 56, 2022. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/57650>. Acesso em: 30/09/2024.

OLIVEIRA, M. P.; POCHMANN, M. – Impactos do bilhete único na vida do trabalhador: a visão do usuário paulistano. Datasol: São Paulo, 2005. Disponível em: <www.datasol.org.br/Bilhete.pdf>. Acesso em 25 fev. 2012.

PAES, J.E.S; MARTINS, A. S. S; SANTOS, J.E.S – O Direito ao Transporte como instrumento fundamental para democratização o Direito à Cidade em Brasília: uma análise dos impactos da tarifa do transporte coletivo urbano do Distrito Federal. Revista do Mestrado em Direito da UCB. Brasília: 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/9384>. Acesso em 22/10/2024.

SARDINHA, NETO. D. A. O papel do Metrô na inclusão social no município de São Paulo: uma análise da Linha 3 – Vermelha. São Paulo: NEA – Novas Edições Acadêmicas, 2014.

SECRETARIA DE ESTADO DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS (STM). Visões da Metrôpole: depoimentos sobre o transporte e urbanismo para o PITU RMSP 2025. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.

SECRETARIA DE ESTADO DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS (STM). Contratação de Consultoria Técnica Especializada para a elaboração do Plano Integrado De Transporte Urbano da RMSP PITU 2040. São Paulo: julho, 2021. Disponível em: <http://pitu2040.stm.sp.gov.br/descricao/>. Acesso em 28/10/2024.

VIANA, N. – A vida nas cidades. Sociologia especial: ciência & vida. São Paulo, nº 1, ano I, 2007.

PARTE 3

A potencialidade dos projetos apoiados pelo Programa de Fomento à Cultura da Periferia para Planos de Bairros Periféricos: a gestão democrática da cidade baseada em agenciamentos territoriais

Anderson Kazuo Nakano¹
Thiago Andrade Gonçalves²

Introdução

Na década de 1980, após o autoritarismo da ditadura militar, setores da sociedade brasileira se mobilizaram para lutar e inaugurar o período democrático da Nova República. Com o enfraquecimento e término da ditadura militar, os movimentos sociais urbanos entraram na arena política com suas diversas agendas de lutas e de reivindicações por melhores condições de vida e pela efetivação de vários direitos sociais (Sader, 1988). Atualmente, há um rebaixamento e estreitamento dos horizontes democráticos e no projeto de fortalecimento de governos locais para a formulação e implementação de políticas públicas na perspectiva dos direitos sociais e de construção da cidadania. Em vários municípios brasileiros, a implementação desse projeto ainda encontra-se bastante limitada e deficiente.

Décadas após o início da Nova República, houve mudanças nos movimentos sociais urbanos e na sociedade brasileira como

¹ Arquiteto urbanista e demógrafo, professor do Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo onde coordena o Observatório de Lutas Urbanas e Políticas Públicas (OLUPP).

² Geógrafo graduado pelo Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo e mestrando em geografia na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

um todo. Ao longo dessas décadas, diversos atores políticos e institucionais persistem na construção, no aprimoramento e na intensificação da democracia brasileira em meio a limites e contradições impostos pelas culturas políticas atrasadas e por desigualdades socioespaciais estruturais que persistem no país. No contexto atual da segunda década do século XXI, marcado pela “crise de legitimidade política” (Castells, 2018) e pelo “ódio à democracia” (Rancière, 2014) verificados em diferentes partes do Brasil e do mundo, tal construção, aprimoramento e intensificação democrática estão sob ataques golpistas realizados por forças reacionárias, destrutivas e antidemocráticas que atuam contra a garantia de direitos políticos, civis e sociais da população brasileira e de outros países ao redor do planeta.

Nesse contexto, é preciso refletir criticamente a respeito dos limites e contradições existentes na democracia brasileira e formular propostas para a construção, aprimoramento e intensificação democrática. A reflexão crítica sobre os limites e contradições da democracia deve ser sempre em favor da democracia e não na perspectiva antidemocrática. Essa premissa reveste inteiramente o presente texto, mesmo nas passagens em que se apontam para os problemas no modelo de gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo (MSP) (Lei 16.050/2014).

Muitas vezes, esse modelo carrega uma retórica participativa que encobre arremedos democráticos de cunhos tecnocráticos conduzidos por equipes encerradas em gabinetes impermeáveis às demandas sociais e viciadas no uso de jargões referentes à política de desenvolvimento urbano, bem como ao planejamento, gestão e regulação urbana, que são incompreensíveis para a grande maioria da população. Tais arremedos excluem grande parte dessa população, principalmente os moradores de bairros populares localizados majoritariamente nas periferias das cidades brasileiras. Quase sempre, esses moradores são subtraídos dos processos de tomadas de decisões na formulação e implementação das legislações, planos, programas e projetos urbanísticos. Essa exclusão ocorre devido a vários tipos de ações que promovem simulacros de práticas democráticas e de processos participativos que invariavelmente se mostram inférteis,

inconsequentes e desgastantes ao mesmo tempo em que impossibilitam a construção, o aprimoramento e a intensificação da gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP. Além de distorcer as práticas democráticas e os processos participativos, tais simulacros fazem com que as pessoas se tornem céticas e desacreditadas em relação à atuação política e à democracia de um modo geral.

Em um município como São Paulo, com população estimada em 12,4 milhões de habitantes (2022) segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), qualquer esforço para incluir a participação dos segmentos dessa grande população na gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do seu PDE é e sempre será insuficiente. Contudo, isso não significa que tal esforço não deva ser realizado, pelo contrário. Qualquer esforço para promover aquela inclusão, principalmente dos segmentos vulneráveis que vivem e atuam nos bairros periféricos paulistanos, é e sempre será importante e necessário, pois a gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP, baseada em processos participativos amplos e diretos, têm menos chance de cometer erros nas ações voltadas para a realização de melhorias nas condições de vida das pessoas e para o atendimento às demandas e necessidades socioespaciais.

Assim, quais são os caminhos possíveis para construir, aprimorar e intensificar a participação cidadã na gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP? Como construir propostas que promovam essa construção, aprimoramento e intensificação democrática, principalmente com a inclusão dos moradores de bairros populares periféricos?

Para responder essas questões, o presente texto tem como objetivo analisar o Programa de Fomento à Cultura da Periferia (PFCP) da Secretaria Municipal de Cultura (SMC) da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), instituído a partir da Lei de Fomento à Cultura da Periferia (LFCP - Lei Municipal 16.496/2016). Entende-se que o modelo de gestão democrática do PFCP pode referenciar a construção, aprimoramento e intensificação da gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP, pois visa incluir os moradores que vivem nos bairros periféricos da cidade de São Paulo em processos de formula-

ção e implementação de projetos intersetoriais, de cunho artístico e cultural, que buscam melhorar suas condições de vida e contribuir para o fortalecimento comunitário local com redução das desigualdades socioespaciais. Os projetos financiados pelo PFCP podem ser incorporados na construção, aprimoramento e intensificação do modelo de gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP por serem desdobráveis para processos de elaboração e implementação coletiva e participativa de planos de bairros periféricos³.

Em muitos casos, os projetos financiados pelo PFCP constituem-se como embriões de planos de bairros periféricos na medida em que buscam organizar locais nos quais, e a partir dos quais, se propõe realizar múltiplas ações artísticas e culturais desdobráveis em ações urbanísticas, paisagísticas, ambientais, habitacionais, dentre outras. Nesse sentido, tais projetos devem integrar a política de desenvolvimento urbano do MSP ao se desdobrarem em planos de bairros periféricos, pois criam condições coletivas e participativas para envolver “sujeitos periféricos” (D’Andrea, 2013) em ações artísticas e culturais desdobráveis para ações urbanísticas, paisagísticas, ambientais e habitacionais, dentre outras.

Entende-se que os projetos financiados pelo PFCP, encarados como embriões de planos de bairros periféricos, são elaborados e implementados coletiva e participativamente pelos “sujeitos periféricos” que se organizam de diversas formas, principalmente conforme os conhecidos “coletivos culturais e artísticos”. Esses “sujeitos periféricos” realizam atividades e ativismos em variados contextos comunitários e socioespaciais e operam vários tipos de agenciamentos territoriais compreendidos a partir de conceitos criados por Gilles Deleuze e Félix Guatarri (1997). Tais agenciamentos são realizados em práticas políticas e culturais ligadas de várias maneiras com as diferentes escalas das realidades e acontecimentos socioespaciais. Ao operarem agenciamentos territoriais propostos nos projetos financiados pelo PFCP, os “sujeitos periféricos” organizados na forma de “coleti-

³ Na terceira parte do presente texto, subsequente a esta introdução, busca-se mostrar evidências de que alguns projetos financiados pela 8ª edição do PFCP, realizada em 2023, são efetivamente planos de bairro periféricos.

vos” periféricos podem elaborar e implementar, coletiva e participativamente, planos de bairros periféricos para seus locais de atuação.

Para Gilles Deleuze e Félix Guatarri (1997), “[t]odo agenciamento é, em primeiro lugar, territorial” (Deleuze; Guatarri, 1997, p. 218). Para esses autores, “o território cria o agenciamento” (Idem, p. 218) que se divide em “agenciamento maquínico” (o que se faz - conteúdo) e o “agenciamento de enunciação” (o que se diz - expressão). Esses agenciamentos são atravessados por “linhas de desterritorialização” que, em alguns casos, “abrem o agenciamento territorial a outros agenciamentos” (Idem, p. 219), em outros casos, “trabalham diretamente a territorialidade do agenciamento, e o abrem para uma terra excêntrica, imemorial ou por vir” (Idem, p. 219) e, em outros casos ainda, “abrem esses agenciamentos para máquinas abstratas e cósmicas que estes efetuam” (Idem, p. 219-220). Para Félix Guattari (2022), “[u]m agenciamento comporta componentes heterogêneos” (p. 271).

A LFCP e o PFCP são frutos de grandes agenciamentos territoriais periféricos realizados em mobilizações e propostas do Fórum de Cultura da Zona Leste (FCZL) criadas em associação com outros “sujeitos periféricos”, atuantes em diferentes territórios da cidade. Além do FCZL, o processo de construção da LFCP e do PFCP envolveu muitas pessoas, homens e mulheres de diferentes faixas etárias, moradores de diferentes bairros da cidade, centrais e periféricos. O modelo de gestão e de participação social e popular adotado no PFCP abre possibilidades para que os “sujeitos periféricos” organizados em “coletivos” elaborem e implementem, coletiva e participativamente, agenciamentos territoriais apresentados em projetos desdobráveis para planos de bairros periféricos da cidade de São Paulo. Assim, podem, com certeza, contribuir para a construção, o aprimoramento e a intensificação da gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP.

Acredita-se que a construção, aprimoramento e intensificação da gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP sejam possíveis nas múltiplas interfaces (culturais, políticas, educativas, territoriais etc.) pensadas por

diversos agentes que participam no PFCP e compõem a realidade urbana no cotidiano social da cidade, principalmente nos bairros periféricos onde há condições bastante férteis e potentes para a construção conjunta de propostas de baixo para cima, tão necessárias aos governos das nossas cidades. Propostas que expressem os conceitos de “instituição participativa”, com “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (Avritzer, 2008, p. 45), e constituam um “desenho participativo de baixo para cima”, que possibilite a “livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e [na qual] as formas institucionais de participação são constituídas de baixo para cima” (Idem, *ibid.*).

Portanto, assume-se que os projetos financiados pelo PFCP contribuem para a construção, aprimoramento e intensificação da gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP ao incluir a participação ativa dos “sujeitos periféricos” em agenciamentos territoriais que se desdobram em planos de bairro periféricos. Para aprofundar esse argumento, o presente texto organiza-se em três partes subsequentes a esta introdução. Na primeira parte, analisa-se o modelo institucional de gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP, particularmente no que diz respeito ao seu modelo institucional de participação social e popular, a fim de identificar as possibilidades de incorporação dos projetos do PFCP desdobráveis para planos de bairros periféricos. Na segunda parte, apresentam-se análises sobre a formulação da LFCP em que se enfocam dados sobre a sua implementação por meio do PFCP. Nesta parte, analisa-se o modelo de gestão democrática do PFCP para identificar as possibilidades de ser incorporado no modelo gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP. Na terceira e última parte, analisa-se um conjunto de projetos selecionados com base no edital da oitava edição do PFCP, realizada em 2023, evidenciando os aspectos que fazem com que sejam verdadeiros embriões de planos de bairros periféricos constituídos a partir de agenciamentos territoriais. Nesta parte, os projetos financiados pelo PFCP são vistos como embriões de planos de bairros periféricos porque visam melhorar suas condições espaciais, urbanísticas, ambientais, econômicas, culturais e patrimoniais locais, dentre outras in-

tenções. Esses projetos do PFCP são embriões de planos de bairros periféricos porque seus agenciamentos territoriais são propostos a partir de fortes vínculos com pessoas que vivem e conhecem bem as realidades locais desses bairros.

O Modelo de Gestão Democrática da Política de Desenvolvimento Urbano e do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo

Para iniciar a análise sobre o modelo de gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP, vale observar a crítica enunciada por Ermínia Maricato (2011) segundo a qual há uma “atração muito forte pelo espaço institucional ou pela institucionalização de práticas participativas, como se isso constituísse um fim em si” (Maricato, 2011, p. 93). O modelo de gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP constitui um “espaço institucional” composto por essa “institucionalização de práticas participativas” que, apesar de importantes, apresenta diversos problemas que impedem a inclusão dos diferentes segmentos da sociedade paulistana em ações públicas do governo municipal que são cada vez mais antidemocráticas. Por isso é importante elaborar análises e propostas como as do presente texto que visam construir, aprimorar e intensificar a democracia e as “práticas participativas”.

Os riscos e as limitações presentes na institucionalização de processos e procedimentos participativos não implica no abandono das buscas pela democratização das instituições responsáveis pela gestão da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP, pois, conforme a autora bem complementa a colocação anterior, “[a]lgum controle social sobre o Estado constitui uma experiência fundamental para o aprendizado dos movimentos [e pelos demais membros da sociedade civil de modo geral], assim como também é importante ampliar as conquistas por demandas sociais” (idem, p. 93).

Assim, é preciso persistir nos processos de construção, aprimoramento e intensificação democrática na “institucionalização de práticas participativas” em sintonia com um dos pilares do ideário da reforma urbana que já foi trabalhado de várias ma-

neiras em âmbitos governamentais e não governamentais por diferentes atores políticos. Trata-se do pilar expresso em uma das diretrizes da política urbana estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) referente à gestão democrática a qual ocorre, conforme o Inciso II do seu Artigo 2º, “por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

No PDE do MSP, essa diretriz foi expressa no Artigo 7º segundo o qual a gestão democrática é a garantia da participação de representantes dos diferentes segmentos da população, diretamente ou por intermédio de associações representativas, nos processos de planejamento e gestão da cidade, de realização de investimentos públicos e na elaboração, implementação e avaliação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (PMSP, Lei Municipal 16.050/2014). No Título IV do PDE do MSP, que trata da Gestão Democrática e do Sistema Municipal de Planejamento Urbano, encontra-se o Artigo 318 segundo o qual a gestão democrática é “direito da sociedade e essencial para a concretização de suas funções sociais”.

Constata-se que a democracia representativa, baseada nos representantes eleitos a cada quatro anos para os poderes executivos e legislativos municipais, não satisfaz os anseios e as necessidades de transparência e participação da sociedade na gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP. É preciso incluir membros da sociedade civil organizada, principalmente dos setores não empresariais, em processos governamentais de tomadas de decisões relativos à formulação e implementação de políticas de desenvolvimento urbano.

A despeito das boas intenções presentes na proposta de gestão democrática da política de desenvolvimento urbano delineada no PDE do MSP (Lei 16.050/2014), revisto parcialmente em período recente (Lei 17.975/2023), percebe-se falhas na construção, aprimoramento e intensificação democrática nos funcionamentos limitados, intermitentes e insuficientes de suas instâncias e instrumentos participativos. No presente texto, defende-se a ideia de que esses problemas podem ser enfrentados

na eventual elaboração e implementação coletiva e participativa de planos de bairros periféricos que, conforme mencionado anteriormente, são desdobráveis dos projetos financiados pelo PFCP. Vale dizer que as instâncias e instrumentos participativos na gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e no PDE do MSP são ativados e desativados de maneira discricionária conforme os interesses e os métodos mais ou menos democráticos dos governos municipais de plantão. Esse é um problema relacionado com a cultura política antidemocrática dos grupos que dirigem esses governos.

Os Conselhos Participativos Municipais ou Conselhos de Representantes das Subprefeituras não têm atuado em processos relativos aos planos regionais e tampouco em projetos financiados pelo PFCP desdobráveis para planos de bairros periféricos. O Conselho Municipal de Política Urbana, a Câmara Técnica de Legislação Urbanística, a Comissão de Proteção à Paisagem Urbana e o Conselho Gestor do FUNDURB continuam funcionando segundo suas atribuições e rotinas, porém são quase sempre excluídos de grande parte dos processos atinentes à política de desenvolvimento urbano e ao PDE do MSP. Isso ocorre pelo modo de governo municipal conduzido por grupos políticos que, nos períodos entre 2017 e 2020 e entre 2021 e 2024, atuaram mais em favor dos interesses privados de agentes do mercado de incorporação imobiliária e menos no atendimento do interesse público e coletivo, em especial da população de baixa renda que vivem em situações de vulnerabilidades. O Conselho Municipal de Política Urbana também se constitui como uma boa instância para se discutir a incorporação do modelo de gestão democrática e dos projetos do PFCP desdobráveis para planos de bairros periféricos no modelo de gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP.

Nota-se que o modelo de gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP se mostra especialmente problemático nos processos voltados para a implementação das propostas que buscam atender às necessidades sociais das populações vulneráveis de baixa renda. Ademais, a grande maioria dos moradores do município de São Paulo ainda não conhece os colegiados e tampouco o PDE. Assim, é necessário

que ambos sejam mais conhecidos por esses moradores, principalmente aqueles que vivem em bairros periféricos, e tenham maior capilaridade e inserção em processos que tocam, objetiva e subjetivamente, suas vidas cotidianas. A incorporação dos projetos do PFCP desdobráveis para planos de bairros periféricos no modelo de gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP podem ajudar a suprir essas necessidades. Nesse sentido, vale conhecer mais profundamente o PFCP e seus respectivos projetos os quais, por suas construções coletivas, espacialidades e fortes vinculações com os bairros onde vivem e atuam seus proponentes, são considerados no presente texto como desdobráveis para planos de bairros periféricos.

A Lei e o Programa de Fomento à Cultura da Periferia

A Lei de Fomento à Cultura da Periferia (LFCP - Lei Municipal 16.496/2016) que instituiu um Programa de Fomento à Cultura da Periferia (PFCP), coordenado pela Secretaria Municipal da Cultura (SMC) da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), faz parte daquilo que Leonardo Avritzer (2008) denominou como “desenho participativo de baixo para cima”. O PFCP viabiliza apoio financeiro a “projetos e ações propostos por coletivos artísticos e culturais em distritos ou bolsões com altos índices de vulnerabilidade social, especialmente nas áreas periféricas do Município” (São Paulo, 2016). Entende-se que tanto o modelo de gestão da PFCP quanto seus projetos desdobráveis para planos de bairros periféricos tem grande potencialidade para construir, aprimorar e intensificar o modelo de gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP.

A LFCP e seu respectivo PFCP são frutos de agenciamentos territoriais de iniciativa popular realizados coletivamente por pessoas atuantes no Fórum de Cultura da Zona Leste (FCZL) e também por “sujeitos periféricos” atuantes em vários bairros periféricos da cidade de São Paulo. Segundo Luciano Carvalho (2019), essas pessoas inseridas em coletivos e envolvidas com diversas práticas e agenciamentos territoriais, políticos e cul-

turais buscaram “a elaboração de uma lei de fomento à cultura que atenda grupos que não se encaixam no perfil do VAI e da Lei de Fomento ao Teatro” (Carvalho, 2019, p. 37). Dentre esses “sujeitos periféricos”, encontra-se José Soró para quem, na LFCP, “as periferias são o centro” (Soró, 2019, p. 42-43). Ademais, na avaliação de Katia Alves, Fernando Ferrari e Luan Luando (2019), talvez essa articulação em rede com diferentes coletivos das regiões periféricas de São Paulo, tenha sido uma das experiências mais exitosas nos últimos anos na área da cultura, pois considerou a diversidade e a dimensão territorial da cultura para elaborar a Lei nº 16.496/16, que deu origem ao Programa de Fomento à Cultura da Periferia de São Paulo (Alves, Ferrari; Luando, 2019, p. 46).

Segundo Sílvia Lopes Raimundo (2019), a LFCP foi “pensada com o intuito de promover e valorizar as ações artísticas e os trabalhos desenvolvidos nos bairros periféricos” (Raimundo, 2019, p. 59). De acordo com o Artigo 1º da LFCP, o objetivo do PFCP é “apoiar financeiramente projetos e ações culturais propostos por coletivos artísticos e culturais em distritos ou bolsões com altos índices de vulnerabilidade social, especialmente nas áreas periféricas do Município”. Sua implementação ocorre, principalmente, por meio de lançamentos anuais de editais públicos que orientam a inscrição e seleção de projetos e ações culturais propostas por coletivos artísticos ou coletivos culturais da periferia. Esses editais públicos anuais do PFCP podem ser incorporados no modelo gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP, com discussões e encaminhamentos a partir do Conselho Municipal de Política Urbana. Com isso, tais editais públicos anuais podem desdobrar os projetos financiados pelo PFCP para planos de bairros periféricos. Houve oito edições anuais do PFCP no período entre 2016 e 2023 e a nona edição encontra-se em andamento em 2024. A primeira edição ocorreu em 2016, logo após a aprovação da LFCP.

A **Tabela 1** mostra a evolução do número de projetos inscritos e selecionados conforme os editais do PFCP, bem como do número de pessoas indicadas pelos proponentes para comporem a Comissão de Seleção prevista na LFCP. A **Tabela 1** mostra também a evolução dos valores desses editais, dos valores exe-

cutados e dos valores médios dos montantes de recursos financeiros concedidos aos projetos selecionados. Em que pese as pequenas oscilações positivas e negativas observadas na evolução geral dos números dessa **Tabela 1**, nota-se uma nítida tendência geral de crescimento dos números relativos ao PFCP.

Tabela 1 - Projetos Financiados pelo Programa de Fomento à Cultura da Periferia - 2016 a 2023

Edição	Número de Projetos Inscritos	Número de Indicações para Comissão	Projetos Selecionados	Valor do Edital	Valor Executado	Valores Médios por Projeto Selecionado
1ª edição/2016	274	131	31	R\$ 9.000.000,00	R\$ 8.768.170,34	R\$ 282.844,20
2ª edição/2017	196	65	28	R\$ 7.176.000,00	R\$ 7.470.117,50	R\$ 266.789,91
3ª edição/2018	145	47	26	R\$ 7.500.000,00	R\$ 7.455.381,95	R\$ 286.745,46
4ª edição/2019	182	45	34	R\$ 10.000.000,00	R\$ 9.919.883,32	R\$ 291.761,27
5ª edição/2020	250	75	35	R\$ 11.000.000,00	R\$ 11.026.754,42	R\$ 315.050,13
6ª edição/2021	314	64	34	R\$ 11.480.000,00	R\$ 12.026.221,74	R\$ 353.712,40
7ª edição/2022	220	42	45	R\$ 11.900.000,00	R\$ 15.592.670,98	R\$ 346.503,76
8ª edição/2023	218	45	45	R\$ 14.850.000,00	R\$ 17.960.250,42	R\$ 399.116,68

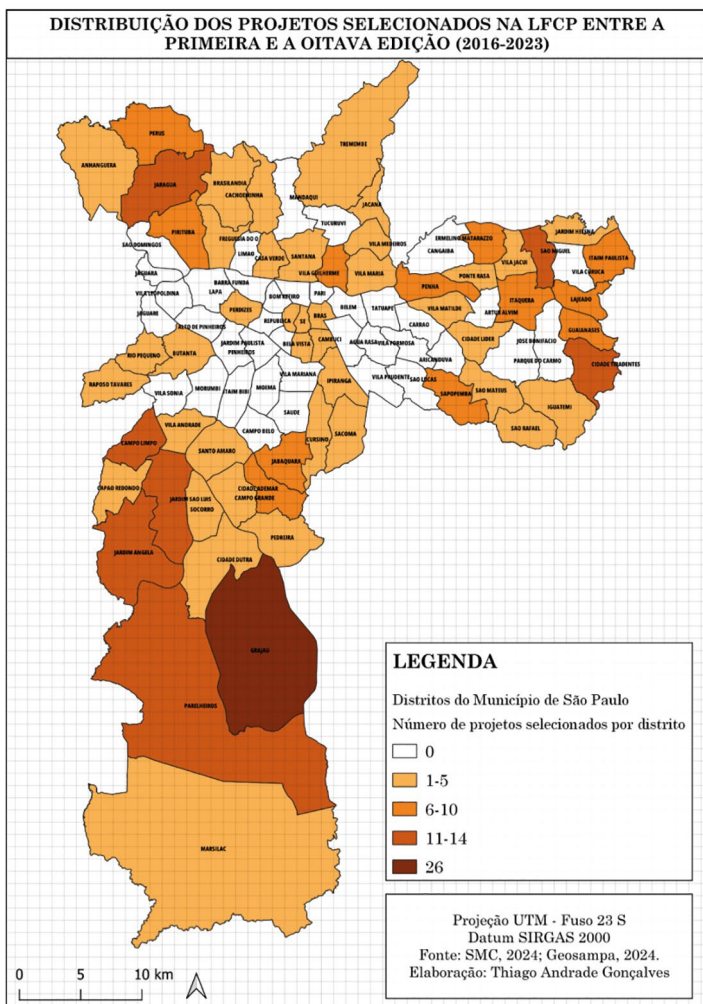
Fonte: Secretaria Municipal de Cultura - Programa de Fomento à Cultura da Periferia, 2024.

Em relação à distribuição espacial do total de projetos selecionados em todas as edições do PFCP, realizadas no período entre 2016 e 2023, nota-se que a maioria localiza-se em distritos da extrema periferia do MSP, com destaques para os distritos de Campo Limpo, Grajaú, Jardim Ângela e Jardim São Luís, localizados na Zona Sul, Cidade Tiradentes e São Miguel Paulista, localizados na Zona Leste, e Jaraguá, localizado na Zona Norte. Todos esses distritos periféricos tiveram entre 11 e 14 projetos selecionados, com exceção do Grajaú que teve 26 projetos selecionados. Grajaú coloca-se como o distrito com o maior número de projetos selecionados no período de vigência do PFCP (Veja Mapa 1).

Proponentes que vivem e atuam em distritos da porção intermediária norte e sul e do centro antigo da cidade, conhecidos

por terem bairros populares de baixa renda (bolsões) contíguos a bairros de classe média, também tiveram projetos selecionados. No centro expandido, somente o distrito de Perdizes, conhecido por seus bairros com moradores de alta renda, teve projetos selecionados. Vale dizer que nenhum desses distritos centrais e intermediários teve mais do que 10 projetos selecionados no âmbito do PFCP.

Mapa 1 - Município de São Paulo: Distribuição dos Projetos Financiados pelo Programa de Fomento à Cultura da Periferia Segundo Distritos - 2016 a 2023



Como instrumentos básicos do PFCP, os editais públicos lançados anualmente são os dispositivos por meio dos quais os projetos são selecionados conforme procedimentos e critérios consagrados na LFCP. Tais projetos, desdobráveis para planos de bairro, são capazes de contribuir significativamente para a construção, aprimoramento e intensificação da participação social e popular na gestão democrática da política e desenvolvimento urbano e do PDE do MSP. Os agenciamentos territoriais dos ‘sujeitos periféricos’ nesses projetos, uma vez desdobrados na elaboração de planos de bairro periféricos, podem gerar estudos, ações e intervenções relativas aos problemas, potencialidades e demandas urbanas, habitacionais, sociais, ambientais, dentre outras, existentes em “distritos ou bolsões com altos índices de vulnerabilidade social, especialmente nas áreas periféricas do Município”, conforme os termos da LFCP. Em conversa⁴ realizada com algumas pessoas que participaram diretamente do processo de construção da LFCP, discutiu-se algumas primeiras impressões a respeito da possibilidade de associação entre o PFCP e a política de desenvolvimento urbano e o PDE do MSP. Tal associação pode ocorrer particularmente nos projetos desdobráveis para planos de bairro periféricos.

Nessa conversa, Sílvia Lopes Raimundo achou a proposta muito educativa e que “organizaria a população para pensar a cidade, o lugar”. No relato de Marcello Nascimento de Jesus sobre uma das primeiras apresentações da LFCP surgem nítidas possibilidades de fazer a associação dos projetos financiados pelo PFCP desdobráveis em planos de bairros periféricos com outros processos sociais e outros setores das políticas públicas, em especial com a política habitacional. Segundo o Marcello,

[...] um ponto que foi inesquecível para mim e para muita gente foi apresentar a lei [LFCP] pela primeira vez na Zona Sul, na igreja do Padre Jaime, e foi feita não só para a galera da

⁴ A conversa ocorreu no dia 03 de setembro de 2021 e foi realizada por meio de plataforma digital por causa da necessidade de distanciamento físico gerada pela pandemia de Covid-19. As pessoas que estiveram na conversa e participaram do processo de construção da LFCP foram Gil Marçal, Marcello Nascimento de Jesus, Pedro Oliveira e Sílvia Lopes Raimundo. Agradecemos imensamente a essas pessoas pela disponibilidade para conversar e pelas contribuições apresentadas. Também estiveram na conversa Anderson Kazuo Nakano e Thiago Andrade Gonçalves que não participaram do processo de construção da LFCP.

cultura, era aberto para todo mundo, mas foi um movimento de moradia que compareceu em peso para poder ver a lei de fomento à cultura da periferia. Então foi muito louco, porque a gente apresentou as ideias e tudo [...]. Então uma galera que estava na luta pela moradia olhou e falou: essa lógica que está aí expressa nesse mapa que vocês mostraram, é algo que deveria ser para a cidade, para a gente pensar a saúde, a habitação e uma série de outras coisas. Entendeu? Então foi muito emocionante e marcante, algo que eu nunca mais vou esquecer na vida, porque de alguma forma também cativou a galera a ver e falar: se vocês conseguiram, a gente também pode conseguir na luta. (Conversa realizada por meio de plataforma digital no dia 03/09/2021)

No seu relato, Marcello Nascimento de Jesus mostra que faz sentido utilizar a lógica da LFCP e do PFCP na construção, aprimoramento e intensificação da gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP. Isso porque a LFCP e o PFCP possuem vocação expansiva que também aparece na colocação de Pedro da Silva Oliveira, um dos formuladores da LFPC e um dos coordenadores do Coletivo Cine Campinho, do Jardim Bandeirantes, distrito de Guaianases, Zona Leste do MSP. Enquanto o relato do Marcello Nascimento de Jesus aponta para as possibilidades de expansão intersetorial, Pedro da Silva Oliveira indica a expansão territorial ao afirmar que

[...] o primeiro encontro da lei de fomento [à cultura das periferias], foi em um boteco [Marcello complementa dizendo que foi numa casa do norte], mas era para ter sido em uma casa de cultura em Guaianases para discutir sobre cultura, e a casa de cultura fechou o espaço e não permitiu. Aí chegou o Marcello e o Júlio e dali a gente começou a pensar numa conversa que foi para Ermelino, depois foi para Tiradentes e aí ganhou a cidade. (Conversa realizada por meio de plataforma digital no dia 03/09/2021)

As vocações expansivas, intersetoriais e territoriais da LFCP e do PFCP, definem suas características rizomáticas que se reproduzem nos projetos selecionados. Em geral, tais projetos têm múltiplas relações e práticas territoriais que são plenamente desdobrá-

veis para verdadeiros planos de bairros periféricos. Essa característica rizomática dos projetos selecionados do PFCP mostra abertura para a expansão sociopolítica muito bem percebida por Gil Marçal que, ao imaginar a utilização de um edital público semelhante ao do PFCP na gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP, pensa que isso “poderia ser interessante porque mobilizaria muitos segmentos diferentes e isso poderia ser muito rico”. Segundo Gil Marçal, isso “mobilizaria segmentos da arte e da cultura, mas, também, segmentos das pessoas que estão dando atenção para a questão do meio ambiente, para a questão da educação, da infância, da moradia”. E assim, seria possível “ampliar esse tipo de experiência seja para pesquisa, seja para proposta de intervenção direta”. Pedro da Silva Oliveira desdobra esse raciocínio do Gil Marçal ao dizer corretamente que a proposta pode “levar o debate mais próximo das pessoas sem, necessariamente, querer esvaziar o debate em um dia só”. Conclui que a “presença de um coletivo que fica na responsa de poder discutir com aquele território, ele tem mais tempo para poder fazer esse debate, ele vai encontrar meios para poder acolher o máximo de representatividade”. Esse é o requisito básico para a elaboração e implementação de planos de bairros periféricos.

Considerando a possibilidade de incluir grupos de diversos segmentos sociais com seus respectivos agenciamentos territoriais, conforme o pensamento de Gil Marçal, propõe-se que os projetos selecionados no âmbito do PFCP sejam desdobrados para planos de bairros periféricos elaborados e implementados pelos “sujeitos periféricos”. Na perspectiva da LFCP e do PFCP, os “sujeitos periféricos” podem ser vistos como os coletivos artísticos e culturais proponentes dos projetos inscritos e eventualmente selecionados. Segundo o caput do Artigo 3º da LFCP, “coletivo artístico ou coletivo cultural é um agrupamento de, no mínimo, 3 (três) pessoas com trabalho artístico ou cultural em andamento durante os 3 (três) últimos anos em relação às datas limites de inscrição”. Conforme o Parágrafo Primeiro daquele Artigo, “Cada coletivo será representado [...] por um núcleo de 3 (três) pessoas que, obrigatoriamente, deverão residir, durante todo o período estabelecido no “caput” deste artigo, nos distritos ou bolsões com altos índices de vulnerabilidade social”. Vale ob-

servar que a LFCP e os editais públicos anuais do seu respectivo PFCP não exigem que o coletivo tenha inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e esse aspecto deve ser mantido, pois, segundo Sílvia Lopes Raimundo (2017), esses coletivos

estabelecem um projeto cultural para as periferias que supere o lugar de consumidor e avance para a conquista do lugar de criação não somente no campo da produção cultural, como também de políticas públicas, especialmente aquelas que garantam, no âmbito dos Direitos Humanos, o pleno gozo do Direito à Cultura (Raimundo, 2017, n.p.).

Os projetos artísticos e culturais apresentados conforme os editais públicos do PFCP recebem financiamentos com recursos do orçamento municipal da Secretaria Municipal de Cultura (SMC) da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP). Como tais projetos são desdobráveis para planos de bairros periféricos, também poderão ser financiados com recursos do orçamento municipal do órgão responsável pela política de desenvolvimento urbano e pelo PDE do MSP (atualmente, este órgão é a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL). É possível também utilizar recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) composto majoritariamente com recursos arrecadados com a cobrança de contrapartida financeira relativa à Outorga Onerosa do Direito de Construir.

A distribuição espacial dos recursos para o financiamento dos projetos artísticos e culturais baseados nos editais do PFCP observa os locais de moradia dos membros dos coletivos proponentes nos distritos oficiais do município de São Paulo que foram agrupados em 4 áreas conforme o percentual de domicílios particulares permanentes e improvisados com renda per capita de até meio salário mínimo calculado com base em dados do Censo Demográfico 2010 do IBGE (Artigo 4º da LFCP). Os distritos das Áreas 2 (com 10,01% a 20% dos domicílios particulares com renda per capita de até meio salário mínimo) e 3 (com mais de 20% dos domicílios particulares com renda per capita de até meio salário mínimo), são considerados como aqueles “com altos índices de vulnerabilidade social aqueles situados na periferia do Município” e, portanto, devem ser priorizados. O Parágrafo Único do Ar-

tigo 4º determina que “[a] cada novo recenseamento do IBGE, a SMC publicará no Diário Oficial do Município a relação atualizada dos distritos” que compõem aquelas áreas. O Artigo 5º define que os “bolsões com altos índices de vulnerabilidade social, [são] os setores censitários localizados nas Áreas 1 e 4 em que mais de 10% (dez por cento) de domicílios auferem renda de até 1/2 (meio) salário mínimo”. O Artigo 7º da LFCP define critérios e proporções dos recursos distribuídos “priorizando as áreas que historicamente sempre tiveram menos acesso a uma série de benefícios, inclusive dos fomentos” e, dessa forma, “reconhecendo pela primeira vez a importância da dimensão territorial para a distribuição dos recursos públicos de maneira mais justa” (Raimundo, 2017, n.p.).

Essa lógica de distribuição dos recursos para o financiamento dos projetos selecionados no PFCP e que são desdobráveis para planos de bairros periféricos é perfeitamente possível de ser incorporada na gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP. Com isso ter-se-á a construção, o aprimoramento e a intensificação democrática dessa gestão por meio de planos de bairros periféricos fortemente enraizados em seus respectivos territórios marcados pelos problemas, demandas e potencialidades realmente existentes nas periferias da cidade.

Conforme determinação do Artigo 10 da LFCP, os recursos financeiros também podem ser destinados a “cobrir despesas de recursos humanos com o desenvolvimento do projeto pela equipe fixa e despesas gerais” necessárias para a execução do plano de trabalho em um prazo de até 2 anos. Vale destacar que a LFCP possibilita a utilização dos recursos em remunerações dos membros da equipe fixa envolvida na execução do projeto. Isso é algo bastante positivo, considerando que esses membros são moradores de locais com alto nível de pobreza e vulnerabilidade.

Outro componente previsto na LFCP que também pode fazer parte da gestão da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP é a Comissão de Seleção composta no mínimo por “3 (três) integrantes, sendo 1 (um) da sociedade civil e 2 (dois) da Administração Pública” (Artigo 16, Parágrafo 1º). O integrante da sociedade civil é aquele que recebe o maior número de indicações feitas pelos coletivos no ato de inscrição dos seus projetos, enquanto os 2 da Administração Pública são nomeados pelo

Secretário Municipal de Cultura. Esses 3 membros da Comissão de Seleção devem avaliar até 100 projetos para fazer a seleção. Essa avaliação é muito importante porque garante a aderência dos projetos selecionados a todos os critérios e requisitos do PFCP. Caso o número de projetos inscritos exceda esse número de 100, mais dois membros devem ser agregados à Comissão de Seleção, sendo um oriundo da Administração Pública e outro eleito pelos coletivos. E assim por diante. É interessante observar que a LFCP prevê remuneração para o/a(s) integrante(s) da Comissão de Seleção oriundo(s) da sociedade civil e eleito(s) pelos coletivos.

Por fim, vale apontar a necessidade de construir e implementar mecanismos participativos para o monitoramento e avaliação dos projetos desdobráveis para planos de bairros periféricos a serem financiados segundo os critérios do PFCP incorporados na gestão da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP. Esses mecanismos participativos de monitoramento e avaliação deverão focar a elaboração e implementação desses projetos realizados pelos coletivos periféricos. Tais mecanismos deverão servir como meios para que membros da sociedade civil acompanhem os desdobramentos realizados pelo poder público a partir dos trabalhos realizados pelos coletivos escolhidos pela Comissão de Seleção. Ademais, esses mecanismos poderão integrar sistemas de informações e indicadores dotados de um repositório capaz de reunir e disponibilizar publicamente todos os documentos e materiais elaborados e produzidos nos diversos agenciamentos territoriais constituintes dos processos de elaboração e implementação rizomática dos projetos do PFCP desdobrados para planos de bairros periféricos.

Desdobramentos de Projetos da 8ª Edição do Programa de Fomento à Cultura da Periferia para Planos de Bairros Periféricos

Várias passagens das seções precedentes do presente texto reiteram a ideia de que os projetos financiados pelo PFCP são desdobráveis para planos de bairros periféricos. Segundo o Artigo 347 do PDE do MSP, esses planos de bairro “integram o Sistema de Pla-

nejamento do Município”. Segundo o primeiro parágrafo deste Artigo, os planos de bairro podem ser elaborados “pelas associações de representantes de moradores ou pelas Subprefeituras”. Essa possibilidade precisa ser ampliada para incluir o “coletivo artístico ou coletivo cultural” como elaboradores de planos de bairro. O Artigo 3º da LFCP define esses coletivos como “um agrupamento de, no mínimo, 3 (três) pessoas com trabalho artístico ou cultural em andamento durante os 3 (três) últimos anos em relação às datas limites de inscrição”. Os projetos desses coletivos propostos para o PFCP poderão ser desdobrados em planos de bairros periféricos. Esses projetos já seguem as diretrizes participativas e interdisciplinares de elaboração de conteúdos desses planos, previstas nos incisos II e III do Artigo 349 do PDE do MSP. Ademais, os objetivos de alguns desses projetos alinham-se com alguns dos objetivos desses planos definidos no Artigo 350 do PDE do MSP. O mesmo ocorre com propostas de melhoramentos definidas no Artigo 351.

Para demonstrar o quanto os projetos financiados pelo PFCP podem ser desdobrados em planos de bairro periféricos, examina-se um conjunto desses projetos apoiados na 8ª edição realizada em 2023. A seleção desses projetos para um exame inicial e exploratório baseou-se no fato de proporem: a constituição de espaços e equipamentos com diferentes funções a partir dos quais buscam agenciar parcerias e colaborações em processos e atividades locais de naturezas diversas, principalmente artísticas e culturais; a dinamização de economias locais; e a valorização de diferentes tipos de patrimônios, principalmente históricos, culturais, ambientais e paisagísticos. A demonstração desses projetos financiados pelo PFCP enquanto planos de bairros periféricos pode e deve ser desenvolvida de modo mais detalhado e aprofundado em trabalhos futuros. A demonstração realizada não pretende ser exaustiva e tampouco representativa. É uma demonstração exemplificativa que se baseou na identificação de alinhamentos de objetivos desses projetos com alguns dos objetivos e propostas de melhoramentos dos planos de bairro definidos pelo PDE do MSP. A identificação de tais alinhamentos deu origem aos **Quadros 1 e 2** em anexo.

Cada projeto financiado pelo PFCP alinha-se com diferentes objetivos (previstos nos Incisos II, IV e VI do Artigo 350 do PDE) e propostas de melhoramentos (previstas nos Incisos II, VI, XIII e

XV do Artigo 351 do PDE) dos planos de bairro. Cada projeto pode ser visto como um verdadeiro agenciamento territorial (Deleuze; Guattari, 1991) realizado na escala do bairro periférico. Os agenciamentos territoriais dos projetos financiados pelo PFCP, com seu agenciamento maquínico (o que se faz - conteúdo) e agenciamento de enunciação (o que se diz - expressão), podem se desdobrar para planos de bairros periféricos e abarcar os demais objetivos e propostas de melhoramentos previstos no PDE do MSP.

Dada a limitação de espaço, não é possível apresentar minuciosamente os agenciamentos territoriais dos projetos examinados. No entanto, vale destacar os conteúdos práticos e as formas de expressão dos agenciamentos propostos em tais projetos que demonstram o fato de que as pessoas se relacionam com a cidade por meio do bairro onde vivenciam diversas experiências. Assim, o **Projeto “MBA EMO PARÁ CUNHAGUE JAPOVA`EGUE” (Artesãs Itawera)** agencia, no território da Aldeia Tekoa Itawera localizada no Jaraguá, a produção e comercialização de artesanatos indígenas que ganham expressão em mídias sociais. O **Projeto “Cultura Marginal” (Mediadores de leitura Biblioteca comunitária EJAAC)** agencia, no bairro Jardim Dom José, a formação e o funcionamento de uma biblioteca aberta que, por sua vez, agencia várias outras práticas artísticas, culturais e de formação realizadas por poetas, escritores, artistas, coletivos, redes e instituições. O **Projeto “Morada Jaraguá OKENOZUNE” (Coletivo matriarcal panafricanista Yaa Asantewaa)** agencia, no bairro Jaraguá, o espaço cultural, artístico e pedagógico chamado Morada que se abre para agenciamentos com outras coletividades envolvendo histórias das pessoas negras em diáspora. O **Projeto “O Close e o Corre Resistência e Arte LGBT+ Periférica” (SM Crew)** agencia, por meio de danças urbanas, espaços seguros para o fortalecimento, a sobrevivência e o empoderamento de sujeitos LGBT+ residentes em zonas de vulnerabilidade da cidade de São Paulo, principalmente na periferia da Zona Sul. O **Projeto “Ocupa Gaba” (Gaba Music)** agencia, no distrito do Jabaquara e por meio da produção musical e cultural, um espaço de fortalecimento e troca entre artistas negros, indígenas, LGBTQIAPN+, mulheres e empreendedores locais. O **Projeto “Para Onde Voam os Pássaros, Os Pássaros Voam?” (Cia de Artes Decálogo Jalc)** agencia, no distrito do Jardim Ângela e por meio da intersecção entre cultura, meio

ambiente e desenvolvimento sustentável, uma residência artística urbana para a população de 60 anos ou mais. O Projeto **“Quilombo, Quebrada: Cohab é Cultura” (Espaço Cultural Cachoeiras)** agencia, na Cohab Raposo Tavares, o Espaço Cultural Cachoeiras no qual se realiza a luta por reconhecimento e valorização da cultura afro-brasileira. O Projeto **“Quilombo Seu Gustavo” (Ujima Povo Preto)** agencia, na favela do Buracão na Cidade Tiradentes, um espaço cultural e educacional para a valorização, o resgate e a construção da identidade da cultura negra, principalmente a partir do fortalecimento da autoestima das crianças. O Projeto **“Espaço Cultural” (Rede Cultural Anhanguera)** agencia, no distrito de Anhanguera, o Espaço Cultural Morro Doce a partir do qual se realiza agenciamentos para a articulação de rede voltada para novas formas de agir e se agrupar através de oficinas formativas e de vivências de arte e cultura audiovisual. O Projeto **“Repórter da Quebrada - Gerações Periféricas Conectadas” (Periferia em Movimento)** agencia, no extremo sul da cidade de São Paulo, o jornalismo de quebrada realizado por adolescentes, jovens, pessoas adultas e idosas que se tornam repórteres da quebrada formados na mescla entre autocohecimento, técnicas jornalísticas e abordagens temáticas para atuar na visibilização de saberes periférico-ancestrais e seus aspectos de raça, classe, gênero, sexualidade e território. O Projeto **“A Poesia é Compromisso” (Slam do 13)** agencia, no Terminal Santo Amaro e em escolas da zona sul da cidade de São Paulo, batalhas de poesia e produção e comercialização de livros pelo selo “De mão em mão”. O Projeto **“Na Asa do Vento: Com Quantos Atos se Faz Uma Memória?” (Ocupação Cultural CDC Vento Leste)** agencia, no Jardim Triana na zona leste da cidade de São Paulo, ocupação cultural CdC Vento Leste práticas artísticas, esportivas, pedagógicas, festas comunitárias com a fixação de obra de arte para perenizar a memória de referências e personalidades populares. O Projeto **“HÁ 10 ANOS COLORINDO O CÉU DA ZONA LESTE” (Coletivo Acuenda)** agencia, no Jardim Romano na zona leste da cidade de São Paulo, o Mapeamento e Articulação de Artistas Drags (M.A.P.A D), oficinas de canto e clown, curso drag, ação cultural Cabaret D’água, mostra ZLGBT+ e Concurso Drag D’água com pessoas pretas, periféricas e LGBTQIAPN+. O Projeto **“AQUILOMBANDO NO QUILOMBO DA PARADA” (Coletivo Cultural Esperança Garcia)**

agencia, na comunidade Estância Jaraguá em Morro de Taipas, um lugar de ancestralidades, proposições e ações de protagonismo e empoderamento de jovens por meio de oficinas com mediação em escrita e leitura, a criação de Fanzine, o Breaking/Hip-Hop e a educação socioambiental. O **Projeto “DO LADO DE DENTRO - A periferia dentro da periferia” (BATAKERÊ)** agencia, na comunidade Santa Inês no Ermelino Matarazzo na zona leste da cidade de São Paulo, o Centro de Cultura e Arte Batakerê no qual se realizam encontros artísticos-culturais entre artistas, ativistas, educadores e educandos em torno da cultura popular afro-brasileira, partilha de memórias e saberes, valorização da infância, respeito à terceira idade, bem estar, saúde mental e autoestima preta e periférica. O **Projeto “Canto para Reagir ao Banzo” (Grupo Teatral Negro Sim)** agencia, no distrito Raposo Tavares, ações culturais, de cuidado e de promoção de saúde mental da população negra e periférica. O **Projeto “Da Divinéia ao Pavilhão 9: Corpografias Audiografadas da Prisão” (Espaço Memória Carandiru)** agencia o Espaço Memória Carandiru para ações interdisciplinares de pesquisa, conservação, produção, coleção e exposição gratuita sobre sobreviventes do Massacre do Carandiru e/ou pessoas egressas da Penitenciária Feminina da Capital e Penitenciária Feminina de Santana criando pontes com a sociedade civil rumo à construção de um mundo abolicionista e sem prisões. O **Projeto “Cidade dos Bantus” (Comunidade Angolana)** agencia a Feira Angolana da Comunidade do Brás para proporcionar encontros, vivências e reflexões sobre a arte e a cultura africana, principalmente de Angola. O **Projeto “Cine Campinho - Periferia na Tela” (Cine Campinho)** agencia, no Jardim Bandeirantes, na zona leste da cidade de São Paulo, circuito audiovisual periférico no campinho e itinerante, articulado com premiação das iniciativas culturais e realização de documentário. O **Projeto “Circo(ito) de Québra” (Coletivo Circo de Québra)** agencia, nas vielas e escadões em periferias de São Paulo, mapeamento de coletivos culturais para propor parcerias com o intuito de viabilizar e fomentar a realização de ações de arte e cultura tendo o circo como principal agente. O **Projeto “Diversidade e Equidade Intergeracional” (Espaço Cultural Cine Quebrada)** agencia, na Cohab Juscelino Kubitschek, o Espaço Cultural Cine Quebrada, instalado em uma escola pública desativada, para a integração de educação com cultura, ar-

ticulando pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica usando a arte, educação e o esporte, como ferramentas de transformação e engajamento. O **Projeto “HIP-HOP 40 ANOS BRASIL” (Casa de Hip-Hop Centro)** agencia a Casa de Hip-Hop Centro para a formação técnica, específica em cada elemento da Cultura Hip-Hop – DJ, MC, Graffiti e BREAKING - a fim de aprimorar o conhecimento, desenvolver habilidades técnicas, performances, qualificação, acessar saberes e profissionalizar os meios de produção e criatividade para o mercado de trabalho/entretenimento cultural. O **Projeto “Kombi Cultural e a Caravana Cordelista” (Cia. Teatro do Acaso)** agencia a Kombi Cultural para promover a acessibilidade cultural a locais menos favorecidos economicamente em atividades desenvolvidas de forma gratuita em diferentes locais da cidade. O **Projeto: “Terreno fértil para as sementes do futuro: Distrito Cultural Love CT.” (Coletivo Love CT)** agencia, na Cohab Prestes Maia e demais bairros do distrito de Cidade Tiradentes, espaço seguro de convivência e de incentivo ao desenvolvimento infanto juvenil por meio da pedagogia multicultural do skate fortalecendo os laços dos(das) beneficiários(as) com seu território.

Nos agenciamentos territoriais presentes nessa pequena amostra não representativa de projetos da 8ª edição do PFCP de 2023 nota-se a recorrência de ações coletivas realizadas por agentes que se articulam nos bairros periféricos da cidade de São Paulo. Esses projetos criam, nesses bairros, condições bastante férteis para o florescimento da participação popular, democrática e cidadã que pode ser mobilizada na elaboração e implementação de planos de bairros periféricos conforme definições do PDE do MSP. Assim, tanto os projetos do PFCP quanto esses planos compõem um “desenho participativo de baixo para cima”, conforme denominação de Leonardo Avritzer (2008). Desse desenho podem surgir novos desígnios sociais emancipadores para os bairros periféricos onde novos modos de vivência e convivência possam se expressar em escrituras territoriais.

Considerações finais

Ao longo deste texto, analisamos o papel do Programa de Fomento à Cultura da Periferia (PFCP) como uma estratégia sig-

nificativa para promover a gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo (MSP). O modelo de gestão participativa do PFCP, ancorado em práticas territoriais e culturais, revela-se uma oportunidade crucial para incluir as populações periféricas nos processos decisórios que moldam suas realidades socioespaciais.

Observamos que o PFCP, ao financiar projetos propostos por coletivos artísticos e culturais, contribui diretamente para a construção de planos de bairros periféricos que respondem de forma mais adequada às demandas locais. Esses planos não apenas fortalecem a economia local e estimulam a produção cultural, mas também favorecem a preservação da memória e identidade dos bairros, promovendo a valorização do patrimônio imaterial e das manifestações culturais populares.

A incorporação desse modelo participativo no âmbito da gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP, embora ainda limitada, demonstra ser um caminho viável para superar as práticas excludentes e antidemocráticas que historicamente têm caracterizado a administração pública na cidade de São Paulo. O sucesso das iniciativas financiadas pelo PFCP exemplifica como a articulação de diferentes agentes e territórios pode gerar processos de transformação social, cultural e política.

Para que a democracia seja realmente efetiva e abrangente, é fundamental que ela se expanda para além dos limites institucionais tradicionais, englobando as práticas cotidianas e os saberes dos “sujeitos periféricos” que vivem e atuam nas áreas mais vulneráveis da cidade. A experiência do PFCP revela que é possível, e necessário, integrar diferentes formas de participação na gestão da cidade, criando mecanismos que potencializem a voz e a atuação daqueles que foram historicamente marginalizados.

Assim, o texto propõe que a gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e do PDE do MSP deve não apenas se inspirar no modelo do PFCP, mas também adotar práticas que fortaleçam a participação cidadã de maneira contínua, inclusiva e transformadora. Essa abordagem pode contribuir para uma cidade mais justa e igualitária, onde todos os cidadãos tenham a oportunidade de influenciar as políticas que afetam suas vidas

cotidianas, refletindo um verdadeiro compromisso com a construção de uma sociedade democrática.

Referências bibliográficas

ALVES, Katia; FERRARI, Fernando; LUANDO, Luan. Nós por nós – Rede Popular de Cultura de M’Boi Campo Limpo. In: FÓRUM DE CULTURA DA ZONA LESTE. Nenhum passo atrás. São Paulo: Fórum de Cultura da Zona Leste/Forma Certa Gráfica Digital, 2019, p. 44-46.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, junho 2008, p. 43-64.

BRASIL. Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

CARVALHO, Luciano. TONOMAPA – levante cultural leste. In: FÓRUM DE CULTURA DA ZONA LESTE. Nenhum passo atrás. São Paulo: Fórum de Cultura da Zona Leste/Forma Certa Gráfica Digital, 2019, p. 34-38.

CASTELLS, Manuel. Ruptura - a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

D’ANDREA, Tiarajú Pablo. A formação dos sujeitos periféricos: cultura e política na periferia de São Paulo. Tese de doutorado (Sociologia). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

DELEUZE, Gilles; GUATARRI, Félix. Mil platôs – capitalismo e esquizofrenia – vol. 5 (tradução de Peter Pál Pelbart e Janice Caiafa). São Paulo: Ed. 34, 1997.

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – PMS. Lei Municipal 16.050/2014 (Plano Diretor Estratégico).

RAIMUNDO, Sílvia Lopes. Salve quebradas! Defendendo o óbvio: a lei de fomento à cultura das periferias. In: Anais do XV Simpósio Nacional de Geografia Urbana - XV SIMPURB, 2017.

RAIMUNDO, Sílvia Lopes. A Lei de Fomento à Cultura da Periferia: práticas de luta e obviedades de uma cidade em xeque. In: FÓRUM DE CULTURA DA ZONA LESTE. Nenhum passo atrás. São Paulo: Fórum de Cultura da Zona Leste/Forma Certa Gráfica Digital, 2019, p. 58-63.

RANCIÈRE, Jacques. O ódio à democracia. São Paulo: Boitempo, 2014.

SADER, Eder. Quando novos personagens entraram em cena – experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo – 1970-1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SORÓ, José. Nossa teoria é a prática. In: FÓRUM DE CULTURA DA ZONA LESTE. Nenhum passo atrás. São Paulo: Fórum de Cultura da Zona Leste/Forma Certa Gráfica Digital, 2019, p. 40-43.

Anexo

Quadro 1 - Alinhamentos Entre os Objetivos dos Planos de Bairro Segundo o PDE do MSP e de Projetos Financiados pelo PFCP da 8ª Edição de 2023 Selecionados para Análise

Objetivos dos planos de bairro conforme Artigo 350 do PDE do MSP	Projetos financiados pelo PFCP na 8ª edição de 2023 Selecionados para Análise ⁵
II - fortalecer a economia local e estimular as oportunidades de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> - MBA`EMO PARÁ CUNHAGUE JAPOVA`EGUE (Artesãs Itawera) - O Close e o Corre Resistência e Arte LGBT+ Periférica (SM Crew) - Ocupa Gaba (Gaba Music) - Espaço Cultural (Rede Cultural Anhanguera) - A Poesia é Compromisso (Slam do 13) - HÁ 10 ANOS COLORINDO O CÉU DA ZONA LESTE (Coletivo Acuenda) - Cidade dos Bantus (Comunidade Angolana) - Diversidade e Equidade Intergeracional (Espaço Cultural Cine Quebrada) - HIP-HOP 40 ANOS BRASIL (Casa de Hip-Hop Centro)
IV - levantar as necessidades locais por equipamentos públicos, sociais e de lazer	<ul style="list-style-type: none"> - Cultura Marginal (Mediadores de leitura Biblioteca comunitária EJAAC) - Morada Jaraguá OKENOZUNE (Coletivo matriarcal pan-africanista Yaa Asantewaa) - O Close e o Corre Resistência e Arte LGBT+ Periférica (SM Crew) - Ocupa Gaba (Gaba Music) - Quilombo, Quebrada: Cohab é Cultura (Espaço Cultural Cachoeiras) - Quilombo Seu Gustavo (Ujima Povo Preto) - Espaço Cultural (Rede Cultural Anhanguera) - Na Asa do Vento: Com Quantos Atos se Faz Uma Memória? (Ocupação Cultural CDC Vento Leste) - HÁ 10 ANOS COLORINDO O CÉU DA ZONA LESTE (Coletivo Acuenda) - AQUILOMBANDO NO QUILOMBO DA PARADA (Coletivo Cultural Esperança Garcia) - DO LADO DE DENTRO - A periferia dentro da periferia (BATAKERÊ) - Canto para Reagir ao Banzo (Grupo Teatral Negro Sim) - “Da Divinéia ao Pavilhão 9: Corpografias Audiografadas da Prisão” (Espaço Memória Carandiru) - Cine Campinho - Periferia na Tela (Cine Campinho) - Diversidade e Equidade Intergeracional (Espaço Cultural Cine Quebrada) - HIP-HOP 40 ANOS BRASIL (Casa de Hip-Hop Centro) - Kombi Cultural e a Caravana Cordelista (Cia. Teatro do Acaso) - “Terreno fértil para as sementes do futuro: Distrito Cultural Love CT.” (Coletivo Love CT)

⁵ Foram mantidas as grafias utilizadas nos títulos dos projetos.

<p>VI - identificar as manifestações artísticas e culturais, a fim de fomentar a preservação da memória dos bairros, as identidades culturais e geográficas, bem como apoiar a preservação do patrimônio imaterial</p>	<ul style="list-style-type: none"> - MBA`EMO PARÁ CUNHAGUE JAPOVA`EGUE (Artesãs Itawera) - O Close e o Corre Resistência e Arte LGBT+ Periférica (SM Crew) - Ocupa Gaba (Gaba Music) - Para Onde Voam os Pássaros, Os Pássaros Voam? (Cia de Artes Decalogo Jalc) - Quilombo, Quebrada: Cohab é Cultura (Espaço Cultural Cachoeiras) - Quilombo Seu Gustavo (Ujima Povo Preto) - Espaço Cultural (Rede Cultural Anhanguera) - Repórter da Quebrada - Gerações Periféricas Conectadas (Periferia em Movimento) - A Poesia é Compromisso (Slam do 13) - Na Asa do Vento: Com Quantos Atos se Faz Uma Memória? (Ocupação Cultural CDC Vento Leste) - HÁ 10 ANOS COLORINDO O CÉU DA ZONA LESTE (Coletivo Acuenda) - AQUILOMBANDO NO QUILOMBO DA PARADA (Coletivo Cultural Esperança Garcia) - DO LADO DE DENTRO - A periferia dentro da periferia (BATAKERÊ) - Canto para Reagir ao Banzo (Grupo Teatral Negro Sim) - “Da Divinéia ao Pavilhão 9: Corpografias Audiografadas da Prisão” (Espaço Memória Carandiru) - Cidade dos Bantus (Comunidade Angolana) - Cine Campinho - Periferia na Tela (Cine Campinho) - Circo(ito) de Québra (Coletivo Circo de Québra) - Diversidade e Equidade Intergeracional (Espaço Cultural Cine Quebrada) - HIP-HOP 40 ANOS BRASIL (Casa de Hip-Hop Centro) - Kombi Cultural e a Caravana Cordelista (Cia. Teatro do Acaso) - “Terreno fértil para as sementes do futuro: Distrito Cultural Love CT.” (Coletivo Love CT)
--	--

Quadro 2 - Alinhamentos Entre os Propostas de Melhoramentos que Podem ser Incluídas nos Planos de Bairro Segundo o PDE do MSP e os Projetos Financiados pelo PFCP da 8ª Edição de 2023

Propostas de melhoramentos que podem ser incluídos em planos de bairro conforme Artigo 351 do PDE do MSP	Projetos financiados pelo PFCP na 8ª edição de 2023 ¹
II - a oferta e o funcionamento de equipamentos urbanos e sociais de saúde, educação, cultura, esporte, lazer e assistência social, entre outros, adequados às necessidades dos moradores de cada bairro	<ul style="list-style-type: none"> - Cultura Marginal (Mediadores de leitura Biblioteca comunitária EJAAC) - Morada Jaraguá OKENOZUNE (Coletivo matriarcal panafri-canista Yaa Asantewaa) - Ocupa Gaba (Gaba Music) - Quilombo, Quebrada: Cohab é Cultura (Espaço Cultural Cachoeiras) - Espaço Cultural (Rede Cultural Anhanguera) - Na Asa do Vento: Com Quantos Atos se Faz Uma Memória? (Ocupação Cultural CDC Vento Leste) - HÁ 10 ANOS COLORINDO O CÉU DA ZONA LESTE (Coletivo Acueda) - AQUILOMBANDO NO QUILOMBO DA PARADA (Coletivo Cultural Esperança Garcia) - DO LADO DE DENTRO - A periferia dentro da periferia (BATAKERÊ) - Canto para Reagir ao Banzo (Grupo Teatral Negro Sim) - “Da Divinéia ao Pavilhão 9: Corpografias Audiografadas da Prisão” (Espaço Memória Carandiru) - Cine Campinho - Periferia na Tela (Cine Campinho) - Diversidade e Equidade Intergeracional (Espaço Cultural Cine Quebrada) - HIP-HOP 40 ANOS BRASIL (Casa de Hip-Hop Centro) - Kombi Cultural e a Caravana Cordelista (Cia. Teatro do Aca-so) - “Terreno fértil para as sementes do futuro: Distrito Cultural Love CT.” (Coletivo Love CT)

¹ Foram mantidas as grafias utilizadas nos títulos dos projetos.

<p>VI - identificar as manifestações artísticas e culturais, a fim de fomentar a preservação da memória dos bairros, as identidades culturais e geográficas, bem como apoiar a preservação do patrimônio imaterial</p>	<ul style="list-style-type: none"> - MBA`EMO PARÁ CUNHAGUE JAPOVA`EGUE (Artesãs Itawera) - Cultura Marginal (Mediadores de leitura Biblioteca comunitária EJAAC) - Morada Jaraguá OKENOZUNE (Coletivo matriarcal panafricanista Yaa Asantewaa) - O Close e o Corre Resistência e Arte LGBT+ Periférica (SM Crew) - Ocupa Gaba (Gaba Music) - Para Onde Voam os Pássaros, Os Pássaros Voam? (Cia de Artes Decalogo Jalc) - Quilombo, Quebrada: Cohab é Cultura (Espaço Cultural Cachoeiras) - Quilombo Seu Gustavo (Ujima Povo Preto) - Espaço Cultural (Rede Cultural Anhanguera) - Repórter da Quebrada - Gerações Periféricas Conectadas (Periferia em Movimento) - A Poesia é Compromisso (Slam do 13) - Na Asa do Vento: Com Quantos Atos se Faz Uma Memória? (Ocupação Cultural CDC Vento Leste) - HÁ 10 ANOS COLORINDO O CÉU DA ZONA LESTE (Coletivo Acuenda) - AQUILOMBANDO NO QUILOMBO DA PARADA (Coletivo Cultural Esperança Garcia) - DO LADO DE DENTRO - A periferia dentro da periferia (BATAKERÊ) - Canto para Reagir ao Banzo (Grupo Teatral Negro Sim) - “Da Divinéia ao Pavilhão 9: Corpografias Audiografadas da Prisão” (Espaço Memória Carandiru) - Cidade dos Bantus (Comunidade Angolana) - Cine Campinho - Periferia na Tela (Cine Campinho) - Circo(ito) de Québra (Coletivo Circo de Québra) - Diversidade e Equidade Intergeracional (Espaço Cultural Cine Quebrada) - HIP-HOP 40 ANOS BRASIL (Casa de Hip-Hop Centro) - Kombi Cultural e a Caravana Cordelista (Cia. Teatro do Aca-so) - “Terreno fértil para as sementes do futuro: Distrito Cultural Love CT.” (Coletivo Love CT)
--	---

<p>XIII - a proteção, recuperação e valorização do patrimônio histórico, cultural, religioso e ambiental</p>	<ul style="list-style-type: none"> - MBA`EMO PARÁ CUNHAGUE JAPOVA`EGUE (Artesãs Itawera) - Cultura Marginal (Mediadores de leitura Biblioteca comunitária EJAAC) - Morada Jaraguá OKENOZUNE (Coletivo matriarcal panafricanista Yaa Asantewaa) - O Close e o Corre Resistência e Arte LGBT+ Periférica (SM Crew) - Ocupa Gaba (Gaba Music) - Para Onde Voam os Pássaros, Os Pássaros Voam? (Cia de Artes Decalogo Jalc) - Quilombo, Quebrada: Cohab é Cultura (Espaço Cultural Cachoeiras) - Quilombo Seu Gustavo (Ujima Povo Preto) - Espaço Cultural (Rede Cultural Anhanguera) - Repórter da Quebrada - Gerações Periféricas Conectadas (Periferia em Movimento) - A Poesia é Compromisso (Slam do 13) - Na Asa do Vento: Com Quantos Atos se Faz Uma Memória? (Ocupação Cultural CDC Vento Leste) - HÁ 10 ANOS COLORINDO O CÉU DA ZONA LESTE (Coletivo Acuenda) - AQUILOMBANDO NO QUILOMBO DA PARADA (Coletivo Cultural Esperança Garcia) - DO LADO DE DENTRO - A periferia dentro da periferia (BATAKERÊ) - Canto para Reagir ao Banzo (Grupo Teatral Negro Sim) - Cidade dos Bantus (Comunidade Angolana) - Cine Campinho - Periferia na Tela (Cine Campinho) - Circo(ito) de Quêbra (Coletivo Circo de Quêbra) - Diversidade e Equidade Intergeracional (Espaço Cultural Cine Quebrada) - HIP-HOP 40 ANOS BRASIL (Casa de Hip-Hop Centro) - Kombi Cultural e a Caravana Cordelista (Cia. Teatro do Aca-so) - "Terreno fértil para as sementes do futuro: Distrito Cultural Love CT." (Coletivo Love CT)
--	---

<p>XV - os espaços públicos adequados a encontros e à convivência social</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cultura Marginal (Mediadores de leitura Biblioteca comunitária EJAAC) - Morada Jaraguá OKENOZUNE (Coletivo matriarcal panafrikanista Yaa Asantewaa) - Ocupa Gaba (Gaba Music) - Quilombo, Quebrada: Cohab é Cultura (Espaço Cultural Cachoeiras) - Espaço Cultural (Rede Cultural Ananguera) - Na Asa do Vento: Com Quantos Atos se Faz Uma Memória? (Ocupação Cultural CDC Vento Leste) - HÁ 10 ANOS COLORINDO O CÉU DA ZONA LESTE (Coletivo Acuenda) - AQUILOMBANDO NO QUILOMBO DA PARADA (Coletivo Cultural Esperança Garcia) - DO LADO DE DENTRO - A periferia dentro da periferia (BATAKERÊ) - Canto para Reagir ao Banzo (Grupo Teatral Negro Sim) - Cidade dos Bantus (Comunidade Angolana) - Cine Campinho - Periferia na Tela (Cine Campinho) - Circo(ito) de Québra (Coletivo Circo de Québra) - Diversidade e Equidade Intergeracional (Espaço Cultural Cine Quebrada) - HIP-HOP 40 ANOS BRASIL (Casa de Hip-Hop Centro) - Kombi Cultural e a Caravana Cordelista (Cia. Teatro do Aca-so) - “Terreno fértil para as sementes do futuro: Distrito Cultural Love CT.” (Coletivo Love CT)
--	---

Fortalecendo a Governança Metropolitana frente à Mudança Climática: o caso do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (RMSP)

Angélica Tanus Benatti Alvim
Andresa Lêdo Marques
Pedro Roberto Jacobi

Introdução

As mudanças climáticas, causadas principalmente pelas atividades humanas e pelo aumento das emissões de gases de efeito estufa, afetam fortemente as áreas urbanas, que são simultaneamente grandes emissoras e vulneráveis aos seus impactos. No Brasil, a vulnerabilidade é maior nas áreas metropolitanas, onde se sobrepõem desafios socioambientais e econômicos (Nobre et al., 2011). Essa realidade destaca a importância de uma abordagem multi-escalar no planejamento urbano para enfrentar os desafios climáticos.

Apesar de existirem instrumentos de planejamento e políticas públicas nas escalas federal, regional e local, ainda prevalece no Brasil uma visão fragmentada que dificulta uma resposta coesa aos problemas que ultrapassam fronteiras municipais, especialmente em crises climáticas. Contudo, algumas iniciativas pontuais, ligadas a redes transnacionais, mostram o potencial de articulação intergovernamental para enfrentar questões climáticas (Macedo, 2017).

Este artigo¹ analisa o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, um organismo de colaboração intermunicipal que, apesar

¹ Este artigo é parte das reflexões da pesquisa “Cidade, Infraestrutura e Adaptação às Mudanças Climáticas (CIAM CLIMA)” financiada pelo CNPq e Fundo Mackpesquisa.

de desafios na implementação, promove políticas públicas integradas. A pesquisa, baseada em análise bibliográfica, documental e entrevistas, investiga como o Consórcio do ABC tem integrado a adaptação climática em seu planejamento, destacando a importância da cooperação intermunicipal para aumentar a capacidade de resposta dos municípios. As entrevistas com líderes do Consórcio revelam os desafios de adesão voluntária dos municípios e dificuldades na execução de planos como o Plano de Ação Climática.

O artigo está estruturado em quatro partes: uma síntese das políticas urbanas e climáticas no Brasil no Estado de São Paulo; a importância da governança metropolitana e multiescalar; o estudo de caso do Consórcio e o Plano de Adaptação do ABC, e, finalmente, os desafios de implementação do plano com foco na integração de políticas urbanas e regionais, governança colaborativa e participação social.

Integração das Políticas Urbanas e Climáticas no Brasil e o Papel dos Consórcios Intermunicipais

A mudança climática é um fenômeno global que afeta diretamente áreas metropolitanas, caracterizadas por densas populações e infraestruturas complexas, tornando-as particularmente vulneráveis a eventos climáticos extremos, como inundações, ondas de calor e tempestades severas. Com o crescimento urbano acelerado, os desafios climáticos se entrelaçam com as dinâmicas urbanas, impactando diretamente as infraestruturas e os sistemas socioeconômicos (IPCC, 2014, 2018). Esses impactos não respeitam fronteiras municipais, exigindo abordagens coordenadas e regionais, especialmente em áreas como bacias hidrográficas, onde enchentes intensas requerem respostas integradas.

Embora a literatura reconheça a necessidade de uma abordagem multiescalar para enfrentar as mudanças climáticas, muitas políticas públicas ainda focam em soluções locais, ignorando as interdependências e desigualdades entre os municípios (Dinshaw; Lane; Elias-Trostmann, 2017; Shi, 2019; Marques,

2024). Como os recursos e capacidades variam significativamente entre as cidades, é essencial criar redes regionais de cooperação para equalizar os recursos de planejamento e garantir uma resposta mais eficaz.

Shi (2019) destaca que as limitações da adaptação em nível local incluem altos custos, falta de acesso a dados e conhecimento técnico. Enquanto cidades maiores, localizadas em áreas metropolitanas, têm mais recursos para desenvolver ações de resiliência, as cidades menores, situadas nas franjas metropolitanas, enfrentam desafios maiores, decorrentes da falta de recursos técnicos e financeiros (Jacobi et al., 2022).

Para enfrentar esses desafios, é essencial uma governança que transcenda as fronteiras municipais, promovendo a cooperação intermunicipal. Essa forma de governança permite a coordenação de esforços, otimização de recursos e implementação de políticas públicas integradas para mitigar e adaptar-se às mudanças climáticas (Dinshaw et al., 2017; Elmqvist et al., 2019; Marques, 2024).

O Brasil, responsável por cerca de 2,5% das emissões globais de gases de efeito estufa, enfrenta desafios agravados pela rápida urbanização e expansão desordenada das áreas urbanas (European Commission, 2024). Os impactos dos extremos climáticos, como enchentes, deslizamentos e queimadas, vêm se ampliando rapidamente. Embora o país tenha assumido compromissos internacionais, como o Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris, a implementação de políticas públicas voltadas à adaptação climática encontra barreiras exacerbadas pela fragmentação institucional entre os diferentes níveis de governo.

A Constituição Federal de 1988 incentiva a cooperação intermunicipal por meio de dispositivos de gestão regional (artigo 225), porém a descentralização administrativa com fortalecimento municipal resultou em abordagens fragmentadas na gestão dos desafios climáticos (Alvim, 2019; Macedo, 2017). Embora o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) possuam princípios para promover uma governança mais integrada, obstáculos como a falta de coordenação entre municípios, a resistência política e a escassez de recursos técnicos e financeiros limitam a eficácia das respostas

climáticas. Sem articulação entre os níveis federal, estadual e municipal, muitos municípios atuam isoladamente, sem os recursos necessários para lidar com questões complexas relacionadas à crise climática.

Nesse cenário, os consórcios intermunicipais emergem como uma alternativa promissora para fortalecer a governança ambiental compartilhada, facilitando a cooperação entre os municípios. A Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) estabelece as bases para essa colaboração, permitindo que diferentes entes federativos trabalhem juntos na gestão de interesses comuns, como saneamento, mobilidade e meio ambiente. Essa forma de governança é essencial para enfrentar desafios climáticos que frequentemente transcendem os limites administrativos de uma única cidade.

A governança intermunicipal permite otimizar recursos, compartilhar infraestrutura e implementar políticas de mitigação e adaptação climática de forma coordenada, aumentando a capacidade de resposta dos municípios. Dessa forma, amplia-se a capacidade de articular políticas e ações conjuntas ampliando as sinergias entre os municípios. Em um contexto de mudanças climáticas, essa coordenação é essencial para garantir que as ações de mitigação e adaptação sejam sustentáveis e articuladas. A literatura reforça a importância de uma abordagem multiescalar que considere as interdependências entre os níveis local, regional e nacional, e que alinhe as iniciativas regionais com diretrizes nacionais e internacionais (Sotto et al., 2019; Shi, 2019; Marques, 2024).

Portanto, a governança intermunicipal, promovida pelos consórcios públicos, oferece uma estrutura institucional flexível e adaptável para coordenar ações multiescalares. Ao facilitar a integração entre municípios e alinhar suas ações com políticas nacionais e internacionais, os consórcios tornam-se uma ferramenta importante para enfrentar os desafios climáticos e promover caminhos em direção a um desenvolvimento urbano mais resiliente.

No contexto da RMSP, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC é um exemplo de como a cooperação regional pode contribuir significativamente para a resiliência climática. Atuando em uma das regiões mais industrializadas e urbanizadas do Brasil,

o Consórcio desenvolve políticas integradas nas áreas de mobilidade, saneamento e desenvolvimento urbano sustentável, buscando alinhar as necessidades locais com diretrizes climáticas de escala regional e global. A partir dessa colaboração, a região do Grande ABC tem conseguido avançar em medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, mostrando o potencial dos consórcios intermunicipais como modelo de governança capaz de lidar com os desafios ambientais complexos que afetam regiões metropolitanas.

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC e o Plano de Ação de Enfrentamento às Mudanças Climáticas

As regiões metropolitanas representam uma forma espacial contemporânea que combina áreas urbanizadas, zonas agrícolas, áreas de preservação e espaços abertos, transcendendo a divisão tradicional entre rural e urbano, centro e periferia. Esses territórios, com suas interdependências ambientais e desafios de transições sustentáveis, ultrapassam as fronteiras político-administrativas municipais e demandam ação conjunta entre diferentes atores. Isso exige mudanças substanciais no planejamento e estudos aprofundados sobre a escala metropolitana e regional (Dinshaw; Lane; Elias-Trostmann, 2017; Elmqvist et al., 2019).

Na Região Metropolitana de São Paulo, estudos destacam a importância de uma visão regional e multiescalar para integrar políticas territoriais e estruturas de governança com a crise climática, ligando essas questões às desigualdades socioespaciais e ao enfraquecimento das políticas públicas brasileiras (Campeño Torres et al., 2020; Jacobi et al., 2022).

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC é uma experiência relevante de coordenação multissetorial, ordenamento territorial e promoção da governança compartilhada (Abascal; Bilbao, 2022). Esta experiência é particularmente relevante para enfrentar desafios como as mudanças climáticas, que requerem cooperação além das fronteiras municipais

A estrutura do Consórcio

Formado inicialmente pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, o Consórcio foi criado em dezembro de 1990 sob a liderança do prefeito de Santo André, Celso Daniel, o consórcio surgiu como resposta à reestruturação produtiva que afetou o polo industrial do Grande ABC nas décadas de 1980 e 1990 (Jacobi, 2001; Ferracini, 2013; Bresciani, 2013). A institucionalização do Consórcio, em conformidade com a Lei Federal nº 11.107/2005, possibilitou a formalização de ações, facilitando licitações e a captação de recursos (Ferracini, 2013). A principal fonte de financiamento são as contribuições dos municípios membros, além de repasses estaduais, federais e organismos internacionais.

As áreas de atuação incluem infraestrutura, saúde, educação, meio ambiente, segurança pública e desenvolvimento econômico. O Consórcio busca coordenar ações para atender às necessidades comuns dos municípios, facilitando a captação de recursos e fortalecendo políticas públicas regionais. A administração é composta por uma Assembleia Geral (prefeitos dos municípios), presidência e Secretaria Executiva.

Para cada projeto, são formados grupos de trabalho com técnicos das prefeituras e do Consórcio, nomeados pelos prefeitos, que tratam de temas como mobilidade, meio ambiente e gestão de riscos. As decisões são submetidas à aprovação da Assembleia de Prefeitos.

O Plano de Ação de Enfrentamento às Mudanças Climáticas do Grande ABC

A iniciativa do Plano de Ação de Enfrentamento às Mudanças Climáticas do Grande ABC começou em 2013, com a elaboração do primeiro Plano Plurianual (PPA) regional 2014-2017, que priorizou o desenvolvimento urbano e a gestão ambiental. O Plano foi desenvolvido pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC com apoio técnico do ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade) e publicado em 2016 (Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2016). Ele foi viabilizado por uma conjunção de fatores, como apoio político, problemas ambientais preexistentes

e potenciais benefícios econômicos de uma política climática (Bideux, 2022). O objetivo principal é mitigar os impactos das mudanças climáticas e adaptar a região às novas condições, integrando políticas de sustentabilidade nas práticas urbanas dos municípios que compõem o Consórcio.

O ICLEI, ao fornecer expertise técnica, utilizou a metodologia GreenClimateCities (GCC) para orientar o planejamento e implementação das políticas climáticas. Isso facilitou a integração das ações locais com os objetivos globais de sustentabilidade, promovendo a troca de experiências entre os municípios e oferecendo ferramentas de planejamento e monitoramento (ICLEI, 2016). O ICLEI também ajudou a mobilizar os sete municípios do Grande ABC a aderirem ao “Compacto de Prefeitos”, que exigiu a criação de um inventário de emissões e um plano de ação climática em três anos. O apoio incluiu oficinas e capacitações técnicas para assegurar que a região cumprisse os critérios do Compacto, promovendo estratégias de mitigação e adaptação.

Após a análise do inventário de emissões de GEE do Consórcio e discussões com stakeholders, quatro setores prioritários foram identificados: Energia, Transporte e mobilidade urbana, Resíduos e saneamento, e Desenvolvimento urbano sustentável e resiliente. As emissões são majoritariamente provenientes do setor de Transporte (60%), seguido por Energia Estacionária (27%) e Resíduos (13%). A intensa atividade industrial, o uso de veículos individuais e o transporte de cargas contribuem para o elevado consumo de energia e emissões no setor de transporte (Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2016).

Esses quatro setores prioritários desdobram-se em diretrizes e metas específicas, ilustradas no Quadro 01, que oferece uma síntese das ações propostas.

O Plano é uma iniciativa importante ao abordar as questões climáticas em uma região estratégica da RMSP, composta por cidades interconectadas. Essa sub-região, que inclui zonas de preservação ambiental, como a Área de Preservação e Recuperação dos Mananciais Billings, além de um parque industrial relevante, enfrenta o desafio de equilibrar a conservação ambiental com o desenvolvimento industrial, ressaltando a necessidade de ações coordenadas.

Quadro 1: Síntese das principais diretrizes, ações e metas do Plano de Ação Climática do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC

Setor	Principais Diretrizes	Principais Ações	Metas e Prazos
Energia	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento da eficiência energética em edifícios públicos e privados e na iluminação pública. - Promoção do uso de fontes de energia renováveis. 	<ul style="list-style-type: none"> - Modernização da iluminação pública para tecnologia LED. - Incentivos para instalação de sistemas de energias renováveis em residências e estabelecimentos comerciais e industriais. - Contratação de energia solar para instituições públicas. - Promoção de campanhas de educação sobre uso eficiente da energia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer metas de redução de consumo energético para cada cidade. - Desenvolvimento de estudos técnicos de viabilidade até 2020 para instalação de parque solar. - Criar proposta até o fim de 2018
Transporte e mobilidade urbana	<ul style="list-style-type: none"> - Reorganização dos serviços de transporte coletivo. - Ampliação do sistema viário prioritário para transporte coletivo. - Monitoramento da infraestrutura e controle operacional. - Capacitação dos agentes públicos de mobilidade urbana visando a ótica ambiental e de baixo carbono. 	<ul style="list-style-type: none"> - Implantação de corredores BRT e sistemas de compartilhamento de veículos elétricos. - Desenvolvimento de ciclovias. - Aumento do uso de biodiesel e etanol na frota de ônibus e veículos das prefeituras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar estudo de viabilidade técnica para ciclovias até 2020. - Elaborar de estudo de viabilidade técnica de sistema de compartilhamento de veículos elétricos até 2019 - Análise do percentual de biodiesel no diesel dos veículos da frota de transporte urbano do ABC até 2018

Resíduos Sólidos e Saneamento	<ul style="list-style-type: none"> - Promoção de coleta seletiva e reciclagem. - Gestão e minimização de emissões de GEE dos resíduos. - Informação e sensibilização sobre segregação de resíduos e reciclagem. 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementação de tecnologias de geração de energia a partir de biogás nos aterros. - Elaboração de um Plano Intermunicipal de Saneamento. - Elaborar Plano Intermunicipal de Saneamento 	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer equipe de trabalho para desenvolver projetos de captação a biogás nas Estação de Tratamento de Efluentes (ETEs); até o final segundo semestre de 2018 - Criar projetos pilotos; até o fim de 2020; - Executar projetos pilotos, a partir de 2021 - Desenvolver proposta de trabalho até junho de 2018
Desenvolvimento Urbano Sustentável e Resiliente	<ul style="list-style-type: none"> - Adoção de padrões construtivos sustentáveis e uso de infraestrutura verde. - Controle da expansão urbana e assentamentos precários - Implementação de planos diretores ambientalmente adequados. - Promoção de políticas de desenvolvimento econômico regional que considerem a sustentabilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudos para a criação de um sistema intermunicipal de áreas verdes. - Implementação de um Sistema Integrado de Alerta e Monitoramento de Riscos. - Elaboração de um Plano de Turismo Sustentável na APRM - Adotar uma política regional de desenvolvimento econômico e de controle do tipo de atividades econômicas (logística e indústrias) - Criar um Fundo Regional específico para adoção de ações do Plano de Enfrentamento às Mudanças Climáticas 	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar levantamentos e estudos de viabilidade para a criação de um Fundo Regional de Enfrentamento às Mudanças Climáticas até dezembro de 2018. - Organizar e integrar dados já existentes até dezembro de 2017; - Facilitar o acesso e interpretação de conteúdos técnicos para a elaboração de Planos Diretores até junho de 2018.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Consórcio Intermunicipal Grande ABC (2016)

O documento trata da redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) e do fortalecimento da resiliência climática. No entanto, há uma ênfase maior na mitigação das emissões de GEE, enquanto as diretrizes para adaptação e construção de resiliência climática são abordadas com menos detalhe. Um exemplo no setor de “Transporte e Mobilidade” é que muitos projetos ainda focam na construção de viadutos e duplicação de vias. Embora haja avanços, como a priorização do transporte público, os projetos poderiam ser mais ambiciosos e integrados. A inclusão de caminhabilidade, ciclovias e infraestrutura verde teria ampliado a visão de transformação territorial.

Desafios da Governança Colaborativa no Consórcio Intermunicipal e o Futuro Frente às Mudanças Climáticas

A coordenação de políticas públicas entre municípios com diferentes prioridades e capacidades administrativas continua sendo um dos principais desafios enfrentados pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC. As divergências entre os municípios quanto às capacidades técnicas e financeiras complicam a execução de políticas regionais, criando desequilíbrios que afetam a implementação de iniciativas climáticas e de sustentabilidade (Jacobi et al., 2022). Esse contexto torna ainda mais necessário um modelo de governança colaborativa que consiga superar essas barreiras e alinhar as diferentes necessidades e recursos disponíveis entre os municípios.

Entrevistas com gestores do Consórcio reforçam que essa desigualdade entre os municípios é uma barreira constante. A falta de uma estrutura de governança colaborativa mais robusta e institucionalizada contribui para a fragmentação das políticas, uma vez que o Consórcio não possui poder legislativo próprio e depende das vontades políticas dos municípios membros (Bideux, 2022). Isso resulta em conflitos de prioridades, levando a esforços fragmentados que muitas vezes comprometem a eficiência das ações. A complexidade de articular diferentes interesses e capacidades faz com que o planejamento regional perca

força e as ações sejam desarticuladas, especialmente em temas relacionados ao enfrentamento das mudanças climáticas.

Os principais desafios identificados na pesquisa são:

1. Falta de governança institucionalizada: A ausência de uma estrutura de governança robusta e formalizada é o maior desafio enfrentado pelo Consórcio. Sem poder legislativo próprio, o Consórcio depende da cooperação voluntária dos municípios, o que limita sua capacidade de implementar e fazer cumprir políticas regionais. Isso gera um processo de governança fragmentada. As entrevistas revelam que essa ausência de governança formalizada afeta diretamente a capacidade do Consórcio de coordenar ações de forma integrada entre os municípios, o que enfraquece a governança intermunicipal e compromete o planejamento a longo prazo.
2. Desigualdade entre os municípios: A desigualdade entre os municípios, especialmente em suas capacidades técnicas e financeiras, é um desafio. Municípios menores, como Rio Grande da Serra, têm menos recursos para enfrentar questões complexas de planejamento urbano e climático, enquanto municípios maiores, como Santo André e São Bernardo, assumem a liderança. O consórcio intermunicipal poderia equilibrar essa desigualdade, oferecendo suporte técnico e financeiro aos menores, garantindo ações mais uniformes e promovendo a coesão regional.
3. Descontinuidade política: As mudanças nas administrações municipais frequentemente interrompem projetos em andamento, o que dificulta a continuidade das políticas regionais. A implementação do Plano de Adaptação às Mudanças Climáticas, por exemplo, foi prejudicada pela descontinuidade política, evidenciando a necessidade de estruturas de governança resilientes que assegurem a continuidade das ações (Bideux, 2022). Além disso, a troca de gestores técnicos e políticos nos municípios impacta negativamente o desenvolvimento de uma memória institucional, dificultando o progresso em ações de longo prazo.

4. Sustentabilidade financeira: A dependência de repasses de recursos estaduais e federais é um desafio estrutural importante para o Consórcio. Embora haja esforços para captar recursos por meio de programas como o PAC, essa dependência torna os projetos vulneráveis a oscilações políticas e econômicas. Sem uma estratégia clara de sustentabilidade financeira, muitos projetos acabam sendo desenvolvidos com prazos curtos e impacto limitado (Campello Torres et al., 2020). Gestores entrevistados indicam que a diversificação das fontes de financiamento é essencial para garantir a continuidade e a eficácia das políticas regionais, reforçando a necessidade de parcerias com instituições como o FEHIDRO e a FAPESP.
5. Engajamento limitado da sociedade civil: A falta de participação ativa da sociedade civil nas discussões sobre o plano climático compromete a legitimidade e a eficácia das políticas públicas. Segundo as entrevistas, a sociedade civil tem tido uma participação superficial, e os mecanismos de envolvimento precisam ser fortalecidos. Isso se reflete na falta de apoio da população em momentos-chave de implementação das políticas, gerando resistência e comprometendo a execução dos planos. O fortalecimento dos conselhos consultivos e a implementação de campanhas de conscientização são passos importantes para ampliar o engajamento da comunidade e assegurar o sucesso das políticas de mitigação e adaptação climática.
6. Articulação com o governo estadual e federal: A dependência de repasses estaduais e federais para a viabilização de projetos regionais, como os 17 projetos de mobilidade urbana protocolados no Novo PAC em 2023, mostra que a articulação entre os diferentes níveis de governo é crucial para o sucesso do Consórcio (CONSÓRCIO do GRANDE ABC, 2023). No entanto, essa dependência é um ponto vulnerável. Mudanças nas prioridades dos governos superiores podem impactar diretamente o financiamento e o apoio técnico necessário. Parcerias com instituições acadêmicas e outros organismos de fomento são

fundamentais para diversificar as fontes de financiamento e garantir maior autonomia financeira ao Consórcio.

7. Reconhecimento do papel dos consórcios na governança metropolitana: Outro desafio apontado nas entrevistas é a falta de reconhecimento formal do papel dos consórcios intermunicipais na governança metropolitana. A ausência de mecanismos legais que integrem as diretrizes regionais aos instrumentos de planejamento dos municípios enfraquece a coordenação regional. Esse problema se agravou com a saída de municípios como São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul do Consórcio em 2023, o que enfraqueceu o poder político e a coesão entre os membros.

Apesar desses desafios, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC tem demonstrado disposição para revisar e fortalecer seu Plano de Ação Climática. A implementação de novas tecnologias para mensuração de emissões e o alinhamento das ações aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são prioridades estratégicas. Além disso, a integração de soluções baseadas na natureza, como corredores verdes e unidades de conservação, está sendo discutida como uma maneira de aumentar a resiliência da região às mudanças climáticas e melhorar a qualidade de vida nas áreas urbanas.

Em meio a esse contexto, cabe destacar que a saída de municípios importantes, como São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, em 2023, enfraqueceu o poder político do Consórcio, evidenciando a necessidade de um esforço maior para garantir a coesão entre os membros e a continuidade das políticas. A ampliação dos conselhos consultivos e a implementação de campanhas educativas são vistas como essenciais para consolidar a governança colaborativa e garantir o sucesso das políticas de adaptação e mitigação climática na região.

Considerações finais

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC representa uma experiência importante de governança regional colaborativa, especialmente no enfrentamento dos desafios relacionados às

mudanças climáticas. Contudo, os obstáculos que persistem – como a falta de uma governança institucionalizada, as desigualdades entre os municípios e a limitada participação da sociedade civil – indicam que o modelo atual precisa ser fortalecido e revisado.

No entanto, a coordenação de políticas públicas entre municípios com diferentes prioridades e capacidades administrativas continua sendo um dos principais desafios enfrentados pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC. As divergências entre os municípios quanto a capacidades técnicas e financeiras complicam a execução de políticas regionais, criando desequilíbrios que afetam a implementação de iniciativas climáticas e de sustentabilidade (Jacobi et al., 2022).

Entrevistas com gestores do Consórcio reforçam que essa desigualdade entre os municípios é uma barreira constante. A falta de uma estrutura de governança colaborativa mais robusta e institucionalizada contribui para a fragmentação das políticas, uma vez que o Consórcio não possui poder legislativo próprio e depende das vontades políticas dos municípios membros (Bideux, 2022). Isso resulta em conflitos de prioridades, levando a esforços fragmentados que muitas vezes comprometem a eficiência das ações. A complexidade de articular diferentes interesses e capacidades faz com que o planejamento regional perca força e as ações sejam desarticuladas, especialmente em temas relacionados ao enfrentamento das mudanças climáticas.

A continuidade das políticas de mitigação e adaptação climática depende da criação de estruturas institucionais resilientes que garantam a execução das ações, independentemente dos ciclos políticos. O modelo de consórcio intermunicipal, como está hoje, mostra-se insuficiente para enfrentar os desafios climáticos em uma região com tantas disparidades entre os municípios membros.

Somente com maior integração, institucionalização das decisões e envolvimento ativo da sociedade civil será possível garantir que as políticas climáticas sejam implementadas de forma contínua e eficaz, contribuindo para o desenvolvimento sustentável da região a longo prazo.

Referências bibliográficas

ALVIM, A. T. B. Política pública, planejamento e gestão urbano-ambiental: os desafios da integração. In: PHILIPPI JR, A.; BRUNA, G. C. (eds.). **Gestão Urbana e Sustentabilidade**. 1st ed. Barueri: Manole, 2019. p. 59–85.

BIDEUX, J. Implementar uma política de combate às mudanças climáticas em uma região metropolitana: o caso da região do Grande ABC no Brasil. **Confins**, 29 Mar. 2022. DOI 10.4000/confins.45103. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/45103>. Acesso em 06 jun. 2024.

BRESCIANI, L. P. Tradição e transição: o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. **Cadernos Adenauer**, vol. 12, no. 4, p. 161–178, 2011. Disponível em: https://www.kas.de/documents/265553/265602/7_file_storage_file_6764_5.pdf/e35c036e-43b9-3562-fb28-e6dd2a39a0dc. Acesso em 07 jun. 2024.

CAMPELLO TORRES, P. H.; GONÇALVES, D. A.; MENDES DE ALMEIDA COLLAÇO, F.; LOPES DOS SANTOS, K.; CANIL, K.; CABRAL DE SOUSA JÚNIOR, W.; JACOBI, P. R. Vulnerability of the São Paulo Macro Metropolis to Droughts and Natural Disasters: Local to Regional Climate Risk Assessments and Policy Responses. **Sustainability**, vol. 13, no. 1, p. 114, 24 Dec. 2020. DOI 10.3390/su13010114. Available at: <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/1/114>.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. **Plano de Ação de Enfrentamento às Mudanças Climáticas do Grande ABC**. 2016. Disponível em: <https://www.consortioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/Plano%20de%20Acao%20de%20Enfrentamento%20as%20Mudancas%20Climaticas%20do%20Grande%20ABC.pdf>. Acesso em 06 jun. 2024.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. Consórcio ABC pleiteia R\$ 217 mi ao novo PAC para projetos de mobilidade na região. Disponível em: <https://consortioabc.sp.gov.br/noticia/5462/consorcio-abc-pleiteia-r-217-mi-ao-novo-pac-para-projetos-de-mobilidade-na-regiao/>. Publicado em: 14 nov. 2023. Acesso em: 15 out. 2024.

DE MACEDO, L. S. V.; JACOBI, P. R. Subnational politics of the urban age: evidence from Brazil on integrating global climate goals in the municipal agenda. **Palgrave Communications**, vol. 5, no. 1, p. 18, 19 Dec. 2019. DOI 10.1057/s41599-019-0225-x. Available at: <http://www.nature.com/articles/s41599-019-0225-x>.

DINSHAW, A.; LANE, B. G.; ELIAS-TROSTMANN, K. Metropolitan Governance for Urban Climate Resilience. In: GÓMEZ-ÁLVAREZ, D.; RAJACK, R.; LÓPEZ-MORENO, E.; LANFRANCHI, G. (eds.). **Steering the metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development**. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2017. p. 218–225.

European Commission, Joint Research Centre, Crippa, M., Guizzardi, D., Pagani, F., Banja, M., Muntean, M., Schaaf, E., Monforti-Ferrario, F., Becker, W.E.,

Quadrelli, R., Risquez Martin, A., Taghavi-Moharamli, P., Köykkä, J., Grassi, G., Rossi, S., Melo, J., Oom, D., Branco, A., San-Miguel, J., Manca, G., Pisoni, E., Vignati, E. and Pekar, F., GHG emissions of all world countries, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2760/4002897_JRC138862.

ELMQVIST, T.; ANDERSSON, E.; FRANTZESKAKI, N.; MCPHEARSON, T.; OLS-SON, P.; GAFFNEY, O.; TAKEUCHI, K.; FOLKE, C. Sustainability and resilience for transformation in the urban century. *Nature Sustainability*, vol. 2, no. 4, p. 267–273, 9 Apr. 2019. DOI 10.1038/s41893-019-0250-1. Available at: <http://www.nature.com/articles/s41893-019-0250-1>.

FERRACINI, K. R. Desafios do consórcio intermunicipal do ABC - de articulador para executor de políticas públicas de interesse comum? *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, vol. 2, no. 1, p. 47, 26 Dec. 2013. DOI 10.3895/rbpd.v2n1.3085. Disponível em: <https://periodicos.utfrpr.edu.br/rbpd/article/view/3085>. Acesso em: 7 jun. 2024.

ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade. **Programa GreenClimate-Cities: um caminho para o desenvolvimento urbano de baixo carbono e baixo risco**. Todos os direitos reservados. 2016. Disponível em: <https://iclei.org/wp-content/uploads/2022/05/GCC-4pager Portuguese web.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

IPCC. **Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change** [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 1132 pp. 2014.

IPCC. **Climate Change 2021 The Physical Science Basis Summary for Policymakers Working Group I Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA: Cambridge University Press, 2021. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/9781009157896.001>.

IPCC. **Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty** [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 3-24. 2018. <https://doi.org/10.1017/9781009157940.001>.

JACOBI, P. R.; TURRA, A.; BERMANN, C.; FREITAS, E. D. de; FREY, K.; GIATTI, L. L.; TRAVASSOS, L.; SINISGALLI, P. A. de A.; MOMM, S.; ZANIRATO, S. (Eds.). **Governança Ambiental na Macrometrópole Paulista face à Variabilidade Climática**. São Carlos, SP: RIMA Editora, 2022. DOI 10.55333/rima-978-65-84811-08-9. Available at: <https://editorarima.com.br/wp-content/uploads/2022/10/Governanca-Ambiental-na-Macrometropole-Paulista-Face-a-Variabilidade-Climatica.pdf>.

MACEDO, L. S. V. de. **Participação de cidades brasileiras na governança multinível das mudanças climáticas**. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) - Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. doi:10.11606/T.106.2017.tde-18102017-203603. Acesso em: 2024-10-14.

MARQUES, A. L. **Franjas metropolitanas rumo à resiliência no contexto da mudança climática. Caminhos de planejamento para a sub-bacia Juqueri-Cantareira (Região Metropolitana de São Paulo, Brasil. São Paulo)**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2024.

NOBRE, C. A. et al. (2011). 'Vulnerability of Brazilian Megacities to Climate Change: The São Paulo Metropolitan Region (RMSP)' in R. S. Motta, J. Hargrave, G. Luedemann and M. B. S. Gutierrez (eds), **Climate Change in Brazil: Economic, Social and Regulatory Aspects**. Brasília, IPEA: 197-219.

SHI, L. Promise and paradox of metropolitan regional climate adaptation. **Environmental Science & Policy**, vol. 92, p. 262–274, Feb. 2019. DOI 10.1016/j.envsci.2018.11.002. Available at: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1462901118304660>.

SOTTO, D.; PHILIPPI, A.; YIGITCANLAR, T.; KAMRUZZAMAN, M. Aligning Urban Policy with Climate Action in the Global South: Are Brazilian Cities Considering Climate Emergency in Local Planning Practice? **Energies**, vol. 12, no. 18, p. 3418, 5 Sep. 2019. DOI 10.3390/en12183418. Available at: <https://www.mdpi.com/1996-1073/12/18/3418>.

Notas sobre Planejamento Popular de Base Territorial e Hibridismo Participativo: antecedentes e perspectivas

Felix Sanchez
Andre Leirner

A participação de base territorial é um projeto em construção no Brasil. Objeto de um GT na Secretaria Nacional de Participação Social em 2023, o tema retorna à agenda da disputa pela prefeitura de São Paulo no bojo de discussões em torno do tema *descentralização politico-administrativa*. É com esse pano de fundo que desenvolvemos esse tema controverso. Longe de esgotar o assunto, o intento desse texto é promover um debate mais amplo sobre uma questão que não quer calar: *o que, afinal, deseja um território, e como esse desejo pode ser representado?* Essa pergunta aponta para outra questão, igualmente controversa, que é, *como o território pode incidir sobre o planejamento e o orçamento?* Para explorar essas questões partimos de um arrazoado histórico da descentralização em São Paulo. Em seguida enveredamos em uma discussão teórica sobre participação, instrumentos políticos e controles democráticos não eleitorais no contexto do surgimento de óticas sociais sistêmicas. A seção seguinte discute relações entre representação, identidade e território dentro dessa perspectiva. Por fim, esse percurso permite desenharmos um diagnóstico da participação, a partir de qual tecemos o conceito de *instrumento político híbrido*, esteio para uma proposta hipotética de participação de base territorial para a cidade de São Paulo. Nas conclusões debatemos a filiação dessa proposição com o processo histórico da descentralização administrativa em São Paulo e apontamos possíveis desdobra-

mentos institucionais desse novo conceito aplicado às políticas sociais afirmativas.

Palavras chave: planejamento popular participativo; participação territorial; hibridismo institucional, instrumentos políticos;

Participação social por canais não eleitorais no Município de São Paulo

A Constituição Federal de 1988 alterou a arquitetura da administração pública e municipalizou serviços de saúde, educação, assistência social, transporte, habitação e planejamento urbano. Notadamente, segurança foi mantida como uma esfera estadual.

Esse quadro de municipalização aconteceu sob uma condição de frágil autonomia fiscal. Regimes arrecadatários municipais estavam recém criados e os mecanismos de repasse financeiro aos municípios tampouco estavam completamente implantados. A incerteza do recebimento de repasses inter-governamentais para esse novo rol de serviços públicos gerou uma condição de *autonomia limitada*: uma descentralização administrativa tensionada por uma centralização fiscal (COELHO, 2000). Ciclo contínuo, a ausência da garantia de provisionamento desses repasses passou a afetar negativamente a propensão à compromissos de longa duração e a implantação de políticas de desenvolvimento local de longo prazo (PINTO, 2005). Foi nesse cenário que Luiza Erundina, eleita prefeita de São Paulo (1989-1992), promulgou a Lei Orgânica do Município e a organização territorial que definiu 96 Distritos Administrativos (Lei 11.220/1992).

O governo Marta Suplicy (2001-2005) avançou no marco de representação e participação popular. Aprovou a Lei nº 13.399/2002, que conferia a subprefeitura a coordenação técnica, política e administrativa de cada localidade, e algum tempo depois, a Lei nº 13.881/2004, que criaria o Conselho de Representantes das Subprefeituras em articulação com o poder executivo central. Ainda nesse governo foi realizado um amplo processo

de Orçamento Participativo – OP. Apesar ter envolvido diferentes atores sociais e retomado a participação popular e social na cidade¹, mesmo após a criação do Conselho Municipal do Orçamento Participativo², a iniciativa não se consolidou, gerando frustrações, desgaste político e enfraquecendo as Subprefeituras. Em que pese esse esforço de descentralização, os recursos permaneceram alocados junto às secretarias, fruto da necessidade formação de coalizção política para manutenção de governabilidade (GRIN, 2015).

Esse arrefecimento permitiu que os governos Serra (2005 – 2008) e Kassab (2009 - 2012) operassem um processo de “recentralização” política, administrativa e orçamentária, quadro agravado pela judicialização da Lei nº 13.881/2004, que criara Conselho de Representantes das Subprefeituras, por José Serra.

A gestão Haddad (2013-2016) teve dificuldades para alterar esse quadro. A retomada do debate sobre o Conselho de Representantes aconteceu no bojo da promulgação da Lei nº 15.764/2013. Por sua vez, o Decreto nº 54.156/2013 passou a regulamentar o Conselho Municipal Participativo. Esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 56.208/2015, que foi novamente revogado pelo Decreto nº 59.023/2019, de Bruno Covas, alterando novamente o Conselho Participativo Municipal. No ano seguinte, 15 anos após a sua judicialização, o STF finalmente fixou a Lei 13.881/2004 como constitucional³. Considerando a legalidade dos decretos de 2013, 2015 e 2019, temos regramentos normativos contraditórios regulamentando a participação, cenário de impasse político, metodológico e normativo. Ricardo Nunes (2021-2024), herda esse quadro de Bruno Covas.

Na prática, em que pese todo esse processo, no decorrer da história os recursos permaneceram, de fato, sempre nas secretarias, reproduzindo a condição de *autonomia limitada* anteriormente observada (COELHO, 2000). Expressão do dilema *controle-performance*, caro aos debates instaurados pelo *new public ma-*

¹ O OP na época teve mais de 100 mil participantes. Ver Prefeitura de São Paulo, balanço de gestão (2004), em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/arquivos/secretarias/governo/BalancoGestao.pdf> (acessado em 5/5/2024)

² PORTARIA PREFEITO - PREF Nº 256 de 30 de Julho de 2003

³ <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/stf-decide-que-camara-municipal-pode-criar-conselhos-para-fiscalizar-o-executivo/>

nagement (REZENDE, 2002, 2008), em que controle fiscal e custo de mudança, em São Paulo, ganhou expressão pela contradição entre anseio popular e manutenção de governabilidade por maioria legislativa (GRIN, 2015). Uma escolha política que optou instrumentos políticos de *poder normativo* - centralidade, autoridade e controle orçamentário, em detrimento de instrumentos políticos de *poder motivacional* - autoridade distribuída, regime de incentivos, formação de capacidades e emprego de recursos simbólicos para influenciar percepções, constituir valores e reduzir incertezas (ACCIAI; CAPANO, 2021; SCHNEIDER; INGRAM, 1990).

O quadro resultante desse processo é a apatia política na esfera do governo local. Na eleição de conselheiros municipais de 2022, menos de 1/10 das subprefeituras - somente 3 dentre 32 - elegeram o total de conselheiros, tamanho o desprestígio dessa política de governo local.

Uma possível explicação para isso é a formação de uma condição de *quadro político amotivacional*, ambiente em que viceja uma percepção de que a lei pouco direciona, ou não autoriza, o indivíduo a lutar pelos seus direitos, desincentivo alimentado pela ausência de recursos e desmonte de capacidades estatais de incentivo à ação política de base. Quadro esse que gera não só sentimentos de baixa representatividade do Estado, mas também que promove incertezas acerca a efetividade da participação e que cria um impasse sobre o que fazer, e como motivar um rompimento com a imobilidade da base popular (ACCIAI; CAPANO, 2021; SCHNEIDER; INGRAM, 1990).

A complexidade social do território paulistano

O espaço periférico paulistano é uma rede complexa de espaços que se estende para além dos limites do município. Considerado um *não-lugar* pelo discurso oficial de Estado (AUGÉ; AUGÉ, 2000), tem sido tratado como um lócus de transição entre centralidades metropolitanas, invariavelmente subordinado à sub-centralidades institucionais consolidadas da rede de centros e bairros municipais que constituem a metrópole paulistana.

É um território, portanto, tido como fragmentado, seja do ponto de vista territorial como de governança. São unidades de paisagem que dialogam muitas vezes com mais de uma câmara municipal e mais de uma subprefeitura. Designados como espaços de transitoriedade institucional, emprestam sua identidade e nuclearidade a centralidades e identidades adjacentes.

Historicamente destituída de infraestrutura possibilitadora de geração de empregos, constituem bairros de ocupação pendular que perdem população para as centralidades adjacentes durante o dia para receber novamente essa população no período noturno. O habitante periférico, portanto, carrega em si uma dualidade: vive uma identidade no espaço em que trabalha e outra no espaço em que vive. Essas duas identidades, por sua vez, carregam uma relação de subalternidade entre si. Ainda que o espaço de trabalho represente um vínculo identitário com a economia formal e com uma capacidade reconhecida de se produzir valor e contribuir com o regime patrimonial da cidade, sua identidade política está atrelada ao não-lugar intersticial onde habita. É lá, também nos períodos intersticiais de trabalho, que é chamado à exercer sua cidadania e a consumir serviços públicos pelo Estado.

Não é difícil perceber que as ocupações periféricas são anteriores às legislações que determinam sua eventual constitucionalidade e legalidade (ROLNIK, 1997, 1999), e que o enfraquecimento da política de descentralização, acima descrita, reforça essas contradições. Ao fazê-lo, fortalece a expropriação da identidade da rede de espaços periféricos e das suas populações. São, na ótica institucional da cidade consolidada, não-sujeitos, meros indicadores sociais.

A periferia é, sobretudo, um espaço de quebradas e fluxos, lugar onde pulsam subjetividades (D'ANDREA, 2013). Detentor de um encaixe institucional complexo, onde lideranças muitas vezes tem presença no Estado, o sujeito periférico tem visto a incidência da classe trabalhadora se estreitar, fruto da anemia das ações de base e da emergência de uma outra pedagogia, autôdata.

Em que pese a complexidade de sua incidência institucional, e sua procura de formas de expressão legislativa, foi a par-

cela mais prejudicada pela perda de direito à cidade nos últimos anos: uma análise da incidência territorial orçamentária em São Paulo mostra uma tendência clara, de reforço padrões de investimento já estabelecidos e de abandono desses territórios⁴.

Testemunhamos, portanto, a necessidade urgente de superação desse hiato que condena a cidade, e à maioria de seus moradores, a um pernicioso atraso que frustra a potencialidade desses vastos territórios e suas populações. É com essa perspectiva que o texto abaixo apresenta uma proposta de incidência participativa de base territorial, lastro social desejável e, sobretudo, tangível, a ser construído, e que aponta para uma expressão periférica dotada de ampla memória e vasto lastro social e político.

Controles democráticos não eleitorais no limiar de uma virada sistêmica

Instrumentos políticos são formas condensadas de conhecimento que produzem efeitos estruturadores da lógica de dominação das políticas públicas (LASCOURMES; LE GALES, 2007; LE GALES, 2011). Nesse quadro, a participação social é descrita como um *controle democrático*, que pode tomar forma de *interações mediadas e não mediadas*. *Interações não mediadas* referem-se à responsabilização vertical externa ao Estado, que consiste essencialmente no processo eleitoral (participação direta regulada pela justiça eleitoral). As *interações mediadas*, mais complexas, envolvem categorias heterogêneas de relacionamento e representação entre entidades da sociedade civil e entre essas e o Estado (ISUNZA; LAVALLE, 2018).

A proliferação das *democracias iliberais* (ZAKARIA, 1997) sugere que atuais instrumentos de expressão das *interações não mediadas* têm sido insuficientes para realizar o controle social do poder. Estudos mostram que o uso de *instrumentos comunicativos* são cruciais para reforçar ou atenuar o impacto de valores e simbologias associados a identidade de populações e comunidades,

⁴ <https://fundacaotidesetubal.org.br/iniciativas/indicador-de-territorializacao-do-orcamento-municipal/>

mas que não constituem elementos estruturantes de processos deliberativos (SARTORETTO, 2014, 2015). Processo em que a comunicação política incide sobre o processo deliberativo, e seus resultados, mas que não o transforma essencialmente. Nesse contexto, perguntamos, é possível pensar um processo em que a deliberação seja capaz de organizar a comunicação política?

Uma proposta de ampla comunicação política (*interação mediada*) só pode ser compreendida através das lentes da democracia deliberativa se adotarmos uma abordagem sistêmica, processo em que a participação aumenta as habilidades de comunicação deliberativa dos cidadãos e a identificação de populações com suas comunidades (BURKHALTER; GASTIL; KELSHAW, 2002; RICHARDS JR; GASTIL, 2015). Essa perspectiva adota como hipótese a percepção de que a deliberação é capaz de incidir sobre a comunicação política e que, ao fazê-lo, confere centralidade à natureza político-pedagógica da participação, recurso essencial para que o juízo moral seja construído no processo democrático (GASTIL; BLACK, 2007). Estamos falando de processos que a coletividade possa, a partir de uma experiência, configurar uma atuação na realidade (*inteligência*) e, a partir da sua revisão, ou da revisão de experiências anteriores, arbitrar possíveis ações alternativas frente ao Estado e ao bem comum (*memória*), redesenhando-as se necessário. Uma arquitetura participativa em que aspectos da memória social e a ação coletiva se retroalimentam ensejando relações sistêmico-responsivas entre Estado e sociedade – *inteligência coletiva* (WOLPERT; TUMER, 1999; WOOLLEY; GUPTA, 2024). Isso quer dizer estabelecer não só uma relação com uma soma de perspectivas individuais ($\Sigma 1*n$), mas organizar uma ação comunicativa dentre componentes de um grupo ($\Sigma n*n$).

Ao levarmos esse debate para o território é preciso considerar que a paisagem e sua memória são um contínuo, fruto de processos comunicacionais de toda ordem. Sem descartar a importância da contribuição de pensadores como Frantz Fanon e Milton Santos (MBA, 2018; SANTOS, 2007) optamos, nesse caso, por lidar com o problema de agência e representação por meio de uma associação entre um arcabouço socioespacial e uma estrutura de informação em semitrama (ALEXANDER, 1966). Esse

desenho encontra correspondência na arquitetura de sistemas relacionais (CODD, 1970), o que nos permite descrever a relação entre identidades e territórios de forma objetiva, porém, complexa: *uma identidade pode estar relacionada a 1 ou N territórios e 1 território pode estar relacionado a N identidades*.

Nessa formulação, cada relação identidade-território adquire natureza distinta e por isso, representação singular. Isso implica em uma *mediação intermediada* entre sociedade e estado híbrida, construída a partir de uma multiplicidade de interesses. Isso só é possível pelo encadeamento de variados processos representativos e metodologias participativas correspondentes, organizados em torno de uma lógica de complementaridade. Essa perspectiva aponta para a perspectiva de construção de uma arquitetura participativa que concilia métricas e metodologias que hoje disputam o campo democrático como alternativas ideais, rivais entre si.

Modelos híbrido de participação: experiências antecedentes

Longe de ser hipotético, o modelo acima proposto foi testado de forma piloto em um ambiente de elevada complexidade social e ambiental, o desastre de Rio Doce-Mariana (LAVALLE; CARLOS, 2022).⁵ O CRCMOP inspirou-se, especialmente, em métodos e ferramentas de votação, sistematização e análise do banco de dados; disseminação de informação através de jornais e em outras práticas de votação e disseminação de preferências coletivas, como o POP (Painel de Opinião Popular) realizado no Jardim Ângela, em São Paulo, em 2008 (ALVES et al., 2011). No caso, o POP foi adaptado para o contexto de desastre combinando de modo inovador voto direto contínuo (métodos quantitativos) debates reiterados (métodos qualitativos), constituindo uma prática de inovação democrática.

⁵ Iniciativa implementada pela Rede de Pesquisa “Com Rio Com Mar” - CRCMOP para recuperação da Bacia do Rio Doce, integrada pelas instituições CEBRAP, Universidade de São Paulo (USP), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade do Vale dos Sinos (Unisinos) e Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), por meio do auxílio financeiro da Chamada CAPES-FAPEMIG-FAPES-CNPq-ANA (nº 6/2016).

Esse processo só teve sucesso pois foi informado por publicações de notícias, por oficinas técnicas e educativas e por encontros presenciais e virtuais que reuniram lideranças populares, técnicos e governantes, possibilitando a construção de soluções informadas por critérios de viabilidade. Práticas permeadas pela formação de redes de *advocacy*, impulsionadas pela divulgação permanente de informações sobre os resultados das votações, e sobre as reuniões realizadas e a serem realizadas, meio pelo qual os participantes puderam acompanhar a evolução do processo participativo e a constituição de sua memória coletiva compartilhada. Base comum a partir da qual os interessados puderam contar para formar redes de defesa de Direitos Humanos a nível local e regional, tendo como referência uma temporalidade participativa referencial única, multisetorial e multiescalar. A implementação de ciclos mensais recorrentes de debate, consulta, votação, contabilização e disseminação de resultados, criou uma perspectiva temporal ao sentido da ação política participativa, conferindo a ele uma natureza sistêmica.

Isso permitiu que a dinâmica participativa ocorresse de forma integrada e contextualizada, relacionando-se com os aspectos sociais e ambientais de implementação, dinâmica que permitiu identificar quatro macro temas distribuídos entre as 21 comunidades. Estes resultados foram utilizados pela população e por técnicos de governos para basear planos municipais de saúde, educação, renda, trabalho, obras e saneamento, apresentados nas arenas de governança do desastre. Outra evidência de seu impacto foi a anexação destes resultados a pareceres das Câmaras Técnicas, do Ministério Público e da Defensoria Pública para que não fosse revogada a resolução nº58 do Comitê Inter Federativo - CIF, que reconhecia atingidos fora da calha do Rio Doce. Em suma, os atingidos conseguiram organizar suas demandas, endereçá-las aos respectivos responsáveis nos três níveis de governos e assegurar direitos, a despeito da complexidade brutal do contexto.

Por sua vez, esta metodologia foi replicada na agregação de opiniões e na formação de agendas para o desenvolvimento de um plano regional de educação ambiental na bacia do Rio Paraíba do Sul, no Brasil. Para tal, foi desenvolvida uma versão digi-

tal desse instrumental de trabalho. O processo demonstrou que especial atenção e esforço deve ser depositado as atividades de comunicação responsáveis pelo engajamento continuado dos participantes. Demonstrou também que, por essa razão, que é mais econômico em contextos envolvendo um número elevado de participantes. A metodologia se mostrou adequada ainda a condições em que a percepção emergente de contingentes populacionais é importante, em especial em cenários de consulta pública e em ações de planejamento e gestão urbana e regional.

Essa experiência constitui, portanto, um antecedente de um instrumento político híbrido. Uma ação que a partir do exercício do poder *motivacional*, estabelece horizontes de estabelecimento de referenciais *normativos* de poder (ACCIAI; CAPANO, 2021). Caso em que diferentes modalidades participativas foram combinadas traçando uma consequência temporal integradora no sentido da ação política, o que criou, por sua vez, uma motivação participativa, responsiva ao ambiente social (LAVALLE et al., 2021). Com esse pressuposto, apresentamos abaixo uma proposta de participação de base territorial.

Uma proposta hipotética para a participação de base territorial em São Paulo

Para conceber esse modelo combinamos métodos qualitativos e quantitativos (*mixed method research*) e três metodologias participativas: i) a consulta popular por meio de *painel de opinião popular*; ii) a metodologia de modelagem de *programas locais por meio de OP* e iii) o debate e consolidação de conteúdos por *reuniões colegiadas*, como em conselhos de políticas públicas.

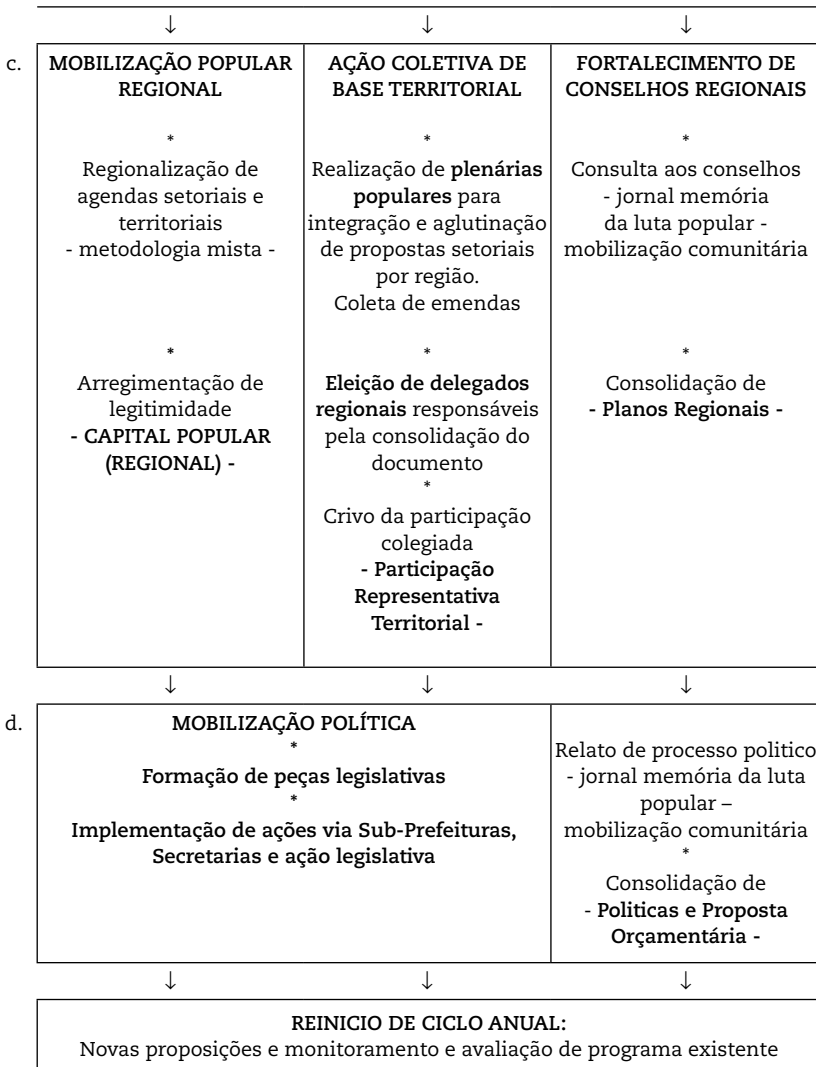
O trabalho tem início com oficinas de capacitação com lideranças populares, organizações civis e técnicos de governo, criando um corpo qualificado para conduzir o processo participativo nos territórios. No caso de São Paulo, imaginamos que o lócus dessa articulação entre o território e o Estado possa ser coordenada pela subprefeitura, haja vista sua escala de *mezzo* de articulação (SINGER; SAGE, 2015), expressa na Lei 13.3999/2002.

A etapa subsequente envolve o levantamento de prioridades em cada bairro. Para tal, propõe-se a metodologia de *painel de opinião popular, uma modalidade de escuta cidadã por participação direta* cujo diferencial é a distribuição cíclica de informações

dentro e dentre territórios, permitindo tanto o levantamento de problemas prioritários quanto a elaboração de soluções compartilhadas. *Propõe-se, portanto, que na base do processo participativo tenhamos uma componente de relacionamento cidadão hoje inexistente no marco participativo municipal.* Essa etapa vai permitir que cada bairro possa, a partir de *dinâmicas participativas locais*, elaborar CARTAS DE PRIORIDADES DOS BAIRROS e identificar elementos de convergência e divergência com (as cartas dos) bairros adjacentes. Nessa etapa acontece a arregimentação de capital popular, portanto.

Quadro 1: Sistema Integrado De Planejamento Popular Participativo Municipal (ciclo anual)

	ETAPA	PROCEDIMENTO	RESULTADO
a.	<p>MOBILIZAÇÃO COMUNITÁRIA</p> <p>*</p> <p>Prioridades territoriais - metodol. mista / painel popular -</p> <p>*</p> <p>Arregimentação de legitimidade - Capital Popular -</p>	<p>FORMAÇÃO POLITICO-PEDAGÓGICA DE BASE TERRITORIAL</p> <p>*</p> <p>Coleta de opiniões preferenciais - ciclos de proposição e votação -</p> <p>*</p> <p>Crivo participativo territorial - Participação Popular Direta -</p>	<p>FORMAÇÃO DE TERRITÓRIOS PARTICIPATIVOS</p> <p>*</p> <p>Votações temáticas e territoriais - jornal memória da luta popular - mobilização comunitária</p> <p>*</p> <p>Consolidação de - Prioridades Territoriais -</p>
	↓	↓	↓
b.	<p>MOBILIZAÇÃO SETORIAL & IDENTITÁRIA (CONSELHOS)</p> <p>*</p> <p>Prioridades setoriais e identitárias - metodologia qualitativa-</p> <p>*</p> <p>Arregimentação de legitimidade - Capital Social -</p>	<p>AÇÃO COLETIVA DE BASE SETORIAL</p> <p>*</p> <p>Consolidação de agendas setoriais a partir de prioridades territoriais</p> <p>*</p> <p>Crivo participativo colegiado - Participação Representativa Setorial e Identitária -</p>	<p>FORTEALECIMENTO DE CONSELHOS PARTICIPATIVOS</p> <p>*</p> <p>Consulta aos conselhos - jornal memória da luta popular - mobilização comunitária</p> <p>*</p> <p>Formação de - Agendas Setoriais e Identitárias -</p>



Para ser democrático, porém, esse processo de participação precisa ser calibrado por mecanismos que garantam a equidade. Isso implica não só submeter a massa de votação à uma gestão participativa local, como também garantir o direito de deliberação por parte de parcelas identitárias e interesses setoriais (conselhos de políticas públicas). Isso pois, caso contrário, invés de fortalecer o contexto democrático, esse expediente participativo acaba por fragiliza-lo por induzir a formação de ondas de populismo majoritário.

Esse acoplamento é um ponto delicado no desenho de processos participativos e, não raro, implica em tensões sociais de toda ordem. A solução que encontramos para lidar com essas tensões foi a de criar uma paridade entre o voto popular e voto representativo. Isso é, submeter o conjunto de preferências vindas do voto popular ao crivo do voto colegiado (conselhos), crivo este que não se traduz como um direito de veto, mas em um direito de reorganização das propostas realizadas em torno agendas setoriais e identitárias.

Essa reorganização implica em realocação de até 50% dos votos realizados, na forma de uma retirada linear e proporcional de todas as rubricas, e a realocação desses votos por meio de endosso à propostas existentes, ou em novas propostas, elaboradas pelos conselhos conforme suas prioridades políticas. Isso seria feito por cada conselho, criando agenda setoriais.

No computo geral, o resultado é obtido a partir de soma simples, computo dividido pelo número de conselhos. Desse modo, a ideia é que cada conselho tenha peso equivalente, seja do voto popular, seja dos demais conselhos. Essa etapa vai permitir que cada bairro possa elaborar AGENDAS SETORIAIS DE OBRAS, SERVIÇOS E ATENÇÕES SOCIAIS e identificar elementos de convergência e divergência com as agendas dos bairros adjacentes. Nessa etapa acontece a arregimentação de capital social, portanto.

Ciclo contínuo, o passo seguinte é a adaptação da vontade expressa pelo voto popular ao novo contexto, oriundo das diretrizes expressas pelos conselhos, portanto. Isso é, submeter as *Agendas Setoriais De Obras, Serviços E Atenções Sociais* a um novo crivo popular, mas agora por meio de assembleias populares mediadas por expedientes participativos do tipo OP. Assembleias em que são eleitos delegados para representação territorial, identitária e setorial, reunidos em conselho, e em que as *Agendas Setoriais De Obras, Serviços E Atenções Sociais* sejam pensadas regionalmente, consolidando PLANOS REGIONAIS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE ATENÇÕES SOCIAIS. O desenvolvimento dessa formulação, por sua vez, pode tanto ser feita tanto por novas oficinas de OP, como por oficinas participativas promovidos pelos próprios conselhos de políticas públicas, correspon-

dentos a cada rubrica, algo a ser decidido território à território. Por fim, a etapa final consiste na formulação de peças legislativas e orçamentarias (plano de metas, PPA, etc), resultado da mobilização politica.

Impactos institucionais e desdobramentos no âmbito do processo histórico e politico da participação popular em São Paulo e no Brasil

A avaliação do quadro da participação e da descentralização a partir do debate teórico sobre *instrumentos políticos* (LASCOURMES; LE GALES, 2007) e *interações mediadas* (ISUNZA; LAVALLE, 2018) responde ao imperativo critico de se pensar o desenvolvimento local em condições de desigualdade e de se garantir o direito à cidade (HARVEY, 2015).

Esse texto procurou mostrar que, frente ao dilema clássico de *controle-performance* oferecido pela ciclo de reforma do Estado do *new public management* (REZENDE, 2002, 2008), a descentralização administrativa municipal em São Paulo aconteceu, historicamente, dentro de uma condição de *autonomia limitada*, (COELHO, 2000) que, a despeito de esforços de descentralização, privilegia a centralidade fiscal e politica. No percurso histórico da redemocratização até os dias de hoje, em que pese avanços constitucionais no campo dos direitos, expressa pela L.O.M e pela Lei 13.3999/2002, a opção pelo emprego de *instrumentos políticos de poder* em detrimento ao emprego *instrumentos políticos de poder motivacional* (ACCIAI; CAPANO, 2021) acabou por nutrir um *quadro amotivacional* (SCHNEIDER; INGRAM, 1990) em âmbito local, quadro esse que neutraliza e constitui severo entrave à expressão de forças populares democráticas dentro do sistema politico.

A superação dessa condição, argumentamos, passa não só pelo resgate de *instrumentos políticos de poder motivacional*, mas também pelo reconhecimento de que o campo participativo passa hoje, por uma virada sistêmica. Isso aponta para a necessidade de construção de instrumentos políticos híbridos e complexos, que carreguem uma consequência temporal ao sentido

da ação política participativa, conferindo aos mesmos uma natureza responsiva (sistêmica) (LAVALLE et al., 2021).

Esse argumento tem como base a implantação de uma consulta ampla dessa natureza, realizada no Rio Doce, Espírito Santo, e é a partir desses pressupostos que esse ensaio apresenta uma proposta hipotética de participação de base territorial em São Paulo. Ao fazê-lo, propõe uma retomada de um percurso histórico precedente que procurava integrar a perspectiva territorial na gestão e no planejamento municipal. Essa retomada, por sua vez, implica na revisão e ajuste das atribuições do Conselho Participativo Municipal - CPM e na revisão da Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013, ao modelo aqui apresentado.

Essa arquitetura participativa híbrida e multinível pode ser aplicada tanto a municípios de menor porte quanto para articulação intermunicipal, metropolitana e regional, como exposto no Seminário Território, Políticas Públicas, Participação e Organização Popular organizado pela Secretaria Nacional de Participação Social em 2023 (“SNPS”, 2023). Em cada caso, contudo, deve ser adaptada às condicionantes locais.

O modelo apresentado na SNPS apresenta os mesmos pressupostos do modelo acima proposto, contudo oferece uma perspectiva de inclusão social ainda maior. Propõe empregar o Bolsa Família como porta de entrada do processo participativo e atrelar um valor financeiro a cada voto na fase de mobilização comunitária. Isso aponta para possibilidade de emprego de instrumentos financeiros nos processos de arregimentação de capital popular, integrando capital social e financeiro a esse processo, de forma integrada e territorialmente multiescalar. Essa medida implica, por sua vez, na promulgação da Emenda 1164/2023 e na consequente revisão da MP1164-2023 (LEIRNER; SANCHEZ, 2023; SPOSATTI et al., 2023).

Estamos falando em um benefício coletivo, um montante complementar ao benefício da renda mínima distribuído mensalmente ao beneficiário, Recurso não sacável que poderá ser somente transferido, mensalmente, da conta do beneficiário para uma outra conta, compartilhada, pertencente a todos beneficiários de um território ou região (territórios participativos) como recurso comunitário. Estamos falando, portanto, não só

em conferir lastro participativo ao processo de consulta popular, como também em transformar esse lastro social em lastro fiscal. Essa proposta, de uso de tecnologia bancária em processos participativos, responde ao imperativo de uma política de Estado que possa superar barreiras cognitivas e de exclusão digital. Ainda, responde a necessidade de criação de uma base econômica lastreada em uma força democrática compreensiva, aderente à dimensão territorial cotidiana dos beneficiários das políticas públicas.

Esse modelo, apresentado na Secretaria Nacional de Participação Social (SNPS) em 2023, põe em debate perspectivas de integração entre participação territorial, social e econômica, hoje processos (artificialmente) distintos. Sistemas de circulação e troca econômica são indistintos de seu propósito político. (BEBBINGTON et al., 2007; BEBBINGTON; BROWN; FRAME, 2007; CAMARGO, 2022; OSHIGAME, 2020), sendo, portanto, um instrumento político como qualquer outro.

Por sua vez, esse debate nos conduz à discussão sobre o posicionamento da capacidade de agência popular frente ao desenho do orçamento (LEIRNER, 2024; LEIRNER; SANCHEZ, 2023).

Hoje temos situações em que a alocação e distribuição de recursos por setores e/ou territórios é feita pelo governo de antemão, cabendo ao processo participativo a especificação da despesa - como no caso do *Orçamento Cidadão*, ocorrido em São Paulo, e acima mencionado.

Ou ainda em que um compute bruto do orçamento é previamente destinado para divisão e alocação de recursos por meio de disputas internas ao processo participativo - comum em dinâmicas de Orçamento Participativo, controverso ao disputar orçamento e legitimidade com processos participativos conduzidos pelas próprias Secretarias municipais, estaduais e ministérios.

A proposta realizada no âmbito da SNPS desenha uma hipótese alternativa em que a população “poupa conjuntamente” recursos para aplicar em ações de sua preferência no território (*Cidadania Coletiva*). É uma proposta onde a participação popular adquire uma governança concreta, cuja representação é equivalente aquela existente no sistema financeiro, só que dentro

de uma perspectiva democrática (LEIRNER, 2024; LEIRNER; SANCHEZ, 2023; SPOSATTI et al., 2023). Na prática, implica em oferecer possibilidade de investimento e de prefiguração de futuro para as populações beneficiárias dos programas de renda mínima, ou de demais políticas afirmativas. Medida essa tornada possível pela constituição de uma participação dotada de uma consequência temporal e econômica (aglutinativa).

Esse debate encontra eco na necessidade premente de ruptura com o modelo vigente de se produzir políticas públicas frente a situações pós-normais, complexas e dinâmicas, dotadas de elevado grau de incerteza, características das mudanças climáticas (JACOBI et al., 2019). Procura apontar que o exercício da cidadania e a prefiguração democrática de cenários futuros é algo tangível, possível, legítimo e, sobretudo, e eficiente para o elenco de prioridades de ação para o desenvolvimento social e econômico. Ao fazê-lo, propõe a inclusão da participação direta na base processo participativo, oferecendo novas perspectivas para a agência popular frente à práticas de planejamento e de desenho orçamentário (LEIRNER, 2024; LEIRNER; SANCHEZ, 2023). Uma perspectiva que enquadra a participação e a descentralização no debate sobre instrumentos políticos (LASCOURMES; LE GALES, 2007) e interações mediadas (ISUNZA; LAVALLE, 2018) em resposta ao imperativo crítico de se pensar o direito à cidade (HARVEY, 2015) e ao território pela ótica democrática.

Referências bibliográficas

ACCIAI, C.; CAPANO, G. Policy instruments at work: A meta-analysis of their applications. *Public Administration*, v. 99, n. 1, p. 118–136, mar. 2021.

ALEXANDER, C. A City is not a tree. *Design*, n. 206, 1966.

ALVES, M. A. et al. **PAINEL DE OPINIÃO POPULAR – POP**: Estação de Pesquisa M Boi Mirim. São Paulo: FGV EAESP, 2011.

AUGÉ, M.; AUGÉ, M. **Non-places: introduction to an anthropology of super-modernity**. Reprint ed. London: Verso, 2000.

BEBBINGTON, J. et al. Theorizing engagement: the potential of a critical dialogic approach. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 20, n. 3, p. 356–381, 12 jun. 2007.

BEBBINGTON, J.; BROWN, J.; FRAME, B. Accounting technologies and sustainability assessment models. *Ecological Economics*, v. 61, n. 2–3, p. 224–236, mar. 2007.

BURKHALTER, S.; GASTIL, J.; KELSHAW, T. A Conceptual Definition and Theoretical Model of Public Deliberation in Small Face-to-Face Groups. *Communication Theory*, 12(4). p. 398–422, 2002.

CAMARGO, A. D. P. R. Estado, quantificação e agência: uma análise genealógica. *Dados*, v. 65, n. 3, p. e2010278, 2022.

CODD, E. F. A relational model of data for large shared data banks. *Communications of the ACM*, 1970.

COELHO, F. Desenvolvimento econômico local no Brasil: As experiências recentes num contexto de descentralização. Em: *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina*. Santiago do Chile: CEPAL, 2000.

D'ANDREA, T. P. **A formação dos sujeitos periféricos: cultura e política na periferia de São Paulo**. Doutorado em Sociologia—São Paulo: Universidade de São Paulo, 5 abr. 2013.

GASTIL, J.; BLACK, L. W. Public Deliberation as the Organizing Principle of Political Communication Research. *Journal of Deliberative Democracy*, v. 4, n. 1, 14 dez. 2007.

GRIN, E. J. Construção e desconstrução das Subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n. 55, p. 119–145, set. 2015.

HARVEY, D. Harvey, D. (2015). The right to the city. In *The city reader* (pp. 314–322). Routledge. Em: *The city reader*. [s.l.] Routledge, 2015. p. 314–322.

ISUNZA, E. V.; LAVALLE, A. G. **Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global**. Bern, Switzerland: Peter Lang UK, 2018.

JACOBI, P. R. et al. (EDS.). **Ciência Pós-normal: ampliando o diálogo com a sociedade diante das crises ambientais contemporâneas**. [s.l.] Universidade de São Paulo. Faculdade de Saúde Pública, 2019.

LASCOURMES, P.; LE GALES, P. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 20, n. 1, p. 1–21, 2007.

LAVALLE, A. G. et al. A voz das comunidades: construção de problemas e propostas nos territórios ao longo do tempo. Em: **Desastre e Desgoverno no Rio Doce Atores e instituições na governança do desastre**. Rio De janeiro: Garamond, 2021.

LAVALLE, A. G.; CARLOS, E. **Desastre e desgovernança no Rio Doce**. Rio De janeiro: Garamond, 2022.

LE GALES, P. Policy Instruments and Governance. Em: BEVIR, M. (Ed.). **The SAGE Handbook of Governance**. 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP United Kingdom: SAGE Publications Ltd, 2011. p. 142–159.

LEIRNER, A. I. On Coding Democracy, Popular Data-Equity and Algorithmic Action: Notes from Brazil. Em: **Popular Sovereignty in the Digital Age**. New York: Pochman & Schneider (org). SUNY Press, 2024.

LEIRNER, A. I.; SANCHEZ, F. R. **Por uma participação ampla, integral e integrada. Outras Palavras**, 2023. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/outrapolitica/a-participacao-que-falta-ao-governo-lula/>>. Acesso em: 11 maio. 2024

MBA, C. Conceiving global culture: Frantz Fanon and the politics of identity. **Acta Academica**, v. 50, n. 1, 2018.

OSHIGAME, R. **The Long History of Algorithmic Fairness. Phenomenal World**, 2020. Disponível em: <<https://www.phenomenalworld.org/analysis/long-history-algorithmic-fairness/>>. Acesso em: 12 maio. 2024

PINTO, S. G. B. **Financiamento do Desenvolvimento Urbano**. . Artigo apresentado em XI Encontro da Anpur. Salvador, 2005.

REZENDE, F. DA C. Por que as reformas administrativas falham. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, p. 123–142, 2002.

REZENDE, F. DA C. The Implementation Problem of New Public Management Reforms. **The International Public Management Review**, p. 40–65, 2008.

RICHARDS JR, R. C.; GASTIL, J. Symbolic-Cognitive Proceduralism: A Model of Deliberative Legitimacy. **Journal of Deliberative Democracy**, v. 11, n. 2, 11 dez. 2015.

ROLNIK, R. **A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, R. Exclusão territorial e violência. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, p. 100–111, dez. 1999.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. [s.l.] Edusp, 2007. v. 8

SARTORETTO, P. Explorando a dimensão empírica da cidadania comunicativa e direito à comunicação. **Observatorio (OBS*)**, v. 8, n. 3, 4 set. 2014.

SARTORETTO, P. **Voices from the margins: people, media, and the struggle for land in Brazil**. Karlstad: Fakulteten för humaniora och samhällsvetenskap, Medie- och kommunikationsvetenskap, Karlstads universitet, 2015.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Behavioral Assumptions of Policy Tools. **The Journal of Politics**, v. 52, n. 2, p. 510–529, maio 1990.

SINGER, J. B.; SAGE, M. **Technology and Social Work Practice: Micro, Mezzo, and Macro Applications**. n. Loyola University Chicago, 2015.

SNPS. : SEMINÁRIO TERRITÓRIO, POLÍTICAS PÚBLICAS, PARTICIPAÇÃO E ORGANIZAÇÃO POPULAR. Brasília Secretaria Nacional de Participação Social, , 2023. Disponível em: <<https://www.youtube.com/playlist?list=PLBrrHyBkR-2CMKndSXt5BnqCRnyZ-gTuH>>. Acesso em: 11 maio. 2024

SPOSATTI, A. et al. VALORIZAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO COMO INSTRUMENTO DE IDENTIFICAÇÃO E DE LOCALIZAÇÃO DOS SUJEITOS DA GESTAÇÃO DE UMA ORDEM MAIS DEMOCRÁTICA. [s.l.] Rede Brasileira de Orçamento Participativo, 2023. Disponível em: <https://www.academia.edu/99350928/VALORIZA%C3%87%C3%83O_DO_CADASTRO_%C3%9ANICO_COMO_INSTRUMENTO_DE_IDENTIFICA%C3%87%C3%83O_E_DE_LOCALIZA%C3%87%C3%83O_DOS_SUJEITOS_DA_GESTA%C3%87%C3%83O_DE_UMA_ORDEM_MAIIS_DEMOOCR%C3%81TICA Rede Brasileira de Orçamento Participativo 25 3 2023>.

WOLPERT, D. H.; TUMER, K. **An Introduction to Collective Intelligence**. arXiv, , 17 ago. 1999. Disponível em: <<http://arxiv.org/abs/cs/9908014>>. Acesso em: 10 maio. 2024

WOOLLEY, A. W.; GUPTA, P. Understanding Collective Intelligence: Investigating the Role of Collective Memory, Attention, and Reasoning Processes. **Perspectives on Psychological Science**, v. 19, n. 2, p. 344–354, mar. 2024.

ZAKARIA, F. The rise of illiberal democracy. **Foreign Aff.**, v. 76, p. 22, 1997.

Habitação de Interesse Social nas Políticas Públicas Urbanas: Análise do Movimento de Unificação das Lutas de Cortiço e Moradia (ULCM)

Francisco Fonseca

Lúcio Hanai Viana

Introdução

A questão habitacional é tema central na agenda social brasileira, notadamente dos movimentos populares. No século XX, com os processos de urbanização e de industrialização, o aumento exponencial da população levou ao paroxismo o drama habitacional, uma vez que sucessivos governos – nos âmbitos federal, regional e local – jamais levaram a cabo, de forma sistêmica, amplos e profundos programas de habitação popular. Mais ainda, com a ditadura de 1964 esse processo foi agravado substantivamente, legando déficits fenomenais que, por seu turno, foram ainda mais aprofundados por governos neoliberais.

Embora na experiência federativa brasileira haja inúmeras experiências exitosas, jamais, em perspectiva global, a chamada questão habitacional foi de fato equacionada. Nas grandes metrópoles e regiões metropolitanas esse processo contribuiu e contribui fortemente para o esgarçamento do tecido social, para a qualidade de vida sofrível e para baixa produtividade.

No caso da cidade de São Paulo, no contexto da metrópole e da macrometrópole, essa constatação tem levado historicamente à luta pela moradia por movimentos populares. Inúmeros movimentos sociais, de cunho popular, têm pressionado o poder público – por inúmeras formas – para que tenham políti-

cas públicas que contemplem os milhões de cidadãos e cidadãs em projetos de habitação popular.

A Unificação das Lutas de Cortiço e Moradia (ULCM), entidade que atua há mais de trinta anos na organização de trabalhadores pobres sem teto, é um exemplo concreto desse processo organizativo.

Histórico da luta por moradia

A luta por moradia é antiga nos grandes centros urbanos, remontando o século XIX, quando a expulsão das populações que residiam nas regiões centrais ocorreu para dar lugar à industrialização, embora tenham surgido bairros operários nas proximidades das indústrias, caso da zona oeste de São Paulo, que cresceu no entorno das indústrias de tecelagem. Esse processo foi dual, portanto, uma vez que a instalação de complexos industriais e tudo que cerca o ambiente urbano/industrial ao mesmo tempo expulsou populações locais e estimulou bairros populares, depois novamente expulsos devido aos processos de especulação imobiliária e, hoje, imobiliária/financeira.

Dado esse contexto, Comarú e Barbosa (2019) revisaram a bibliografia a respeito, evidenciando como as desigualdades e injustiças históricas quanto ao uso e ocupação do espaço serviram de ingredientes fundamentais para a formação das organizações populares em busca de habitação.

Reitere-se que a partir do processo de urbanização das cidades brasileiras, que ocorreu em meados do século XX (processo, contudo, iniciado ao final do século XIX, sobretudo em São Paulo), houve degradação do local de moradia das populações rurais e urbanas (SANTOS, 2005 apud COMARU; BARBOSA, 2019), seguindo a lógica do modelo capitalista de produção de cidades espraiadas e excludentes, com centros urbanos degradados e periferias isoladas e pobres (BARBOSA, 2014 apud COMARU; BARBOSA, 2019), o que implicou maciço processo de migração para os centros urbanos. As famílias advindas de classes populares, frente à ausência e inadequação das políticas urbanas e habitacionais em perspectiva nacional, viram-se obrigadas a construir suas próprias casas, uma vez que, segundo Maricato (2015), o

valor necessário para cobrir o custo com a moradia, nunca presente no salário da maior parte dos trabalhadores, não permitia o acesso à moradia digna. Deve-se ressaltar que, paralelamente à moradia, tudo o que viabiliza a vida no bairro foi igualmente deficitário: vias, transporte, equipamentos públicos e privados, isto é, toda a infraestrutura necessária à existência dos bairros recém – e desordenadamente – construídos.

No final dos anos 1970 surgiu o primeiro movimento de caráter nacional, cuja bandeira mais importante era a defesa do direito à terra. Trata-se do Movimento de Defesa do Favelado (MDF), inserindo a questão habitacional, notadamente a favela – que se constitui em fenômeno social – na pauta da cena urbana, ganhando maior expressão no início dos anos 1980. Criou-se, a partir dessa luta inicial, o Movimento de Favelas, em perspectiva nacional, que deixou importante legado na luta pela terra e pela moradia digna: a conquista das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A primeira experiência de estabelecimento das ZEIS se deu em Recife, abrindo espaço para que essa experiência se multiplicasse pelo país.

Ao passo que o quadro habitacional do país se deteriorava ao longo dos anos 1970 e 1980, impulsionado pelo intenso crescimento da população urbana devido ao processo de industrialização, o cenário nacional é marcado pela redemocratização, o que possibilitou o surgimento de inúmeras organizações e movimentos sociais e populares. É nesse sentido que:

tanto os moradores de loteamentos periféricos autoconstruídos (quer sejam clandestinos ou irregulares), quanto os moradores das favelas e cortiços começam a se organizar de forma mais sistemática e institucional em associações e sociedades de bairro, em grupos reivindicatórios e movimentos locais de luta (COMARU; BARBOSA, 2019).

Como se observa, a luta por moradia acompanha *pari passu* o processo de exclusão dos trabalhadores: das regiões centrais para as periferias cada vez mais longínquas.

Os primeiros resultados começaram a aparecer em razão da luta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), pois conseguiu a aprovação do projeto de emenda popular da

Reforma Urbana, que inscreveu dois artigos relacionados à Política Urbana na Constituição Federal de 1988. Esses artigos pavimentaram o caminho para a aprovação, em 2001, da Lei Federal 10.257/2001, isto é, o Estatuto da Cidade, pois permitiu que “se vislumbrasse, finalmente, mecanismos legais e instrumentos urbanísticos para colocar em prática os processos que viabilizam a transformação das cidades em territórios mais democráticos, incluídos e justos” (COMARU; BARBOSA, 2019).

A partir do reconhecimento, pelo Estatuto da Cidade, do direito à propriedade com contrapartida social, que demarcou pela primeira vez na história do país que toda propriedade deve cumprir função social (caso do aumento progressivo tanto do Imposto Territorial Rural no campo como do IPTU na cidade com o objetivo de desconcentrá-los, entre outros instrumentos de ampliação do acesso à habitação popular), e da criação, em 2003, do Ministério das Cidades, ocorre o fortalecimento das políticas federais, com impactos nacionais, voltadas ao desenvolvimento urbano. Isso permitiu maior estruturação e articulação dos movimentos de moradia, que passaram

[...] a concentrar suas atividades em pressionar e Dialogar com suas assessorias técnicas e trabalhar junto aos órgãos dos governos federal e prefeituras dos municípios de origem a fim de viabilizar unidades e conjuntos habitacionais populares para o atendimento de suas demandas (COMARU; BARBOSA, 2019).

Portanto, a pressão social popular representou ganhos à moradia popular, embora longe de resolver o abismal déficit habitacional. Afinal, ao longo dos últimos 30 anos os movimentos sociais têm se mostrado cada vez mais importantes para a constituição da agenda de Reforma Urbana, além de demonstrar a potência que possuem para contribuir com a solução dos problemas sociais por meio da organização de famílias em torno da luta pelo Direito à Cidade e pela garantia de provisão de habitação consagrada no capítulo de Direitos Sociais na Constituição Federal, em 2001. É nesse contexto que se coloca a luta da ULCM, que será analisada abaixo.

A questão habitacional na Região Metropolitana de São Paulo

Na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) o déficit habitacional é um problema multifacetado, que evidencia não apenas a falta de moradias, mas também a insuficiência de recursos, bem como a inadequação, e por vezes ausência, de políticas públicas ao longo do século XX aos dias de hoje. De acordo com a Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional da RMSP era de aproximadamente 570.803 unidades em 2019, e a previsão é de que serão necessárias cerca de 698 mil novas moradias até 2030 para o atendimento dessa demanda crescente, notadamente das famílias de baixa renda. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2023; ABRAINC, 2024).

Com a especulação imobiliária cada vez mais articulada à financeirização dos ativos econômicos, de forma sistêmica (DOWBOR, 2018), observa-se a tendência ao agravamento do déficit habitacional caso novas medidas não sejam adotadas para estancar a crise do setor quanto ao – majoritário – seguimento popular. Em contraste, segundo a pesquisa da ENCODATA (2024), a perspectiva de crescimento do setor imobiliário de alto padrão na Região Metropolitana de São Paulo é exponencial. O mercado imobiliário de luxo tem assistido ao aumento da demanda, sobretudo pela recuperação econômica em âmbito nacional e pelo crescimento do poder aquisitivo das classes mais altas. Isso ocorre por diversos motivos, entre os quais destaque-se as reformas trabalhista e previdenciária, a autonomia do Banco Central e instituição do teto de gastos sociais (medidas aprovadas nos governos Temer e Bolsonaro). Quanto a essa última, fora apenas parcialmente modificado pelo novo arcabouço fiscal aprovado pelo terceiro Governo Lula, cujo sítio político/ideológico do Congresso Nacional, de maioria proprietária, conservadora e neoliberal, em articulação com a grande mídia e setores do Poder Judiciário, impedem avanços sociais.

Esse cenário implica que o segmento de alto padrão continuará a se expandir em áreas urbanas centrais, costumeiramente bem servidas de equipamentos públicos, relegando as

classes populares às periferias cada vez mais longínquas. Isso se dá por vários mecanismos, a começar pelo aumento do valor dos imóveis nessas regiões centrais – o chamado “centro expandido” –, cada vez mais valorizadas. Esse quadro demonstra a influência do mercado imobiliário e financeiro – do financiamento de campanhas eleitorais ao lobby empresarial nos centros de tomada de decisão – nas políticas públicas habitacionais e outras políticas sociais e, por conseguinte, na configuração do espaço urbano.

O Censo de 2022 revelou que mais de 975 mil imóveis estão desocupados na RMSP, o que representa 11,82% do total de domicílios particulares permanentes. Esse dado aponta para o evidente descompasso entre a oferta de imóveis e a capacidade de acesso da população a essas habitações, sugerindo que o problema do déficit habitacional não reside apenas na carência da oferta de habitações populares, mas também na má distribuição e na inacessibilidade desses imóveis (IBGE, 2022; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2023). Portanto, a questão habitacional revela, em larga medida, a extrema desigualdade social – e de tomadas de decisão do poder político – no país e, sobretudo, nas grandes metrópoles.

Segundo a ABRAIN (2024), o déficit habitacional é concentrado nas camadas de menor renda. As famílias com rendimentos de até três salários-mínimos são as mais afetadas, enfrentando dificuldades no acesso à moradia devido aos altos custos do mercado imobiliário – financeirizado, reitere-se – e à precariedade das opções voltadas à habitação social. Programas como o “Minha Casa Minha Vida”, e suas diferentes modalidades, inclusive em nível estadual e municipal, têm buscado mitigar o problema, mas enfrentam limitações de financiamento e dificuldades de implementação, restringido seu impacto (ABRAIN, 2024; GOVERNO FEDERAL, 2023).

Enfatize-se que o déficit habitacional está fortemente vinculado a outras questões urbanas, como a segregação socioespacial e a precariedade das infraestruturas nas áreas periféricas. Afinal, grande parte da população da RMSP vive em áreas periféricas onde há baixa oferta de serviços públicos básicos, como saneamento, transporte e segurança, e também de serviços pri-

vados de qualidade, o que agrava as vulnerabilidades dessas populações. A ocupação de terrenos de risco, como fundos de vale, morros e outros, e a formação de favelas e habitações irregulares são reflexos de políticas urbanas deficientes, que historicamente favoreceu a expansão das áreas centrais e deixou as periferias relegadas a segundo plano (MARICATO, 2013). As chamadas “cidades-dormitório”, no entorno da RMSP, expressam a expulsão contínua dos trabalhadores mais vulneráveis para as periferias “sem fim”, uma vez que cada vez mais distantes dos locais onde estão os empregos e a infraestrutura urbana.

Portanto, o enfrentamento do déficit habitacional exige muito mais do que a apenas construção de novas moradias – que é de extrema importância, mas como condição necessária, não suficiente –, pois exige políticas habitacionais integradas, que considere a regularização fundiária, a requalificação de áreas degradadas, a infraestrutura urbana e, antes de tudo, a ocupação de imóveis ociosos, paralelamente ao emprego/renda mais próximo da moradia. A promoção do direito à cidade, preconizada pela Constituição Federal de 1988, para ser consoante ao *ethos* constitucional precisa estar no centro dessas iniciativas, garantindo não apenas o acesso à moradia, mas também a inclusão social e o combate às desigualdades urbanas.

A questão habitacional no município de São Paulo

No município de São Paulo essa realidade é intensificada pela dinâmica hiper especulativa do mercado imobiliário, que mantém elevado número de imóveis desocupados. Estima-se que, para cada pessoa em situação de rua, existam 12 imóveis vazios na cidade, o que evidencia o profundo desequilíbrio na distribuição e utilização dos espaços urbanos (JUSBRASIL, 2023). Além disso, diversos estudos, como os do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), destacam as múltiplas precariedades das moradias nas extensas regiões periféricas, frequentemente marcadas pela informalidade e pela falta de serviços públicos essenciais, configurando cenário de forte exclusão socioespacial que

reforça as desigualdades urbanas (CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE, 2023), com impactos diversos na vida dos mais pobres e consequentemente no tecido social.

No estado e no município de São Paulo existem políticas habitacionais para a população de baixa renda, caso do programa “Pode Entrar”, lançado pela Prefeitura de São Paulo em 2021, que se propôs construir o de 70 mil unidades habitacionais até o final de 2024. No âmbito estadual, o programa “Casa Paulista” prevê a entrega de 200 mil moradias até 2026 (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2024). Contudo, tais iniciativas são frequentemente criticadas pela falta de articulação com políticas de inclusão social mais amplas, que promovam o acesso à cidade de forma equitativa e combativa à segregação urbana.

Reitere-se que estudos mostram que a superação do déficit habitacional em São Paulo precisa ir além da construção de novas unidades. Seria necessário um conjunto de ações integradas que incluíssem: regularização fundiária, requalificação de áreas degradadas, estruturação de equipamentos públicos sociais, paralelamente à ocupação de imóveis ociosos nas regiões centrais (o centro expandido). De acordo com urbanistas, somente por meio de abordagem multidimensional será possível enfrentar o problema crônico da falta de moradia de forma eficaz e sustentável, garantindo o direito à moradia e o direito à cidade, tal como preconizado pela Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Claro está, nesse sentido, que os movimentos sociais desempenham papel crucial na luta contra o déficit habitacional nas cidades, especialmente em contextos urbanos em que a desigualdade social é acentuada, caso das regiões metropolitanas. O déficit habitacional, que se refere à falta de moradias adequadas para a população (dimensões quantitativas e qualitativas), afeta milhões de pessoas que, enfatize-se, decorre de fatores diversos, entre os quais a especulação imobiliária/financeira, a elevada concentração de renda em contraste à maior parte dos trabalhadores, e a falta de políticas públicas integradas e mais efetivas.

Há diversos movimentos sociais que lutam pelo direito à moradia, caso, entre muitos outros, do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), e da Unificação das Lutas de Corti-

ços e Moradia (ULCM, menos conhecido, mas que, como aludido, existe há mais de 30 anos). Representam formas organizativas que pressionam por respostas à realidade da precariedade habitacional, ao reivindicar o direito à moradia digna e ao acesso à cidade. Atuam mobilizando as comunidades, promovendo a conscientização sobre os direitos sociais, notadamente os habitacionais, entre outros, e pressionando os governos (advocacy) a implementar políticas que atendam às necessidades dessas populações vulneráveis. Nesse sentido, destaca-se a importância de dotarem-se de assessorias técnicas e do domínio técnico/legal/burocrático/administrativo para propor, reivindicar, dialogar e negociar com os diversos atores envolvidos, notadamente os governos dos três níveis da federação.

Esses movimentos historicamente enfrentaram desafios significativos, como a pressão do mercado imobiliário e a resistência de grupos conservadores à frente do poder público, assim como a não priorização dos recursos orçamentários à habitação popular. A atuação dos movimentos, contudo, é fundamental para dar voz às populações marginalizadas, grande parte das vezes invisibilizadas nas discussões sobre planejamento urbano e políticas habitacionais. O financiamento das campanhas eleitorais pelo capital imobiliário é um dos importantes elementos que ajudam à compreensão das razões pelas quais o déficit habitacional para as populações de baixa renda se acentua. Em resposta, por meio de ocupações, protestos e diálogos com autoridades, os movimentos sociais buscam não apenas garantir moradia, mas promover a inclusão social e o fortalecimento da cidadania.

Também contribuem para a formulação de políticas públicas legítimas, socialmente justas e inclusivas, o que fortalece as decisões compartilhadas e democráticas no âmbito da administração pública. Políticas *bottom-up* são fundamentais em políticas públicas de impacto social, uma vez que o público-alvo se coloca como ator para fazer parte de todo o processo. Dessa forma, a população organizada e mobilizada se torna parte ativa da política pública, fortalecendo a accountability, isto é, a transparência, a prestação de contas e a responsividade (GUTIÉRREZ; RESTREPO; ZAPATA, (2017).

Tendo em vista a experiência prática e o conhecimento das realidades locais, os movimentos sociais podem influenciar a elaboração de programas habitacionais que considerem as especificidades de cada comunidade. Por exemplo, iniciativas como o Programa “Minha Casa Minha Vida” e o Programa “Pode Entrar” foram parcialmente impactados pela pressão e participação ativa desses movimentos, que ajudaram a moldar suas diretrizes e assegurar – sempre de forma parcial, em razão de pressões das empreiteiras e de outros grupos com poder político e econômico – que as necessidades e especificidades dos grupos mais vulneráveis fossem minimamente contempladas. Seu papel, como se observa, é fundamental para a própria existência dessas políticas.

A relação entre movimentos sociais e déficit habitacional implica dinâmicas complexas, que em diversos momentos produzem efeitos, mas também derrotas. A partir da luta por direitos e melhorias nas condições de moradia, o déficit habitacional revela a urgência de respostas coletivas e integradas, que considere as vozes, as necessidades e as experiências daqueles que mais sofrem com a falta de moradia adequada. Essa luta é fundamental para a construção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis. É desse contexto que a Unificação das Lutas de Cortiço e Moradia (ULCM), sobretudo no que tange à sua organização, emerge como objeto de estudo deste trabalho.

A Unificação das Lutas de Cortiço e Moradia (ULCM)

A Unificação das Lutas por Cortiços e Moradia (ULCM) foi formalmente constituída em junho de 1991, destacando-se como um movimento social de defesa dos direitos dos moradores de cortiços e daqueles que buscam moradia digna na região central de São Paulo. A formação da ULCM representou o resultado da articulação de diversas entidades populares, casos da Associação dos Trabalhadores de Quintais e Cortiços da Mooca, do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e da Pastoral da Moradia. Essa união de esforços é reflexo da capacidade organi-

zativa que pudesse articular as demandas e reivindicações de um segmento populacional historicamente marginalizado e vulnerável.

Os objetivos da ULCM são bem definidos, uma vez que consistem em organizar e mobilizar as famílias que habitam cortiços (num primeiro momento), promovendo o exercício mínimo da cidadania e a efetivação dos direitos sociais. A criação do movimento representou resposta à carência de espaços de discussão e ações que abordassem as complexas questões enfrentadas pelos moradores de cortiços, que se encontram em situação de precariedade habitacional e vulnerabilidade social. Nesse contexto, a ULCM se propôs a enfrentar desafios significativos, como os violentos despejos e a defesa dos direitos das vítimas de abusos perpetrados pelos proprietários, supostos proprietários, especuladores e autoridades.

Num manifesto destinado a autoridades públicas, a ULCM assinala as suas principais demandas à época:

A Unificação das Lutas de Cortiços (ULC) da cidade de São Paulo, que compreende os movimentos organizados de cortiços, considerando a complexidade desse grave problema habitacional e a quase inexistência de intervenções nessa realidade por parte das autoridades competentes, vem denunciar o drama [...] de um povo.

Nossas propostas:

- Desapropriação de terrenos, prédios vazios, quarteirões de cortiços para programas habitacionais para a população de baixa renda (0 a 5 salários-mínimos);
- Repasse das verbas para financiamentos desses programas habitacionais
- Uma política específica para cortiços, criando, inclusive, nas secretarias de habitação, um departamento de cortiços com estrutura, recursos e programas (ATRM, 1993, p. 6, apud NEUHOLD, 2016).

Dessa forma, a ULCM não apenas buscou a unificação das lutas dos moradores de cortiços, mas também atua como agente de denúncia das condições habitacionais precárias e da falta de respostas adequadas pelas autoridades públicas competentes. Nesse sentido, o movimento posta-se como interlocutor funda-

mental nas discussões sobre políticas públicas de habitação no município de São Paulo, evidenciando a complexidade e a gravidade da problemática habitacional que afeta parcela significativa da população de baixa renda em São Paulo.

Além disso, a ULCM tem se engajado em diversas atividades e ações, como ocupações, atos, passeatas e seminários, que visam aumentar a visibilidade do problema habitacional e mobilizar a sociedade civil em torno da luta por moradia digna. Resalte-se que a ULCM busca não apenas reivindicar direitos, mas também promover a conscientização sobre a importância da moradia como um direito humano fundamental para a dignidade e a qualidade de vida dos cidadãos por ela representados, no contexto de um rol de direitos humanos e sociais.

Em 1997 os movimentos sociais voltados à luta por moradia começaram a adotar formas de atuação mais incisivas, que permanecem vigente até os dias atuais: as ocupações de imóveis públicos ociosos. Embora tal estratégia não constitua fenômeno inédito da ação política, a partir desse período adquiriu coordenação mais ampla e articulada, estruturada numa pauta de reivindicações previamente estabelecida (TATAGIBA; PATERNIANI; TRINDADE, 2011). Em 13 de dezembro daquele ano, a Unificação das Lutas de Cortiço (ULC), composta por 1.020 famílias, realizou a ocupação de um casarão localizado na Rua do Carmo, na região central, episódio que marcou o início de diversas outras ocupações que se sucederiam. Tais ocupações tiveram como objetivo pressionar o poder público a garantir o cumprimento do direito assegurado constitucionalmente: o direito à moradia. A organização ressalta que essas ocupações ocorrem exclusivamente em terrenos ou imóveis públicos, respeitando o disposto no Art. 5º da Constituição Federal de 1988, que estabelece que “a propriedade deve cumprir sua função social” (BRASIL, 1988), como visto acima.

O financiamento das atividades do movimento é garantido, majoritariamente, pelas contribuições de seus associados, além da promoção de eventos e a tradicional Festa Junina. A ULCM é filiada à Central dos Movimentos Populares (CMP) e à União dos Movimentos de Moradia (UMM), sendo essas as principais organizações parceiras: espécies de “guarda-chuva” dos movimen-

tos populares. Também se destacam parcerias com instituições, como o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e o Instituto Pólis, entre outros.

Ressalte-se que a atuação da ULCM é diversa e abrangente, englobando ocupações, manifestações, passeatas, acampamentos, seminários nacionais e internacionais, além de atividades culturais e encontros organizados pela União Nacional por Moradia Popular (UNMP), pela Central de Movimentos Populares (CMP) e pela Frente Brasil Popular. A entidade também promove plenárias e dispõe de assessoria jurídica oferecida pelo Centro de Direitos Humanos Gaspar Garcia, pela Defensoria Pública e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Além disso, a ULCM mantém relações institucionais com diversos Conselhos de Representação, tais como o Conselho de Habitação, o Conselho de Saúde e Conselhos Gestores. A entidade dialoga com Consórcios Municipais e com os três poderes nos três níveis da federação, demonstrando sua importância e das pautas que defende.

Dessa forma, a história da ULCM é marcada pelo compromisso contínuo com a luta por moradia digna e pela defesa dos direitos dos moradores de cortiços, indo muito além de seu escopo original vinculado aos cortiços. Reflete, portanto, a complexidade e a urgência da questão habitacional no contexto urbano brasileiro. O movimento se configura, assim, como expressão da resistência – em conjunto com outras instituições, o que implica também embates – e da busca por justiça social num cenário de desigualdade e exclusão, buscando incessantemente sua mitigação e superação.

Considerações finais

A análise das lutas por moradia na Região Metropolitana de São Paulo, especialmente por meio da atuação do Movimento de Unificação das Lutas de Cortiço e Moradia (ULCM), revela a complexidade e a urgência da questão habitacional no Brasil contemporâneo. Ao longo das últimas três décadas os movimentos sociais têm desempenhado papel crucial na formulação da agenda de Reforma Urbana, evidenciando a necessidade de abordagem que considere as diversas dimensões que caracteri-

zam o déficit habitacional. A pressão social e popular, embora tenha contribuído para gerar avanços significativos, ainda não conseguiu sanar as profundas desigualdades que permeiam o acesso à moradia digna, mas somente essas lutas é que poderão fazê-lo, como tão bem demonstra a ULCM.

Os embates da ULCM, que se estenderam para além da defesa dos direitos dos moradores de cortiços, refletem a resistência contra a exclusão e a marginalização que afetam as populações mais vulneráveis. A precariedade habitacional, os despejos violentos e a especulação imobiliária são apenas algumas das faces do problema que exige respostas integradas e eficazes do poder público. A falta de articulação entre as políticas habitacionais e iniciativas mais amplas de inclusão social contribuem para perpetuar a segregação urbana, dificultando o acesso à cidade e aos seus recursos.

É imperativo que as políticas públicas não se limitem à construção de novas unidades habitacionais, mas que considerem também a regularização fundiária, a requalificação de áreas degradadas, a ocupação de imóveis ociosos, a proximidade da moradia ao trabalho e a articulação entre equipamentos públicos e habitação como forma de enfrentar o problema habitacional em sua complexidade. A superação do déficit habitacional requer compromisso real com a justiça social pautando ações governamentais concretas e integradas. A Constituição Federal de 1988, ao consagrar o direito à moradia e à cidade, é a base para a formulação de políticas que atendam às necessidades das classes sociais mais vulnerabilizadas.

Portanto, a ULCM e outros movimentos sociais são fundamentais para garantir que as vozes dos mais afetados sejam ouvidas e que suas demandas sejam incorporadas nas políticas públicas. A construção de uma cidade mais justa e inclusiva depende da capacidade de mobilização e organização das comunidades, pressionando o Estado a dialogar e atender a essas reivindicações, independentemente da coloração ideológico de quem esteja no poder. Somente assim será possível vislumbrar um futuro em que o direito à moradia seja efetivamente garantido a todos, contribuindo para a construção de uma sociedade mais equitativa e solidária.

Referências bibliográficas

ABRAIN. SP terá de construir 698 mil moradias para suprir a demanda até 2030, aponta estudo. **Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias**. Disponível em: <https://www.abrainc.org.br/noticias/> . Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 out. 2024.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE. **Habitação e exclusão em São Paulo**. 2023. Disponível em: <http://www.centrodemetropole.org.br/publicacoes/habitacao-e-exclusao-em-sao-paulo/> Acesso em: 16 out. 2024.

COMARÚ, Francisco; BARBOSA, Benedito. **Movimentos Sociais e Habitação**. Salvador: UFBA, Escola de Administração; Superintendência de Educação a Distância, 2019. Conquistas da UMM-SP. União dos Movimentos de Moradia - São Paulo.

DOWBOR, Ladislaw. **A era do capital improdutivo**. São Paulo: Editora Vozes, 2018.

ECONODATA. **Perspectivas do mercado imobiliário em São Paulo: imóveis de alto padrão**. 2024. Disponível em: <https://www.econodata.com.br>. Acesso em: 16 out. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Relatório do déficit habitacional no Brasil**: 2023. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br>. Acesso em: 16 out. 2024.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Governo de SP lança pacote para construção de mais de 43 mil moradias em 231 cidades**. Portal do Governo do Estado de São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br>. Acesso em: 16 out. 2024.

GOVERNO FEDERAL. **Programa Casa Verde e Amarela**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/casaverdeamarela>. Acesso em: 16 out. 2024.

GUTIÉRREZ, L. A.; RESTREPO, J. A.; ZAPATA, C. A. **O modelo bottom-up nas políticas públicas: participação e responsabilidade social**. *Revista de Políticas Públicas*, v. 10, n. 2, p. 337-355, 2017. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/83981/73239> Acesso em: 16 out. 2024.

IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 16 out. 2024.

JUSBRASIL. **O desafio do déficit habitacional em São Paulo: uma cidade de contrastes**. 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/o-desafio-do-deficit-habitacional-em-sao-paulo-uma-cidade-de-contrastes/1894656539>. Acesso em: 16 out. 2024.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. São Paulo: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

NEUHOLD, Roberta dos Reis. **Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de imóveis ociosos: a luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo**. Orientadora: Dra. Maria Célia Pinheiro Machado Paoli. 165 p. Dissertação - Doutorado em Sociologia, FFLCH USP. São Paulo, 2009. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-09022010-130648/publico/ROBERTA_REIS_NEUHOLD.pdf . Acesso em: 16 out. 2024.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Censo 2022: primeiro olhar para a Região Metropolitana de São Paulo**. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br>. Acesso em: 16 out. 2024.

TATAGIBA, Luciana; PATERNIANI, Stella Zagatto; TRINDADE Thiago Aparecido. **Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 18, n° 2, novembro, 2012, p. 399 - 426. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762012000200007> . Acesso em: 16 out. 2024.

Reificação da Seguridade Social no Século XXI: diversidades sociais e proteção social colonizadora

Carolina Teixeira Nakagawa Lanfranchi
Aldaíza Sposati

“quem comanda a narração não é a voz: é o ouvido” (Calvino, Ítalo. *Cidades Invisíveis*. 1990, p.123)

Introdução

A proteção social no campo das políticas sociais do Estado brasileiro tem sua presença datada a 1923, quando da institucionalização da Previdência Social em diálogo com o trabalhador formal através dos IAPs, Institutos de Aposentadorias e Pensões por categorias profissionais, posteriormente unificados no INPS e após, no INSS. Para além de benefícios monetários, os IAPs ofertavam aquisição de alimentos sob menor preço, programas habitacionais, ofertas hospitalares, entre outros acessos corporativos em programas que organizavam os trabalhadores por categorias (comércio, indústria, marítimos entre outras, sem incluir a exemplo o trabalhador rural).

A presença da Seguridade Social na Constituição Federal de 1988-CF-88, recoloca a previdência social agora, como uma das políticas de proteção social, redefinindo seu campo de ação exclusivo para aposentadoria e pensões, uma vez que Saúde se tornou direito social universal, assim como as políticas de Educação, de Habitação e de Abastecimento, embora cada uma com concepções variadas entre universalização de seletividade, sobretudo de renda, caracterizando cidadãos em vulneráveis.

A mesma CF-88 instalou um campo de proteção social nominado de seguridade social e a ele subordinou a Saúde, a Previdência Social e a Assistência Social. Esta última embora já fosse nominada como parte do Ministério da Previdência e Assistência Social, desde 1974, sob a ditadura militar, não recebeu estrutura e regulação, pois suas ações sociais estavam sob a égide da Fundação Legião Brasileira de Assistência Social-FLBA, com gestão de esposas de governantes, um tipo de Estado terceirizado a relações familiares com uso de orçamento público.

Assim a expansão da proteção social da assistência social ficou enquistada na gestão indireta e por nepotismo, o que só foi rompido em 1993 com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, a LOAS. A partir da CF-88 as políticas sociais públicas receberam a distinção entre políticas de desenvolvimento e as de proteção social e/ou de seguridade social.

Em contraponto à proteção social, a realidade brasileira é marcada, para além desproteções sociais, pela presença da desigualdade social o que significa, que a vivência de situações de risco à sobrevivência, à dignidade humana e à negação do reconhecimento social e político da cidadania, é parte de um arranjo societário onde estratos da classe trabalhadora sobrevive de modo subordinado e precarizado.

Pode-se considerar que a desigualdade é uma expressão distópica da proteção social. A utopia da seguridade social contida na Constituição de 1988 direcionada a proteção social universal se vê enredada em uma malha distópica pela exclusão, opressão, privação ou de uma antiutopia.

A desigualdade no Brasil possui múltiplas facetas e significa a histórica e principal barreira para o pleno e efetivo exercício da cidadania de todos os brasileiros. Essa barreira é marcada por causalidades diversas, como a falta de acesso à serviços de políticas públicas – na saúde, educação, assistência social etc. - como também, da precariedade do trabalho sob baixa remuneração, ausência de proteção social e relações de trabalho em bases precárias e informais, concentração de terra e violação do direito à terra dos povos originários e tradicionais, entre outros aspectos.

A desigualdade socioeconômica e política, no trato universal da cidadania, é marca histórica da sociedade brasileira que,

mesmo após 136 anos da libertação formal da escravidão, permanece com os resquícios de colonizadores dos tempos da escravatura.

Por isso, referir a políticas de proteção social significa reconhecer que ao longo do tempo, elas geraram setorialmente práticas de gestão que produziram concepções de sujeitos de direito distintas. Pior é que, o fato determinante dessas alterações, não raro, está no predomínio do Estado Fiscal em confronto com inclusões e avanços do Estado Social. Esse processo economicista se coloca em confronto com direitos humanos e sociais, não raro retrocedendo em respostas já conquistadas. No processo histórico, medidas pontuais não cessam de transformar, em diferentes direções, com rumos nem sempre se coadunam com a universalização e o reconhecimento da igualdade de direitos para todos.

A questão social permanece marcada pela emergência de determinadas elaborações sobre a coesão e fraturas no reconhecimento da cidadania em conflito com sua configuração universal. Em um dado momento as disfuncionalidades deixam de ser resolvidas nas relações cotidianas informais dentro do seio familiar e começam a demandar intervenções formais mediadas pelas instituições especializadas e pelo Estado.

Ao longo da história da experimentação da cidadania brasileira diferentes aparelhos e estruturas foram organizados e neles sempre ocorrem dificuldades em aceitar que a proteção social é parte da responsabilidade social do Estado na preservação da dignidade humana e garantia de direitos universais à dignidade da condição humana e seu trato. Afinal proteção social implica em que o cidadão saiba com o quê e com quem de fato possa contar e ter seu reconhecimento social em um momento de fragilidade.

Ter um aparato forte de proteção social, isto é uma rede social robusta, entre os entes federativos é o que permite, além da diversidade de atenções regionais, uma reação rápida às situações de emergências provocadas por acidentes e calamidades climáticas. O entendimento de que a rede de proteção social deve operar de forma unificada em todo o território nacional é adotado na Saúde com o SUS (Sistema Único de Saúde)

e na Assistência Social com o SUAS (Sistema Único de Assistência Social).

O trato e o de trato da proteção social passam por leituras diversas, uma que considera a proteção social de âmbito individual, ou uma questão de resolução individual e não coletiva ou social. Os seguros sociais de contribuição individual são referências empresariais nessa perspectiva. A dimensão social da proteção social que supõe a funcionalidade e cobertura de demanda por sistemas sociais públicos e sociais de proteção universal, como o SUS, o SUAS e o INSS - Sistema Nacional de Previdência Social.

Saúde e assistência social são políticas federativas que envolvem os três entes estatais do país. A relevância do SUS instituído pela CF -88 e pela Lei nº 8080 de 1990, é hoje a mais relevante política de distribuição de renda do Brasil, pois se fundamenta no acesso universal, gratuito e integral à saúde da população brasileira, sendo considerado um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo.

O SUAS foi proposto pela NOB-SUAS em 2005, posteriormente incorporado na lei federal nº 12.435/11. A Política Nacional de Assistência Social de 2004 – PNAS/04, consolidou as funções da assistência social em proteção social, defesa e vigilância social estabelecendo sua responsabilidade pela provisão de seguranças sociais, tais como seguranças de acolhida, de convivência, de autonomia e protagonismo, de convivência, de renda e de apoio às vivências de riscos e violência.

Pela CF-88, o até então benefício da renda mensal vitalícia (criado em 1974) foi direcionado para além dos idosos, atendendo às pessoas com deficiência e sob o valor de concessão de um salário-mínimo. Esse benefício foi regulado pela LOAS em 1993 sob o nome de benefício de prestação continuada destinado a todos com renda per capita de até $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo. Permanece em projetos de lei o pleito de que esse limite avance para meio salário-mínimo. Há uma medida em curso de redução desse benefício desvinculando seu valor do salário-mínimo.

Alguns importantes avanços só foram possíveis no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 (CF), conhecida como Constituição Cidadã, quando as atenções de políticas sociais se

tornam dever de Estado, e nesse conjunto são incluídas as políticas distributivas ou não contributivas e, portanto, solidárias.

Sabemos que no Brasil a cidadania nasceu mutilada, conforme Milton Santos (2014) aponta, no rápido processo de incorporação do capitalismo no país muitos ficaram de fora. Sua transformação em direito positivo depende de que existam condições concretas e exista ainda a condição de que possam ser reclamadas.

Para o autor, a elaboração brasileira do não-cidadão se soma às formulações neoliberais de uma cidadania atrofiada. “Em lugar do cidadão formou-se um consumidor, que aceita ser chamado de usuário” (SANTOS, 2014, p. 25) em políticas de inserção que não parecem alcançar as suas causas ou as crises em sua extensão. “O crescimento econômico assim obtido, [...] veio a agravar a concentração da riqueza e as injustiças, já grandes, de sua distribuição. Entre pessoas e entre lugares” (SANTOS, 2014, p. 26).

De forma complementar, dando continuidade, Arretche (2018) fala das políticas sociais distributivas, dos últimos 20 anos, como instrumentos de inclusão dos “outsiders”. Porém, aqui se pretende avançar essa discussão, e resgatar aqueles que não foram incluídos por cortes de renda de até meio salário-mínimo e que partilham, das mais variadas ocorrências de precariedades.

Esses “outsiders” são considerados incluídos como consumidores - massa eleitoral. Já sua efetiva capacidade de influenciar a tomada de decisão coletiva é invisibilizada e inviabilizada ao se defrontarem com sistemas de gestão altamente centralizados e bancarizados que não permitem a escuta da voz assentada nos territórios brasileiros distante da gestão centralizada de benefícios.

A assistência social em 2024, vive açodamento pelo Estado Fiscal contrário à extensão de benefícios operando por meio de uma burocracia central com algumas agências e um sistema de operação digital que não dialoga com as condições objetivas de trabalhadores mais velhos e, não poucos, analfabetos.

Embora o SUAS, em similitude ao SUS, possua uma tipificação de serviços socioassistenciais, hierarquizados em proteção básica e especial (que comportam emergências) sua concretização é incisivamente municipal em presença de unidades de

operação, trabalhadores e diálogo com a população. Mas para a gestão federal o que importa são os benefícios monetários: o BPC-Benefício de Prestação Continuada de atenção seletiva pela renda precária, destinado a idosos e pessoas com deficiência, e a transferência seletiva e condicional de renda familiar pelo PBF - Programa Bolsa Família.

No caso do BPC seus recursos orçamentários são alocados no FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social, e de lá transferidos, logo em janeiro de cada ano, para o INSS. Este faz a gestão dos recursos e transferindo sua operação ao beneficiário pela rede bancária, em preferência do Banco do Brasil. Os recursos orçamentários do PBF são alocados na SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, enquanto sua operação se dá pela Caixa Econômica Federal. Interessante registrar que nem um benefício ou outro tem relação operacional com o SUAS, mas ambas iniciativas são carimbadas como se fossem assistência social e não proteção social. Mesmo sem a operação desses benefícios passar pelo conhecimento técnico-operacional do SUAS, ocorre narrativa popular e, por vezes, institucional, de que elas seriam parte do SUAS.

O sistema de Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, tem entrevistadores licenciados diretos que fisicamente se localizam em espaço institucional de unidades de referência de proteção social básica. Nessas unidades esses cadastradores colhem informações de responsáveis familiares para averiguação central pela SENARC e concessão pela Caixa Econômica Federal para benefício a partir do valor da renda per capita da família cadastrada. O SUAS não tem qualquer participação técnica no processo. Por vezes, somente como mão de obra em algumas funções como a de busca ativa, averiguação, entre outras.

Embora essa tramitação oficial centralizada tenha criado narrativa de que os benefícios monetários pertencem à política de assistência social, essa nomeação tem referência em vínculo emprestado. O SUAS não é operador do Bolsa Família, cujo orçamento está em outra Secretaria do MDS que não a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), nem do BPC, pois o MDS mantém contrato com o INSS para operá-lo.

De fato, ocorre um deslocamento da noção de proteção social como direito para a ideia de ocorrência de auxílio circunstancial para sobrevivência de uma pessoa miserabilizada, pois entende-se que auxílio é coisa de benemerência e de assistência social e não de direito de proteção social. Considerada como benemerência estatal, aos moldes de uma não política por ser uma ação social eventual, não há expressão significativa da rede de serviços socioassistenciais, suas formas de gestão participativa, sua vigilância socioassistencial, controle social e suas condições orçamentárias federativas.

Até metade do século XIX as práticas de atenção social se deslocaram de expressões disciplinares e assistencialistas operando a docilização dos corpos. Nos anos sob ditadura militar no país, as intervenções sociais se voltavam para a integração social, onde a relação com os “marginalizados” operava entre o trabalho e o pauperismo sob controle da ordem burguesa, voltada para a integração no processo produtivo evitando a desfiliação e o risco.

É nas décadas iniciais do século XXI que as intervenções estatais passam a se apresentar como mediadoras de recursos em favor de mudanças das condições das classes de trabalhadores (formais e informais) e dos oprimidos como uma promessa que não se realiza a pleno na prática.

Ou seja, esse cenário só se modifica com o avanço da compreensão do papel das políticas sociais na mediação da tensão entre direitos sociais e acumulação capitalista. Alguns importantes avanços só foram possíveis no Brasil a partir da CF-1988, com essa concepção solidária dos direitos sociais.

A política de assistência social não deveria ser uma “fábrica de colchões”, amaciadores de conflitos, mas sim, uma fábrica de vivência de direito de cidadania. Isso, porém, não se torna possível enquanto a leitura do real se limita a produzir cadastros sociais de indivíduos – ou de famílias – que indicam números sem assentamento concreto nos territórios de cidades e estados e não, diagnósticos sociais da demanda com aporte territorial e democraticamente participativo. Cadastros de indivíduos – ou de famílias – são pontos até mesmo aleatórios que não se transformam em conhecimento de deman-

das coletivas territorializadas e, portanto, em ferramenta para alargamento da cidadania e da vigilância socioassistencial das demandas e ofertas

A política de assistência social funciona a partir do reclamo dos cidadãos mutilados transformados em estratégias coletivas de enfrentamento. Assim também foi em 1993, quando promulgada a Lei Orgânica de Assistência Social que, uma vez aprovada, operacionaliza o direito constitucional de acesso a proteção social distributiva. Em 2024, a lei foi colocada em risco de permanência resultante de medida de austeridade fiscal.

A provisão desse conjunto de seguranças sociais (acolhida, convivência, autonomia e protagonismo, de renda e de apoio às vivências de riscos e violência) são direitos de cidadania que devem ser efetivamente consolidados, rompendo o estigma da pobreza e da capacidade restrita de consumo em uma sociedade capitalista. Em última instância percorre a leitura da assistência social como acesso a um conteúdo que pode ser conciliador com a condição de pobreza e restrição da autonomia cidadã.

Este capítulo traz para o debate o confronto entre a narrativa e a concepção da política de assistência social como efetivadora de direitos de proteção social e outra narrativa que a define como estratégia de “colonização dos pobres” determinada por sequestro neoliberal. Isto é, um enquadramento atribuído às políticas distributivas sujeitadas ao escrutínio de instrumento eleitoral avaliador do executivo e não como políticas de direitos constitucionais.

Enfrentamento da desigualdade no Brasil

O Brasil viveu entre 1988 e 2015 um processo incremental de redução de desigualdades. Segundo Marta Arretche (2018 e 2015), ainda que tenha sido um processo lento, ele provocou importante redução da desigualdade por meio da progressiva inclusão de segmentos populacionais pela valorização do salário-mínimo, novos programas de aposentadoria e operação do benefício de prestação continuada, programas de saúde do SUS e aos programas educacionais. Contudo, a autora ressalta que os brasileiros foram incluídos principalmente como consumidores,

pela relevância do voto dos mais pobres para presença em competições eleitorais (ARRETCHE, 2018).

A autora ainda afirma que vivemos no Brasil um legado que constitui uma trajetória secular de exclusão e um sistema de taxaço que ainda continua muito regressivo, portanto, um importante obstáculo para o financiamento dos programas sociais. Os desafios na saúde e na educação, se colocam entre ofertas de atenção básica e de níveis mais complexos, ou ainda, ente a provisão pública e a privada, tudo isto acrescentando complexidade ao cenário da desigualdade e, portanto, de seu combate.

Ao olhar para as conquistas no enfrentamento das desigualdades é preciso reconhecer que a nossa trajetória recente mostra que é impossível para o Brasil promover programas bem-sucedidos de redução da desigualdade e de incidência de pobreza ainda que se reconheça a urgência em ampliar a presença de uma ética intransigente diante das injustiças sociais que proliferam.

Destaque deve ser dado para o período entre 2012 e 2014, em que os pobres tiveram um crescimento da sua renda relativa maior do que os mais ricos como resultado do acesso ao salário-mínimo, das aposentadorias, do Bolsa Família, expressos em baixos índices de desemprego e queda nas taxas de extrema pobreza.

A crise econômica global foi ser sentida no Brasil a partir de 2014, quando se assiste a uma mudança radical na distribuição da renda. Assim, a partir de 2015 todos os segmentos apresentaram perdas, evidências reforçam que os mais ricos tiveram ganho negativo e o crescimento foi inferior a zero, enquanto os mais pobres perderam muito mais (quase 30% da renda absoluta), já a classe média perdeu relativamente menos já que suas rendas são indexadas ao salário-mínimo (BARBOSA et al., 2020).

Entre 2015 e 2018, sob período de recessão, os mais pobres perderam muito e a pouca recuperação econômica foi sentida somente pelas camadas mais ricas. Isto pois, as crises do capital levam a elevação das taxas de desemprego e aumento da inflação, sendo, portanto, mais comprometedoras das capacidades de consumo e reprodução das camadas mais pobres, deslocando expressivos contingentes de refugio humano para a fome e a miséria.

Barbosa et al (2020) fala que “nos últimos anos o comportamento das taxas de pobreza foi muito mais sensível a variações na desigualdade do que na renda média. Se não houvesse piora na desigualdade, o Brasil teria continuado avançando no combate à pobreza tanto entre 2015 e 2018 quanto no período mais longo entre 2012 e 2018 – apesar da recessão e do subsequente baixo crescimento” (idem, p. 34-35).

Segundo esses autores, na crise de 2015 até 2018 as aposentadorias de um salário-mínimo e o BPC vinculados ao salário-mínimo serviram de importante mecanismo de proteção de renda, mais do que o Bolsa Família e do seguro-desemprego. Contudo, é importante reconhecer que o programa de transferência condicionada de renda se coloca no centro da competição eleitoral no Brasil, para todo o espectro ideológico (da direita à esquerda). Isso mostra que, com dificuldades e alguns recuos avançamos, pois o Brasil está melhor hoje do que ele esteve há 5 anos atrás e melhor ainda do que esteve há 40 anos atrás. Porém, esse avanço em condições de viver o cotidiano não significa efetivação do acesso à direitos, uma parcela foi incluída na condição de consumidores e de massa eleitoral, e outra parcela segue desprotegida.

Interessante observar os efeitos eleitorais das políticas universais. Isto é, as que não distinguem os incluídos por um processo seletivo de renda, que não se ocupa da necessidade, mas, sim, da condição de necessitado. A seleção excludente afasta aqueles que se aproximam por necessidade e geram o sentimento de humilhação uma vez que são capturados por respostas simplistas e autoritárias. Essa preocupação com o sentimento de humilhação entra em conflito com o sentido Constitucional da política de assistência social, que busca afastá-la da seletividade excludente.

A exemplo do que vem ocorrendo com o cadastro no CadÚnico, em que em alguns territórios há a exigência desse cadastro para que uma família possa ter sua(eu) filha(o) frequentando um serviço socioassistencial tipificado de convivência e fortalecimento de vínculos. É impressionante a subordinação criada pelo MDS que destrói o entendimento de política social pública como direito de cidadania e direito prioritário de crianças e adolescentes. Claro está que não faz sentido a necessidade em ter CadÚnico para frequentar uma escola ou uma unidade de saúde. Pode-se dizer ainda, que com isso decorre um

enfrentamento da autonomia municipal. Sujeitar uma criança ou um adulto a ser cadastrado nacionalmente no CadÚnico para poder frequentar um serviço socioassistencial municipal é uma exigência que o exclui e discrimina na mesma lógica que condiciona o acesso subordinado à demonstração de sua condição de miséria/pobreza. Nesse contexto, o tratamento dos dados do CadÚnico não considera sequer a oferta concreta de condições do lugar onde vive a criança ou o adulto e não promove a inclusão dos “usuários” no exercício pleno de sua cidadania. Eles não possuem lugar de fala ou de escuta.

A capacidade de reprodução da humilhação pelas seletividades deveria acender um alerta para aqueles que se comprometem com a cidadania e reforça a urgência de uma agenda universal das políticas de proteção social, seja pela adesão à sua natureza de impacto social ou pela sua relevância como efeito eleitoral. O dever de cidadania do Estado pela negação seletiva o torna identificado com uma obra de caridade não como um construtor de direitos.

As desigualdades reificadas no pobre não cidadão

As políticas públicas se caracterizam como um direito coletivo, um campo de forças e lutas, onde discursos, práticas e saberes se produzem e se confrontam, e ocorre um certo modo de funcionamento que hegemoniza certos modos de vida.

A assistência social em 2003 colocou sua concepção de política social em debate. A primeira como uma política setorial que atravessa verticalmente os estratos de classe em direção ao alcance de padrões de proteção social. Assim, ocupando-se da oferta de serviços operadores de provisões de seguranças sociais específicas. A segunda proposta, entendeu a assistência social como uma política não universal direcionada a um estrato de classe social mais pauperizado e incapacitado para prover o próprio consumo em padrão de dignidade humana. Nesse modelo, não caberiam seguranças sociais a serem garantidas, mas sim medidas que operaram a redução de danos através de benefícios

e concessões. Medidas circunstancialmente redutoras de gravidades, mas não superadoras de riscos, operadas sob trato seletivo de renda e não efetivadora de reconhecimento social de um direito cidadão como dever de Estado.

A PNAS/2004, formalizou o compromisso com a primeira tendência que vigeu unitária até 2016. Posteriormente e até este 2024, a opção federal do SUAS para a política de assistência social vem sendo a de se desvincular de compromissos com o SUAS e se apresentar como protagonista da segunda tendência, optando pela redução de danos, sem vínculo com direitos sociais e humanos, e orientada para ações pontuais e emergenciais.

O sujeito de direito, um cidadão, tem na igualdade de trato e na equidade determinantes de possibilidades de serem autônomos por se entenderem dotados de poder e potência (CRUZ e GUARESCHI, 2014). O trato vulgar da(o) cidadã(o) como um assistido, caracteriza o retrocesso de trato e respeito à condição de um ser de direitos humanos e sociais. Vive-se as atenções de assistência social sob a constante tensão entre o trato de um reclamante de caridade em oposição ao sujeito de direito. Ser assistido não significa exercer o direito cidadão, de ser incluído. Trata-se de uma relação que despolitiza o vínculo de reconhecimento social entre o cidadão e o Estado. Essa relação subalternizada despolitiza os conflitos sociais, esvazia o sentido de projeto de sociedade que articule sentido político das atenções.

A escolha neoliberal de enfrentamento de desigualdades, não se dá pelo combate às causas. Isto é, não se abriga sob o manto do direito universal e sim, pela seletividade. Esse caminhar neoliberal sob o olhar do reconhecimento da cidadania registra inconsistências e incoerências perversas, que percorrem toda a ação.

O neoliberalismo capturou a utopia de que o alcance da proteção social como direito seria uma conquista da cidadania, o que significa a referência universal. O processo seletivo e disciplinador, com aplicação de condicionalidades, coloniza a política de proteção social fazendo-a transitar para o campo de comportamentos individuais, em que cada um deve reclamar para si a sua proteção no âmbito do favor e da concessão.

Ao perder a dimensão coletiva do pertencimento, de demanda e de inclusão, ela se materializa como concessão de benefí-

cios para seres disciplinados e homogeneizados sem alcançar o patamar de garantia de uma provisão social. Como conciliar um corte de renda per capita de até R\$ 218,00 por mês, aplicado em programa federal de transferência de renda quando 50% do salário-mínimo se refere a R\$706,00 e a PPC - Paridade do Poder de Compra, para o Brasil revela linha de pobreza de R\$680,00? Como aceitar uma lei federal como adequada quando estabelece o valor de R\$142,99 como valor monetário padrão de cidadania? É dramática a situação em que um cidadão-demandante não é incluído por conta de uma diferença no valor de corte de um ou dois reais. Isso é contrário a qualquer linguagem que se assume para a assistência social.

Uma crítica importante à transferência de renda reside no reconhecimento de sua implantação como um programa de via única, em que as pessoas não têm qualquer direito de dizer ou de reclamar ou ainda reivindicar sua cidadania. O responsável familiar, titular do Bolsa Família, não tem qualquer direito de escuta ou expressão. Embora algo similar possa ocorrer com o BPC por ser um benefício constitucional ele é passível de judicialização. O benefício de transferência de renda pode ser tirado ou concedido a partir da decisão do incumbente central do MDS.

Os programas de transferência condicionada de renda operam sob alto grau de discricionariedade dos poderes Executivo e Legislativo. Além disso, não aplicam qualquer parâmetro de indexação, sofrendo com medidas de desfinanciamento ou austeridade fiscal aplicadas em momentos de crise. O controle da crise não exige nenhum ataque aberto e transparente aos programas, basta desfinanciá-los de forma silenciosa. Esse processo é quase de uma gestão terrorista que segue minando direitos, a ética da relação entre Estado e cidadão que deveriam estar aliçando a política social se vê silenciada.

Valores de aposentadorias e de benefícios continuados são constitucionais, para mudá-los precisaria ser aprovada emenda constitucional, o que, por sua vez, exige votação nominal no Congresso e isso implicaria em um cálculo dos parlamentares sobre os efeitos de sua impressão digital em medidas impopulares (ARRETCHE, 2024). As dotações destinadas às políticas so-

ciais, passam por um novo constrangimento do valor monetário para a seletividade da pobreza em que a referência monetária para identificar a pobreza decorre de ajuste do que está posto no orçamento e não, ao contrário.

Desigualdade orçamentária para financiamento da proteção social

O SUAS opera em dois níveis de proteção social a básica e a especial, que agregam uma tipificação genérica de 12 serviços socioassistenciais e três tipos de unidades de referência: o CRAS – Centro de Referência de Assistência Social, o CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social; o Centro Pop – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua. As redes CRAS, CREAS e Centros Pop permanecem quantitativamente congeladas há 9 anos, apresentando inclusive redução quantitativa.

O financiamento do SUAS prevê a descentralização de recursos, cabendo à União a responsabilidade pelas diretrizes e orientações técnicas para o acesso, aos Estados a responsabilidade de coordenar as ofertas, viabilizando capacitação e monitoramento, e aos municípios a execução dos programas, serviços e ações da assistência social.

Uma das consequências do trato neoliberal da assistência social se expressou pela centralização federal em se ocupar de benefícios, abandonando a estratégia de Pactos de Aprimoramento, que quando presente até 2016, levava adiante compromissos com os Estados e municípios na efetiva constituição e qualificação da rede de serviços socioassistenciais. A federalização de benefícios afastou a instância federal da relação com os serviços socioassistenciais que constituem a dinâmica do SUAS.

Esse processo vem constituindo, desde 2016, a desconexão do SUAS entre os entes federativos. Os dirigentes federais se ocupam mais do fluxo de cadastramento e recadastramento que do fluxo de atenções em serviços. A concentração de orçamento em benefícios faz do ente federal um vazio de possibilidades de se comprometer com o desenvolvimento do SUAS. O número

de CRAS reduz a cada Censo SUAS, sem grandes alardes. A rede reduz ao invés de crescer sua cobertura.

É dentro desse contexto que já se verificava que “os recursos destinados ao Benefício de Prestação Continuada e ao Bolsa Família superam em catorze vezes os recursos destinados aos serviços regulares de assistência social, [...] que atuam diretamente nas necessidades [...] dos cidadãos” (LOBATO, 2009 p.727).

Há inversão dos objetivos da assistência social é fato, pois “os recursos que retornam do orçamento para o OSS acabam sendo alocados em benefícios, em detrimento dos investimentos e gastos com serviços de saúde e socioassistenciais” (SALVADOR, 2017, p.433). Ou ainda, pelo reconhecimento de que “a ênfase nos benefícios sociais da ação privilegiada sobre os pobres tem obscurecido as severas restrições impostas às políticas universais e não garantem a continuidade da queda da desigualdade” (LOBATO, 2009, p.726).

Sposati (2015) desenvolveu para o CONGEMAS - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social, estudo de dados orçamentários do Tesouro Nacional- SISTN. Nesse, destaca a incidência de gastos municipais com a atividade assistência social. O estudo mostra que, segundo os dados de 2011, os municípios registravam a despesa total de R\$ 345,743 bilhões, e, desse total, foi registrada a soma de R\$ 10,5 bilhões em gastos municipais com assistência social. Os mesmos dados do SISTN mostram que os estados da federação dispenderam no total R\$545,159 bilhões e neles as despesas com a assistência social registraram R\$4,131 bilhões ou menos da metade dos gastos dos municípios. Na instância federal, após retirados os valores dos benefícios de transferência de renda e de prestação continuada, mostrou aplicação no SUAS de R\$1,5 bilhão, ou cerca de 10% do gasto dos municípios.

Isto é, se de fato o orçamento do SUAS fosse tripartite, face ao montante de gastos dos municípios, deveria se contar com a disponibilidade de cerca de R\$30 bilhões em 2011. Todavia a lógica federativa para a assistência social não opera por essa equidade de responsabilidade, o que termina por mostrar que a força mobilizadora do SUAS está sobretudo nos municípios, o que não deixa de significar um isolamento ou uma municipalização e não, um processo federativo descentralizado. O que se descentralizou foi a responsabilidade para os municípios.

De maneira geral, entre as 26 unidades regionais (SPOSATI, QUEIRÓS e SANTO, 2014) há uma variação de 2% a 4% de gastos destinados à assistência social entre capitais (com média igual a 3,11%) e entre os estados o investimento nesta política era na ordem de 0,1% a 4,3% (resultando em média de 1,23%).

Em resumo, do montante federal disponível para políticas de seguridade social, a maior parcela é redirecionada para outros fins. O que sobra é majoritariamente investido em benefícios de renda, restando pouco para o investimento em serviços que é a principal forma de provimento das políticas de assistência social. A referência a miséria, pobre e pobreza, em geral docilizados pelo termo são vulneráveis dada a baixa renda, fazem da política de proteção social é um redutor da cidadania, ou um fator precarizador da cidadania.

O Brasil conseguiu equacionar a inclusão enquanto expressão de eleitor e consumidor e não enquanto cidadão?

Primeiro por categorizá-los como pobre e objeto de políticas de inserção que não operam nos fatores desencadeantes dessa redução de meios de vida decente. Segundo por usar como estratégia fazer o pobre caber no orçamento, mas em um espaço orçamentário arbitrário e não, um necessário espaço orçamentário para superar a incidência de necessidades. Esta direção exigiria medir a escala da pobreza e, somente então, ajustar o orçamento ao tamanho identificado. Terceiro por constituir as atenções em programas sociais de via única em que as pessoas não podem reclamar direitos, ao invés de ser a atenção a garantia de serviços. Esse processo dilapidador de direitos esvaziou a Constituição Federal da função vigilância socioassistencial na gestão da assistência social retirando sua envergadura e sentido. Foi paralisada e reduzida a instalação de serviços e de unidades de referência nos municípios, renunciando a programas de aprimoramento dos entes federativos.

O que se põe em questão é o fomento à relação de dependência gerada pelo manejo dos mais pobres que pratica um conceito exacerbadamente liberal ao invés da garantia da universalidade de trato da dignidade cidadã. Há uma diferença no entendimento de direito social como dependência social e direito de

cidadania. Essa distância entre noções de direito está também posta pela relação entre cidadania e pobreza.

O CadÚnico uma ferramenta de seletividade

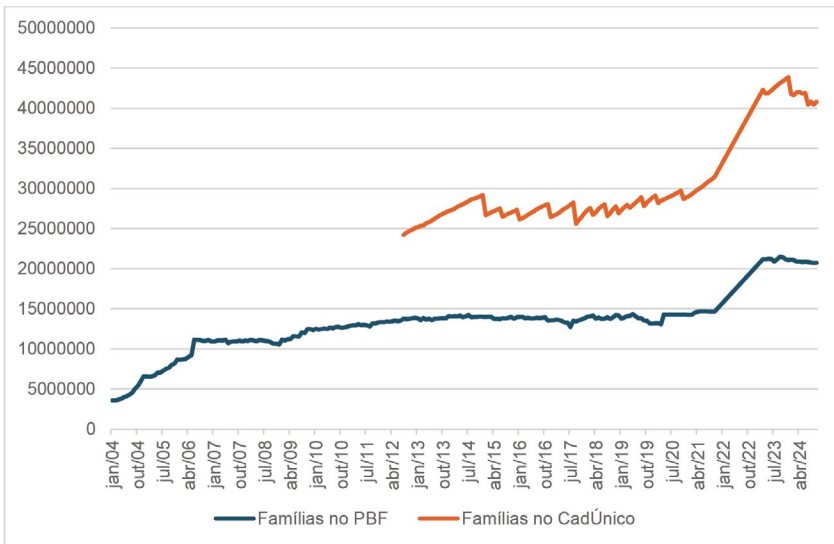
O Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, nominou a ferramenta construída em 2001¹ para registro da precarização de condições de vida de unidades familiares que as afastavam do reconhecimento social de cidadania de CadÚnico. Com essa nova redação assumiu o suposto de ser utilizada por diferentes atenções de políticas sociais para incluir o acesso de brasileiros de menor renda em programas sociais federais. Desse modo, o reconhecimento social de parte da população foi encerrado em um novo documento que não é carteira de identidade ou CPF. Tornou-se necessário um novo registro administrativo do Planalto, que se tornou uma importante ferramenta que exige atualização regular, sob pena de interditar o vínculo de uso do cidadão com o serviço de que faz uso mesmo sendo cidadão como todos, portador com carteira de identidade e CPF .

Historicamente, o CadÚnico teve como público-alvo as unidades familiares com renda per capita mensal de até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo. Em seu nascedouro (2001) havia um alinhamento entre o padrão internacional de US\$1,00 por dia, que à época equivalia $\frac{1}{4}$ s.m. como condição de extrema pobreza. Conforme o programa avançou, o Decreto Presidencial que o instituiu não sofreu grandes alterações.

O CadÚnico permaneceu tendo por orientação famílias na faixa de renda de até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo per capita. Paralelamente, o Programa Bolsa Família (PBF) criou uma subdivisão para fins de organização das concessões de seus benefícios e convencionou usar os termos “extrema pobreza” ($\frac{1}{8}$ s.m.), “pobreza” ($\frac{1}{4}$ s.m.), “baixa renda” ($\frac{1}{2}$ s.m.) e acima de meio salário-mínimo.

¹ Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, que instituiu o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, e o decreto de 24 de outubro de 2001, que cria Grupo de Trabalho para os fins que especifica e dispõe sobre o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Gráfico 1: Distribuição Normal de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família e Cadastradas no CadÚnico, no Brasil, de 2004 até 2024



Fonte: Secretaria de Avaliação Gestão da Informação e Cadastro Único, VIS Data 3 Beta, em 08 de novembro de 2024.

Elaboração: Lanfranchi, C.T.N, novembro de 2024.

Essas faixas foram determinadas por decretos específicos de reajuste do PBF, ou seja, não eram regulares e nem aconteciam todos os anos e, em alguns momentos, chegaram a retardar por 5 anos o devido ajuste. Não sendo, portanto, uma regulação que indique que é “necessário um padrão de reajuste anual do PBF de forma automática, considerando a inflação ou reajuste do salário-mínimo”. O que faz lembrar a despreocupação com fazer caber no orçamento a necessidade do pobre.

Embora a operação de inserção inicial de dados das unidades familiares entrevistadas no Sistema Nacional ocorra em espaços do CRAS ou outros designados como postos de cadastramento, essa operação ocorre sob cultura burocrática. Dados coletados são digitados em sistema nacional sem qualquer análise institucional, em boa parte das esferas federativas, que se desdobra em ampliação de serviços e provisões socioassistenciais. Assim, não se pode afirmar que o CadÚnico esteja resultando em produção de conhecimento de necessidades sociais

das unidades familiares. Ou seja, poderia até ser dito que há um potencial como instrumento de ampliação da proteção social subutilizado ou desperdiçado.

Até 2015 o Banco Mundial tinha como parâmetro de pobreza aqueles que viviam com menos de 1 dólar por dia, atualizando posteriormente para US\$1,90 por dia por paridade de poder de compra (PPC). A partir de 2018 adotou uma nova referência reconhecendo as diferenças entre os países, e estabelecendo três faixas de extrema pobreza: US\$ 1,90 por dia para países de renda baixa, US\$3,20 por dia para países de renda média-baixa e US\$ 5,50 para países de renda média-alta. Isso revela uma desarticulação e desatualização do CadÚnico com as vivências de privação e sofrimento resultante das condições materiais dos seus cidadãos, portanto, um afastamento de parâmetros internacionais de distribuição de renda.

No Brasil (CECAD/MDS, outubro de 2024) eram 40.776.532 famílias cadastradas no CadÚnico o que significa 94.124.597 pessoas, ou seja, cerca de 46,3% da população total (IBGE, 2022). Dentro desse universo de pessoas no cadastro, 57,2% do sexo feminino e 5,2% são pretos, 49,8% pardos e 0,6% indígenas. Do total de famílias cadastradas 50,7% estão em situação de pobreza e 18,3% em situação de baixa renda, sendo 50,8% são famílias beneficiárias do Bolsa Família.

No estado de São Paulo, dos 5.978.198 de famílias cadastradas e 13.865.834 de pessoas cadastradas, aproximadamente 31,2% da população geral, sendo 60,2% do sexo feminino, 6,8% se declaram pretos, 41,8% pardos e 0,1% indígenas. Cabe apontar que o estado de São Paulo representa 14,7% do total de pessoas cadastradas no CadÚnico. Do total de famílias cadastradas 42,8% estão em situação de pobreza e 20,1% em situação de baixa renda, sendo 41,9% são famílias beneficiárias do Bolsa Família.

Já no município de São Paulo são 1.682.981 de famílias cadastradas e 3.801.288 de pessoas cadastradas, aproximadamente 33,2% da população geral, sendo 59,7% são do sexo feminino, sendo que 8,3% se declaram pretas, 48,5% pardas e 0,1% indígenas. O município representa 27,4% do total de pessoas cadastradas no CadÚnico do estado e 4% do Brasil. Do total de famílias

cadastradas 42,9% estão em situação de pobreza e 20% em situação de baixa renda, sendo 40,4% são famílias beneficiárias do Bolsa Família.

Quadro 1: Distribuição de Famílias e Pessoas Cadastradas no CadÚnico e Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família, em outubro de 2024, no Brasil, no estado de São Paulo e no município de São Paulo

BRASIL					
FAIXAS DE RENDA	Famílias CadÚnico		Pessoas CadÚnico	Famílias PBF	
em situação de pobreza	20.691.586	50,7%	49.873.934	18.076.034	
em situação de baixa renda	7.478.155	18,3%	21.225.147	2.640.300	
com renda per capita mensal acima de ½ sal. min.	12.606.791	30,9%	23.025.516	-7.453.407	Diferença entre Famílias Baixa Renda Cadastradas e Beneficiárias do BF
Total	40.776.532	100,0%	94.124.597	20.716.334	Total
ESTADO DE SÃO PAULO					
FAIXAS DE RENDA	Famílias CadÚnico		Pessoas CadÚnico	Famílias PBF	
em situação de pobreza	2.560.663	42,8%	6.024.282	2.075.640	
em situação de baixa renda	1.203.810	20,1%	3.446.507	427.018	
com renda per capita mensal acima de ½ sal. min.	2.213.725	37,0%	4.395.045	-1.261.815	Diferença entre Famílias Baixa Renda Cadastradas e Beneficiárias do BF
Total	5.978.198	100,0%	13.865.834	2.502.658	Total
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO					
FAIXAS DE RENDA	Famílias CadÚnico		Pessoas CadÚnico	Famílias PBF	
em situação de pobreza	721.537	42,9%	1.630.872	568.962	
em situação de baixa renda	336.483	20,0%	915.748	110.563	
com renda per capita mensal acima de ½ sal. min.	624.961	37,1%	1.254.668	-378.495	Diferença entre Famílias Baixa Renda Cadastradas e Beneficiárias do BF
Total	1.682.981	100,0%	3.801.288	679.525	Total

Fonte: Secretaria de Avaliação Gestão da Informação e Cadastro Único, VIS Data 3 Beta, em 08 de novembro de 2024.

Elaboração: Lanfranchi, C.T.N, novembro de 2024.

O CadÚnico possui informações de significativo volume de unidades familiares cadastradas que poderiam ser lidas desde o

âmbito de pertencimento a um setor censitário, provocando sua territorialização, abrangendo aproximadamente 46% da população brasileira, e a exemplo, 31% da população do Estado de São Paulo e 33% da cidade de São Paulo.

Pode-se dizer que se trata de um universo superior ao da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua, do IBGE, que conta com universo amostral de 211.344 domicílios. Todavia os formulários do CadÚnico precisariam ser remodelados para de fato responder com maior clareza algumas questões mais diretamente afetas à proteção social e acesso à outras políticas. Como por exemplo: Faltam questões sobre a distância percorrida para chegar a um ponto de ônibus, a uma escola, a uma creche, a um CRAS. Não há questões sobre a segurança alimentar, assim não se sabe se os cadastrados no CadÚnico são ou não parte da população sob fome no país. Não se tem informações sobre situações de violência ou violações vivenciadas pelos membros da família.

Ainda assim, é uma potente ferramenta considerando que a base do CadÚnico tem atualização com prazo máximo de 2 anos. Essa riqueza de informações sobre as condições territoriais partilhadas entre as famílias cadastradas precisa ser qualificada com ferramentas e metodologias de georreferenciamento para servirem à gestão das políticas sociais como mecanismo de ampliação da cidadania.

O CadÚnico enquanto sistema de cadastro vem avançando, porém, seus usos caminham em sentido inverso, como referência para a população que busca os postos e unidades de cadastramento, sem com isso terem nesse contato a oportunidade de serem providas de proteção social às mais diversas demandas e necessidades ou pelos programas que tem nele sua referência servindo como os antigos certificados de “pobreza” para as mais diversas políticas públicas.

Outro aspecto é que esses dados apontam para um cenário ainda mais grave de desproteção das unidades familiares cadastradas no CadÚnico, pois, ainda que nos limitemos ao programa de transferência de renda, identifica-se 7.453.407 famílias que estão no perfil de renda do PBF não estão incluídos em torno de 26,5% de mandatários.

Outro passo importante na direção da universalização de cobertura seria reconhecer a prioridade da infância e juventude instituída pelo Estatuto da Criança e Adolescente e conceder um valor fixo para cada membro na faixa etária de 0 a 17 anos e 11 meses, independente da família de baixa renda, sem distinção de fixas etárias.

O reconhecimento da evolutiva ampliação do CadÚnico não garante a sua utilização como mecanismo de efetivação de acesso ou alargamento da experiência de cidadania. Parte dos avanços se dão pelo reconhecimento dessa parcela da população como consumidores, agora bancarizados, ou como massa eleitoral dado que agora são um ponto nos mapas oficiais. O que esses pontos têm a nos dizer?

Seria necessário avançar na qualificação do CadÚnico como instrumento de proteção social, que efetive direitos sociais, que reconheça violações e violências sofridas como fatores de medidas de proteção, e não somente medidas assentadas em condições monetárias.

Hoje o CadÚnico não permite um aprofundamento dessas situações na sua dimensão relacional, nem a integração entre benefícios e serviços. É de fundamental importância a superação do uso do CadÚnico como informação de pobreza para assumi-lo como instrumento de combate à histórica cidadania mutilada.

Uma face conjugada com essa da seletividade pelo mérito da pobreza é a do uso do documento de cadastrado no CadÚnico como comprovante para alguns acessos às tarifas sociais. Nesse sentido, quando observados os programas que se referenciam no CadÚnico vemos que 14 são do MDS e SUAS, enquanto 26 são de outras políticas. Esses programas e benefícios envolvem ações como Insegurança alimentar, Habitação, Saúde, Educação, Subsídios agrícolas, acesso a TV/telefone/antena, Previdência social, outras taxas e subsídios como concessionárias de água, energia, transporte, carteiro do idosos, entre outros. A vinculação com o SUAS se restringe aos benefícios, programas de erradicação e ciclos vitais focalizados, serviços socioassistenciais deconvivência e fortalecimento de vínculos.

Embora acessos sejam importantes, sem dúvida, a condição de reconhecimento da cidadania é abafada pelo reconheci-

to de um ser, dito como vulnerável e não como cidadão que vem sendo expropriado, que partilha de acessos ao Estado e que deveria ser extensivo a todos. Ambas as situações incluem acesso, mas mantêm o ingresso pela porta da exclusão e da discriminação. É chegada a hora de derrubar portas e construir arenas.

Os dados das famílias deverão ser transportados em medidas coletivas de partilha de um mesmo território. É urgente que o SUAS supere o uso do CadÚnico como ferramenta do Estado Fiscal que, com ele, seleciona monetariamente o mérito da presença de miséria para acesso ao Estado, e passe a usar o CadÚnico como ferramenta do Estado Social para superar o déficit de reconhecimento social de agregados populacionais que não contam com visibilidade cidadã e demandam medidas coletivas e de construção intersetorial. O uso dos dados do CadÚnico para operações bancárias seletivas para testar a ocorrência de miséria, em similitude com o velho atestado de pobreza, não deve ter relação com o reconhecimento social do Estado, de cidadãos e cidadãs, que vivem em território brasileiro.

Um esforço nesse sentido foi feito em 2024 pela vigilância socioassistencial do município de São Paulo, expresso na construção de Indicador Municipal de Proteção e Desproteção Social das famílias cadastradas no CadÚnico, IMPDS composto de dimensões que contemplam a realidade da família, das suas condições da moradia, do seu entorno e disponibilidade de serviços públicos de proteção básica.

É um instrumento potente ao estabelecer os parâmetros objetivos para o trabalho coletivo e para a expansão dos serviços a partir de um olhar intraurbano. Permite o georeferenciamento dos cadastrados por setor censitário, e sua agregação em setores censitários avizinados, caracterizando territórios de concentração de famílias sob maior desproteção social que podem ser cruzados com outras medidas territoriais como áreas de risco geológico e de alagamento, áreas de concentração de demandas habitacionais. Sempre partindo do cidadão a elaboração de respostas e responsabilização do Estado.

A partir do caso do município de São Paulo fica evidente que o avanço na universalidade da proteção, poderá passar por uma apropriação do CadÚnico a partir da qualificação construí-

da pela vigilância socioassistencial. Incluindo uma necessária revisão na NOB-RH para composição das unidades com profissionais focados nessas atividades e auxiliando os demais no planejamento das ações comunitárias que superem os atendimentos individualizados, isso para a efetiva escuta dos cidadãos se realize e se materialize em provisões.

Também, a partir desse caso, fica evidente que um caminho de retomada da utopia existe, e ele será trilhado a partir de parâmetros territoriais replicáveis de identificação das demandas coletivas e desenhos de áreas de proteção social para os serviços socioassistenciais e para os Centros de Referência. Com isso, retoma-se a agenda de fortalecimento da política pela expansão dos serviços como espaços de provisões articulados com os benefícios. Em um horizonte de possibilidades de escutas e respostas democráticas, o ponto de partida é compreender que todo cidadão requerente do CadÚnico é a manifestação do conjunto de unidades familiares de suas necessidade e desproteções, assentadas em uma vizinhança.

Alargamento da cidadania

O CadÚnico enquanto registro público das famílias em situação de desproteção social precisa ser transformado em informações territorializadas de dinâmicas coletivas partilhadas para que esse conhecimento se reverta em atenções psicossociais e provimento de seguranças socioassistenciais. As armadilhas do atendimento individualizados, pontuais e focalizados são efeitos das dinâmicas dos cadastros e da concessão de benefícios de transferência de renda, tendo o registro como um fim em si mesmo.

A renda como uma possibilidade de proteção sem levar em consideração o território em que vive, as relações sociais estabelecidas nessa horizontalidade, torna a proteção colonizadora. Colocar as famílias do CadÚnico no tecido relacional da cidade, que por essência é participativo e, portanto, mais próximo da cidadania, é tarefa fundamental. Daí a possibilidade dessa ferramenta ganhar outro estatuto, na medida em que ela ganha o chão, não se trata de operacionalizá-la numa superficialidade de renda. Pois, a proteção social não está só na capacidade de

compra ou consumo do indivíduo, mas também nas condições concretas e objetivas de onde vivem.

A apropriação da base de dados do CadÚnico pela vigilância socioassistencial com aplicações de geoprocessamento e outras metodologias permite a transição do CadÚnico de uma ferramenta de localização individual de renda, para um assentamento daquelas famílias com uma vida mais precária e podendo com isso examinar se a proteção social que eles podem usufruir é colonizadora ou não. Ou seja, serve as mais diversas políticas que tomem como ponto de partida o tecido urbano em que essas famílias convivem e se relacionam. Nessa lógica, o CadÚnico tem um potencial desperdiçado de avanço na agenda do direito à cidade como materialização do direito universal à dignidade humana sob a responsabilidade do Estado.

Em uma perspectiva mais imediata, esse uso empobrecido pode ser superado transformando o registro em informações, em estudos e produção de conhecimento territorializado que só se realizará por meio da implantação e fortalecimento da vigilância socioassistencial. Também, em uma perspectiva mais densa, quando houver massiva expansão dos serviços e dos Centros de Referência de Assistência Social, como vetores da intersectorialidade e instrumentos de cidadania que constrói junto aos sujeitos estratégias coletivas de enfrentamento.

Como caminhar nesse Brasil do futuro no risco de que as políticas sociais, que foram fundamentais até aqui na forma de real enfrentamento da desigualdade social, não sejam precarizadas ou atrofiadas?

Isso significa reconhecer o papel de barganha que os beneficiários das políticas sociais universalizadas ganham nas disputas eleitorais e usar isso a favor da criação de melhores condições e estruturação desses programas contra as medidas de desfinanciamento silencioso. Ou seja, é retomar o sentido utópico da proteção social enquanto provisões de condições de realização da dignidade humana universal.

Um exemplo que temos nesse sentido, é a agenda de defesa e estruturação da Renda Básica da Cidadania. É preciso que os direitos de cidadania passem a estar no centro das nossas am-

bições e da nossa trajetória, sabendo que o espaço do financiamento se dá em um cenário de intensa disputa, o que se agudiza ainda mais em contextos de crise e conservadorismo como os que estamos vivendo.

Somente a partir das territorialidades das unidades familiares cadastradas é que se poderá dar voz ao reclame por cidadania e superar o CadÚnico como instrumento centrado na oferta de benefícios de transferência de renda. É preciso encontrar estratégias para uma parcela significativa da população ter real espaço de voz e vez, e mais ainda, de escuta dessas vozes, com as suas propostas de solução e atenção acolhidas e reconhecidas com estatuto de conhecimento e saberes. Suas estratégias de sobrevivência e solidariedade devem nos servir de guia e não o contrário. Trata-se, portanto, de um exercício crítico que visa promover práticas que superam o individualismo e avancem na coletivização da seguridade social, com fortalecimento democrático pelo aprofundamento de práticas associativas e análises de dados assentados no chão da realidade social.

A atitude e o compromisso expressos nesse capítulo poderão provocar a discussão das práticas da política de assistência social. O desejo das autoras é o de fomentar propostas que iluminem a política de proteção social distributiva no século XXI com capacidade de confrontar formas colonizadoras de adotar o trato da universalidade. Abertas as possibilidades, é necessário entender que todo ponto de vista é a vista a partir de um ponto que acaba por tornar invisível muitos ângulos que teimam por se manter como barreiras ao avanço. Portanto é preciso coragem: coragem de ver, coragem de perceber, coragem de falar e coragem de ouvir.

Referências bibliográficas

ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. 1ed. São Paulo: Unesp/CEM, 2015. ISBN: 978-85-393-0566-7.

ARRETCHE, Marta. *Democracia e Redução da Desigualdade Econômica no Brasil: A Inclusão dos Outsiders*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 33, n. 96, p. e339613, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/339613/2018>.

BARBOSA, Rogério J. SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de SOARES, Sergei S. D. **Distribuição de Renda nos Anos 2010: Uma Década Perdida para Desigualdade e Pobreza.** Rio de Janeiro: IPEA, texto para discussão nº2610, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2610>

BRASIL. Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Brasília - DF, 2004.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília - DF, 2004.

BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília - DF, 2007.

CRUZ, L.R.; GUARESCHI, N. *Articulações entre a psicologia social e as políticas públicas na assistência social.* In: CRUZ, Lilian Rodrigues da. GUARESCHI, Neuza (orgs). O psicólogo e as políticas de assistência social. 2 ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2014 -(Coleção Psicologia Social), p.15-34.

LANFRANCHI, Carolina Teixeira Nakagawa. SPOSATI, Aldaíza (orgs.). **IMPDS – Um Outro Olhar do CadÚnico.** São Paulo: SMADS/Paulus Social, 2024.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. *Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988.* In: Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro: v. 14, n. 3, p. 721-730, jun. 2009. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232009000300008>.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão.** 7ª edição, 2ª reimpressão. São Paulo: Editor da Universidade de São Paulo, 2014. ISBN 978-85-314-0971-4

SALVADOR, Evilásio da Silva. **O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal.** In: Serv. Soc. Soc. São Paulo: n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.117>.

SPOSATI, Aldaíza. **Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS.** In: Rev. Katálysis. Florianópolis: v. 18, n. 1, p. 50-61, jun. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/1414-49802015000100006>.

SPOSATI, Aldaíza; QUEIRÓS, José Maestro de; SANTOS, Valdemar. **A Gestão municipal do Suas: desigualdade no financiamento, despesas e força de trabalho.** Brasília, CONGEMAS, 2014. ISBN-978-85-86894-25-1.2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Trad. Laura Teixeira Motta. Brasil: Companhia de Bolso, 2018. ISBN: 978-85-545-1185-2.

YAMAMOTO, O H; OLIVEIRA, I F. **Política Social e Psicologia: uma trajetória de 25 anos.** In: Psic.: Teor. e Pesq., 2010, vol.26, p.9-24. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ptp/v26nspe/a02v26ns.pdf>. Acesso em 10 jun. 2020.

A presença tecnológica nas cidades do futuro e a reconfiguração do cotidiano

Rafael Araújo
Igor Fediczko

Introdução

Nos últimos anos o mundo digital passou a fazer parte da vida social e da rotina das cidades de forma intensa. As soluções econômicas, de cultura e de lazer, as políticas públicas de saúde, segurança, educação estão cada vez mais ligadas às soluções tecnológicas. Pensar a metrópole do futuro é pensar na realidade digital, com suas dificuldades e desafios.

Neste capítulo, pretendemos analisar as mudanças no cotidiano urbano, pensadas a partir do impacto de três soluções tecnológicas específicas. As dark kitchens, também conhecidas como “restaurantes fantasmas”, sem local para consumo local e que funcionam de maneira estritamente digital, potencializando o serviço de delivery de alimentos e atualizando o setor em função da elevação da demanda materializada com a pandemia de Covid-19. O segundo caso a ser estudado é o crescimento da telemedicina, com as filas de espera virtuais para atendimento médico e uma nova maneira de consultar pacientes, que também se estruturou durante a pandemia de coronavírus e foi incorporada ao cotidiano do setor de saúde. Por fim, será analisado o uso das câmeras corporais pelos agentes da polícia militar em São Paulo, as alterações que causaram na abordagem à população em situações ordinárias e as consequentes mudanças nos índices públicos de segurança.

Com a análise desses três casos, pretende-se avaliar a presença da tecnologia como fator impactante no cotidiano urbano de São Paulo, e avaliar se as transformações podem ser consi-

deradas soluções para a melhoria das cidades do futuro ou se representam novos problemas a serem enfrentados.

Dark Kitchens e o problema da regulamentação

Manuel Castells, em *A Sociedade em Rede* (1999), identifica uma nova economia a partir da presença exponencial da informação e estruturação social em rede. Esse fenômeno, que tem início no século XX, ganhou volume e relevância na medida em que ocorreu a aceleração tecnológica. A pandemia de Covid-19 criou a oportunidade para que essa economia se desenvolvesse, encontrando um mercado de consumidores com acesso à internet por meio de smartphones e aplicativos. Segundo Castells, essa nova economia é informacional porque se organiza em torno da capacidade produtiva dos agentes gerarem, processarem e aplicarem a informação baseada em conhecimento. Além do caráter global, destaca-se também a presença de redes empresariais que interagem entre si, compartilhando informações e criando condições de orientação ao mercado. Trata-se de uma economia que foi impulsionada pela tecnologia da informação, que ganha volume nos sites e aplicativos on-line, mas que reconfigura a vida na cidade e contribui para moldar o futuro das metrópoles. O caso das dark kitchens é, nesse sentido, emblemático. A presença tecnológica nas cidades tem implicações sociais, econômicas e ambientais. A realidade digital, que transforma a metrópole do futuro, apresenta tanto oportunidades quanto desafios, exigindo uma reflexão crítica sobre os caminhos a serem trilhados para uma urbanização sustentável e inclusiva.

As Dark kitchens, também conhecidas como cozinhas fantasmas ou cozinhas para delivery, são estabelecimentos que operam exclusivamente para atender pedidos de comida via aplicativos de entrega, sem possuir atendimento presencial ao cliente. Este modelo foi concebido para aumento de produtividade, redução de custos e maior lucratividade, focando exclusivamente na produção e entrega de alimentos, reduzindo gastos com salões de jantar e espaços para consumo interno. Localizadas estrategicamente em áreas com alta demanda de pedidos,

as dark kitchens permitem que restaurantes ampliem sua capacidade de atendimento e alcancem um público maior sem os custos e limitações de um restaurante tradicional.

A implementação das dark kitchens é marcada pela rapidez e pela ausência dos processos prolongados típicos da abertura de restaurantes tradicionais. Existem empresas especializadas em criar hubs de dark kitchens, localizadas em pontos estratégicos de bairros residenciais, criando diversos cardápios e opções de restaurante em um só local. O modelo das dark kitchens incentiva a experimentação e a diversificação, permitindo que um único espaço abrigue múltiplas marcas e cardápios. São empresas que alugam suas cozinhas para outras cozinhas. Com um tempo muito curto para o início das operações, esses estabelecimentos conseguem entrar no mercado rapidamente. Uma rapidez propiciada por uma regulamentação ineficiente, que tem gerado um significativo impacto socioambiental nos bairros. A flexibilidade das dark kitchens pode ser vista como uma resposta às rápidas mudanças nas preferências dos consumidores e nas tendências de mercado. Contudo, a proliferação dessas cozinhas pode contribuir para a precarização do trabalho no setor alimentício, com um aumento na informalidade e na rotatividade de funcionários.

Os entregadores de aplicativos, peça fundamental desse modelo de negócios, percorrem diversos bairros da região metropolitana, muitas vezes sem tempo para descansar. Enfrentam longas filas de espera nos estabelecimentos, muitos dos quais não oferecem água, ponto de carregamento para o celular, ou um banheiro para uso desses trabalhadores. Encaram os congestionamentos nas ruas e a pressão constante para cumprir os prazos de entrega e as metas diárias dos aplicativos. Os entregadores fazem parte de uma nova economia digital, que se estrutura aproveitando-se da precarização do trabalho e tem transformado a rotina urbana. A presença das dark kitchens em São Paulo é um reflexo dessa transformação, criando novas oportunidades e desafios para esses trabalhadores.

Do ponto de vista econômico, as dark kitchens reduzem significativamente os custos operacionais, principalmente em relação ao aluguel de espaços maiores e ao emprego de uma

equipe numerosa. Operando com uma equipe reduzida e muitas vezes sem a necessidade de despesas com decoração e atendimento ao cliente, essas cozinhas podem atingir o ponto de equilíbrio financeiro em um período muito curto, se comparado aos restaurantes tradicionais. No entanto, essa redução de custos implica condições insalubres de trabalho, com funcionários submetidos a jornadas intensas e ambientes de trabalho precários, sem acesso a benefícios e condições básicas.

A tecnologia desempenha um papel central no funcionamento das dark kitchens, com sistemas que permitem o gerenciamento de pedidos através de plataformas digitais integradas. Este controle centralizado pode fornecer dados valiosos sobre o desempenho do negócio, mas também levanta questões sobre a vigilância e a privacidade dos dados dos trabalhadores e dos consumidores. Além disso, a dependência de tecnologias avançadas pode exacerbar as desigualdades digitais, excluindo aqueles que não têm acesso ou habilidades para utilizar essas plataformas.

Em São Paulo pelo menos um em cada três restaurantes cadastrados na plataforma iFood é uma dark kitchen, segundo os dados publicados por Hakin et al (2023), pesquisadores da UNICAMP. Elas representam 35% dos restaurantes da cidade de São Paulo; 24,4% de Campinas e 22,5% de Limeira. Essas proporções indicam um crescimento significativo deste modelo de negócio, que ocorreu especialmente durante a pandemia, quando os restaurantes tradicionais tiveram que fechar seus salões para cumprir as regras de isolamento. No entanto, a expansão das dark kitchens traz problemas de regulação e fiscalização. Muitos desses estabelecimentos barram visitantes e são invisíveis até para a vigilância sanitária, o que dificulta a garantia de padrões de higiene e segurança alimentar. A falta de transparência e a ausência de informações claras nas plataformas de delivery dificultam a identificação dessas cozinhas pelos consumidores. Mesmo sabendo de sua existência, os consumidores não conseguem identificá-las rapidamente para fazer sua escolha, o que pode levar à subestimação dos riscos associados a esses estabelecimentos.

A pesquisa também destaca a necessidade de um plano de ação ou regulamentação específica para as dark kitchens, visto

que elas operam fora do escopo tradicional de fiscalização sanitária. A invisibilidade desses estabelecimentos para as autoridades sanitárias é um ponto crítico, pois impede um controle adequado. A situação é agravada pela falta de estudos ou informações oficiais sobre a segurança dos alimentos produzidos nesses locais.

Além dos desafios de regulação, as dark kitchens enfrentam problemas urbanísticos, especialmente quando localizadas em áreas residenciais. Moradores próximos a esses estabelecimentos frequentemente relatam incômodos como barulho excessivo, odores desagradáveis e aumento do tráfego. Essas questões levantam preocupações sobre a adequação desses empreendimentos em determinados contextos urbanos, exigindo uma abordagem mais rigorosa na concessão de licenças e na fiscalização.

Conforme a reportagem de Bárbara Muniz Vieira (2022) para o portal G1 esse modelo não foi bem recebido por todos. Moradores de vários bairros residenciais da cidade reclamam do barulho, comparado a uma turbina de avião, durante 20 horas por dia, da gordura impregnada nas roupas no varal e dos odores vindos das coifas que causam ânsia de vômito.

A Kitchen Central, uma das empresas responsáveis por esses hubs, possui várias unidades na cidade, como na Lapa e no Butantã. Nessas unidades, “são 35 cozinhas de estabelecimentos diferentes em operação compartilhada. Cada uma delas ocupa uma sala com pelo menos um fogão industrial, uma coifa e um refrigerador. Cada cozinha é separada como se fosse uma sala individual, que tem sua conta de gás, água e energia separadas,” descreve a matéria do G1. Apesar dessas instalações, há críticas sobre a transparência e o acesso a essas cozinhas, que muitas vezes impedem as visitas de consumidores e da imprensa.

Em 09 de maio de 2023, foi publicado o Decreto Municipal nº 62.365/2023, que regulamenta a Lei Municipal nº 17.853/2022, mais conhecida como Lei das Dark Kitchens do Município de São Paulo. O conjunto de regras delega a fiscalização à Divisão de Silêncio Urbano (PSIU), às subprefeituras ou à Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), dependendo do item em questão. No entanto, não há uma definição sobre quais as multas apli-

cáveis às empresas que descumprirem as normas. Um desafio para a gestão pública é fazer com que a regulamentação seja cumprida, reconhecendo a importância dessa atividade econômica para a dinâmica da cidade. As dark kitchens representam um fenômeno emergente na economia digital que altera significativamente o panorama do setor alimentício. Sua rápida expansão e os desafios associados exigem uma análise crítica e uma regulamentação adequada capaz de mitigar não só os efeitos negativos sobre as comunidades urbanas, mas também sobre os trabalhadores envolvidos.

Telemedicina e as filas de consulta

A telemedicina é um exemplo da transformação de uma sociedade analógica para uma sociedade digital. Com a necessidade de distanciamento social, causada pela pandemia de Covid-19, houve uma aceleração na adoção de consultas médicas virtuais, permitindo que pacientes recebessem atendimento sem sair de casa. Praticamente todos os planos de saúde adotaram o sistema de telemedicina, aliando a demanda de atendimento para casos de Covid à oferta de um serviço inovador para seus clientes. Esse modelo não apenas ampliou o acesso aos serviços como também otimizou o tempo dos profissionais de saúde e dos pacientes.

A telemedicina, compreendida como a prática de atendimento à saúde realizada on-line, se organiza em torno da capacidade de gerar, processar e aplicar informações médicas por meio de tecnologias digitais. Ela permite a interação entre o profissional da saúde e seu paciente, possibilitando diagnósticos, tratamentos e monitoramentos à distância. Trata-se de uma solução prática e eficiente, especialmente em regiões metropolitanas de grande porte, como São Paulo, onde a demanda por saúde é elevada e os serviços tradicionais muitas vezes sofrem com a superlotação e a falta de recursos. Essa tecnologia diminuiu filas de espera e ofereceu atendimento em regiões de difícil acesso e com alta demanda de especialistas.

Segundo os dados da Pesquisa TIC Saúde 2024, realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil, nesse ano, 26% dos

médicos do país e 19% dos enfermeiros atenderam pacientes por teleconsulta. Após a regulamentação da prática pelo Conselho Federal de Medicina, ocorrida em maio de 2022, o monitoramento remoto dos pacientes saltou de 16% para 24% entre enfermeiros e de 9% para 34% entre médicos. Os dados indicam a tendência de crescimento da prática como uma característica da cidade do futuro, não apenas pela solução de ampliação do acesso, mas pela redução de custos e agilidade no atendimento de demandas mais simples, como a interpretação de resultados de exames realizados, a emissão de atestados médicos e a prescrição de medicamentos para doenças simples.

Contudo, essas soluções, como a maior parte das tecnologias, não estão disponíveis a toda população de forma igualitária. A falta de infraestrutura tecnológica em determinadas regiões e a exclusão digital de parte da população limitam o alcance da telemedicina. A desigualdade no acesso à internet de qualidade e a equipamentos adequados pode agravar as disparidades já existentes no sistema de saúde.

A rápida expansão da telemedicina também levanta questões sobre a qualidade do atendimento. A ausência de contato físico pode limitar a capacidade de diagnóstico e aumentar a dependência de exames complementares. Além disso, a proteção das informações pessoais dos pacientes torna-se um ponto crítico, exigindo sistemas seguros para evitar vazamentos e uso indevido de dados sensíveis. A regulamentação da telemedicina no Brasil avançou com a Resolução nº 2.314/2022 do Conselho Federal de Medicina (CFM), que estabelece diretrizes para a prática segura e ética dessa modalidade. Entretanto, desafios persistem na padronização dos serviços, na garantia de acesso para populações vulneráveis e na formação adequada dos profissionais para o uso dessas tecnologias. A pesquisa TIC Saúde 2024 indica que apenas 23% dos médicos e enfermeiros passaram por algum tipo de capacitação sobre informática em saúde para a adoção segura das tecnologias. O relatório de Visão de Futuro da Saúde Digital (2023) do comitê Técnico de Prospecção em Saúde Digital, divulgado pela Associação Brasileira de Telemedicina e Telessaúde, confirma essa preocupação. Segundo o relatório, há falta de clareza sobre

as competências necessárias aos profissionais de saúde digital que possam integrar de forma sistemática uma formação transversal e transdisciplinar. Assim, a precariedade da educação na área é vista como um desafio.

Do ponto de vista econômico, a telemedicina pode reduzir custos operacionais tanto para as instituições de saúde quanto para os pacientes, eliminando despesas com deslocamentos e otimização de recursos. A adoção da telemedicina em São Paulo trouxe impactos diretos nos planos de saúde, por exemplo. O aumento no número de consultas à distância proporcionou uma redução significativa nos custos operacionais das operadoras, que puderam otimizar recursos e diminuir os custos com locomoção, infraestrutura física e tempo de espera. Além disso, a implementação da telemedicina ajudou a reduzir a demanda em hospitais e clínicas, que puderam reorganizar a ocupação dos espaços e priorizar atendimentos presenciais para casos de maior complexidade.

A presença da telemedicina nas cidades é um reflexo da transformação digital que impacta diversos setores. Sua implementação requer não apenas investimentos em tecnologia, mas também políticas públicas que garantam a inclusão digital, a equidade no acesso aos serviços de saúde e a adequada capacitação dos profissionais da área. A telemedicina representa uma oportunidade de modernizar e expandir o atendimento médico, mas apresenta desafios, como em qualquer área de desenvolvimento tecnológico, por conter o risco de ampliar as desigualdades sociais. O acesso aos serviços tende a reproduzir a mesma disparidade já existente nos acessos aos planos de saúde. Ou seja, o fato de ser saúde digital não significa que o atendimento seja homogêneo, com profissionais de mesma qualidade e com a mesma quantidade e qualidade de recursos.

Câmeras corporais

A adoção de câmeras corporais pela Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), por meio do programa “Olho Vivo”, implementado em 2021, mostra uma transformação tecnológica no âmbito da segurança pública. Essas câmeras, acopladas aos

uniformes dos policiais, registram toda a rotina de trabalho dos agentes, visando aumentar a transparência e a responsabilidade nas ações policiais. O princípio da vigilância permanente, que poderia ser associado ao dispositivo panóptico, analisado por Foucault em sua obra *Vigiar e Punir* (1987), implica o reconhecimento do uso de tecnologia como meio de mitigar comportamentos desviantes, nesse caso, de policiais. A proposta parte do princípio de que os agentes públicos de segurança podem corromper-se, podem colocar sua visão pessoal acima da lei e operar desvios em relação a sua conduta nas operações. De fato, essa premissa não é aleatória, ela ancora-se em dados significativos de violência policial.

A introdução das câmeras corporais tem provocado uma mudança expressiva no comportamento dos policiais durante abordagens à população. A implementação dessas câmeras aumenta a documentação das evidências, necessárias em qualquer investigação policial, ampliando a transparência e o controle social sobre a atuação da polícia. No entanto, parte da sociedade civil acredita que a câmera inibe a atuação da polícia, criando um efeito contrário, que acaba por favorecer o crime ao invés da sociedade.

Pesquisas realizadas pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP) indicam que a consciência de estar sendo filmado leva os policiais a seguirem protocolos operacionais com maior rigor, reduzindo o uso excessivo da força e evitando abusos de autoridade. Segundo os dados do Centro de Ciência Aplicada à Segurança Pública (CCAS), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), houve uma redução de 57% nas Mortes Decorrentes de Intervenção Policial (MDIP) nas áreas onde as câmeras foram implementadas, em comparação com o período anterior à adoção da tecnologia. Outro dado relevante foi a diminuição no total de adolescentes mortos em intervenções de policiais militares em serviço. Antes das câmeras serem colocadas em prática, em 2019, 102 adolescentes morreram no estado de São Paulo após intervenções policiais. Em 2023, com as câmeras corporais implementadas, esse número passou para 34, uma queda de 66,7%.

Essa mudança de comportamento não apenas diminuiu a letalidade policial, mas também mostrou que a presença das

câmeras resulta em abordagens mais respeitosas e cautelosas. Além disso, houve um aumento nos registros de ocorrências de crimes subnotificados, como casos de violência doméstica, demonstrando uma maior atenção por parte dos policiais.

No entanto, a implementação das câmeras corporais enfrenta desafios operacionais e políticos. Relatórios da Defensoria Pública de São Paulo revelam que, em metade das ocorrências analisadas, os policiais não acionaram o modo de gravação intencional das câmeras, que capta áudio e melhora a qualidade das imagens. Em alguns casos, as câmeras foram retiradas dos uniformes ou obstruídas durante as abordagens, limitando a eficácia do programa. Esses obstáculos indicam a necessidade de protocolos mais rigorosos e de supervisão para garantir o uso adequado da tecnologia.

Uma reportagem da CNN Brasil mostrou que em uma amostragem aleatória da Defensoria Pública em 96 casos selecionados, houve acesso a imagens em apenas 40 ocorrências. E dessas 40 ocorrências, pelo menos 20 mostravam ações de rotina, com menor qualidade e sem áudio. Isso porque no atual modelo de gravação, para que a imagem esteja em alta qualidade e o som esteja ativado, é necessário um acionamento manual do policial. De acordo com o Instituto Sou da Paz (2003), as câmeras funcionam da seguinte maneira:

[...] existem dois tipos de gravação de vídeo: o vídeo intencional (resultante da gravação de uma ocorrência policial acionada mecanicamente pelo policial) e o vídeo de rotina (resultante da gravação automática de todo o turno de serviço, independentemente da ação do policial). A gravação intencional recebe tratamento de prova material para os processos judiciais em geral [...]. No entanto, a gravação de rotina (gravação de turno completo capta as ações rotineiras de patrulhamento dos policiais. [...] Diante disso, a PMESP criou uma camada de proteção extra aos acessos a estes tipos de registro (DUQUE, 2023, p. 22).

Essa necessidade de acionamento manual está diretamente relacionada às questões de infraestrutura e custos operacionais. A gravação contínua em alta definição, com captura de áudio,

gera um volume massivo de dados que precisa ser armazenado em servidores robustos. Esses servidores, na maioria das vezes, oferecem um serviço com custo dolarizado, com redundância de servidores dentro e fora do Brasil, aumentando ainda mais o investimento. O custo para manter servidores capazes de armazenar e processar esse grande fluxo de informações é elevado, impactando significativamente o orçamento destinado à segurança pública, ainda mais em um projeto controverso como o das câmeras corporais.

Os custos de processamento são outro fator crítico. Analisar e gerenciar um volume tão grande de dados requer sistemas avançados e pessoal especializado, o que eleva ainda mais os gastos. Esses desafios técnicos e financeiros levam à adoção de um modelo que depende do acionamento manual para gravações em alta qualidade, reservando essa funcionalidade para momentos de maior relevância operacional. Dessa forma, busca-se equilibrar a necessidade de transparência e eficiência com a viabilidade econômica e logística do programa.

Além dos custos de servidor, também foi identificado que, nos poucos casos onde houve o acionamento manual, houve 8 casos de câmeras que foram retiradas dos uniformes pelos policiais durante a abordagem monitorada e 4 situações em que a câmera foi “total ou parcialmente tampada/coberta pelos policiais que participavam da abordagem”.

Politicamente, o programa tem sido alvo de controvérsias. Enquanto organizações da sociedade civil e especialistas em segurança pública defendem a expansão do uso das câmeras como meio eficaz de reduzir a violência policial e aumentar a transparência, alguns políticos e membros das forças de segurança argumentam que as câmeras inibem a ação policial e poderiam levar ao aumento da criminalidade. O governador de São Paulo, Tarcísio de Freitas, chegou a declarar que não fará novos investimentos no programa, questionando sua efetividade, apesar dos dados positivos apresentados. Um novo edital para substituição das câmeras trocou dois pontos importantes no uso dos aparelhos: a gravação ininterrupta das imagens e a retenção dos dados por 360 dias. No modelo proposto pelo novo edital, é o policial quem aciona o equipamento, não havendo mais a

sensação de estar constantemente sendo gravado. Além disso, a retenção de 30 dias reduz drasticamente a possibilidade de se recorrer juridicamente às imagens em casos de abuso policial.

Nos casos em que existem abusos, ainda há a preocupação com a possibilidade do próprio policial assistir às imagens para construção de uma narrativa, como pontua Santos:

Mais preocupante ainda, ressaltam, é a possibilidade de que os agentes de polícia assistam às imagens captadas antes de redigirem um relatório ou prestarem declaração, cenário que permitiria a construção de narrativas voltadas à mera corroboração dos registros audiovisuais captados. (2023, p. 60).

A discussão em torno das câmeras corporais evidencia a complexidade de equilibrar inovação tecnológica com práticas institucionais tradicionais. A eficácia das câmeras depende não apenas de sua implementação técnica, mas também do compromisso político e institucional em promover uma cultura de transparência e responsabilidade. Há, neste caso, um “efeito civilizatório” proporcionado por uma nova tecnologia ao cotidiano da metrópole. O aumento da vigilância cria uma autoconsciência, promovendo que o policial aja de forma legal e humana, com receio de uma punição baseada nos dados captados por uma câmera em sua farda.

O resultado disto é uma aceitação alta do uso das câmeras corporais pela polícia. Com uma taxa inicial de 95% de aprovação, hoje ainda está em 88%, segundo o Datafolha. Apenas 8% dos entrevistados na cidade de São Paulo foram contrários às câmeras, e 3% responderam que são indiferentes em relação ao tema. Diante das estatísticas favoráveis, é importante questionar os motivos pelos quais ainda há uma parte da população contra a implementação de câmeras corporais na polícia. Uma hipótese possível seria o reconhecimento de que, para uma parcela dos cidadãos, cuja visão de mundo alinha-se à comportamentos reacionários, há uma expectativa de que as forças policiais tratem de forma truculenta aqueles que se desviam da norma, mesmo que isso signifique o não cumprimento das leis, que, no entendimento dessas pessoas, é ineficaz e não promove a justiça. Por isso, é essencial que haja regulamentações claras sobre o uso das

imagens, proteção da privacidade dos cidadãos e garantia de acesso às gravações por órgãos de controle externo, como a Defensoria Pública e o Ministério Público.

Do ponto de vista dos índices públicos de segurança, a redução significativa nas mortes decorrentes de intervenção policial e nas denúncias de abuso sugere que as câmeras corporais contribuem para uma polícia mais eficiente e menos violenta. Além disso, não há evidências de que a criminalidade tenha aumentado nas áreas onde as câmeras foram adotadas. Pelo contrário, a melhoria nas relações entre polícia e comunidade pode favorecer a colaboração na prevenção e na solução de crimes.

Considerações finais

Os três casos selecionados representaram transformações drásticas no cotidiano de São Paulo. A presença das *dark kitchens* e a teleconsulta foram respostas à pandemia de Covid-19, a análise das duas situações revela uma tendência de digitalização de serviços, que representa a diminuição de deslocamentos e traz comodidade às pessoas, mas também possuem outras implicações. A pandemia criou as condições de investimento e a aceleração desses processos de digitalização, de tal forma que alguns dos impactos ainda não foram equacionados.

O presidente do iFood, Fabricio Bloisi, disse em entrevista para a Folha de S.Paulo que em 10 anos o preço de pedir comida será o mesmo de cozinhar em casa. O número de 30% de *dark kitchens* nos aplicativos aumentaria ainda mais, criando uma legião de cozinhas fantasmas com dezenas de milhares de pedidos todos os dias. Segundo Bloise, “entre cinco e dez anos, vai começar a ser tão barato [pedir comida feita fora de casa] quanto comprar no mercado e fazer. Assim como a gente não produz mais roupa em casa, nem educa as crianças em casa, digamos assim. Receber uma comida de qualidade, saudável, no preço que você teria, fazendo em casa, só que sem o trabalho de fazer. Acho que isso é uma tendência para acontecer em dez anos”.

Em 2023, as marmitas já foram responsáveis pela maior parte dos pedidos do aplicativo. Ao que tudo indica, é de fato uma previsão plausível. A tecnologia produz objetos, mas tam-

bém procedimentos. O exemplo das *dark kitchens* reúne as duas situações. Essas cozinhas industriais oferecem não só um modo de produção em larga escala que se atrela ao consumo por meio de aplicativos, como também impactam o cotidiano de todos os moradores; o trânsito; as condições de trabalho dos entregadores; as regiões em que são instaladas e, por consequência, a vida dos que moram na vizinhança. É importante que os gestores públicos pensem soluções para o problema. Não apenas de como a regulamentação existente será efetivamente cumprida, garantindo que os cuidados sanitários sejam observados. O governo também deve apresentar soluções para esse modelo de negócios que possam reconhecer sua importância para a economia e, ao mesmo tempo, dirimir os impactos ao ambiente e ao cotidiano das áreas onde são instaladas.

A segunda situação analisada, a telemedicina, representou uma otimização das filas em atendimentos médicos e a ampliação do acesso aos serviços de saúde em áreas remotas. O fato dessa prática otimizar os serviços e, ao mesmo tempo, diminuir custos, nos permite supor que há uma forte tendência de crescimento na cidade do futuro. Como a maior parte das biopolíticas, a telemedicina pode ser considerada uma estratégia de longevidade que se aplica a grupos específicos da sociedade, criando novas desigualdades e reforçando a exclusão de parte significativa da população.

O poder público deverá atentar-se à necessidade de garantir a infraestrutura necessária para o desenvolvimento da telemedicina, para que o sucesso da experiência, reconhecido em diversas situações da rede de saúde privada, possa se expandir para a rede pública com a mesma qualidade de serviços. Ainda que haja o questionamento sobre a qualidade das teleconsultas em determinadas circunstâncias, o desenvolvimento tecnológico deverá contribuir para diagnósticos mais seguros.

O desenvolvimento da telemedicina em São Paulo, embora significativo, ainda encontra desafios importantes para se consolidar como uma alternativa de qualidade e acessível para toda a população. A expansão da infraestrutura nas unidades de saúde pública, a capacitação dos profissionais para atender de forma remota e o desenvolvimento de políticas para garantir a

acessibilidade digital são ações fundamentais para que a telemedicina cumpra seu potencial de tornar a saúde mais inclusiva e eficiente.

Por fim, o terceiro caso analisado, o uso de câmeras corporais pelos policiais militares, pode ser classificado como um caso diferente dos demais. Ainda que seja uma situação de uso tecnológico que represente um impacto direto no cotidiano urbano, não representa uma solução para otimizar deslocamentos, propiciar a comodidade da população e gerar lucro. As câmeras corporais foram uma solução eficiente para a melhoria da segurança pública, com o potencial de redefinir a dinâmica entre policiais e cidadãos, promovendo abordagens mais respeitosas e reduzindo a violência institucional.

No contexto da metrópole digital, onde a tecnologia permeia as diversas esferas da vida urbana, a adoção responsável e estratégica de ferramentas como as câmeras corporais pode ser um passo significativo rumo a cidades mais seguras e inclusivas. No entanto, para que essas transformações sejam sustentáveis, é fundamental enfrentar os desafios de regulamentação, formação dos agentes e engajamento político, garantindo que a tecnologia sirva como instrumento de melhoria social e não apenas como solução superficial.

Os casos analisados dão materialidade à presença da tecnologia no cotidiano urbano de São Paulo. Ainda que representem situações distintas, impactando em áreas distintas, há entre elas um fator comum, nas três situações existe a necessidade de um olhar vigilante por parte da população e uma atenção do poder público para que as soluções se desenvolvam sem que representem novos problemas para a metrópole do futuro.

Referências bibliográficas

Associação Brasileira de Telemedicina e Telessaúde (ABTMS). (2022). **Relatório de Visão de Futuro da Saúde Digital**. Comitê Técnico de Prospecção em Saúde Digital (CT-SD). 14/03/2023. Disponível em: https://abtms.org.br/wp-content/uploads/2024/07/Relatorio_Visao_de_Futuro_CT-SD-2022_240718_144025.pdf. Acesso em 27/10/24.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DUQUE, Robson Cabanas. **Aprendizados para implantação de programas de câmeras corporais (bodycams) em instituições policiais**. Nota Técnica. São Paulo, Instituto Sou da Paz, 2023.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.

HAKIN, P.M. et al. “Exploring dark kitchens in Brazilian urban centres: A study of delivery-only restaurants with food delivery apps”. In: *Food Research International*. Vol. 170, august, 2023. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0963996923005148>. Acessado em 22/07/24.

MONTEIRO, J., FAGUNDES, E., GUERRA, J., PIQUET, L. **Relatório de Pesquisa: Avaliação do impacto do uso de câmeras corporais pela Polícia Militar do Estado de São Paulo**. 2022. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/4ee45e21-ecbf-4da0-b612-ae12c85e71bd/content>. Acessado em 27/10/24.

Pesquisa TIC Saúde 2024. Disponível em: <https://cetic.br/pt/pesquisa/saude/>. Acesso em 27/10/24.

SANTOS, Alexandre Simas. **A regulamentação do uso de câmera corporais pelos órgãos de segurança pública e os reflexos na persecução penal: entre o efeito civilizatório e a armadilha solucionista**. In: *Revista de Criminologias e Políticas Criminais*. V.9, n.1, p.56-77, 2023.

VIEIRA, Bárbara Muniz. **Dark kitchens: como funcionam os galpões com dezenas de cozinhas para delivery**. Portal G1, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/saopaulo/noticia/2022/06/03/dark-kitchens-como-funcionam-os-galpoes-com-dezenasde-cozinhas-para-delivery.ghtml>. Acesso em 14 de julho de 2024.

Perspectivas para uma política decolonial a partir da participação nos municípios

*Paulo Edgar da Rocha Resende
João Marcus Pires Dias*

Introdução

O contexto de emergência climática, de origem antropogênica e sem precedentes, combinado com a asseveração do fascismo recobra o sentido de ampliar a imaginação política na direção de potencializar formas de vida que valorizem a existência múltipla e a preservação de ecossistemas. A política municipal pode ter um papel importante nesse sentido, ao atuar com proximidade ao território e à vida cotidiana das pessoas, administrando e desenvolvendo o bem comum visando a vida livre, múltipla e autônoma. Toda política pública democrática, na realidade, deveria focar no combate às desigualdades, se considerarmos que a democracia nunca está acabada, pode sempre se aprofundar na democratização. Fazê-lo através da participação popular expande possibilidades de tornar essas políticas mais equânimes, socialmente justas e eficazes. Para isso é necessário dismantelar os aparatos coloniais que perpetuam hierarquias, sejam elas políticas, econômicas, sociais ou culturais, pelo caráter violento e excludente que apresentam.

A colonialidade como forma de agir e pensar típicas do colonialismo, não acabou junto com a derrocada dos impérios europeus ultramarinos. Ainda hoje molda os sistemas político-jurídico e econômico vigentes, compõe práticas culturais e religiosas hegemônicas e reproduz seus processos de desumanização, racializando, generificando e nivelando em classes sociais

a exploração da mão-de-obra. Nas autoproclamadas repúblicas democráticas o poder estatal é legitimado para governar a população, suas riquezas e territórios, através de um processo de abdicação da soberania popular que se sucede sob o pretexto de orientar os governantes sobre as necessidades e preferências da população. Entretanto, esse modelo de organização político-institucional, assim formatado pelo menos desde o século XIX, seguindo o modelo europeu e estadunidense, tem demonstrado fortes sinais de esgotamento, demandando-nos ampliar a imaginação política com vistas a inovações que se façam relevantes. A forma indireta de exercício do poder popular é a origem de um vicioso ciclo de predomínio de interesses privados sobre interesses públicos, que urge em ser invertida.

Na análise política que se desenvolve no contexto da atual terceira década do século XXI, se faz necessário levar em consideração a insuficiência de tal modelo de política representativa na solução dos problemas públicos que afetam os grupos sociais considerados minorizados. Ainda que numericamente majoritários, mulheres e negros em sociedades como a brasileira são relegados a minorias em órgãos legislativos e executivos, na magistratura, nas lideranças de empresas privadas, nos cargos públicos de alto escalão, na docência de universidades, entre muitos outros. Como resultado, a capacidade dessas ditas minorias de exercer poder e influência sobre processos decisórios, de todos os setores da sociedade e principalmente na esfera pública, permanece insuficiente.

Visando promover maior equidade em instituições e organizações públicas e privadas, ações afirmativas e processos decisórios mais inclusivos têm sido implementados. Instituições políticas estatais têm adotado, desde meados da década de 1980, órgãos, processos e mecanismos participativos, que visam propiciar o acesso de minorias e grupos marginalizados aos processos decisórios de, sobretudo, governos municipais. O Orçamento Participativo (OP), após um ápice de se encontrar em centenas de municípios brasileiros e milhares pelo mundo – cerca de 12 mil experiências em 71 países (Dias, Enríquez & Júlio, 2020) –, tem enfrentado reveses, enfraquecimento e descontinuações no Brasil (Wampler & Goldfrank, 2022).

A gestão municipal participativa, em especial o OP, se expandiu globalmente principalmente após receber reconhecimento e recomendação pelo Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Ganuza e Baiocchi, 2014; Goldfrank, 2012). Posteriormente, a ONU contemplou políticas participativas entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. No objetivo n. 5, que versa sobre a Igualdade de Gênero, estabelece que deve-se buscar “garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública”; No objetivo n. 6, para o acesso a Água Potável e Saneamento, o documento recomenda “apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento”; No objetivo n. 11, na gestão de Cidades e Comunidades Sustentáveis, deve-se buscar “até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países”; Por fim, no objetivo n. 16, para a promoção da Paz, Justiça e Instituições Eficazes, deve-se “garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis”¹.

Esse amplo endosso das instituições participativas (IPs) por parte do *establishment* da governança global, por um lado sugere que as políticas de participação têm enorme potencial de melhorar a transparência e eficácia do Estado, mas por outro, que sua capacidade de transformação do *status quo* é limitada (Goldfrank, 2012). Sendo assim, expandir a imaginação política para que se possa vislumbrar uma ampla transformação política implica ir além das IPs, abarcando referências decoloniais e contracoloniais, para conjecturar perspectivas de reconstrução do Estado a partir do poder popular nos municípios.

A partir de abordagens críticas dos processos de colonização europeus, o pensamento decolonial, contracolonial, pós-colonial ou epistemologias do sul reconhecem que, mesmo após as independências das colônias, legados culturais, socioeconômicos e institucionais permanecem em vigor tanto nas ex-co-

¹ Nações Unidas Brasil. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Disponível: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 22 jul. 2024.

lônias como nas ex-metrópoles (Santos, 2022). Esse legado implica diferentes formas de hierarquias de poder e saberes que se integraram às ordens sociais reproduzindo relações de dominação com atributos de raça, gênero e classe social. O enfoque decolonial dedica maior atenção a esses processos na América Latina, buscando dar voz ao pensamento subalternizado pelos colonizadores e desconstruir seus modos de vida eurocêntricos.

Para uma participação decolonial

Aproveitando o giro decolonial que tem se expandido nos países do hemisfério sul, abre-se a oportunidade de discutir a renovação das Instituições Participativas a partir desse paradigma. Partindo da crítica do pensador quilombola Antonio Bispo dos Santos (2023) às cidades, é possível descortinar possibilidades de renovar o espaço urbano para que seja capaz de abrigar diversidades. A abertura democrática da gestão municipal deveria ser capaz de dar conta de sua queixa:

O que é a cidade? É o contrário de mata. O contrário de natureza. A cidade é um território artificializado, humanizado. A cidade é um território arquetado exclusivamente para os humanos. Os humanos excluíram todas as possibilidades de outras vidas na cidade. Qualquer outra vida que tenta existir na cidade é destruída. Se existe, é graças à força do orgânico, não porque os humanos queiram (Santos, 2023, p. 18).

Nessa mesma perspectiva, o pensador quilombola, que se autodenomina “contracolonial”, prossegue afirmando que “os povos da cidade não se relacionam com a natureza (...) porque têm medo. Porque são cosmofóbicos” (Santos, 2023 p. 26). Esse distanciamento em relação à natureza diz respeito a falta de vegetação, mas não só. Trata-se de uma ausência de possibilidades vitais que não sejam capturadas pelo capitalismo:

Os povos da cidade precisam acumular. Acumular dinheiro, acumular coisas. Estão desconectados da natureza, não se sentem como natureza. As cidades são estruturas colonialistas. Nem todos os povos da cidade são povos

colonialistas, mas a cidade é um território colonialista. Há povos vivendo a duras penas nesse território colonialista. Quando falo em povos da cidade, falo de povos eurocristãos colonialistas, mas do ponto de vista territorial (Santos, 2023, p. 20-21).

Em sua obra seminal, Marx (2023) já havia denunciado como o capital tende a se expandir continuamente, invadindo esferas de vida que antes não estavam diretamente subordinadas às relações capitalistas de produção, capturando as trocas sociais, convertendo tudo em mercadoria e se constituindo como único modo de produção. A gestão política da vida urbana tem colaborado com essa dinâmica, mas pode buscar interrompê-la, possibilitando que a vida na cidade estimule, ao invés de precarizar, modos de vida não centrados na acumulação. A vida na coletividade urbana só será digna de um “Bem Viver” se não inviabilizar a existência plena de diversidades de modos de vida e saberes, com todos os direitos fundamentais respeitados.

Para serem descolonizadas ou contracolônizadas as instituições do Estado precisam demonstrar que são capazes de possibilitar que povos diversos da cidade participem das decisões políticas e que possam viver seus modos de vida conforme desejam. Compôr a agenda política e aprimorar as políticas públicas a partir das necessidades e preferências populares é a mais óbvia das obrigações das instituições democráticas, bem como permitir a inclusão política de grupos sociais historicamente excluídos de processos de decisão.

Descolonizar o Estado implica confrontar a colonialidade do saber, que se trata da continuidade das estruturas de poder e de conhecimento que foram estabelecidas durante o período colonial e que persistem atualmente (Quijano, 2005). Esse processo de dominação, em torno de práticas pautadas por interesses econômicos, políticos e territoriais, é fruto do racismo epistêmico, que despreza saberes e culturas não dominantes, provocando epistemicídios e genocídios.

Já está mais que evidente que o desprezo aos saberes indígenas e quilombolas, por exemplo, nos leva a modos de vida degradantes do meio-ambiente e destruidores de ecossistemas. Com a confluência de saberes, é possível apreender modos de

vida que hoje se fazem necessários para a sobrevivência do nosso habitat. Para isso, precisamos construir uma cidade mais que democrática, mas com capacidade orgânica, ou seja, de possibilitar a vida para além do sintético, do concreto, do artificial, do modulado pelas estruturas de dominação e lógicas de acumulação. É necessário, portanto, neutralizar os saberes dominantes para evitar seus efeitos totalizantes, epistemicidas, genocidas, que atravessam corpos, populações e territórios destruindo e adestrando modos de vida diversos.

As instituições que visam o aprofundamento da democracia ou o “Bem Viver” podem buscar cumprir esse papel, mas para isso precisam reinventar o formato organizacional do Estado, pois “não existe governo bom para Estado ruim. (...) Qualquer governo que governar este Estado será um governo colonialista, porque o Estado é colonialista” (Santos, 2023, p. 74). Bispo esclarece que “ser colonialista é como ser adestrador de bois”. Busca-se capturar modos de vida divergentes, resistentes, para oferecer mais mão-de-obra, mais consumo, mais território e bens naturais para fins de acumulação, sem deixar muita margem para que outros modos de vida possam existir nas cidades. Portanto, “é preciso contracolonizar a estrutura organizativa” (*idem*).

Não há outro modo de fazê-lo senão através de instituições que se pretendem abertas ao poder popular, às diversidades e aos grupos minorizados, e que se propõem atuar como vetores de um processo contínuo de democratização (Tilly, 2013) de fluxo *bottom-up*. Outros modos de vida nas cidades não seriam possíveis sem um amplo processo de abertura, escuta e observação atenta de suas demandas e necessidades. Políticas e instituições de participação direta podem ser capazes de levar os saberes sujeitados (Cf. Foucault, 2005) à gestão governamental, possibilitando que os subalternos possam falar por si próprios, prescindindo da representação.

Para contracolonizar a estrutura organizativa do Estado é fundamental a busca pela escuta, o reconhecimento e o fortalecimento desses saberes subalternos, que podem ser africanos, diaspóricos, indígenas, periféricos, de pessoas em situação de rua, mulheres, LGBTQIAP+, entre outros, que não se permitem capturar ao modo de vida colonial capitalístico. Em outras pala-

bras, as instituições do Estado podem ser descolonizadas e radicalmente democráticas somente se forem capazes de possibilitar modos de vida diversos, diferentes daqueles desejados pelo capital e as dinâmicas de captura e destruição do poder econômico. Como as ações de estrangulamento dos recursos naturais e dos modos de vida que desses recursos depende, por parte de empresas extrativistas e do agronegócio.

A noção que desenvolvemos de expandir a imaginação política implica levar em conta que o ideal não pode ser um paradigma paralisante diante de sua impossibilidade imediata. Com Sieyès (2001) ponderamos que entre o tudo e o nada, alguma coisa pode ser feita e, considerando o estado de destruição humana e ambiental que vivemos na terceira década do século XXI, mudanças reais precisam ser realizadas de imediato, com as forças políticas que fomos capazes de construir até aqui, nas instituições que fomos capazes de desenvolver. Nesse sentido, recorremos ao “comum” para avançar no processo constituinte de democratização da sociedade, reiniciado na contemporaneidade com a Revolução Francesa e as lutas políticas do século XIX, após o longo período de interstício iniciado com a queda da democracia ateniense e da República Romana na antiguidade.

O avanço democratizante, rumo a um autogoverno ou autogestão da sociedade, não pode ocorrer sem que antes seja extirpado o poder político de movimentos fascistóides, devido ao risco da eliminação de direitos e liberdades de minorias. Instituições de pesos e contrapesos dos três poderes podem ser acionadas para tanto, mas nenhum direito ou liberdade está garantida sem a forte mobilização dos movimentos populares. É nesse ponto que instituições participativas podem exercer importante diferença, se em sua formatação forem capazes de fortalecer esses movimentos, ampliando sua potência política sobre as institucionalidades do Estado e estimulando entre eles a construção de laços cooperativos, com ajuda mútua e solidariedade.

Um desafio importante para tal proposta é a compreensão por agentes do Estado à respeito das diferentes gramáticas políticas dos grupos populares. Talvez não queiram participar de processos decisórios institucionais ou de qualquer interlocução com o Estado. Os quilombolas, diz Antonio Bispo, não fazem po-

lítica, fazem autogestão como modo de vida, nos mutirões, nos velórios, nas festas, nos terreiros, etc. Aparece um problema, buscam resolver na hora. O que não significa que não tenham direito a preservar tais modos de vida diferenciados, pois o Estado domina o território em que vivem sem consentimento desses povos, como é o caso mais que evidente com os povos indígenas e quilombolas. “As cidades estão nos quilombos. Belo Horizonte é que está no Quilombo Souza, no Quilombo Manzo ou no Quilombo de Luízes, por exemplo. Não são os quilombos que estão em Belo Horizonte” (Santos, 2023, p. 43).

Os paradoxos das Instituições Participativas

A participação pode ser inclusiva e potencializadora do poder popular, mas pode também se tratar de consultas ilusórias para legitimar decisões já tomadas pelo grupo político que está a cargo da gestão municipal, ou simplesmente servir para controlar e pacificar movimentos sociais reivindicativos. Em pesquisa que problematiza as causas da efetividade ou de sua falta nas IPs, Resende (2012) identifica que governantes admitem a concessão de poder pela participação popular até o ponto em que eles não percam o controle sobre a máquina política estatal, ou que sua agenda política não seja alterada de forma contrária a seus interesses. Não é evidente, portanto, que políticos eleitos por via representativa estejam dispostos a renunciar ao poder que têm acesso quando empossados no mandato, para cedê-lo ao povo. Em distintas experiências o pesquisador observou como a alocação de poder para decisões populares sofrem limitações, como a atribuição de fatia reduzida do orçamento público, a baixa realização e efetivação de propostas, bem como a participação de número reduzido de pessoas devido a falhas ou vieses na convocação.

O crescimento do ativismo de extrema direita acompanhado do fortalecimento da direita partidária cria ainda sérios desafios para as políticas de participação. Criadas com o intuito de aprofundar a democracia, ampliando o acesso de minorias marginalizadas à tomada de decisões no Estado e redistribuindo investimentos em obras e serviços públicos, as Instituições Par-

ticipativas possibilitaram inclusão política e influência de movimentos sociais sobre governos e parlamentos (ver: Young, 2006). Contudo, a extrema direita potencializada pela tecnopolítica das plataformas digitais, se beneficiando dos algoritmos que ampliam visibilidade e difusão a partir do engajamento, defende projetos políticos antagônicos às propostas de democratização, provocando o retrocesso de instituições democráticas e de direitos a grupos historicamente marginalizados.

Nesse sentido, cabe questionar, qual o sentido em fomentar a participação política se esta estará aberta a grupos reacionários, cujas principais pautas políticas giram em torno da restrição de liberdades e direitos. Uma das razões que se explica a ascensão da extrema-direita atualmente, baseia-se na reação à expansão recente de direitos e liberdades, promovidos por grupos antirracistas, feministas e LGBTQIAPN+.

Davis (2015) afirma que em sociedades racializadas/ racistas, ou com racismo estrutural, não basta não ser racista, é preciso ser antirracista. Isso significa que não é suficiente apenas se abster de atitudes ou ações racistas; indivíduos e instituições devem ser ativamente antirracistas para que seja possível reverter o racismo estrutural. Se a estrutura psíquica-relacional e institucional são racistas, não tomar medidas conscientes para mudar atitudes pessoais e o funcionamento de instituições, acaba por perpetuar a desigualdade racial. Neste sentido, institucionalidades que se pretendam decoloniais, como paradigma democratizante, devem esmagar essas relações de dominação, impedindo o exercício do poder por pessoas ou grupos contrários aos direitos das minorias.

É preciso muita pressão popular e disposição de engajamento dos ativistas para que a gestão municipal venha a ser de fato aberta, participativa, livre, capaz de captar as diversidades de experiências, saberes, visões de mundo, as necessidades e desejos daqueles que historicamente estão excluídos da política. O confronto com grupos antagônicos a direitos, liberdades e instituições de aprofundamento democrático é, questão de sobrevivência. A construção de um municipalismo do bem comum, que amplie a democracia, em contraposição às privatizações resultantes de uma racionalidade neoliberal (Foucault, 2008), individualista e apartada de laços de solidariedade, de-

pende da busca permanente da erradicação das desigualdades de acesso aos bens públicos e aos equipamentos de garantia de um bem viver coletivo. A participação que abale as relações de poder vigentes tem potencial de alterar o Racismo Estrutural que compõe a estrutura de funcionamento das instituições e faz por perpetuar as disparidades de investimentos e de atenção pública, que afeta aos povos pretos e empobrecidos, assim como mulheres, jovens, PCDs, idosos e crianças.

Perspectivas de decolonizar a participação na Região Metropolitana de São Paulo - RMSP

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) com seus 39 municípios possui o maior indicador de riqueza territorial tanto na economia do Estado de São Paulo como na do país. A sua participação em relação ao valor adicionado do Estado no último PIB Municipal (PIB-M) publicado em 2022 foi de 56,3%. Grande parte do indicador está concentrado em dez municípios, conforme tabela 1, podendo observar o município polo São Paulo como destaque em relação aos demais.

Tabela 1: 10 municípios com os maiores PIB-M da Região Metropolitana de São Paulo

Município	PIB-M 2022
São Paulo	R\$ 748.759.007
Osasco	R\$ 76.311.814
Guarulhos	R\$ 65.849.311
Barueri	R\$ 51.254.572
São Bernardo do Campo	R\$ 48.614.342
Santo André	R\$ 29.440.477
Cajamar	R\$ 20.798.646
Mauá	R\$ 17.127.383
Mogi das Cruzes	R\$ 16.964.027
Diadema	R\$ 15.057.235

Fonte: Fundação SEADE

Embora a RMSP apresente valores adicionados significativos, ela é constituída por uma dinâmica política atrelada a um ciclo urbano e territorial profundamente desigual. A polarização econômica e a concentração do poder em torno da capital estabelecem mecanismos institucionais que reproduzem essa desigualdade, que reflete diretamente na RMSP, com profundos impactos na racialização espacial, com a maior porcentagem da população negra geograficamente concentrada nas áreas periféricas. A ausência ou precariedade de infraestrutura básica, como cultura, saúde e mobilidade, nessas regiões periféricas reflete um racismo estrutural que atravessa as políticas públicas e marginaliza as populações negras e empobrecidas. Esse fenômeno é uma continuidade dos esforços eugenistas, impulsionados no Brasil pós-abolição, cujo objetivo era o branqueamento da população.

O que vemos é uma nova modalidade de necropolítica, conceito cunhado por Achille Mbembe, na qual o Estado direciona políticas de extermínio contra a população negra, ao limitar seu acesso a direitos fundamentais, como educação, saúde, moradia e lazer, essenciais para o desenvolvimento humano. Essa dinâmica coloca essas pessoas em uma situação de “mortos-vivos” (Mbembe, 2018), dado que suas vidas são esvaziadas de condições mínimas de existência. Embora a necropolítica afete desproporcionalmente a população negra, ela também atinge outros grupos marginalizados, incluindo brancos empobrecidos, em um processo que Mbembe (2014) denomina “devir negro do mundo”. Isso significa que as condições de precariedade antes atribuídas exclusivamente aos negros são estendidas a outras etnias e grupos sociais, evidenciando o caráter globalizado da desigualdade e da exclusão.

Na RMSP é fácil identificar essas populações subcidadãs, que têm seus direitos fundamentais negados, dificultando sua sobrevivência, quanto mais a possibilidade de desfrutar de um modo de vida digno e autônomo. Segundo o último censo do IBGE² exis-

² CRUZ, Elaine Patricia. País tem 300,8 mil pessoas em situação de rua, mais de 80 mil em SP. **EBC Agência Brasil**. 12 jul. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2024-07/pais-tem-3008-mil-pessoas-em-situacao-de-rua-mais-de-80-mil-em-sp>. Acesso em 13 out. 2024.

tem 19.783 pessoas indígenas e 1.428 que se declaram quilombolas moradoras na cidade de São Paulo. Pessoas em situação de rua são mais de 80 mil na capital e domicílios em favelas são 390 mil, concentrando cerca de 9% da população do município. Ao todo, 91,1% dos domicílios na Grande São Paulo contam com esgotamento sanitário por rede de coleta ou pluvial.

A Participação Popular na RMSP

Nas metrópoles os espaços urbanos existentes contrastam com as desigualdades sociais calcadas no padrão clássico de organização social do território metropolitano. O modelo de democracia que é predominante nos municípios da RMSP é caracterizado pela ausência ou insuficiência de políticas de sustentabilidade voltadas aos segmentos sociais mais vulneráveis. É um modelo centrado nas decisões de governantes e parlamentares eleitos que priorizam as políticas públicas para os setores sociais mais estruturados nos quesitos renda, educação e posição ocupacional, que se apropriam dos espaços urbanos mais estruturados organizados com infraestrutura e serviços públicos, na região central da cidade.

O Orçamento Participativo se apresentou com maior ênfase a partir de 1989³ em alguns governos municipais, como Porto Alegre e Santo André. Com o passar dos anos, outros municípios adotaram a modalidade de participação em suas gestões, no qual a década de 2000 ficou marcada pelo auge do OP, conforme já comentado.

Sua constituição básica se expressa em uma arena de debate deliberativo sobre o orçamento público municipal, configurando mecanismos de participação direta calcados nos princípios da democracia participativa, ou seja, resumidamente o OP se constitui em abrir espaço para a população decidir por meio de assembleias deliberativas onde serão alocados os investimentos públicos. Diversos estudos sobre as experiências do OP e sua ampla bibliografia especializada procuram abordar a impor-

³ Existem relatos de experiências na década de 1970 nos municípios de Lages (SC) e Boa Esperança (RS).

tância de democratizar o orçamento municipal e a efetividade ou não do poder decisório dos participantes, na deliberação de recursos para os investimentos públicos. Mas é importante levar o olhar também para a potência da experiência do OP de expandir o poder popular para além da peça orçamentária, já que demonstrou ser possível criar instituições estatais que funcionem de forma contrária às lógicas centralizadoras e excludentes, típicas de governos autoritários e em grande parte reproduzidas por governos representativos.

Na região Metropolitana de São Paulo, dos dez municípios mais ricos, de acordo com o PIB-M (Tabela 1), sete implementaram o OP em algumas gestões. Destacamos as cidades de Santo André e Guarulhos com o OP em cinco administrações, seguidos de Mauá (4), Diadema e Osasco (3), São Bernardo (2) e São Paulo (1). Apenas Barueri, São Caetano e Mogi das Cruzes nunca implementaram o OP. Na metrópole São Paulo, detentora do maior PIB-M da RM-SP e com participação no PIB Estadual acima de 30%, o OP foi implementado na gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004) pelo Partido dos Trabalhadores (PT), mas descontinuado pelas gestões subsequentes, e não retomado pela gestão de Fernando Haddad, do mesmo partido, entre 2013 e 2016.

Considerações finais

Diante do contexto de desigualdades históricas e estruturais que permeiam a Região Metropolitana de São Paulo, fica evidente que os modelos tradicionais de gestão pública, baseados em políticas representativas e centralizadas, são insuficientes para lidar com a diversidade de demandas sociais e espaciais presentes nesse território. A adoção de políticas participativas, como o Orçamento Participativo, tem o potencial de incluir de maneira mais efetiva os grupos marginalizados, contribuindo para a superação das disparidades raciais e econômicas que caracterizam essa região. No entanto, para que essas iniciativas realmente promovam mudanças substanciais, é necessário que elas sejam acompanhadas por uma reestrutu-

ração das práticas políticas, permitindo uma maior inclusão de saberes e modos de vida subalternizados, conforme discutido pelas epistemologias decoloniais.

Nesse sentido, a decolonização da gestão municipal implica não apenas ampliar os espaços de participação popular, mas também transformar profundamente a lógica de poder que sustenta as instituições públicas. Esse processo deve buscar romper com as hierarquias coloniais que ainda estruturam as relações sociais e políticas na RMSP, promovendo um diálogo mais próximo entre o Estado e as comunidades historicamente excluídas. Apenas por meio dessa transformação será possível construir um modelo de governança que esteja em sintonia com as necessidades de populações marginalizadas, e que, ao mesmo tempo, respeite os direitos e saberes de comunidades, tradicionais, como os quilombolas e indígenas, promovendo um “Bem Viver” urbano verdadeiramente amplo, inclusivo e sustentável.

Referências bibliográficas

- DAVIS, Angela. (2015). **Mulheres, raça e classe**. São Paulo, Boitempo.
- DIAS, João Marcus P. (2013). **Orçamento Participativo na Cidade de São Paulo – Confrontos e Enfrentamentos no Circuito do Poder**. São Paulo, Annablume/FAPESP.
- DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; JÚLIO, S. (Org.). (2020). **Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos**. Epopeia e Oficina, Portugal. Disponível em: <https://www.oficina.org.pt/publicacoes/atlas-mundial-dos-orcamentos-participativos-2019>. Acesso em: 12 out. 2024.
- FOUCAULT, Michel. (2005). **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes.
- _____. (2008). **Nascimento da Biopolítica**. São Paulo: Ed. Martins Fontes.
- GANUZA, Ernesto e BAIOCCHI, Gianpaolo. (2012). **The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe**. *Journal of Public Deliberation*: Vol. 8: 2.
- GOLDFRANK, Benjamin. (2012). **The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting**. *Journal of Public Deliberation*: Vol. 8: 2.
- MARX, Karl. (2023). **O Capital: crítica da economia política. Livro I: O processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo.
- MBEMBE, Achille. (2014). **Crítica da Razão Negra**. Trad. Marta Lança. Lisboa: Antígona.

MBEMBE, Achille. (2018). **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte**. São Paulo: n-1 edições.

QUIJANO, Aníbal. (2005). **Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina**. Em: CLACSO. *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

RESENDE, Paulo Edgar R. (2012). **Cartografias de la Participación: entre los límites del liberalismo y de la democracia em Barcelona y São Paulo**. Tese de Doutorado. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

SANTOS, Boaventura de Souza. (2022). **Descolonizar: abrindo a história do presente**. Belo Horizonte/ São Paulo: Autêntica/ Boitempo.

SANTOS, Antônio Bispo dos. (2023). **A terra dá, a terra quer**. São Paulo: Ubu.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. (2001). **A constituinte burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?** 3. ed. Trad. Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

TILLY, Charles. (2013). **Democracia**. Petrópoles: Editora Vozes.

WAMPLER, B., & GOLDFRANK, B. (2022). **The rise, spread, and decline of Brazil's participatory budgeting: the arc of a democratic innovation**. London, UK: Palgrave Macmillan.

YOUNG, Iris Marion. (2006). **Representação Política, Identidade e Minorias**. *Lua Nova*, São Paulo, 67: 139-190.

Mapeamento do patrimônio industrial na RMSP: panorama parcial da região do ABC

Clarissa M. R. Gagliardi

Mônica de Carvalho

Gabriela Barreiros Ivo

Caio Matos da Cruz

Introdução

O primeiro censo industrial de 1907 já apresentava o Estado de São Paulo como segundo mais importante centro industrial do país, com 314 estabelecimentos e 22.355 operários. Em 1920, chegaria ao topo com 4.145 indústrias e o triplo de operários (83.998), gerando mais de 35% do total do valor adicionado pela indústria do país (SUZIGAN, 1971, pp. 91-92). De acordo com o Censo, em 1960 São Paulo detinha 56% da produção industrial brasileira (CANO, 2007, p. 19) e alguns segmentos industriais chegaram, nos anos 1970, tendo entre 70% e 80% da sua produção nacional concentrada na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) (RIBEIRO, 2024, pp.5-6; ABDAL, 2023, p. 38). No entanto, a partir dos anos 1980, uma série de fatores relativizaria sua hegemonia na produção industrial brasileira (RIBEIRO, 2024; ABDAL, 2023; LENCIONI, 1991; SERRAO E DIAS, 2015).

De acordo com Alexandre Abdal (2023) e Abdal e Madio (2025, no prelo) três vetores têm pressionado a indústria de transformação na RMSP: as opções da política macroeconômica brasileira, fundada no tripé juros altos, câmbio flutuante e superávit primário; as próprias condições de reprodução da indústria condicionada à inversão de tecnologia, produzindo um espriamento regional em direção à Macrometrópole

Paulista (MMP); e a pressão da expansão imobiliária sobre áreas tradicionalmente industriais, visando novos usos (PASTERNAK, GASPAR, MAGALHÃES, ROSSINI E ABDAL, 2023, p. 113; ABDAL E MADIO, 2025, no prelo).

Se, por um lado, é verdade que o mercado imobiliário convive mal com a vizinhança das indústrias, quase sempre poluentes, pressionando-as no sentido de sua deslocalização (SCIFONI, 2023, p. 60), de outro, o capital urbano tende avançar sobre áreas que já foram abandonadas pela migração das plantas industriais, disputando a infraestrutura urbana e apropriando-se da mais valia-urbana investida nesses territórios.

É o que temos observado desde 2014, quando analisamos o processo de desindustrialização da Zona Leste da cidade de São Paulo. Nessa porção da cidade, há muito o capital urbano vem se expandido a partir do centro em direção à sua extremidade leste, ocupando áreas que um dia já foram predominantemente industriais (CARVALHO E GAGLIARDI, 2015). O mesmo temos constatado quando observamos o processo de desindustrialização na Região Metropolitana de São Paulo, com destaque para a Região do Grande ABC, o maior polo industrial do Brasil durante todo o século XX, e que, nos últimos dez anos, vem apresentando redução significativa da participação da atividade industrial no Produto Interno Bruto (PIB) de seus municípios (PASTERNAK, GASPAR, MAGALHÃES, ROSSINI, ABDAL, 2023, pp. 115-116)¹.

Para comprovar essa dinâmica do avanço do capital urbano sobre áreas antes industriais é preciso situar-se na fronteira dos processos de reconfiguração da paisagem urbana, ou seja, no momento exato em que galpões industriais legados pela desindustrialização passam a ser reapropriados. Este tem sido o objetivo da pesquisa multidisciplinar e interinstitucional que vimos realizando desde 2022 no âmbito do projeto *Reconversão do ambiente construído: dos galpões fabris ao patrimônio cultural na cidade de São Paulo*, financiado pelo CNPq, cuja preocupação central é perseguir o rastro deixado pela sociedade industrial em seu am-

¹ A Região do Grande ABC é formada pelos municípios de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, integrando a Sub-Região Sudeste da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

biente construído, mapeando o destino que tem sido dado aos galpões industriais.

A proposta deste artigo circunscreve-se à organização preliminar de um conjunto de informações sobre a destinação de uso dos remanescentes de edifício fabris na Região do Grande ABC² obtidas por meio de mapeamento sistemático e trabalho de campo. Trabalho pioneiro, hoje já encontra iniciativas semelhantes como aquelas desenvolvidas por Albernaz (2025, no prelo) e Corrêa (2025, no prelo), para a cidade do Rio de Janeiro. Comum nas pesquisas realizadas nesses dois pólos industriais brasileiros é a ausência de sistematização da informação sobre remanescentes industriais e sua destinação, desafiando-nos metodologicamente.

A produção de uma base de dados organizada e sistematizada que pudesse ser aberta à consulta pública de maneira a promover o debate em torno da reapropriação desses galpões fabris deu origem à plataforma digital <https://patrimoniofabrilrmsp.com.br/>, ainda em fase de testes. Para sua elaboração, consideramos todas as fontes disponíveis (bibliográfica, documental, técnica, mídia impressa e eletrônica, redes sociais, sítios eletrônicos dedicados à história dos bairros operários, acervos museológicos etc.), sem nenhuma outra delimitação que não a territorial: a Região Metropolitana de São Paulo, a partir do seu eixo ferroviário, em que originalmente se edificaram as instalações fabris³. Embora tenhamos iniciado

² O trabalho de mapeamento integra o projeto *Reconversão do ambiente construído: dos galpões fabris ao patrimônio cultural na cidade de São Paulo*, iniciado em 2022, coordenado por Clarissa M. R. Gagliardi e Mônica Carvalho e equipe de bolsistas alunos de graduação e pós-graduação da Universidade de São Paulo (USP), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e da Universidade Paulista (UNIP).

³ Em Gagliardi e Carvalho (2023), mencionamos os trabalhos de RUFINONI, Manoela Rossinetti. (2016). O registro e a documentação do patrimônio industrial no Brás e na Móoca. *Revista CPC*, São Paulo, n. 21, especial, p. 219-243, 1º semestre de 2016. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1980-4466.v0iesp21p219-243>; SARTORI, Thaís Coutinho Milan. (2013). *Análise ambiental dos antigos sítios industriais no bairro do Tatuapé*. Monografia MBA Gestão Ambiental e Práticas de Sustentabilidade. Centro Universitário Instituto Mauá de Tecnologia. São Paulo; VASQUES, Amanda Ramalho. (2009). *Geotecnologias nos estudos sobre brownfields: identificação de brownfields em imagens de alta resolução espacial e análise da dinâmica da refuncionalização de antigas áreas fabris em São Paulo*. Tese (Doutorado Geografia Física) – Faculdade de

a pesquisa considerando apenas a cidade de São Paulo (GAGLIARDI E CARVALHO, 2020), desde então temos observado que a desindustrialização, seguida do capital urbano, extrapola seus limites e avança sobre o território dos municípios vizinhos (GAGLIARDI E CARVALHO, 2023).

Para checagem do material obtido por meio de fonte secundária, durante o mês de abril de 2024, realizamos trabalho de campo para reconhecer in loco as primeiras edificações mapeadas pela equipe, localizadas nos distritos paulistas do Bom Retiro, Brás, Mooca, Belém, Tatuapé, Lapa, Vila Leopoldina, Água Branca, Vila Maria e nos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá e Guarulhos. Durante cinco dias, a equipe conferiu informações, realizou registros fotográficos e audiovisuais, identificou necessidade de estudos qualitativos em determinadas áreas e, sobretudo, ampliou a percepção a respeito das transformações em curso nas regiões visitadas e sobre as destinações de uso para as edificações observadas.

Não obstante o caráter ainda preliminar da organização dos dados, pudemos constatar o que a literatura especializada há tempos tem demonstrado: a reconversão econômica da atividade industrial na sociedade de serviços. Contudo, não se trata de serviços da economia globalizada, como demonstraremos a seguir, mas do que passaremos a chamar, em concordância com Goicoechea e Mejica (2025, no prelo), de “serviços simples e banais”, destinados ao consumidor final que passa a habitar os condomínios residenciais verticalizados erguidos sobre a trilha do ambiente construído fabril.

Este artigo se subdivide em três seções, para além desta introdução e as considerações finais. Na primeira seção, discutimos a relação entre a expansão do mercado imobiliário e a atividade terciária. Na segunda seção, apresentamos as evidências dessa relação para a Região do Grande ABC, articulando

Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo. YAMAUCHI, Gisele. (2020). *A indústria foi embora, e agora? As áreas industriais ociosas na região do Grande ABC Paulista: identificação e dimensionamento da problemática entre 1989 e 2019*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade São Judas. São Paulo.

do os dados sistematizados na plataforma digital e os obtidos em trabalho de campo. Na terceira seção, introduzimos o novo ator nessa disputa, conforme vimos defendendo desde a origem dessa pesquisa: o patrimônio cultural, na sua particularidade do patrimônio industrial.

Trata-se de interpor a preservação e a salvaguarda ao enfrentamento dos circuitos especulativos, construindo coletivamente propostas de uso mais aderente às realidades sociais às quais estes galpões fabris pertencem.

Capital urbano e sociedade de serviços

O fenômeno da desindustrialização tem sido abordado pelos estudos do campo econômico na sua articulação com a emergência da sociedade de serviços, com consequências diversas para os diferentes países, conforme a desigual inserção na divisão internacional do trabalho (CANO, 2012; OREIRO E FEIJÓ, 2010). Nessa direção, se encontram com os estudos urbanos que, desde o final da década de 1990, vem chamando atenção para a substituição das metrópoles industriais pelas cidades dos serviços da economia globalizada, o que desencadeou uma série de estudos sobre as então chamadas cidades globais (SASSEN, 1998; HARVEY, 2000; CARVALHO, 2000; ARANTES, VAINER E MARICATO, 2000; JAMESON, 2001; FIX, 2007, FERREIRA, 2007). Abdal, Torres-Freire e Callil (2015) e Abdal e Madio (2025, no prelo), utilizando o indicador ocupacional, confirmam a presença de serviços produtivos mais especializados em grande concentração no município de São Paulo. No entanto, salientam que “além do município de São Paulo, poucas cidades aparecem com algum destaque nos segmentos de serviços” (ABDAL, TORRES-FREIRE e CALLIL, 2014, p. 335).

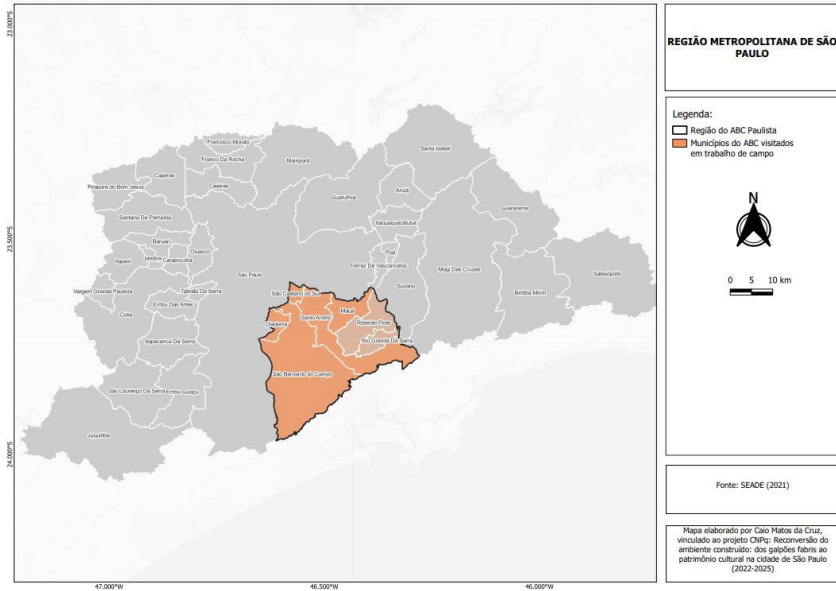
A desindustrialização em andamento na Região do Grande ABC nos dá a oportunidade de observar se a sociedade de serviços que aí se desenvolve caminha na direção de abrigar setor terciário especializado. Os estudos que temos desenvolvido até o momento evidenciam o contrário, indo ao encontro dos achados de Goicoechea e Mejica (2025, no prelo).

Analisando a desindustrialização na Região Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), as autoras identificam que os serviços que passam a ocupar as regiões que perderam plantas industriais são antes aqueles vinculados ao mercado imobiliário, que, segundo elas, é a verdadeira atividade econômica dinamizadora desses territórios, trazendo consigo o que chamam de “serviços simples e banais”, orientados ao consumidor final, com baixo nível de qualificação e pouco capital orgânico. O oposto, portanto, do que tem sido evidenciado pela literatura que desencadeou a ideia de cidade global focada especialmente em metrópoles das economias centrais.

Como as próprias autoras dizem, “observamos que nossos espaços do terciário não se enquadram nos modos dinâmicos da economia globalizada”, não só pela natureza das atividades ali existentes, como pelos atores econômicos que as desenvolvem (GOICOCHEA e MEJICA, 2025, no prelo). Por isso é que concluem que esses territórios deixam de ser voltados à produção, como eram os serviços atrelados à cadeia produtiva da atividade industrial, e se tornam espaços da reprodução, em duplo sentido: serviços “simples e banais” voltados ao consumidor final e consumo da renda urbana, representado pelo avanço do mercado imobiliário sobre o território desindustrializado.

Trata-se de saber se essa também é a realidade dos municípios da Região do Grande ABC. Vamos nos ater à análise dos municípios de Diadema, Mauá, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul (figura 1 e quadro 1) com o objetivo de fazer convergir os dados quantitativos com as observações qualitativas feitas durante o trabalho de campo.

Figura 1: Região Metropolitana de São Paulo, com destaque para a região do ABC



Quadro 1. População dos municípios da Região do Grande ABC visitados durante o trabalho de campo.

MUNICÍPIOS	População	
	2010	2022
Diadema (SP)	386.089	393.237
Mauá (SP)	417.064	418.261
Santo André (SP)	676.407	748.919
São Bernardo do Campo (SP)	765.463	810.729
São Caetano do Sul (SP)	149.263	165.655
GRANDE ABC	2.394.286	2.536.801

Fonte: Censo 2010-2022. Elaboração Suzana Pasternak.

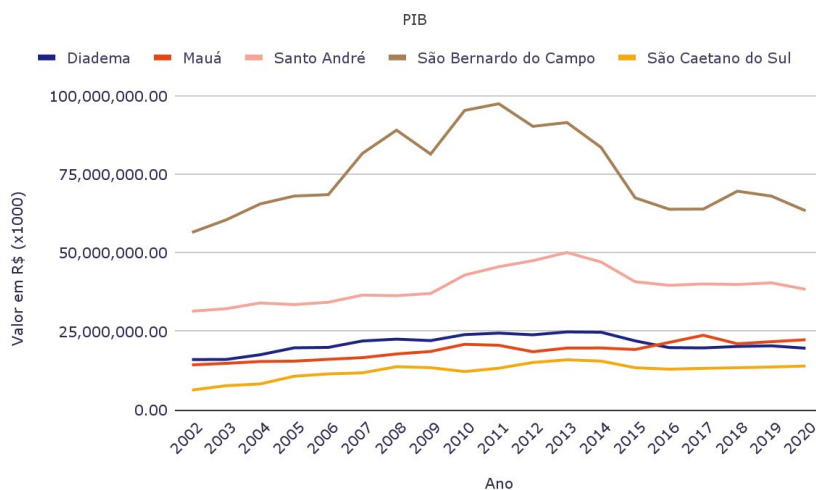
A reconversão econômica na Região do Grande ABC é confirmada pelos dados de participação das atividades industrial e de serviços no Produto Interno Bruto (PIB) de cada um dos municípios.

Inicialmente, importa evidenciar que o PIB dos municípios analisados reflete localmente a política macroeconômica adotada pelo governo federal a partir de 2013, responsável pelo de-

clínio do “ensaio desenvolvimentista” experimentado pelo país entre os anos de 2003 a 2010 (CARNEIRO, 2017, pp. 61-62).

São Bernardo do Campo e Santo André, de porte demográfico semelhante, apresentaram dinamismo em suas atividades econômicas até o ano de 2013, refluindo a partir de então. São Caetano do Sul, com menor número de habitantes, bem como Mauá e Diadema revelaram alguma estabilidade na trajetória econômica durante o período analisado: Diadema e São Caetano apresentando pequena queda a partir de 2014 e Mauá uma ligeira elevação em 2015, voltando a cair em 2017 (figura 2).

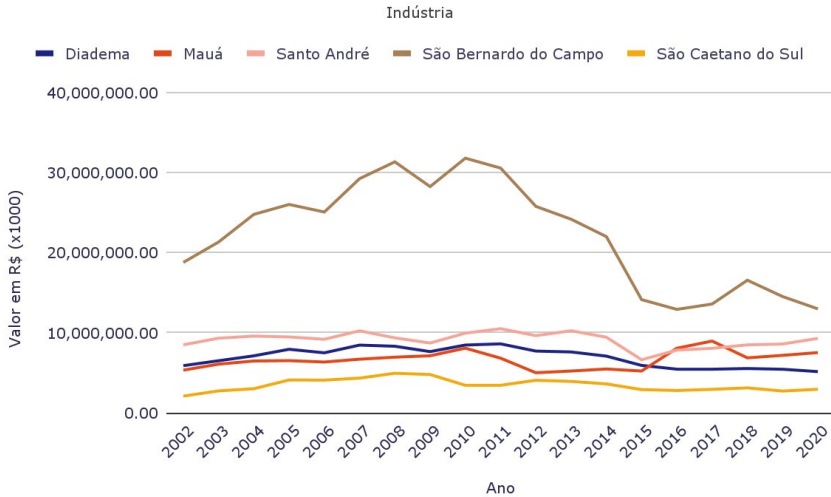
Figura 2: PIBs de Diadema, Mauá, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul de 2002 a 2020. (Ano base: 8/2024).



Fonte: Fundação Seade. Elaboração própria.

Se observarmos o valor adicionado (VA) da indústria de transformação no PIB de cada município (figura 3), veremos que somente em São Bernardo do Campo há uma quase coincidência da trajetória percorrida pelos dados do PIB e aquela referente à participação da atividade industrial no conjunto da economia. No caso deste município, a atividade industrial apresenta queda a partir do ano de 2010, impactando diretamente na queda do conjunto da economia.

Figura 3: Valores adicionados da Indústria de Diadema, Mauá, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul de 2002 a 2020. (Ano base: 8/2024).

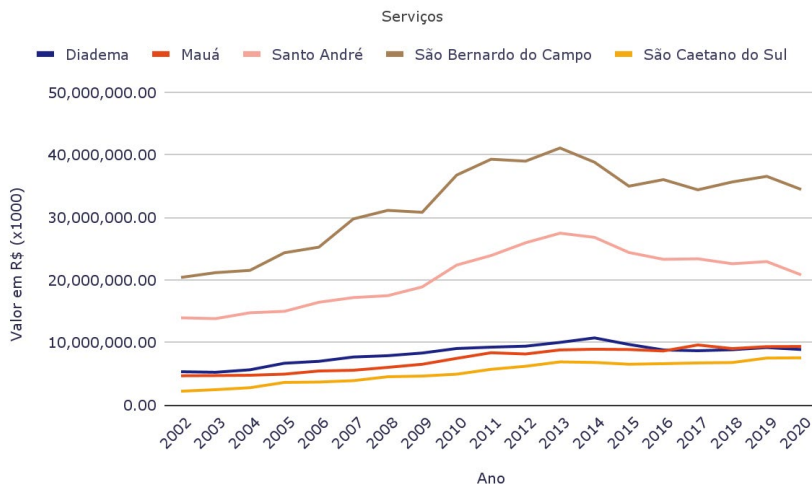


Fonte: Fundação Seade. Elaboração própria.

Nos demais municípios, observamos uma quase estabilidade na trajetória da atividade industrial, com uma ligeira tendência de queda, diferenciando-se, portanto, de uma também ligeira tendência de alta do PIB, sugerindo o menor impacto da atividade industrial na economia.

Porém, se observarmos a trajetória do VA do setor terciário (figura 4), a curva predominantemente descendente observada no PIB se inverte. Em todos os municípios, a atividade de serviços demonstrou, no período, maior vitalidade que a atividade industrial, ainda que tenha sido parcialmente abalada a partir de 2013, sem, contudo, cair a patamares observados no início da série histórica. O curioso, no entanto, é que apesar desse relativo dinamismo, a atividade de serviços não se espelhou com a mesma força no conjunto da economia (PIB), com exceção de Santo André. É esse comportamento, dentre outras variáveis, que sugere a hipótese de que estejamos diante de atividades de serviços “simples e banais”.

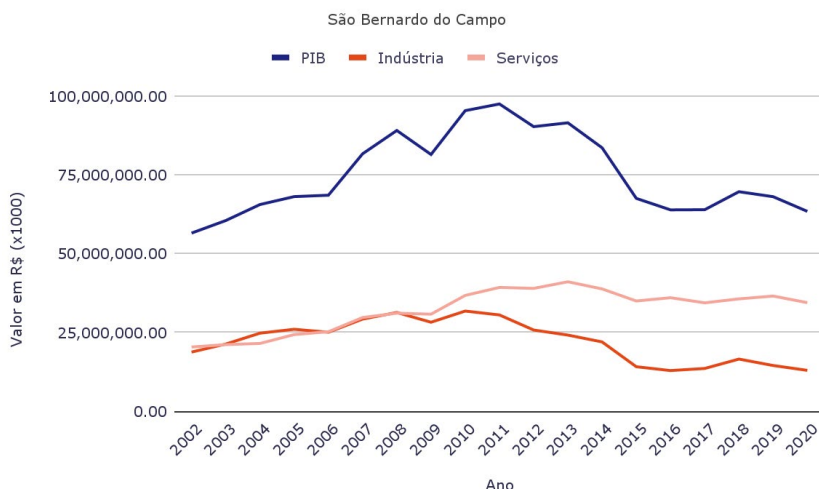
Figura 4: Valores adicionados de Serviços de Diadema, Mauá, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul de 2002 a 2020. (Ano base: 8/2024).



Fonte: Fundação Seade. Elaboração própria.

São Bernardo do Campo é o caso mais exemplar. Se compararmos os dados do PIB com as atividades industrial e de serviços, veremos que a curva do PIB decai conforme a atividade industrial perde participação, embora a atividade de serviços demonstre alguma vitalidade a partir de 2008 (figura 5).

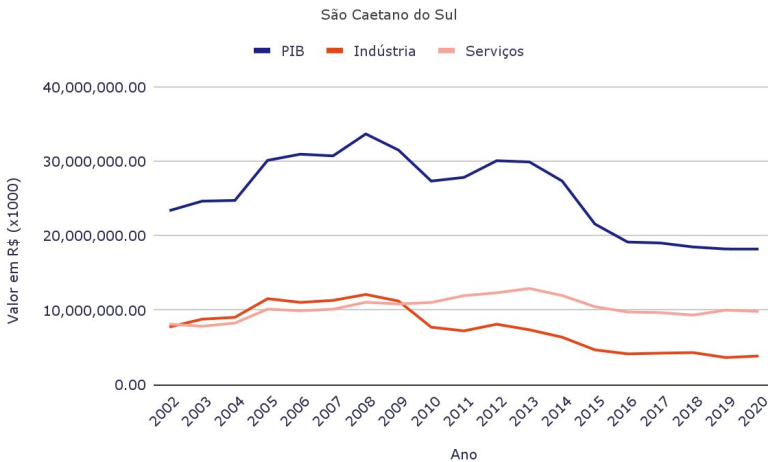
Figura 5: PIB e valores adicionados da Indústria e dos Serviços de São Bernardo do Campo de 2002 a 2020. (Ano base: 8/2024).



Fonte: Fundação Seade. Elaboração própria.

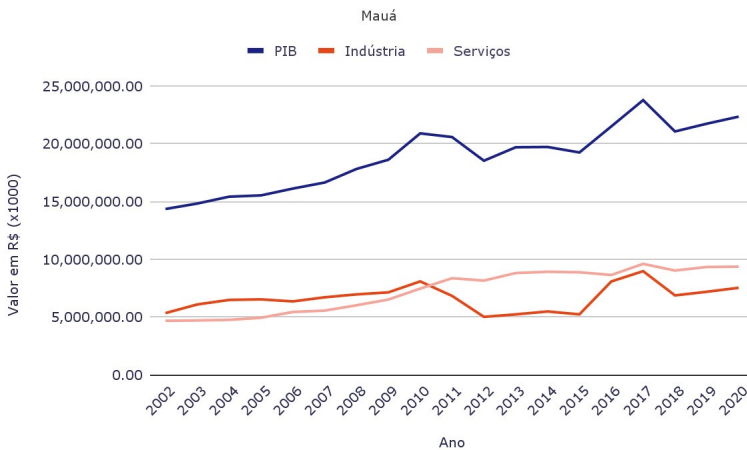
Em São Caetano do Sul e Mauá (figuras 6 e 7), o comportamento é semelhante: o desempenho da economia está estreitamente atrelado à atividade industrial, com pouco peso para a atividade de serviços. Em Diadema (figura 8), os serviços parecem ter algum impacto a partir de 2014, mas sem alterar a tendência de queda do PIB.

Figura 6: PIB e valores adicionados da Indústria e dos Serviços de São Caetano do Sul de 2002 a 2020. (Ano base: 8/2024).



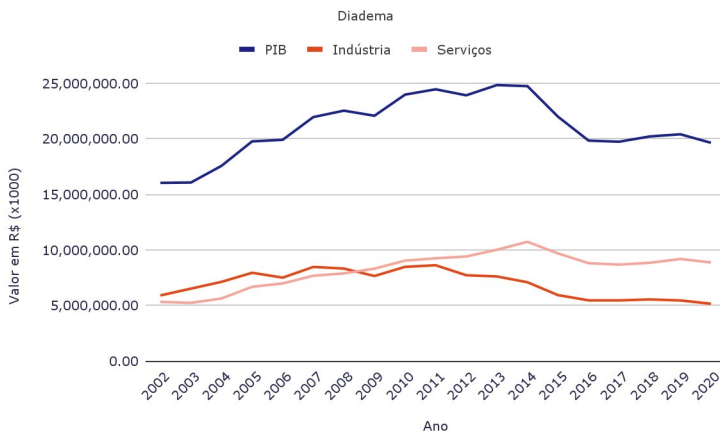
Fonte: Fundação Seade. Elaboração própria.

Figura 7: PIB e valores adicionados da Indústria e dos Serviços de Mauá de 2002 a 2020. (Ano base: 8/2024).



Fonte: Fundação Seade. Elaboração própria.

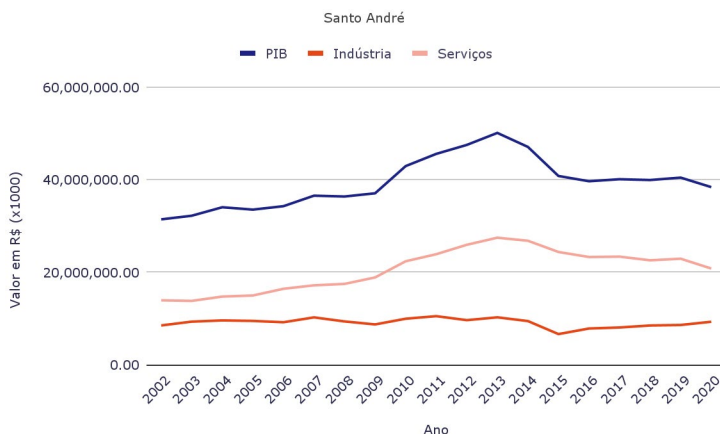
Figura 8: PIB e valores adicionados da Indústria e dos Serviços de Diadema de 2002 a 2020. (Ano base: 8/2024).



Fonte: Fundação Seade. Elaboração própria.

Santo André, por sua vez, apresenta desempenho do PIB idêntico àquele observado para a atividade de serviços (figura 9). Nesse caso, a perda de vitalidade da economia está mais associada à participação da atividade de serviços e, neste caso, a queda é um pouco mais acentuada em 2015, quando o país entra em recessão, com impacto na renda e no endividamento das famílias (CARNEIRO, 2017, p. 64).

Figura 9: PIB e valores adicionados da Indústria e dos Serviços de Santo André de 2002 a 2020. (Ano base: 8/2024).



Fonte: Fundação Seade. Elaboração própria.

Em suma: a atividade industrial tem perdido vitalidade nos municípios analisados, impactando o conjunto da economia da região. Embora a atividade de serviços tenha demonstrado trajetória ascendente na participação do PIB, apenas em Santo André parece ter alguma importância para o conjunto da economia. Mesmo ali onde apresenta trajetória ascendente, não tem sido suficiente para garantir o dinamismo do conjunto da economia, como é o caso de São Bernardo do Campo, sugerindo que estamos diante de serviços voltados antes ao consumidor final e não os da economia globalizada.

A hipótese que gostaríamos de desenvolver é que esses serviços simples e banais estão sendo atraídos pela forte presença do capital urbano na Região do Grande ABC. O que nos leva a sugerir essa hipótese é que há uma coincidência entre o momento em que há um aumento da participação dos serviços na economia dos municípios analisados e o boom imobiliário na região. Conforme demonstram os dados do gráfico a seguir (figura 10), considerando a totalidade dos lançamentos imobiliários para os anos de 2008 a 2023, observamos que há dois momentos de boom imobiliário: no início da série histórica, em 2008, e entre os anos de 2010 e 2013. A partir de 2013 há um refluxo na tendência, que será parcialmente recuperada nos anos de 2019 e 2022.

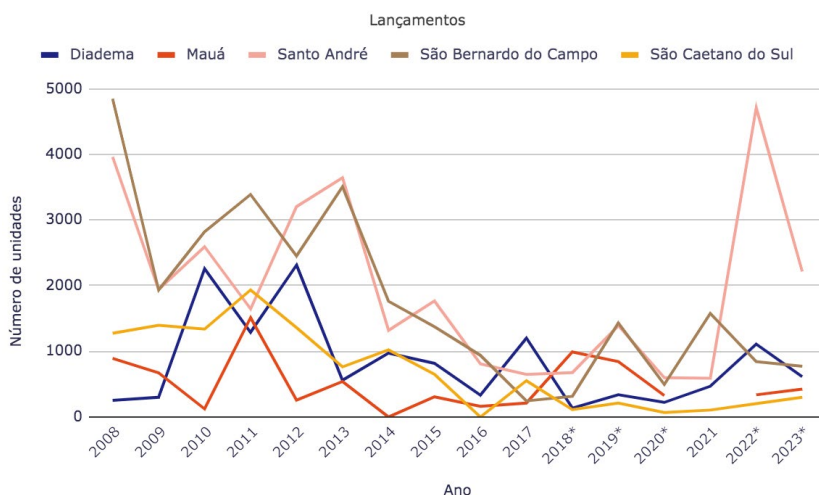
Figura 10: Lançamentos na região do ABCDM de 2008 a 2023.



Fonte: Embraesp/CEM, Secovi-SP e ACIGABC. Elaboração própria.

Se observarmos os lançamentos em cada um dos municípios (figura 11), todos apresentam maior concentração de lançamentos entre os anos de 2010 e 2013, com pequenas diferenças entre eles.

Figura 11: Lançamentos em Diadema, Mauá, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul de 2002 a 2020.



Fonte: Embraesp/CEM, Secovi-SP e ACIGABC. Elaboração própria.

Diadema apresenta maior concentração de lançamentos entre os anos de 2010 e 2012; Mauá, em 2011. Santo André e São Bernardo do Campo têm o maior número de lançamentos em 2008, com um novo impulso entre os anos de 2010 e 2013. Em São Caetano do Sul, a variabilidade é menor, mas também há um avanço maior em 2011 (quadro 2).

Cruzando com os dados anteriores, observamos que é exatamente no ano de 2008 que a participação da atividade de serviços ultrapassa a participação da atividade industrial nos municípios de São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema e Santo André. Em Mauá, esse fenômeno ocorreu em 2011, exatamente no momento de maior número de lançamentos imobiliários. Em todos eles, a atividade de serviços apresentou tendência de alta entre os anos de 2008 e 2013, caindo a partir desse momento, exatamente conforme observamos na curva do lançamento imobiliário.

Quadro 2. Lançamentos por ano no período de 2008 a 2023.

Ano	Diadema	Mauá	S. André	S. Bernardo	S. Caetano do Sul	Total ABCDM
2008	253	892	3963	4848	1275	11231
2009	300	672	1942	1936	1398	6248
2010	2258	123	2593	2822	1340	9136
2011	1290	1512	1647	3389	1935	9773
2012	2314	256	3205	2453	1360	9588
2013	559	541	3646	3508	764	9018
2014	973	0	1319	1763	1022	5077
2015	817	306	1767	1374	650	4914
2016	332	161	810	939	0	2242
2017	1202	212	648	246	552	2860
2018*	135	991	676	315	113	2252
2019*	337	843	1391	1433	211	4215
2020*	222	325	598	496	68	1709
2021	468	-	590	1578	105	2741
2022*	1110	337	4713	842	203	7205
2023*	614	424	2217	772	300	4327

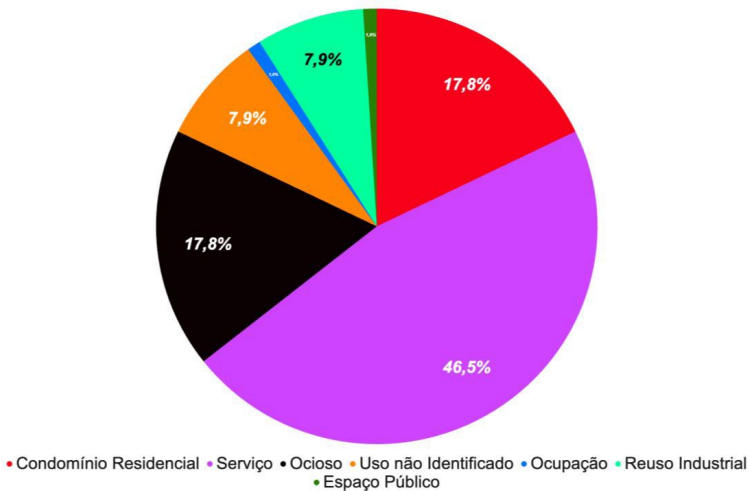
Fonte: Embraesp/CEM, Secovi-SP e ACIGABC. Elaboração própria.

Portanto, os dados confirmam não só que a sociedade industrial tem aberto espaço para a sociedade de serviços, mas aponta para uma novidade que foi observada também para a Região Metropolitana de Buenos Aires: os serviços que têm ocupado o território desindustrializado da Região do Grande ABC são aqueles atrelados ao desenvolvimento da economia pautada pela exploração rentista da mais valia urbana. O trabalho de campo confirma essa hipótese quando analisamos qual reuso tem sido dado aos antigos galpões fabris das cidades anteriormente industriais do ABC.

Reusos do Patrimônio Industrial na Região do Grande ABC

Atualmente, em nossa base de dados para os 39 municípios da RMSP são 99 edificações fabris mapeadas, cujas atividades foram encerradas majoritariamente entre o final dos anos de 1990 e as primeiras décadas dos anos 2000. A partir do endereço original, o trabalho de campo procurou identificar qual destino havia sido dado ao espaço anteriormente ocupado pela atividade industrial, chegando ao seguinte resultado: 18 edificações (17,8%) se transformaram em condomínios residenciais de médio e alto padrão e 47 (46,5%) em serviços voltados ao consumidor final e da administração pública (shoppings centers, supermercados, comércio em geral, restaurante, banco, áreas de lazer e eventos, SPtrans, Bom Prato, Dataprev e Agência de Correio). Se considerarmos as edificações que se transformaram em áreas de cultura e educação (6 edificações, 12,5%) - duas delas passaram a abrigar Instituições de Ensino Superior privadas - chegamos a 71 edificações substituídas por serviços voltados ao consumidor final.

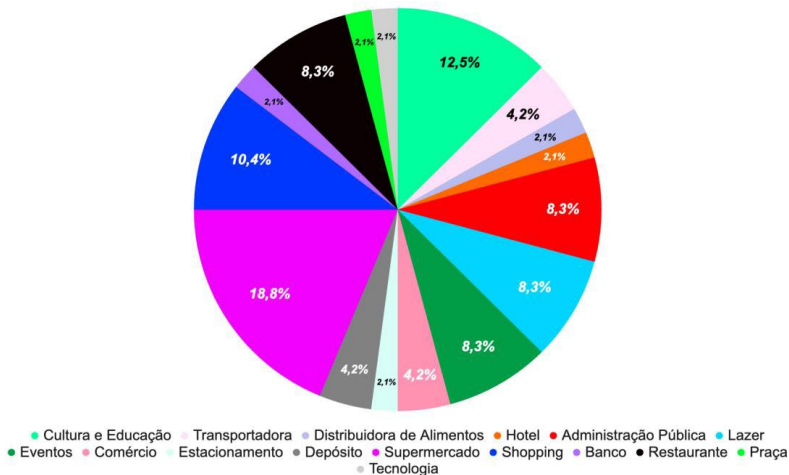
Figura 12: Uso dos imóveis fabris na RMSP.



Elaboração própria

Um número significativo de edificações permanece ocioso (18), que, somadas aquelas sobre as quais não conseguimos identificar o uso atual (8) por estarem sem acesso, totalizam 26 edificações sem utilização (25,7%). Apenas 8 edificações (7,9%) foram reutilizadas para atividade industrial diferente da original. Destes 8 reusos industriais identificados na RMSPP, 7 estão em cidades do ABC: 2 em Diadema, 1 em Mauá, 2 em Santo André e 2 em São Bernardo do Campo. Os condomínios logísticos também têm disputado os galpões fabris abandonados pela atividade industrial. Em nosso levantamento, encontramos três reusos desse tipo, sendo 2 transportadoras (4,2%) e 1 distribuidora de alimentos (2,1%)⁴ (figuras 12 e 13).

Figura 13: Tipologia de Serviços RMSPP.



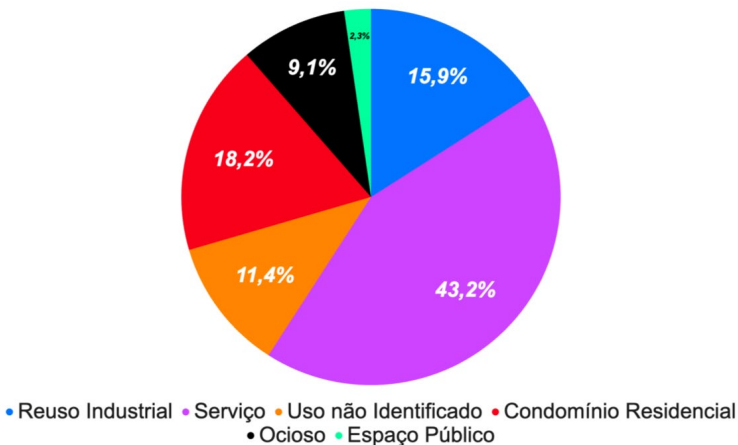
Elaboração própria

⁴ Se somadas todas as tipologias especificadas, chegamos a 101 imóveis e não aos 99, que perfazem o total de levantamentos realizados até este momento. A diferença se deve a um ajuste metodológico necessário para contemplar mais de um tipo de uso no terreno de uma mesma fábrica. Os casos em que tivemos de duplicar as coordenadas para contemplar 2 tipos de serviço em um mesmo edifício foram o da Fábrica Orion, no bairro paulista do Brás, que abriga estacionamento e também um conjunto de atividades comerciais, e o da Fábrica Cerâmica São Caetano, terreno que hoje abriga um condomínio residencial e também um shopping center. Tendo em vista que no ABC foram mapeadas 43 fábricas, observar que o total de 44, se somadas todas as tipologias, refere-se justamente ao fato de termos contabilizado 2 usos para a mesma fábrica de São Caetano do Sul.

Olhando com mais atenção a Região do Grande ABC (figura 14), das 43 edificações fabris que encerraram suas atividades, 8 (18,2%) se transformaram em condomínios residenciais de médio e alto padrão, dentre eles a conhecida Cerâmica de São Caetano do Sul. De acordo com nossa amostragem, os municípios do ABC que mais converteram fábricas em condomínios residenciais foram Santo André, com 4, seguido de São Bernardo do Campo, com 3, dentre as quais, a Tecelagem Tognato. Embora estejamos falando apenas de dados que estejam contidos em nossa amostragem, são exatamente os mesmos municípios que apresentaram boom imobiliário no período de 2008 a 2013, o que reforça a hipótese de que espaços fabris têm sido apropriados pelo capital urbano.

Da mesma forma reforça-se a ideia de que o capital urbano tem atraído serviços “simples e banais”. O tipo de uso mais observado em nossa amostragem foram os serviços, perfazendo mais de 40% das reconversões, 19 edificações (figura 15).

Figura 14: Uso dos imóveis fabris no ABC.

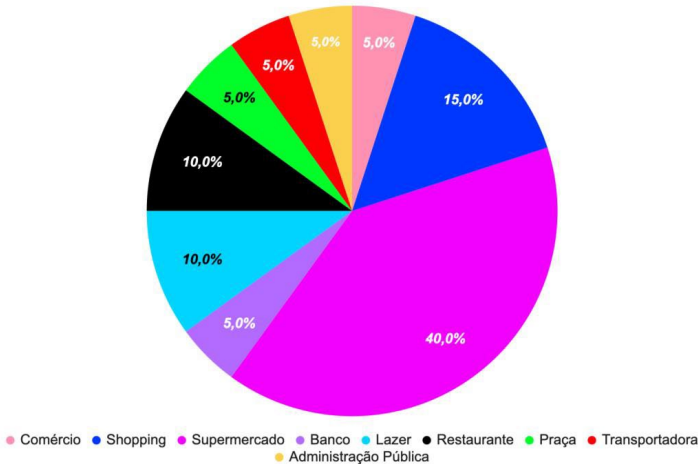


Elaboração própria

Dessas 19 reconversões, todas elas podem ser categorizadas como serviços voltados ao consumidor final. Os tipos de serviços verificados, de acordo com a frequência, são: 8 hipermercados (Carrefour, Sam's Club, Sonda e Grupo Bem Barato),

3 shopping centers, 2 restaurantes e 2 espaços de lazer (Beach Tênis e uma antiga torre de fábrica aberta à visita), e, com 1 ocorrência cada: banco, praça, serviço da administração pública (Bom Prato), transportadora e comércio. Edificações ociosas, apenas 3 (2 em Santo André e 1 em São Bernardo do Campo).

Figura 15: Tipologia de serviços no ABC.



Elaboração própria

As cidades que emergem da combinação entre capital urbano e serviços “simples e banais” tendem ao que Jacobs chamou de a Grande Praga da Monotonia (JACOBS, 2000, p. 158), com quadras extensas de condomínios verticais ladeadas por shoppings e hipermercados, inviabilizando a diversidade da vida urbana, muito mais afeita às ruas cheias de esquina, a comércios de pequeno porte e uma “combinação de edifícios com idades e estados de conservação variados” (JACOBS, 2000, p. 165).

A possibilidade de preservar a história dos galpões fabris tem sido solapada pela expansão do capital urbano sobre o território da Região do Grande ABC, apagando a memória do trabalho que fez a sua história.

Figura 16: Espaço Forno - Forno da Cerâmica de São Caetano no Condomínio Espaço Cerâmica. Figura 17: Park Shopping São Caetano, junto ao Condomínio Espaço Cerâmica.



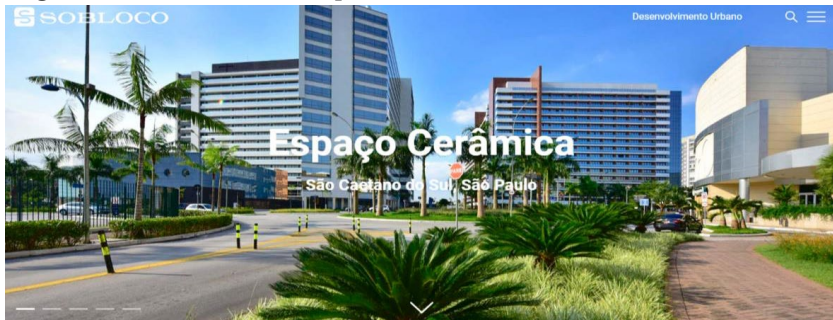
15



Fotos da equipe de pesquisa, 8/4/2024.

16

Figura 18: Condomínio Espaço Cerâmica, em São Caetano do Sul.



Fonte: Sobloco Construtora - disponível em: <https://www.soblococonstrutora.com.br/projetos/espaco-ceramica> (Acesso: 29 set. 2024)

Figura 19: “Cidade Patriani”- Condomínio residencial que ocupa a área da Tecelagem Tognato, na avenida Aldino Pinotti, em São Bernardo do Campo.

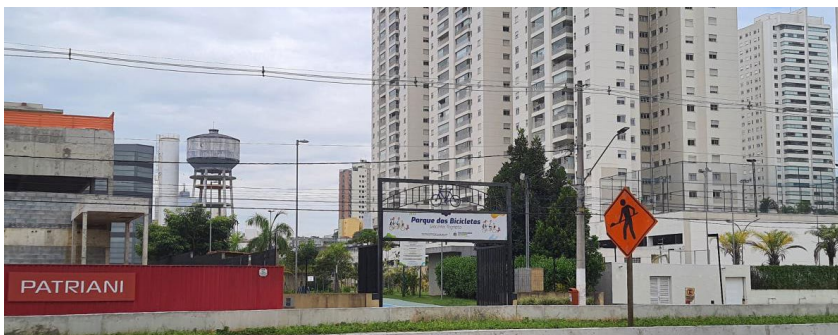
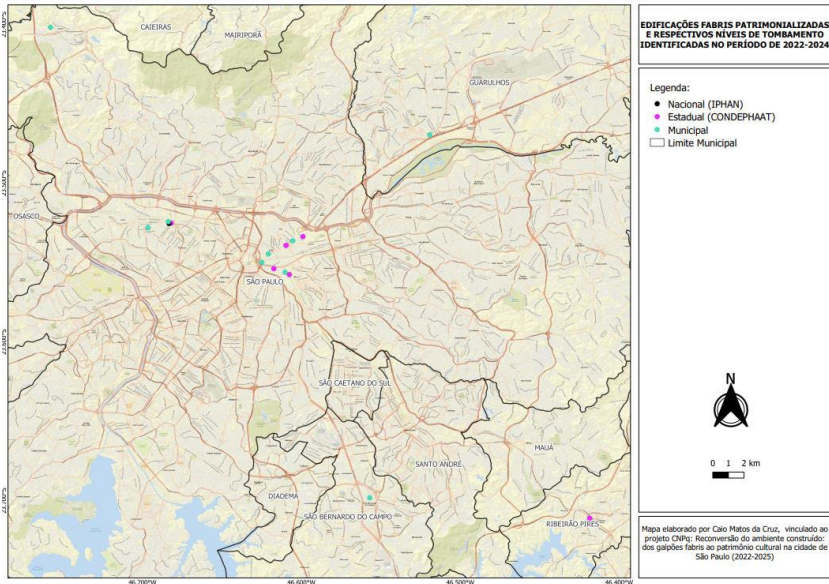


Foto da equipe de pesquisa, 8/4/2024.

Patrimônio cultural: o bem comum em disputa

Figura 20: Edificações fabris patrimonializadas e respectivos níveis de tombamento. Bens integrantes do mapeamento realizado entre 2023 e 2024 na RMSP.



Elaboração própria

Conforme indicado na figura 20, dentre as 99 edificações fabris mapeadas em toda a RMSP, 16 são patrimonializadas, sendo 6 em escala estadual, 9 tombadas pelos órgãos municipais de patrimônio e um único bem da tipologia fabril sob proteção federal, o Sesc Pompeia, tombado em 2015 pelo Iphan. Identificamos ainda o pedido de tombamento negado pelo Condephaat para o edifício industrial Peixe-Duchen, projetado nos anos 1950 por Oscar Niemeyer e Hélio Uchoa às margens da Rodovia Presidente Dutra. O prédio industrial modernista recebeu o primeiro prêmio da 1ª Bienal de São Paulo, em 1951, mas, com a anuência do próprio Niemeyer, foi demolido para dar lugar ao terminal de cargas da Transportadora Atlas, em 1986 (OKSMAN, 2017, p. 81-84)

Nos municípios visitados na região do ABC, identificamos apenas um bem patrimonializado, a torre de sustentação da caixa d'água da Empresa Sociedade Elni de Produtos Manufaturados (figura 21), tombada pelo Conselho do Patrimônio Histórico e Cultural de São Bernardo do Campo – COMPAHC-SBC, também indicada no mapa. Além da Torre da Elni, o outro remanescente industrial tombado no município é a chaminé de uma antiga metalúrgica na Av. Pery Ronchetti. Embora não tenhamos visitado esta chaminé na ocasião dos trabalhos de campo, e por isso não constar de nossos mapeamentos, estes são os dois únicos bens de tipologia industrial tombados neste município⁵. Em São Caetano, um forno e um painel de 1953 feito em litocerâmica pelo escultor espanhol Alberto Garcia Vidal, ambos pertencentes à Cerâmica São Caetano, uma das mais importantes fábricas da cidade, fundada em 1941, constituem outro remanescente da história industrial local.

A ideia de que basta manter uma torre ou uma chaminé para garantir a memória do trabalho que esteve na base da formação destas cidades alcança o ápice no caso observado da Cerâmica São Caetano, onde um dos 12 fornos e o painel em cerâmica convivem com um busto em homenagem a Luiz Carlos Pereira de Almeida, Diretor-superintendente da Sobloco Construtora e idealizador do “Espaço Cerâmica” (figura 22), empreendimento imobiliário construído sobre as ruínas da fábrica⁶.

⁵ De acordo com o COMPAHC, são 21 os bens tombados pelo órgão em São Bernardo do Campo, sendo a torre da Elni e a chaminé da Pery Ronchetti, os únicos de tipologia industrial identificados. O órgão menciona também um conjunto de 40 itens integrados ao Inventário de Bens Culturais, cf. <https://www.saobernardo.sp.gov.br/web/sbc/patrimonio-cultural1#325556> acesso 12 out 2024

⁶ O Forno está sob preservação da Fundação Pró-Memória de São Caetano do Sul desde 2014 e constitui um pequeno espaço expositivo aberto à visitação https://abcdoabc.com.br/espaco-do-forno-e-reaberto-sendo-mais-um-espaco-cultural-em-sao-caetano-do-sul/#google_vignette Acesso 12 out 2024

Figura 21: Torre da Elni.



Foto da equipe de pesquisa, 2/4/2024.

Figura 22: Busto em homenagem ao Diretor da Sobloco Construtora, diante do painel em cerâmica e rodeado pelo condomínio.



Foto da equipe de pesquisa, 8/4/2024.

Nos arredores da Torre da Elni está o Estádio Primeiro de Maio, utilizado como área de lazer dos trabalhadores da mesma fábrica e que, após o encerramento de suas atividades, se popularizou como o Estádio da Vila Euclides, palco de lutas dos metalúrgicos do ABC. Em 2014 o Iphan registrou pedido de tombamento desse bem sobre o qual ainda não consta decisão⁷.

Em 2010 foi construído no centro de São Bernardo do Campo um edifício no qual estava prevista a instalação do Museu do Trabalho, que pretendia articular “a memória e história dos trabalhadores, apresentando a diversidade de suas experiências e vivências em seus locais de trabalho e moradia, em suas múltiplas formas de sociabilidade e de ação coletiva”⁸, mas que desde 2020 abriga a Fábrica 4.0, um equipamento voltado à inovação e tecnologia realizado em parceria com o Governo do Estado.

Diante da ausência de preservação institucional das edificações fabris neste território marcado pela história industrial, particularmente São Bernardo do Campo, que projetou o único presidente da República operário, e do projeto frustrado do Museu, cabe atualmente ao Memorial do Trabalho e do Trabalhador a salvaguarda desta memória⁹.

Essa aparente contradição, em que desaparecem as fábricas, mas permanece a memória da experiência operária em um museu virtual, pode indicar que enquanto iniciativas de representação da classe operária na história social do ABC ocorrem por meio da salvaguarda de seus sentidos imateriais, a falta de proteção dos bens materiais expõe metros quadrados de “chão de fábrica” à apropriação privada. Se observarmos o que nossos levantamentos preliminares já indicam, que São Bernardo do Campo e Santo André foram as cidades em que os terrenos fabris mais cederam espaço aos condomínios residenciais e comércio voltado justamente a estes públicos, tais como

⁷ De acordo com a Lista de Processos de Tombamento do IPHAN, não consta decisão para o pedido de tombamento do Estádio da Vila Euclides (processo 1705, instrução em 2014) Cf. <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista%20de%20Processos%20de%20Tombamento.pdf> Acesso 12 out 2024

⁸ Detalhes do Museu disponibilizados pelo Escritório Brasil Arquitetura, responsável pelo projeto. Disponível em <https://brasilarquitectura.com/project/museu-do-trabalho-e-do-trabalhador> Acesso 12 out 2014

⁹ <http://mttvirtual.org/>

shoppings e supermercados, parece importante tomar os instrumentos de preservação não só meio para a salvaguarda da memória social, mas também para fazer frente à apropriação privada deste território fabril, cuja paisagem, inclusive, tem resultado numa insípida justaposição de supermercados e blocos de apartamentos.

Considerações finais

O objetivo deste artigo foi promover uma primeira análise sobre o levantamento qualitativo dos galpões fabris legados pela sociedade industrial, com ênfase para o cruzamento entre o mapeamento contido na Plataforma Patrimônio Fabril e sua checagem por meio de trabalho de campo.

Sempre lembrando que não se trata de um levantamento exaustivo, nessa primeira aproximação, tratamos especificamente da Região do Grande ABC pela sua centralidade na história industrial do país desde os anos 1950, com destaque para os municípios de Diadema, Mauá, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, visitados durante o trabalho de campo.

Por meio dos dados sobre o desempenho da atividade econômica dos municípios da região, pudemos comprovar o processo de reconversão econômica dos municípios analisados, com a atividade de serviços tendo substituído a atividade industrial, ainda que com menor impacto sobre o conjunto da economia.

Em trabalho de campo, evidenciamos, porém, que os serviços que passaram a ocupar os galpões industriais legados pela atividade industrial não foram aqueles da economia globalizada, como preconizado pela literatura produzida a partir dos países do hemisfério norte. Ao contrário, encontramos situação semelhante àquela discutida para a Região Metropolitana de Buenos Aires: “serviços simples e banais” atraídos pelo capital urbano que passa a ocupar os espaços da sociedade industrial, produzindo cidades verticalizadas, ladeadas por hipermercados e shoppings centers.

O patrimônio industrial, por sua vez, tem participação residual na região, com alguma preservação da memória operária,

sem, contudo, maior impacto sobre a destinação do ambiente construído.

Cidades da “grande praga da monotonia” têm avançado sobre as cidades emblemáticas do desenvolvimento industrial moderno, promovendo o apagamento dos espaços mais representativos do trabalho operário (fábricas). Ainda não conseguimos demonstrar, mas já podemos observar os resultados que essa transformação tem para o cenário político¹⁰. Agenda de pesquisa que se anuncia.

Referências Bibliográficas

ABDAL, A. (2023). “Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação na RMSP”. In In GAGLIARDI, C. M. R.; CARVALHO, M. de. (orgs). **Desindustrialização e refuncionalização do patrimônio industrial: debate sobre experiências locais e internacionais**. São Paulo, ECA-USP, Pipecq-PUC-SP, CNPq, Observatório das Metrôpoles. p. 33-45.

ABDAL, A.; MADIO, F. (2025). O processo de esvaziamento industrial da metrópole paulista: restrições, tendências e perspectivas. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 27, n. 62, jan/abr. (no prelo).

ABDAL, A.; TORRES-FREIRE, C.; CALLIL, V. (2015). A geografia da atividade econômica no Estado de São Paulo: identificando territórios segundo a intensidade de tecnologia e conhecimento. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 19, n. 37. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/5837> (Acesso em: 12 set. 2024).

ALBERNAZ, M. P. (2025). Remanescentes industriais suburbanos: potência transformadora do legado desenvolvimentista latino-americano. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 27, n. 62, jan/abr (no prelo).

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (2000). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes.

¹⁰ No momento em que finalizamos este artigo (13 de outubro de 2024) estamos em plena eleição municipal. O 1º turno já transcorreu e nas cidades da Região do Grande ABC apenas Diadema e Mauá conseguiram levar para o segundo turno candidatos vinculados ao Partido dos Trabalhadores (PT), partido que nasceu do movimento operário em São Bernardo do Campo nos anos 1980. Nesta cidade, disputam o 2º turno candidatos de partidos de direita, Podemos e Cidadania; em São Caetano do Sul, o candidato do PL, ligado ao ex-presidente Jair Bolsonaro de extrema direita, venceu as eleições em 1º turno. Em Santo André, também em 1º turno, venceu o candidato do PSDB. Cf. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições Ordinárias 2024. Disponível em: [Resultados – TSE](#) (Acesso: 13 out 2024).

CANO, W. (2007). **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo**. 5a. ed. Campinas, SP: Unicamp.

CANO, W. (2012). A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**. Campinas, v.21, Número Especial. p. 831-851.

CARNEIRO, R. (2017). A economia política do ensaio desenvolvimentista. **Estudos Avançados**, 31(89), 61–66. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890007> (Acesso 13 out 2024).

CARVALHO, M. de. (2000). Cidade global: anotações críticas de um conceito. **São Paulo em Perspectiva**. Revista da Fundação Seade. São Paulo. v. 14, n° 4, out-dez. pp. 70-82.

CARVALHO, M. de; GAGLIARDI, C. M. R. (2015). “A ‘cidade global’ avança sobre a ‘cidade operária’: a recepção da Copa do Mundo em São Paulo”. In CARVALHO, M. de; GAGLIARDI, C. M. R. (orgs.). **Megaprojetos, megaeventos, megalópole: a produção de uma nova centralidade em São Paulo**. São Paulo, PUC-SP, ECA-USP, Olho D’água.

CORRÊA, S.B. (2025). Refuncionalização do remanescente industrial na cidade do Rio de Janeiro. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 27, n. 62, jan/abr (no prelo).

FERREIRA, J. M. W. (2007). **O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano**. Petrópolis, RJ, Vozes; São Paulo, SP, Editora UNESP; Salvador, ANPUR.

FIX, M. (2007). **São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem**. São Paulo: Boitempo.

GAGLIARDI, C. M. R., CARVALHO, M. de. (2020). Devir da fábrica: patrimônio industrial em disputa na zona leste de São Paulo. **Anais Do Museu Paulista: História e Cultura Material**, 28, e17. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-02672020v28e17>. (Acesso: 13 out 2024).

GAGLIARDI, C. M. R.; CARVALHO, M. de. (2023). “Função social do patrimônio cultural: a reconversão do uso do solo em tempos de desindustrialização”. In BÓGUS, L.M.M.; PASTERNAK, S.; NAKANO, A. K.; MAGALHÃES, L. F. A.; GASPAS, R. (orgs). **Reforma Urbana e direito à cidade**. São Paulo. Rio de Janeiro, Letra Capital. p. 139-155.

GOICOECHEA, M. E.; MEJICA, M. S. A. (2025). Espacios del terciario ¿tendencias de reestructuración urbana en contextos de desindustrialización? **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 27, n. 62, jan/abr (no prelo).

HARVEY, D. (2000). **A condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola.

JACOBS, J. (2000). **Morte e vida nas grandes cidades**. São Paulo, Martins Fontes.

JAMESON, F. (2001). “O tijolo e o balão: arquitetura, idealismo e especulação imobiliária”. In **A cultura do dinheiro: ensaios sobre a globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes. p. 173-206.

LENCIONI, S. (1991). **Reestruturação urbano-industrial: centralização do capital e desconcentração da metrópole de São Paulo, a indústria têxtil**. Tese de Doutorado. FFLCH. doi.org/10.11606/T.8.1991.tde-05052023-114026

OKSMAN, S. (2017). **Contradições na Preservação da Arquitetura Moderna**, Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo FAUUSP.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C.A. (2010). Desindustrialização: conceituação, causas, efeito e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*. Vol. 30, nº 2 (118). p. 219-232.

PASTERNAK, S.; GASPAS, R. C.; MAGALHÃES, L. F. A.; ROSSINI, G. A. A.; ABDAL, A. (2023). Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação na RMSP: o caso do ABCD Paulista. In: BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S.; NAKANO, A. K.; MAGALHÃES, L. F. A.; GASPAS, R. (org.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade**. São Paulo: Letra Capital. p. 103-122.

RIBEIRO, M. G. (2024). Desindustrialização nas metrópoles brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S. l.], v. 26, n. 1, 2024. DOI:10.22296/2317-1529.rbeur.202403pt. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7486>. Acesso em: 31 maio.

SASSEN, S. (1998). **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel.

SCIFONI, S. (2023). “Os lugares de memória operária na metrópole paulista”. In GAGLIARDI, C. M. R.; CARVALHO, M. de. (orgs). **Desindustrialização e refuncionalização do patrimônio industrial: debate sobre experiências locais e internacionais**. São Paulo, ECA-USP, Pipeq-PUC-SP, CNPq, Observatório das Metrópoles. p.46-60.

SERRAO, R. S.; DIAS, J. M.P. (2015). “A metrópole de São Paulo na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho”. In BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S. (editoras). **Metrópoles: território, coesão social e governança democrática**. São Paulo: Transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital. p.52-76.

SUZIGAN, W. (1971). A Industrialização de São Paulo: 1930-1945. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro 25(2) abr/jun. p.89-111

Aldaíza de Oliveira Sposati - Professora titular sênior da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e membro do Conselho Técnico da Fundação Tide Setúbal. Gestora pública municipal, ocupou na cidade de São Paulo cargos de Secretaria Municipal das Administrações Regionais (1989/1990) e da Assistência Social (2002/2004). Vereadora de São Paulo por três mandatos, entre 1993 e 2004, e conselheira da cidade de São Paulo entre 2012 e 2015. Doutora em Serviço Social pela PUC/SP.

Anderson Kazuo Nakano - Professor do Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), coordenador do Observatório de Lutas Urbanas (OLU) e pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles de São Paulo. Arquiteto e doutor em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Foi gerente de projetos do Ministério das Cidades entre 2004 e 2005 e diretor do Departamento de Urbanismo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo de 2013 a 2014.

André Leirner - Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Artes pela Architectural Association de Londres e em Administração Pública e Governo pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Pesquisador no Núcleo de Democracia e Ação Coletiva do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Atua em projetos urbanos e regionais, com foco em gestão social de crises ambientais e promoção de resiliência coletiva. Pesquisa inteligência coletiva aplicada à gestão urbana e ambiental.

Andresa Lêdo Marques - Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) e em Engenharia pela Fakultät für Architektur und Landschaft da Leibniz Universität Hannover. Pós doutoranda na Universidade de Lisboa e integrante do grupo de pesquisa

Urbanismo Contemporâneo: redes, sistemas e processos, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo do Mackenzie (FAU/UPM), e da Rede de Pesquisa Cidades, Infraestrutura e Adaptação às Mudanças do Clima.

Angélica Tanus Benatti Alvim - Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade Belas Artes de São Paulo (FEBASP), mestrado e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (FAU/USP). É professora titular da FAU/UPM, onde exerceu o cargo de diretora entre 2016 e 2023 e coordenadora do Programa de Pós-Graduação (2010-2013). É bolsista Produtividade em Pesquisa CNPq e membro do Comitê CA-SA do CNPq. Desenvolve pesquisas na área de urbanismo, com ênfase em projeto urbano, mobilidade e meio ambiente.

Bernardo Guatimosim Alvim - Possui graduação em Engenharia Civil na Universidade Estadual do Rio de Janeiro, mestrado em Ciências de Transporte no Instituto Militar de Engenharia e doutorado em Engenharia de Transporte na USP. É consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento e pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo. Atua nas áreas de planejamento de transporte de passageiros e logística regional e urbana.

Caio Matos Cruz - Graduando em Geografia pela USP e bolsista de Iniciação Científica do projeto Reconversão do ambiente construído: dos galpões fabris ao patrimônio cultural na cidade de São Paulo no período 2023-2024

Camila Rodrigues da Silva - Doutoranda em Demografia pela Unicamp, mestre em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina e jornalista. Pesquisadora do Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO/UNICAMP) e do INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo. Pesquisa sobre migrações, mundo do trabalho e desigualdades raciais.

Carolina Teixeira Nakagawa Lanfranchi - Doutora em Sociologia (PUC/SP), mestre em urbanismo pela FAU/USP e graduada em Ciências Sociais (PUC/SP). Docente na Universidade Paulista em psicologia e serviço social. Pesquisadora do

INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo e da Rede Brasileira de Pesquisadores da Situação de Rua. Com experiência e publicações nas áreas de monitoramento e avaliação na gestão pública, indicadores e diagnóstico socioterritoriais, população em situação de rua e política de assistência social.

Clarissa M. R. Gagliardi - Graduada em Turismo pela UNIBERO, mestrado e doutorado em Sociologia pela PUC/SP. Professora livre-docente do Programa de Pós-Graduação Interunidades em Museologia e do Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo da Escola de Comunicações e Artes da USP, pesquisadora do INCT - Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo.

Diamantino Sardinha - Doutor em Ciências Sociais pela PUC/SP. Pesquisador visitante no Instituto Superior Técnico de Lisboa/Centro de Sistemas Urbanos e Regionais. Pesquisador no INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo. É assessor executivo na Diretoria de Operação e Manutenção da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM.

Dulce Maria Tourinho Baptista - Socióloga, mestre pela Universidade Federal da Bahia e doutora pela PUC/SP. Coordenadora do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) da PUC/SP e professora-assistente doutora da Faculdade de Ciências Sociais da PUC/SP. Atua nas áreas de Teoria Sociológica e Sociologia Urbana, com ênfase em políticas públicas, migrações, meio ambiente e planejamento urbano. É pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo, do Núcleo de Pesquisa Religião e Cidade (PUC/SP) e do Centro de Estudos Migratórios.

Félix Sánchez - Graduado em Ciências Sociais pela PUC/SP, mestre e doutor em Sociologia pela PUC/SP. É funcionário público municipal aposentado pela Secretaria de Planejamento da Prefeitura. Foi laureado WCO World Culture Open com o Prêmio "World Culture Open" Award 2004, como reconhecimento pela participação no orçamento participativo, Brasil.

Francisco César Pinto da Fonseca - Professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC/SP, professor na Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP) e pesquisador do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (Ceapg-FGV). Doutor em História pela USP.

Gabriela Barreiros Ivo - Possui graduação em Ciências Sociais pela PUC-SP e é mestranda do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC-SP. Participa como auxiliar de pesquisa do Observatório das Metrópoles-Núcleo São Paulo.

Gastão Santos Sales - Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará, mestre pela FAU/USP e doutor em Arquitetura e Urbanismo pelo PPGAU/UPM. Atua como arquiteto urbanista, consultor autônomo e pesquisador do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo São Paulo. Desenvolve pesquisas que relacionam mobilidade e morfologia urbanas, com ênfase nos processos de reconstrução da cidade, oferta de habitação e qualificação do espaço público.

Igor Fediczko - Doutor em Ciências Sociais pela PUC/SP com especialização em tecnologia. Estuda internet, algoritmos e redes. Pelo mestrado, analisou o uso de sistemas de streaming como transformador dos agentes sociais nas plataformas de música através do algoritmo. No doutorado, estudou as eleições de 2022 e o uso do Twitter como rede social de engajamento, mobilização e influência na grande mídia.

Ivan Augusto Alves Pereira - Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela FEBASP, mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo PPGAU/UPM. Integra o grupo de pesquisa Urbanismo Contemporâneo: redes, sistemas e processos. Desenvolve pesquisas sobre planos e projetos urbanos na América Latina.

João Marcus Pires Dias - Pós-doutor pelo Instituto de Estudos Avançados - USP (IEA/USP). Pesquisador pós-doc pela FAU/USP. Doutor em Ciências Sociais e economista pela PUC/SP. Especialista nas áreas de Políticas Sociais, Sociologia Urbana, Habitação Social, Trabalho e Renda e Gestão Urbana.

Desenvolve consultoria, planejamento e gestão de projetos sociais para associações e fundações.

Lucia Maria Machado Bógus - Professora titular do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC/SP. Doutora pela FAU/USP. Coordenadora do INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo e editora dos Cadernos Metrôpole. Pesquisadora sênior CNPq. Desenvolve estudos sobre questões urbanas, migrações e políticas públicas.

Lucio Hanai - Doutor em Sociologia Urbana pela PUC/SP, mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP e bacharel em Ciências Sociais pela PUC/SP. Pós-doutorado pelo Programa Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC/SP (2024). É pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo e professor do curso de Gestão Pública e Recursos Humanos do Senac/SP.

Luís Felipe Aires Magalhães - Demógrafo e economista. Coordenador do Projeto “Dinâmicas Urbanas, Transformações Econômicas e Migração na Macrometrópole Paulista”, sediado na UFABC. Professor credenciado no Departamento de Demografia da Unicamp e no Programa de Pós-Graduação Lato Sensu Legislação, Território e Gestão Democrática da Cidade, da Escola do Parlamento. Coordenador-adjunto do Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO/UNICAMP), pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles de São Paulo (PUC-SP) e pesquisador do Observatório da Emigração Brasileira (NEPO/UNICAMP).

Marilia Gabriela Bello Garcia - Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP e mestre em Ciências Sociais pela PUC/SP. Arquiteta e urbanista, é pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles – Núcleo São Paulo. Desenvolve pesquisas sobre o tema da habitação de aluguel.

Marisa Borin - Bacharel e licenciada em Ciências Sociais pela PUC/SP, com mestrado e doutorado também em Ciências Sociais pela mesma instituição. Professora do Departamento de Sociologia, da Faculdade de Ciências Sociais, da PUC/SP (1990 a 2019) e do Programa de Pós Graduação em Ciências

Sociais da PUC/SP (2006 a 2018). É pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo e da Rede de Pesquisadores da População em Situação de Rua de São Paulo. Membro do Conselho e Pesquisadora da Organização do Auxílio Fraternal, em São Paulo.

Maura Pardini Bicudo Vêras - Doutora e Livre Docente em Ciências Sociais. Professora titular do Departamento e do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da PUC/SP. É coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas Urbanos (NEPUR-PUC/SP) e desenvolve pesquisas sobre questões urbanas, migrações e políticas públicas.

Mônica de Carvalho - Graduada em Ciências Sociais pela USP, mestre em Sociologia pela USP e doutorado em Ciências Sociais pela PUC/SP. É professora doutora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC/SP, pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo. Especialista em estudos urbanos.

Paulo Edgar da Rocha Resende - Professor na UNIFESP e no Centro Paula Souza. Doutor e mestre em Políticas Públicas pela Universidade Autônoma de Barcelona. Publicou livros, artigos e capítulos de interesse à Sociologia Política e às Relações Internacionais sobre instituições participativas, movimentos sociais, grupos minorizados, democracias, anarquismos e pós-estruturalismo. Pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo.

Pedro Roberto Jacobi - Professor titular sênior do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da USP, coordenador do grupo de Estudos de Meio Ambiente e Sociedade do IEA/USP. É livre-docente em Educação da USP, doutor em Sociologia pela USP, mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Graduate School of Design - Harvard University.

Rafael de Paula Aguiar Araújo - Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC/SP, pesquisador do Núcleo de Estudos em Arte Mídia e Política e diretor de Segmento do Colégio São Luís. Doutor e mestre em Ciências Sociais pela PUC/SP.

Ricardo Gaspar - Graduado em Sociologia pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, mestre e doutor em Ciências Sociais pela PUC/SP. É professor-doutor do Departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração da PUC/SP. Seus campos de pesquisa atual são a Economia do Estado, a Economia Urbana e Regional e as Estratégias de Desenvolvimento Socioeconômico. Pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo.

Rosana Pedrosa Pereira - Coordenadora da Divisão de Metodologia e Coleta na Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). Doutora em Ciências Sociais pela PUC/SP e mestre em Políticas Sociais pela Universidade Cruzeiro do Sul (UNICSUL). Pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo e integrante do Centro de Ciência de Dados para Estatísticas Públicas (CCDEP), onde contribui para a análise de dados e o desenvolvimento de políticas públicas baseadas em evidências, com ênfase em mobilidade urbana.

Suzana Pasternak - Professora titular da FAU/USP. Doutora em Saúde Pública pela USP. Coordenadora do INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo e pesquisadora A1 do CNPq. Foi pesquisadora do IEA/USP. Desenvolve pesquisas sobre favelas e assentamentos urbanos irregulares.

Thiago Andrade Gonçalves - Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Unicamp e graduado em Geografia no Instituto das Cidades da UNIFESP/Campus Zona Leste. Pesquisa os usos do território, coletivos culturais, educação popular, sujeitos e fazer política nas periferias urbanas.

Esta coletânea apresenta questões de grande relevância e atualidade sobre a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), propondo-se a discutir tópicos polêmicos e a desenvolver propostas para resolver graves problemas urbanos.

O livro está dividido em três partes. A primeira discute as transformações na dinâmica populacional da RMSP por meio de análises referentes tanto à política habitacional e à urbanização neoliberal, como aos processos recentes de expansão das periferias metropolitanas e às políticas de enfrentamento da pobreza.

Na segunda parte, as reflexões envolvem a questão da mobilidade e do transporte público como elementos constitutivos da vida urbana, destacando os desafios às políticas públicas e à própria expansão das cidades.

Por fim, na terceira e última parte, são debatidos os desafios da governança metropolitana, tanto em sua dimensão local quanto em relação às questões mais amplas ligadas ao enfrentamento das mudanças climáticas.

ISBN 978-65-5252-140-8



9 786552 152140 8