

# 3

## Como Anda São Paulo



Série: **Como Andam** as REGIÕES METROPOLITANAS

ISBN 978-85-60133-70-3



9 788560 133703

**MINISTÉRIO DAS CIDADES**

**MINISTRO DE ESTADO**

Marcio Fortes de Almeida

**SECRETÁRIO-EXECUTIVO**

Rodrigo José Pereira-Leite Figueiredo

**DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**

Elcione Diniz Macedo

**GERENTE DE CAPACITAÇÃO**

Eglaísa Micheline Pontes Cunha

**ORGANIZAÇÃO**

Eglaísa Micheline Pontes Cunha

Roberto Sampaio Pedreira

**COORDENAÇÃO GERAL**

Luiz César de Queiroz Ribeiro

**COORDENAÇÃO DAS EQUIPES REGIONAIS**

RM BELÉM: José Júlio Ferreira Lima  
RM BELO HORIZONTE: Luciana Teixeira de Andrade  
RM CURITIBA: Rosa Moura  
RM FORTALEZA: Luis Renato Pequeno  
RM GOIÂNIA: Aristides Moysés  
RM MARINGÁ: Ana Lúcia Rodrigues  
RM NATAL: Maria do Livramento Miranda Clementino  
RM PORTO ALEGRE: Rosetta Mammarella  
RM RECIFE: Maria Ângela de Almeida Souza  
RM RIO DE JANEIRO: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro  
RM SÃO PAULO: Lúcia Maria Machado Bógus  
Suzana Pasternak  
RM SALVADOR: Gilberto Corso Pereira  
Inaiá Maria Moreira de Carvalho

**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

**PRESIDENTE**

Luiz Inácio Lula da Silva

**MINISTÉRIO DAS CIDADES**

**MINISTRO DE ESTADO**

Marcio Fortes de Almeida

**SECRETÁRIO-EXECUTIVO**

Rodrigo José Pereira-Leite Figueiredo

**SECRETÁRIA NACIONAL DE HABITAÇÃO**

Inês da Silva Magalhães

**SECRETÁRIO NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS (INTERINO)**

Benny Schasberg

**SECRETÁRIO NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL**

Leodegar da Cunha Tiscoski

**SECRETÁRIO NACIONAL DE TRANSPORTE E DA MOBILIDADE URBANA**

Luiz Carlos Bueno de Lima

**DIRETOR-PRESIDENTE DA COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS – CBTU**

Elionaldo Maurício Magalhães Moraes

**DIRETOR-PRESIDENTE DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO – DENATRAN**

Alfredo Peres da Silva

**DIRETOR-PRESIDENTE DA EMPRESA DE TRENS URBANOS DE PORTO ALEGRE S.A. – TRENSURB**

Marco Arildo Prates da Cunha

# 3

## Como Anda São Paulo

**Série: Como Andam as REGIÕES METROPOLITANAS**



**ORGANIZAÇÃO**

Egláisa Micheline Pontes Cunha | Roberto Sampaio Pedreira

**COORDENAÇÃO GERAL**

Luiz César de Queiroz Ribeiro

**COORDENAÇÃO REGIONAL RM SÃO PAULO**

Lúcia Maria Machado Bógus | Suzana Pasternak

---

Ministério das Cidades

Como Anda São Paulo. Organização Egláisa Micheline Pontes Cunha e Roberto Sampaio Pedreira – Brasília. Ministério das Cidades, 2008.

3 vol. Como Andam as Regiões Metropolitanas. Coleção Estudos e Pesquisas do Programa Nacional de Capacitação das Cidades.

328 p.

1. Desenvolvimento urbano – Brasil. 2. Espaço metropolitano – Brasil. 3. Políticas públicas. I. Ministério das Cidades, ed. II. Cunha, Egláisa Micheline Pontes e Pedreira, Roberto Sampaio, org.

---

O Ministério das Cidades, por meio do **Programa Nacional de Capacitação das Cidades - PNCC**, tem realizado progressivamente atividades com o objetivo de capacitar agentes públicos e sociais, para implantação das políticas e dos programas de desenvolvimento urbano, e empreendido esforços junto ao setor público municipal e estadual para o desenvolvimento institucional e a utilização e gestão de sistemas de informação.

Com vistas a ampliar o escopo dessas atividades, é com grande satisfação que apresento aos municípios brasileiros a **Coleção Estudos e Pesquisas do PNCC**, que visa dar conhecimento ao público brasileiro de estudos e pesquisas importantes para subsidiar a formulação e a utilização de instrumentos e ações voltados para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Pretende-se, por meio de publicação sistemática, oferecer e compartilhar, com o público em geral, estudos e pesquisas elaborados por especialistas renomados, selecionados, mediante parcerias, pelo Ministério das Cidades, para o aprofundamento de temas que exigem a construção de diagnósticos e que possibilitem mais acúmulo teórico e técnico, com vistas a sua condução prática e política no âmbito do Ministério das Cidades.

O primeiro trabalho a ser apresentado na Coleção Estudos e Pesquisas do Programa Nacional de Capacitação das Cidades é a série: **Como Andam as Regiões Metropolitanas**, composta de 11 volumes, que oferece a exame um estudo sobre a hierarquização e a identificação dos espaços urbanos, assim como propõe a construção de uma tipologia para as cidades brasileiras. O trabalho desenvolvido sob a responsabilidade do Observatório das Metrôpoles – que reúne pesquisadores de diversas universidades brasileiras, os quais cumprimento pelo trabalho realizado – apresenta um olhar analítico sobre onze Regiões Metropolitanas (São Paulo, Salvador, Fortaleza, Natal, Recife, Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Belém e Goiânia) e um aglomerado urbano (Maringá), traçando suas características geofísicas, socioocupacionais e socioespaciais.

Sem dúvida, os conteúdos e diagnósticos apresentados ao longo desta série contribuirão para ampliar e qualificar a discussão em torno de políticas públicas que resultem no aprimoramento das propostas de regulação e gestão de cooperação e intervenção articulada nas Regiões Metropolitanas, com vistas à melhoria das condições de vida das populações das metrôpoles.

**Marcio Fortes de Almeida**  
Ministro das Cidades



# Apresentação

A institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras obedeceu a duas fases. A primeira, nos anos 1970, como parte da política nacional de desenvolvimento urbano, relacionada à expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como *locus* desse processo. Reguladas por legislação federal, foram criadas nove Regiões Metropolitanas – RM's, incluindo os principais centros nacionais – particularmente capitais de estados – e suas áreas de polarização direta, constituídas por municípios integrantes da mesma unidade socioeconômica. Visaram à realização de serviços comuns de interesse metropolitano<sup>1</sup>, de modo a constituir uma unidade de planejamento e gestão, e deveriam organizar-se sob um arcabouço padrão estruturado em dois conselhos, o deliberativo e o consultivo.

A segunda etapa teve início com a Constituição Federal de 1988, que facultou aos Estados Federados a competência de institucionalização de suas unidades regionais. Com ela, findava um modelo que criou regiões sobre as quais os Estados Federados não tinham autonomia para intervenção, e se abriam possibilidades de inserção das regiões metropolitanas em processos estaduais de planejamento regional. Além de regiões metropolitanas, o texto constitucional admitiu outras categorias de organização regional, como as aglomerações urbanas e as microrregiões. Mantendo e adequando os objetivos

---

1 Segundo a Lei Complementar /: I – planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II – saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviços de limpeza pública; III – uso do solo metropolitano; IV – transportes e sistema viário; V – produção e distribuição do gás combustível canalizado; VI – aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma do que dispuser a lei federal; VII – outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

da etapa anterior, as unidades criadas deveriam integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Esse processo de metropolização, ao mesmo tempo em que abriu a possibilidade de alteração dos limites das RMs existentes, incluindo ou mesmo excluindo municípios, desencadeou um contínuo ciclo de institucionalização de novas unidades regionais, com diferentes portes de população, considerando até pequenas aglomerações urbanas, e quase sempre classificadas como metropolitanas. Parte dessas regiões têm crescido a taxas anuais superiores a 3% ao ano, com expansão expressiva, até mesmo nos pólos, enquanto outras mantêm elevado apenas o crescimento de suas periferias. São regiões com distintos pesos no que se refere à participação na renda e na dinâmica da economia. Muitas delas se articulam configurando novos arranjos espaciais, com redobrada importância no plano econômico e social, e também redobrada complexidade quanto ao compartilhamento de uma gestão voltada à inclusão social e municipal. É o caso dos grandes complexos urbanos, como o que articula num processo único as regiões de São Paulo, Campinas e da Baixada Santista, além de outras aglomerações urbanas vizinhas.

As leis estaduais que vêm instituindo tais unidades mantêm em seu escopo orientações mínimas para organização do sistema de gestão e, em alguns casos, além da área metropolitana, identifica áreas de expansão – como nas legislações do Estado de Santa Catarina, denominada “área de expansão metropolitana”; nas do Estado de Minas Gerais, “colar metropolitano”; e na do Estado de Goiás/Distrito Federal, “região de desenvolvimento integrado”- RIDE/DF.

Em 2003, o Brasil registra 26 unidades metropolitanas oficialmente instituídas<sup>2</sup>, com a possibilidade da Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE)<sup>3</sup> do Distrito Federal somar-se a este conjunto, pelo porte metropolitano da cidade principal.

Em geral, as unidades metropolitanas estão concentradas nas regiões Sul (Santa Catarina, com seis unidades; Paraná, com três; e Rio Grande do Sul, com uma RM) e Sudeste (São Paulo e Minas Gerais possuem, respectivamente, três e duas unidades;

---

2 Esse cálculo considera uma única unidade a RM e sua respectiva área de expansão, colar metropolitano ou região de desenvolvimento integrado. Não inclui a RM de Aracaju que, embora criada em 1995, ainda não havia obtido a ratificação da adesão dos municípios por parte das Câmaras de Vereadores, conforme exige seu artigo 5º, e a RM de Manaus, constituída em 2006.

3 As RIDEs estão previstas nos artigos, inciso IX, e, inciso IV da Constituição Federal. Sua institucionalização compete à União por envolver municípios de mais de uma unidade federativa.

Rio de Janeiro e Espírito Santo possuem uma unidade cada um). No Nordeste, o Ceará, Pernambuco e Bahia já possuíam, cada qual, sua unidade metropolitana; e foram institucionalizadas, por leis estaduais, novas unidades em Alagoas, Maranhão, Paraíba e Rio Grande do Norte, totalizando sete unidades na Região. No Norte, apenas Belém manteve a unidade já existente; e no Centro-Oeste foi institucionalizada a RM de Goiânia. Nessa Região, a RIDE do Distrito Federal, criada em 1998, incorpora, além do Distrito Federal, municípios dos Estados de Goiás e de Minas Gerais<sup>4</sup>.

As diferentes legislações criaram unidades regionais bastante distintas, dificultando a comparação entre elas. Como permanecem ausentes projetos estaduais de regionalização, e diante da inexistência de critérios definidos pela Constituição Federal ou por normas específicas que traduzam conceitualmente as novas categorias espaciais a serem instituídas pelos estados e instruem demarcações e classificações regionais, a maior autonomia adquirida para promover a regionalização, inevitavelmente, vem induzindo distorções no âmbito da hierarquização dessas categorias.

Embora todas as unidades apresentem um padrão de ocupação que se particulariza por transcender limites político-administrativos municipais, descrevendo manchas contínuas assentadas sobre municípios autônomos, sua delimitação não expressa contornos conexos ao fato urbano das espacialidades de aglomeração sobre as quais incidem, sequer confere aderência à precisão conceitual que identificaria a unidade metropolitana, a partir do padrão funcional, diante das demais categorias disponíveis para classificação das unidades regionais<sup>5</sup>.

Nota-se, assim, uma lacuna acerca das relações metropolitanas de forma que a ação integrada por entes federativos no espaço metropolitano demanda um marco legal nacional que articule esta ação regulando a inter-relação entre os municípios integrantes dessas regiões, e suas relações com os governos estadual e federal.

---

4 Outras RIDEs localizam-se nos Estados de Pernambuco/Bahia (Petrolina/Juazeiro) e de Piauí/Maranhão (Teresina/Timon).

5 O Estado do Rio Grande do Sul foi o que demonstrou melhor compreensão conceitual, mantendo como metropolitana apenas a unidade regional polarizada por Porto Alegre e instituindo duas aglomerações urbanas, a de Caxias do Sul e a de Pelotas.

## Classificação e Tipologias

Os estudos que resultaram nesta Série voltaram-se para identificar entre as regiões metropolitanas institucionalizadas e outros grandes espaços urbanos, aqueles que efetivamente se constituem como “metropolitanos”, classificando, tipificando e indicando, nesses espaços, a área específica onde ocorre o fenômeno metropolitano; isto é, está voltado à identificação e caracterização dos espaços metropolitanos brasileiros, em sua dimensão sócio-territorial e em seu desempenho institucional, tendo como objetivos:

- a) Organizar uma base de indicadores para a classificação e identificação dos espaços metropolitanos brasileiros, considerando-os como unidades territoriais particulares, devido às funções de maior complexidade por eles exercidas na rede urbana nacional. Tal identificação foi possível a partir da análise de indicadores econômicos, sociais e territoriais representativos do fenômeno metropolitano, e possibilitou dirimir dúvidas quanto ao uso adequado dos conceitos de “metrópole” e de “região metropolitana”, muitas vezes empregada de forma não pertinente ao espaço institucionalizado.
- b) Desenvolver uma tipologia de espaços segundo a forma e o conteúdo, ordenados em uma escala de acordo com o grau de importância na rede urbana brasileira. A análise incidiu sobre os pontos focais dessa rede: metrópoles e/ou regiões metropolitanas institucionalizadas, aglomerações urbanas polarizadas por capitais de estados e capitais de estados que não conformem aglomerações.
- c) Identificar os territórios socialmente vulneráveis no interior das áreas metropolitanas e seu diagnóstico, a partir da análise do ponto de vista das dimensões fundamentais da vida social daqueles espaços onde se concentram os segmentos da população que vivem em situação de acúmulo de privações, inclusive quanto à degradação ambiental e às dificuldades técnicas de conexão às redes de infraestrutura e serviços públicos.
- d) Analisar as condições institucionais e fiscais das unidades municipais que compõem as áreas onde se expressa o fenômeno metropolitano, de modo a avaliar sua capacidade de responder à implementação de políticas de desenvolvimento urbano.

Buscando atingir estes objetivos foram construídos dois produtos. O primeiro contemplou a classificação e demarcação espacial da intensidade do fenômeno da metropolização, com base nos seguintes procedimentos:

- I) Classificação dos grandes espaços urbanos brasileiros para a identificação das metrópoles e respectivas aglomerações metropolitanas, tendo como universo de análise as metrópoles e/ou regiões metropolitanas institucionalizadas, aglomerações urbanas polarizadas por capitais de estados e as capitais de estados que não conformam aglomerações.
- II) Identificação das unidades de caráter metropolitano e não-metropolitano.
- III) Classificação dos municípios segundo o nível de integração na dinâmica de relações que se estabelece entre os municípios da aglomeração;
- IV) Elaboração de uma tipologia dos municípios dos espaços metropolitanos, segundo os indicadores sociais;
- V) Identificação e análise dos territórios socialmente vulneráveis das aglomerações metropolitanas.

O segundo produto desenvolveu uma avaliação do quadro institucional dos municípios e a identificação das ações de cooperação intermunicipal, assim como a análise do desempenho fiscal dos municípios que compõem os espaços metropolitanos.

Esses produtos possibilitaram uma análise sociourbana de doze espaços metropolitanos quanto às desigualdades sociais e urbanas na escala intra-metropolitana (diagnóstico social e urbano do território segmentado em espaços, segundo a sua vulnerabilidade). Essas análises compõem a *Série Como Andam as Regiões Metropolitanas*, na forma desta primeira *Coleção de Estudos e Pesquisas* do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, do Ministério das Cidades.

## A Série Foi Organizada da Seguinte Forma:

O **Volume 1** – *Hierarquização e Identificação dos Espaços Urbanos* - define uma hierarquia para os espaços urbanos, tendo como pressupostos a centralidade, medida por indicadores do grau de importância, complexidade e diversidade de funções e sua abrangência espacial, e a natureza metropolitana, associada a níveis elevados de concentração de população e atividades, particularmente as de maior complexidade, e as relações que transcendem a região.

No **Volume 2**, apresenta-se o trabalho de pesquisa sobre *Tipologia das Cidades Brasileiras*, cujo objetivo foi o de identificar e classificar os municípios brasileiros. Os demais volumes específicos estão dispostos da seguinte forma:

Volume 3 – Como Anda São Paulo

Volume 4 – Como Anda Salvador

Volume 5 – Como Anda Fortaleza

Volume 6 – Como Andam Natal e Recife

Volume 7 – Como Andam Curitiba e Maringá

Volume 8 – Como Anda Porto Alegre

Volume 9 – Como Anda Rio de Janeiro

Volume 10 – Como Anda Belo Horizonte

Volume 11 – Como Andam Belém e Goiânia

# Sumário

Introdução	1
------------	---

## CAPÍTULO 1

1. Aspectos Demográficos da Região Metropolitana de São Paulo	11
1.1. Dinâmica do Crescimento Populacional	11
1.2. Características Gerais da População	17
1.3. Análise dos Componentes Demográficos	21
Referências Bibliográficas	37

## CAPÍTULO 2

2. Renda e Ocupação na Metrópole de São Paulo	39
2.1. Taxa de Atividade	40
2.2. Taxa de Ocupação	43
2.3. Rendimentos	48
2.4. Rendimento Médio <i>Per Capita</i>	52
2.5. Habitação na Metrópole	56
2.5.1. Caracterização do Problema Habitacional na RMSP	56
2.5.2. Déficit Habitacional	68
2.5.3. Condições de Habitabilidade dos Domicílios	77
2.5.4. Condomínios Horizontais Fechados	83
2.5.5. As Novas Formas de Apropriação do Espaço Urbano	95
Referências Bibliográficas	98

## CAPÍTULO 3

3. Educação na Região Metropolitana de São Paulo: Entraves e Desafios	101
---	-----

3.1.	Analfabetismo entre os Chefes de Família e Pessoas com Mais de 15 Anos _____	106
3.2.	Frequência Escolar e Adequação Idade X Série _____	107
3.3.	O Município de São Paulo _____	112
3.4.	Matrículas em Educação Básica _____	113

## **CAPÍTULO 4**

4.	Pobreza e Mobilidade: Como os Pobres se Locomovem no Espaço Metropolitano _____	115
4.1.	Pobreza, Segregação e Mobilidade _____	116
4.2.	Pobreza e Transporte – A Mobilidade das Classes Pobres na RMSP _____	118
4.3.	Índice de Mobilidade _____	124
4.4.	Motivos da Opção a Pé nas Viagens dos Mais Pobres _____	129
4.5.	Motivos da Viagem _____	133
	Considerações Finais _____	140
	Referências Bibliográficas _____	141

## **CAPÍTULO 5**

5.	Trabalho, Família e Condições de Vida na RMSP: O Caso dos Migrantes Nordestinos em São Paulo _____	143
5.1.	Migrantes em São Paulo _____	147
5.2.	Relação Favela e Migrante _____	152
5.3.	Família, Trabalho e Condições de Vida dos Migrantes na RMSP _____	154
	Referências Bibliográficas _____	164

## **CAPÍTULO 6**

6.	Os Impactos da Precarização do Trabalho e do Desemprego sobre as Famílias _____	167
6.1.	Mudanças no Mercado de Trabalho e Rearranjos Familiares de Inserção nos anos 90 ____	168
6.2.	Precarização do Trabalho e Empobrecimento na Região Metropolitana de São Paulo	171
6.3.	As Famílias sob a Precarização do Trabalho e o Desemprego _____	179
	Considerações Finais _____	189
	Referências Bibliográficas _____	191

## **CAPÍTULO 7**

7.	Aspectos da Governança na Região Metropolitana de São Paulo: Gestão e Cooperação Intermunicipal _____	195
7.1.	Condicionantes Legais da Organização da RMSP _____	196
7.2.	Organização e Gestão da RMSP _____	200
7.3.	Integração das Sub-Regiões _____	204

Referências Bibliográficas	221
----------------------------	-----

## **CAPÍTULO 8**

8. Os Movimentos Sociais em São Paulo	223
8.1. Antecedentes: Movimentos Sociais em São Paulo no Século XX	224
8.2. Movimentos Sociais em São Paulo na Atualidade	233
8.3. Movimentos Sociais Populares pela Moradia em São Paulo na Atualidade	236
Considerações Finais	240
Referências Bibliográficas	241

## **CAPÍTULO 9**

9. Conselhos Municipais: Participação Popular e os Limites Institucionais	243
9.1. Dimensão Política dos Conselhos	244
9.2. Federalismo e Conselhos	247
9.3. Federalismo e Descentralização no Brasil	254
9.4. Federalismo no Brasil	255
9.5. Descentralização no Brasil	256
9.6. Conselhos Municipais na Região Metropolitana de São Paulo	259
Considerações Finais	276
Referências Bibliográficas	279

## **CAPÍTULO 10**

10. O Lugar da Cidade, do Poder e da Inovação	281
10.1. O Desafio da Mudança: 4 anos de Orçamento Participativo em São Paulo	282
10.2. Números Gerais de Evolução do OP entre 2001 e 2004	285
10.3. Números de Execução Orçamentária	285
10.4. Inovações e Desafios	287
10.5. Educação para a Cidadania e OP	288
10.6. Formação Cidadã	295
10.7. Democracia Participativa e Deliberação Pública	298
Referências Bibliográficas	301



## Listas de Tabelas

<b>TABELA 1.1</b> – Taxas Anuais de Crescimento Populacional: Estado, Metr�pole e País _____	11
<b>TABELA 1.2</b> – Taxas de Crescimento Populacional por Tipo de Município, Grande São Paulo ____	12
<b>TABELA 1.3</b> – Taxa de Crescimento Populacional _____	13
<b>TABELA 1.4</b> – Crescimento da Popula�o Urbana e Rural, por Tipo de Município _____	14
<b>TABELA 1.5</b> – Taxas de Crescimento da Popula�o Urbana e Rural e Grau de Urbaniza�o _____	15
<b>TABELA 1.6</b> – Densidade Demográfica Bruta, por Tipo de Município, 2000 _____	16
<b>TABELA 1.7</b> – Estrutura Etária e �ndice de Envelhecimento, por Tipo de Município, RMSP, 2000 _	17
<b>TABELA 1.8</b> – Popula�o Composta de Pretos e Pardos _____	19
<b>TABELA 1.9</b> – Popula�o por Cor, por Tipos de Município da RMSP, 2000 (em %) _____	19
<b>TABELA 1.10</b> – Presença de Algum Tipo de Deficiência, por Tipologia de Município da RMSP ____	21
<b>TABELA 1.11</b> – Esperança de Vida Média nos Municípios da Região Sudeste, 1991 e 2000 _____	22
<b>TABELA 1.12</b> – Taxas de Mortalidade Infantil, Município da Região Sudeste, 1991 e 2000 _____	22
<b>TABELA 1.13</b> – Taxas de Mortalidade Geral e Infantil no Estado de São Paulo, 1980 a 2000 _____	23
<b>TABELA 1.14</b> – Taxas de Mortalidade Infantil. Estado de São Paulo, Capital e Interior, 1990 e 2002 _	23
<b>TABELA 1.15</b> – Mortalidade Infantil, por Tipo de Município. RMSP, 2004 _____	24
<b>TABELA 1.15a</b> – Municípios com as Mais Altas Taxas de Mortalidade Infantil. RMSP, 2004 _____	24
<b>TABELA 1.15b</b> – Municípios com as Menores Taxas de Mortalidade Infantil. RMSP, 2004 _____	24
<b>TABELA 1.16</b> – Natalidade por Tipo de Município da RMSP, 2004 _____	25
<b>TABELA 1.17</b> – Municípios com Maiores Taxas de Fecundidade. RMSP, 1991 e 2000 _____	26

<b>TABELA 1.18</b> – Distribuição das Mulheres de 15 a 49 anos, Segundo o Nível de Fecundidade, RMSP e MSP _____	27
<b>TABELA 1.19</b> – População Total e Migrantes Residentes no Núcleo e na Periferia da Região Metropolitana de São Paulo, 1991 e 2000 _____	29
<b>TABELA 1.20</b> – Proporção de Migrantes Residentes nos Distintos Tipos de Municípios em 1991 e 2000 _____	30
<b>TABELA 1.21</b> – Municípios com Mais de 30% de Migrantes, Com Taxas de Crescimento, 1991 e 2000 _____	33
<b>TABELA 1.22</b> – Localização Espacial dos Migrantes na Capital da MetrÓpole, 2000 _____	35
<b>TABELA 2.1</b> – Região Metropolitana de São Paulo – População Economicamente Ativa – 2000 _	41
<b>TABELA 2.2</b> – Região Metropolitana de São Paulo – Classe de Renda Mensal do Responsável em Salário Mínimo – 2000 _____	50
<b>TABELA 2.3</b> – Municípios da RMSP – População por Faixa de Renda Familiar <i>per capita</i> – 2000 __	53
<b>TABELA 2.4</b> – População do Brasil, Região Sudeste, Estado, MetrÓpole e Município de São Paulo, 1980 a 2000 _____	57
<b>TABELA 2.5</b> – DomicÍlios do Brasil, Região Sudeste, Estado, MetrÓpole e Município de São Paulo __	57
<b>TABELA 2.6</b> – Taxas Anuais de Crescimento Geométrico, População e DomicÍlios. Brasil Região Sudeste, Estado, MetrÓpole e Município de São Paulo, 1980-2000 _____	57
<b>TABELA 2.7</b> – Município de São Paulo. Taxas de Crescimento Populacional por Anel, 1960-2000 ____	58
<b>TABELA 2.8</b> – Estimativas do Déficit Habitacional Básico dos MunicÍpios da RMSP – 2000 _____	68
<b>TABELA 2.9</b> – Lançamentos Imobiliários Residenciais na RMSP _____	87
<b>TABELA 2.10</b> – Número de Banheiros nas Unidades Residenciais – 1992-2004 _____	91
<b>TABELA 2.11</b> – Número de DormitÓrios nas Unidades Residenciais – 1992-2004 _____	91
<b>TABELA 3.1</b> – Brasil, Estado de São Paulo e Grande São Paulo. Distribuição de Pessoas com 10 anos ou Mais, Segundo Condição de Alfabetização: 1980-1991-2000 _____	102
<b>TABELA 3.2</b> – MunicÍpios da RMSP por Pessoas com 15 anos e Mais que Não Sabem Ler – 2000 _____	104
<b>TABELA 3.3</b> – MunicÍpios da RMSP por Responsável pela Família sem Instrução ou com até 3 anos de Estudo – 2000 _____	107
<b>TABELA 3.4</b> – MunicÍpios da RMSP por Pessoas de 15 anos e Mais de Idade sem Instrução ou com até 3 anos de Estudo – 2000. _____	107
<b>TABELA 3.5</b> – MunicÍpios da RMSP por Pessoas de 0 a 6 anos que Freqüentam Creche ou Escola – 2000 _____	108
<b>TABELA 3.6</b> – MunicÍpios da RMSP por Pessoas de 07 a 14 anos que Freqüentam Escola – 2000 __	109

<b>TABELA 3.7</b> – Municípios da RMSP por Pessoas de 15 a 17 anos que Frequentam Escola e Série Adequada – 2000 _____	110
<b>TABELA 3.8</b> – Municípios da RMSP por Pessoas de 18 a 25 anos que Frequentam Escola e Série Adequada – 2000 _____	111
<b>TABELA 3.9</b> – Municípios da RMSP por Pessoas com 18 anos e Mais de Idade e com 11 anos e Mais de Estudo – 2000 _____	111
<b>TABELA 3.10</b> – Municípios da RMSP por Responsável pela Família com 11 anos e Mais de Estudo – 2000 _____	112
<b>TABELA 4.1</b> – Número e Proporção de Pobres no Brasil por Localização _____	119
<b>TABELA 4.2</b> – Proporção de Pobres Dentro da População das Áreas _____	119
<b>TABELA 4.3</b> – Localização da População Favelada por Grupos* de Distritos MSP – 2000 _____	123
<b>TABELA 4.4</b> – Evolução do Índice de Mobilidade por Faixa de Renda, em Salários Mínimos (S.M.) por Ano _____	125
<b>TABELA 4.5</b> – Motivos da Opção a Pé para Quem Não Fez Viagens Curtas _____	129
<b>TABELA 4.6</b> – Variação do Índice de Mobilidade dos Pobres por Localização Espacial – 1997 _____	131
<b>TABELA 4.7</b> – Índice de Mobilidade por Grupos de Distritos _____	133
<b>TABELA 4.8</b> – Motivo e Modo de Viagem Entre os Mais Pobres _____	134
<b>TABELA 4.9</b> – Tempos de Viagem por Modos de Transporte e Faixas de Renda _____	136
<b>TABELA 4.10</b> – Capacidade de Pagamento _____	138
<b>TABELA 4.11</b> – Índice de Capacidade de Pagamento (Affordability Index) _____	138
<b>TABELA 5.1</b> – População Total e Migrantes Residentes no Núcleo do Município de São Paulo e na Periferia da Região Metropolitana de São Paulo, 1991 e 2000 _____	149
<b>TABELA 5.2</b> – Proporção de Migrantes Residentes nos Distintos Tipos de Municípios em 1991 e 2000 _____	150
<b>TABELA 6.1</b> – Distribuição dos Ocupados por Setor de Atividade – RMSP, ABCD, Município de São Paulo e Outros Municípios. – 1985, 1991, 2000 e 2003 _____	172
<b>TABELA 6.2</b> – Distribuição dos Ocupados por Posição na Ocupação e Condição de Precariedade – RMSP, ABCD, Município de São Paulo e Outros Municípios – 1985, 1991, 2000, 2003 _____	174
<b>TABELA 6.3</b> – Rendimento Familiar per Capita Médio – Região Metropolitana de São Paulo, ABCD, Municípios de São Paulo, Outros Municípios. _____	178
<b>TABELA 6.4</b> – Rendimento Familiar per Capita Médio – Região Metropolitana de São Paulo, ABCD, Municípios de São Paulo, Outros Municípios. _____	186
<b>TABELA 6.4</b> – Rendimento Familiar per Capita Médio – Região Metropolitana de São Paulo, ABCD, Municípios de São Paulo, Outros Municípios (continuação) _____	187

<b>TABELA 7.1</b> – Municípios da RMSP com Diferentes Padrões de Qualidade de Vida _____	201
<b>TABELA 7.2A</b> – Perfil dos Municípios da Sub-Região Sudeste _____	206
<b>TABELA 7.2B</b> – Perfil dos Municípios da Sub-Região Sudeste _____	206
<b>TABELA 7.3</b> – Nº de Estabelecimentos e nº de Trabalhadores Formais por Municípios - Sub-Região Sudeste – 2003 _____	207
<b>TABELA 7.4</b> – Perfil dos Municípios da Sub-Região Norte _____	209
<b>TABELA 7.5</b> – Nº de Estabelecimentos e nº de Trabalhadores Formais por Municípios – Sub-Região Norte -2003 _____	209
<b>TABELA 7.6</b> – Perfil dos Municípios da Sub-Região Nordeste _____	210
<b>TABELA 7.7</b> – Nº de Estabelecimentos e nº de Trabalhadores Formais por Municípios da Sub-Região Nordeste – 2003 _____	210
<b>TABELA 7.8</b> – Perfil dos Municípios da Sub-Região Leste _____	211
<b>TABELA 7.9</b> – Nº de Estabelecimentos e nº de Trabalhadores Formais por Municípios da Sub-Região Leste – 2003 _____	212
<b>TABELA 7.10</b> – Perfil dos Municípios da Sub-Região Sudeste _____	213
<b>TABELA 7.11</b> – Nº de Estabelecimentos e nº de Trabalhadores Formais por Municípios da Sub-Região Sudoeste – 2003 _____	213
<b>TABELA 7.12</b> – Perfil dos Municípios da Sub-Região Oeste _____	214
<b>TABELA 7.13</b> – Nº de Estabelecimentos e nº de Trabalhadores Formais por Municípios da Sub-Região Oeste – 2003 _____	215
<b>TABELA 7.14</b> – Indicadores para Hierarquia dos Grandes Espaços Brasileiros _____	216
<b>TABELA 7.15</b> – Sub-região Nordeste _____	218
<b>TABELA 7.16</b> – Sub-região Norte _____	218
<b>TABELA 7.17</b> – Sub-região Oeste _____	219
<b>TABELA 7.18</b> – Sub-região Leste _____	219
<b>TABELA 7.19</b> – Sub-região Sudeste _____	220
<b>TABELA 7.20</b> – Sub-região Sudoeste _____	220
<b>TABELA 9.1</b> – Dados Gerais (%) _____	261
<b>TABELA 9.2</b> – Representação dos Conselheiros (%) _____	263
<b>TABELA 9.3</b> – Funcionamento dos Conselhos e sua Relação com a Gestão Municipal _____	267
<b>TABELA 9.4</b> – Perfil Político dos Conselheiros _____	275
<b>TABELA 10.1</b> – Números Gerais de evolução do OP entre 2001 e 2004 _____	285

<b>TABELA 10.2</b> – Número de Participantes do Programa de Formação Cidadã _____	285
<b>TABELA 10.3</b> – Secretaria Municipal de Saúde (em milhões de R\$) _____	286
<b>TABELA 10.4</b> – Secretaria Municipal de Educação (em milhões de R\$) _____	286
<b>TABELA 10.5</b> – Total do Plano de Obras (em milhões de R\$) _____	286
<b>TABELA 10.6</b> – Delegados Eleitos em 2004 _____	294
<b>TABELA 10.7</b> – OP Criança _____	294
<b>TABELA 10.8</b> – Nº de Participantes do Programa de Capacitação de Delegados (1 módulo, 8 horas) _____	295
<b>TABELA 10.9</b> – Nº Participantes do Programa de Formação de Conselheiros (7 módulos, 56 horas) _____	295

## Listas de Mapas

<b>MAPA 7.1</b> – Tipologia de Municípios Segundo Categorias Sócio-ocupacionais. Região Metropolitana de São Paulo – 2000 _____	202
<b>MAPA 7.2</b> – Organizações Intermunicipais Atuantes na RMSP _____	205

## Listas de Figuras

<b>FIGURA 2.1</b> – Taxa de Ocupação por Município – 2000 _____	43
<b>FIGURA 2.2</b> – Taxa de Ocupação por Município – 2000 _____	46
<b>FIGURA 2.3</b> – Renda Média no Trabalho Principal por Município (em SM) – 2000 _____	48
<b>FIGURA 2.4</b> – Classe de Renda Mensal do Responsável em Salário Mínimo – 2000 _____	52
<b>FIGURA 2.5</b> – Proporção de Domicílios com Todos Bens de Uso Difundido, Região Metropolitana de São Paulo – 2000. _____	61
<b>FIGURA 2.6</b> – RMSP – Distribuição das Favelas _____	76
<b>FIGURA 2.7</b> – Proporção de Domicílios com Carência de Abastecimento de Água – Região Metropolitana de São Paulo – 2000 _____	79
<b>FIGURA 2.8</b> – RMSP – Condição de Disposição de Resíduos Sólidos _____	82
<b>FIGURA 2.9</b> – Lançamentos Condomínios Horizontais 1992-1995 _____	89
<b>FIGURA 2.10</b> – Lançamentos Condomínios Horizontais 1996-2000 _____	89

<b>FIGURA 2.11</b> – Lançamentos Condomínios Horizontais 2001-2004 _____	90
<b>FIGURA 2.12</b> – Unidades Residenciais com Área Útil de 35,00 a 74,99 m <sup>2</sup> _____	93
<b>FIGURA 2.13</b> – Unidades Residenciais com Área Útil de 75,00 a 149,99 m <sup>2</sup> _____	93
<b>FIGURA 2.14</b> – Unidades Residenciais com Área Útil de 150,00 a 299,99 m <sup>2</sup> _____	94
<b>FIGURA 2.15</b> – Unidades Residenciais com Área Útil Superior a 300,00 m <sup>2</sup> _____	94
<b>FIGURA 3.1</b> – Municípios da RMSP por Pessoas com 15 anos e Mais que Não Sabem Ler – 2000 _	106
<b>FIGURA 4.1</b> – Distribuição das Famílias Residentes até 5 sm de Renda Média Familiar no Espaço Metropolitano _____	121
<b>FIGURA 4.2</b> – Renda e Mobilidade Motorizada por Zonas OD _____	126
<b>FIGURA 4.3</b> – Agrupamento de Distritos por Macroáreas _____	132
<b>FIGURA 5.1</b> – Massa de Riqueza das Famílias Ricas no Brasil por Município _____	146
<b>FIGURA 5.2</b> – Massa de Riqueza das Famílias Ricas em São Paulo _____	146
<b>FIGURA 5.3</b> – Migrantes 1991 _____	151
<b>FIGURA 5.4</b> – Migrantes 2000 _____	151

## Listas de Gráficos

<b>GRÁFICO 2.1</b> – População em Idade Ativa – 2000 _____	40
<b>GRÁFICO 2.2</b> – População em Idade Ativa – 2000 _____	41
<b>GRÁFICO 2.3</b> – Taxa de Atividade – 2000 _____	42
<b>GRÁFICO 2.4</b> – Taxa de Ocupação por Classificação Socioocupacional – 2000 _____	44
<b>GRÁFICO 2.5</b> – Taxa de Ocupação por Faixa Etária – 2000 _____	45
<b>GRÁFICO 2.6</b> – Percentual de Ocupados com Vínculo de Trabalho Formal no Total dos Ocupados – 2000 _____	47
<b>GRÁFICO 2.7</b> – Renda Média e Grau de Escolaridade – 2000 _____	49
<b>GRÁFICO 2.8</b> – Classe de Renda Mensal do Responsável em Salário Mínimo – 2000 _____	51
<b>GRÁFICO 2.9</b> – RMSP – Domicílios com acesso aos Bens de Consumo por <i>Cluster</i> _____	61
<b>GRÁFICO 2.10</b> – Agrícolas – Domicílios com Acesso aos Bens de Consumo _____	62
<b>GRÁFICO 2.11</b> – Populares – Domicílios com Acesso aos Bens de Consumo _____	63
<b>GRÁFICO 2.12</b> – Operário Tradicional – Domicílios com Acesso a Bens de Consumo _____	64
<b>GRÁFICO 2.13</b> – Operário Moderno – Domicílios com Acesso a Bens de Consumo _____	65

<b>GRÁFICO 2.14</b> – Elite – Domicílios com Acesso a Bens de Consumo _____	66
<b>GRÁFICO 2.15</b> – RMSP – Condição de Ocupação do Domicílio por <i>Cluster</i> _____	66
<b>GRÁFICO 2.16</b> – RMSP – Domicílios Próprios por <i>Cluster</i> _____	67
<b>GRÁFICO 2.17</b> – RMSP – Domicílios Próprios com Propriedade do Terreno por <i>Cluster</i> _____	67
<b>GRÁFICO 2.18</b> – RMSP – Domicílios Próprios sem Propriedade do Terreno por <i>Clusters</i> _____	67
<b>GRÁFICO 2.19</b> – Popular – Condição de Ocupação dos Domicílios Próprios _____	70
<b>GRÁFICO 2.20</b> – Popular – Condições de Ocupação do Domicílio _____	71
<b>GRÁFICO 2.21</b> – Operário Tradicional – Condição de Ocupação do Domicílio _____	72
<b>GRÁFICO 2.22</b> – Operário Moderno – Condição de Ocupação dos Domicílios Próprios _____	73
<b>GRÁFICO 2.23</b> – Operário Moderno – Condição de Ocupação do Domicílio _____	73
<b>GRÁFICO 2.24</b> – ELITE – Condição de Ocupação dos Domicílios Próprios _____	74
<b>GRÁFICO 2.25</b> – ELITE – Condição do Domicílio _____	75
<b>GRÁFICO 2.26</b> – RMSP – Inadequação por Adensamento por <i>Cluster</i> _____	78
<b>GRÁFICO 2.27</b> – RMSP – Inadequação por Água por <i>Cluster</i> _____	79
<b>GRÁFICO 2.28</b> – RMSP – Inadequação por Deficiência de Instalação Sanitária _____	80
<b>GRÁFICO 2.29</b> – RMSP – Domicílios sem Sanitário por <i>Cluster</i> _____	80
<b>GRÁFICO 2.30</b> – RMSP – Inadequação por Iluminação por <i>Cluster</i> _____	81
<b>GRÁFICO 2.31</b> – RMSP – Inadequação de Resíduos Sólidos _____	82
<b>GRÁFICO 2.32</b> – Lançamentos Condomínios Horizontais por Área Útil – 1992-2004 _____	92
<b>GRÁFICO 3.1</b> – Brasil, Estado de São Paulo e Grande São Paulo. Distribuição de Pessoas com 10 anos ou Mais, Segundo Condição de Alfabetização: 1980-1991-2000 _____	103
<b>GRÁFICO 3.2</b> – Grande São Paulo. Defasagem em Idade-Série no Ensino Médio: 1996-1998-2000 ____	109
<b>GRÁFICO 4.1</b> – Divisão Modal das Viagens por Renda Familiar Mensal e Viagens por Modos Motorizados e a Pé _____	127
<b>GRÁFICO 4.2</b> – Viagens Motorizadas por Renda Familiar Mensal, Viagens por Transporte Coletivo e Viagens por Transporte Individual _____	128
<b>GRÁFICO 4.3</b> – Viagens Diárias por Modo Principal e Renda Familiar Mensal _____	129
<b>GRÁFICO 4.4</b> – Distribuição das Viagens por Motivo de Renda _____	134
<b>GRÁFICO 4.5</b> – Tempo de Viagem de Transporte Coletivo por Motivo e Faixa de Renda _____	137
<b>GRÁFICO 6.1</b> – Distribuição dos Ocupados por Setor de Atividade – RMSP, ABCD, Município de São Paulo e Outros Municípios - 1985, 1991, 2000, 2003 _____	173

<b>GRÁFICO 6.2</b> – Taxa de Desemprego segundo Áreas – Região Metropolitana de São Paulo, Município de São Paulo, ABCD e Outros Municípios – 1985-2003	176
<b>GRÁFICO 6.3A</b> – Distribuição das Famílias por Faixa de Renda Per Capita. Região Metropolitana de São Paulo 1986, 1991, 2000, 2003.	177
<b>GRÁFICO 6.3B</b> – Distribuição das Famílias por Faixa de Renda Per Capita. Região Metropolitana de São Paulo 1986, 1991, 2000, 2003.	177
<b>GRÁFICO 6.3C</b> – Distribuição das Famílias por Faixa de Renda Per Capita. Região Metropolitana de São Paulo 1986, 1991, 2000, 2003.	178
<b>GRÁFICO 6.3D</b> – Distribuição das Famílias por Faixa de Renda Per Capita. Região Metropolitana de São Paulo 1986, 1991, 2000, 2003.	178
<b>GRÁFICO 6.4</b> – Taxa de Participação e Ocupação segundo Posição na Família e Sexo (%). Região Metropolitana de São Paulo 1990, 2000, 2003.	180
<b>GRÁFICO 6.5</b> – Taxa de Desemprego por Posição na Família. Região Metropolitana de São Paulo 1985-2003	181
<b>GRÁFICO 6.6</b> – Taxa de Geração de Renda (%) – Região Metropolitana de São Paulo - 1990, 2000, 2003	182
<b>GRÁFICO 6.7</b> – Distribuição dos Ocupados Segundo Posição na Família por Tipologia. Região Metropolitana de São Paulo 1985-2003.	184
<b>GRÁFICO 6.8</b> – Distribuição da PIA Segundo Situação Ocupacional e Condição de Precariedade na Ocupação por Posição na Família. Região Metropolitana de São Paulo 1985-2003.	188
<b>GRÁFICO 6.9</b> – Rendimento Familiar Per Capita Médio (!). Região Metropolitana de São Paulo, ABCD, Município de São Paulo e Outros Municípios 1986-2003. (em reais de dezembro de 2003)	189

## Lista de Quadros

<b>QUADRO 1</b> – Tipologia dos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo 2000	6
<b>QUADRO 2.1</b> – Municípios da Região Metropolitana de São Paulo por Domicílios Particulares Permanentes. Total dos Domicílios por <i>Cluster</i>	59
<b>QUADRO 2.1</b> – Municípios da Região Metropolitana de São Paulo por Domicílios Particulares Permanentes. Total dos Domicílios por <i>Cluster</i> (continuação)	60
<b>QUADRO 2.2</b> – Características Habitacionais dos Aglomerados Sub-Normais (Favelas) nos Municípios da RMSP por Tipos	76
<b>QUADRO 2.2</b> – Características Habitacionais dos Aglomerados Sub-Normais (Favelas) nos Municípios da RMSP por Tipos (continuação)	77
<b>QUADRO 2.3</b> – Lançamentos dos Condomínios Horizontais Fechados na RMSP por <i>Cluster</i>	88

## Introdução

Nesta introdução pretende-se apresentar a metodologia que orientou os trabalhos realizados pelos pesquisadores do Observatório das Metrôpoles São Paulo e que constitui a proposta de abordagem, numa perspectiva comparada, para o conjunto da rede coordenada pelo Observatório Nacional das Metrôpoles.

Para orientar a análise do espaço metropolitano, tendo em vista a construção de uma tipologia de municípios para a Região Metropolitana de São Paulo, procedeu-se a uma análise fatorial da distribuição da população ocupada residente nos 38 municípios, excluindo-se a capital, de acordo com as categorias socioocupacionais utilizadas pela rede Observatório das Metrôpoles, que inclui 11 metrôpoles brasileiras e 1 aglomeração urbana, a saber: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Goiânia, Salvador, Fortaleza, Natal, Belém, Recife e Maringá.

A variável síntese “categoria socioocupacional” constitui um sistema de hierarquização social obtido com a combinação das variáveis censitárias renda, ocupação e escolaridade, fornecendo uma *proxy* da estrutura social. Como resultado chegou-se a uma estrutura socioocupacional composta de 8 grandes categorias (cats) agrupadas segundo a existência simultânea de certas características no que diz respeito à ocupação, escolaridade, renda, posição na ocupação e ramo de produção/atividade. São elas:

- 1) **Elite dirigente** – formada principalmente por empresários, dirigentes do setor público e dirigentes do setor privado.
- 2) **Elite intelectual** – inclui profissionais liberais de nível superior, autônomos e empregados, professores universitários e profissionais estatutários do nível superior.
- 3) **Pequena burguesia** – constituída principalmente por pequenos empregadores e pessoas com ocupações artísticas e similares.
- 4) **Camadas médias** – constituída, entre outros, por trabalhadores em atividades de escritório, supervisão, ocupações técnicas, trabalhadores das áreas de saúde e educação, segurança pública, justiça e correios.
- 5) **Proletariado terciário** – constituído por trabalhadores do comércio e prestadores de serviços especializados e não especializados
- 6) **Proletariado secundário** – inclui operários da indústria moderna, operários da indústria tradicional, operários de serviços auxiliares e operários da construção civil.
- 7) **Trabalhadores da sobrevivência** – inclui ambulantes, empregados domésticos e biscateiros.
- 8) **Trabalhadores agrícolas** – formada por todas as ocupações agrícolas com renda abaixo de 20 salários mínimos.

Maior detalhamento das categorias socioocupacionais pode ser encontrado em PASTERNAK, S. e BÓGUS L<sup>1</sup> (1998).

A variável ocupação foi construída a partir de 400 diferentes tipos de ocupação utilizados pelo IBGE e as categorias socioocupacionais (cats) constituíram o ponto de partida para classificação dos tipos de área, através da realização de análise fatorial por correspondência binária.

A análise fatorial realizada para 38 municípios da periferia da Região Metropolitana de São Paulo em 2000 resultou em dois eixos que explicam 74% e 24,7% da variância, respectivamente. O primeiro eixo opõe estratos superiores e médios a operários e traba-

---

1 PASTERNAK, S. e BÓGUS L. “A Cidade dos Anéis”. In: *Revista de Estudos sobre Urbanismo, Arquitetura e Preservação*. n° 28, USP- SP, FAU, São Paulo, Nov- Dez, 1998.

lhadores da sobrevivência, exprimindo as relações de poder expressas pela qualificação profissional. O segundo eixo exprime a oposição entre trabalho qualificado e não qualificado, colocando de um lado as ocupações que requerem algum tipo de treinamento e de outro, as de baixa qualificação e que quase não necessitam de adestramento, como construção civil, serviços domésticos, ambulantes, biscateiros.

A partir desses eixos foram estabelecidos os *clusters* que resultaram em 5 grandes aglomerados ou tipos, a saber:

- a) *cluster 1*, que reúne os municípios de **tipo popular**. Esses municípios apresentam uma distribuição bastante semelhante das categorias socioocupacionais e das suas densidades relativas, sendo a maior densidade a dos trabalhadores da sobrevivência, com 1,36 no ano 2000. Pertencem ao tipo popular os municípios de Arujá, Cotia, Embu-Guaçu, Guararema, Itapecerica da Serra, Jujutiba, Mairiporã, Mogi das Cruzes, Santa Isabel, Santana do Parnaíba, São Lourenço, Suzano e Vargem Grande Paulista. Nestes municípios, a densidade relativa para os trabalhadores agrícolas é também elevada, com 3,46, assim como a dos operários da construção civil, com 1,28. Quase 15% dos seus ocupados pertencem a estas 3 categorias. Chama a atenção que 18,68% dos trabalhadores da sobrevivência residam neste *cluster*, que agrega apenas 13,76% dos ocupados do conjunto analisado. Trata-se, assim, de municípios com moradia preferencial de agrícolas, operários da construção civil e da sobrevivência, o que caracteriza seu perfil popular.
- b) *cluster 2*, que reúne os municípios de **tipo operário tradicional**. Estes municípios apresentam no ano 2000 densidades relativas elevadas do proletariado terciário, do proletariado secundário e de trabalhadores da sobrevivência. Chama a atenção a densidade relativa dos operários da indústria tradicional, com 1,35. Dentre os 18,4% dos ocupados que pertenciam ao operariado secundário em 2000, 3,45% eram da indústria tradicional e 5,9% da construção civil. De outro lado, 7,82% eram trabalhadores da sobrevivência. Assim, cerca de 17% da população ocupada residente no *cluster* era composta de operários tradicionais, operários da construção civil e trabalhadores da sobrevivência. Estão nesta tipologia os municípios de Embu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Rio Grande da

Serra e Santa Isabel. São municípios com perfil proletário, onde quase 33% dos seus moradores são do proletariado terciário e secundário. A presença das elites é mínima, com menos de 2% dos seus moradores pertencendo às elites. E, dentro do proletariado, embora com percentual não muito acentuado, de 3,45% do total de residentes ocupados, distingue-se o de trabalhadores da indústria tradicional. Para esta categoria, a proporção no total dos municípios periféricos é de 2,56%, o que mostra a concentração deste tipo de trabalhador no *cluster 2*.

- c) *cluster 3, operário industrial*, que reúne municípios com densidades elevadas de trabalhadores residentes do proletariado secundário (1,03), sobretudo da indústria moderna (1,06). Também possuem presença expressiva os trabalhadores de serviços auxiliares, com densidade de 1,12. Fazem parte deste tipo os municípios de Barueri, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Diadema, Guarulhos, Mauá, Osasco, Ribeirão Pires e Taboão da Serra. É notável que 49% do proletariado secundário more nestes municípios e ainda mais expressivo que 50,19% dos operários da indústria moderna ali residam. Trata-se de agrupamento de municípios populosos, com um total de ocupados de 2.426.624 trabalhadores em 2000, ou seja, 47,36% dos ocupados neste ano. Neste *cluster*, 16,52% dos ocupados são membros do proletariado secundário, sendo que 5,43% trabalham na indústria moderna e 4,63% na indústria de serviços auxiliares. Já o perfil destes municípios difere do anterior pela maior presença relativa das elites, com 2,83% dos ocupados, e maior presença das categorias médias, com 13,11% dos residentes ocupados. As proporções de operários da indústria moderna e tradicional se invertem em relação ao *cluster* anterior, com 5,43% de operários modernos (no *cluster* anterior somavam 4,8% e 2,65% de tradicionais e no anterior, 3,45%). Trata-se assim, de municípios com perfil de residência de camadas melhor situadas hierarquicamente.
- d) *cluster 4*, que reúne os municípios do **tipo elite industrial**. Fazem parte os municípios de: Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, que constituíram o berço da indústria metalúrgica, automobilística e metal-mecânica do Estado de São Paulo e Santana do Parnaíba, importante área de expansão de serviços ligados à indústria e onde se localizam os maiores condomínios de alta renda, onde residem empresários e profissionais pertencentes às elites dirigente

e intelectual. Estes municípios têm densidade alta para a elite dirigente (1,73), elite intelectual (1,59). Pequena burguesia (1,39) e categorias médias (1,17). É interessante notar que a densidade dos operários da indústria moderna, que caracterizou a evolução do ABC, ainda é superior à unidade. O perfil destes municípios enfatiza mais a elite, com 5,46% dos ocupados, as classes médias, com 17,13% entre categorias médias e pequena burguesia, apresentando ainda proporção elevada de operários da indústria moderna (5,20%).

- e) *cluster 5*, que reúne os municípios de **tipo agrícola**. Os municípios agrícolas de Biritiba Mirim e Salesópolis se distinguem pela alta densidade relativa em relação aos trabalhadores agrícolas: 39 vezes o percentual médio de trabalhadores agrícolas para a metrópole exceto a capital. Também é significativa a presença nesses municípios de trabalhadores da sobrevivência. Quase 20% dos trabalhadores da sobrevivência residem neste *cluster*, que agrega somente 15,29% do total dos trabalhadores dos municípios da metrópole com exceção da capital. Entre trabalhadores agrícolas e da sobrevivência, estão 25,6% dos ocupados dentro deste *cluster*.

Aos tipos de municípios da região periférica da metrópole paulista, agregou-se o município da capital, que, por sua especificidade e porte populacional, merece classificação como *cluster* à parte.

O município da capital reúne 27,99% dos ocupados do total da metrópole (1.991.255 ocupados em 2000, num total de 7.115.257 na região como um todo). Mas agrega 71,22% da elite dirigente e 73,91% da elite intelectual, mostrando a concentração destas categorias na capital. Da mesma forma, a concentração da pequena burguesia e das categorias médias aparece fortemente, com a capital agregando 71,65% da pequena burguesia e 65,62% das categorias médias.

Ao lado da elitização do município pólo, aparece também sua vocação para os serviços: para o proletariado terciário também o local preferencial de moradia é a capital, já que quase 62% desta grande categoria ali reside. A concentração é menos visível entre os prestadores de serviços não especializados, e torna-se clara entre os trabalhadores do comércio e de serviços especializados.

De outro lado, entre os 1,7 milhões de ocupados no proletariado secundário, a distribuição entre residentes na capital e na periferia da região metropolitana é mais eqüidistante: 48% na periferia e 52% na capital. A capital apresenta proporção maior de trabalhadores da indústria tradicional, enquanto que os municípios periféricos reúnem maior percentagem de operários da indústria moderna.

A maior inversão de proporções ocorre entre os trabalhadores da sobrevivência: mais de 60% deles residem nos municípios periféricos, sobretudo trabalhadores domésticos e ambulantes.

Dessa forma, o trabalho de análise aglutinará os municípios em 6 sub-conjuntos, a saber:

**QUADRO 1** – Tipologia dos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo 2000

TIPO	MUNICÍPIO
AGRÍCOLA	Biritiba Mirim
	Salesópolis
POPULAR	Arujá
	Cotia
	Embu Guaçu
	Guararema
	Itapecerica
	Juquitiba
	Mairiporã
	Mogi das Cruzes
	Suzano
	Vargem Grande
OPERÁRIO TRADICIONAL (antigo misto dormitório)	Embu
	Ferraz de Vasconcelos
	Francisco Morato
	Franco da Rocha
	Itapevi
	Itaquaquecetuba
	Jandira
	Pirapora do Bom Jesus
	Poá
	Rio Grande da Serra
Santa Isabel	

**QUADRO 1** – Tipologia dos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo 2000 (continuação)

TIPO	MUNICÍPIO
OPERÁRIO MODERNO	Barueri
	Caieiras
	Cajamar
	Carapicuíba
	Diadema
	Guarulhos
	Mauá
	Osasco
	Ribeirão Pires
	Taboão da Serra
ELITE INDUSTRIAL	S André
	S Bernardo
	S Caetano
	Santana do Parnaíba
Pólo	S Paulo

Elaboração: Observatório das Metrôpoles

## Caracterização Geral da Região Metropolitana de São Paulo

A Região Metropolitana de São Paulo, criada pela Lei complementar número 14, de 08 de junho de 1973, é constituída pelo município de São Paulo e mais 38 municípios que se agrupam em torno da Capital do Estado e são diretamente por ela polarizados.

Os critérios que orientaram sua divisão regional foram, principalmente, a utilidade para racionalização da Administração Pública Estadual; os limites físicos das Regiões, a polarização urbana e as áreas de influência; além de critérios especiais ligados às atividades de planejamento e execução governamentais.

O Estado de São Paulo é composto atualmente por 15 Regiões Administrativas, incluindo a Região Metropolitana de São Paulo e as Regiões Metropolitanas de Campinas e da Baixada Santista, criadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que autorizava os estados federados a instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por conjuntos de municípios limítrofes. As unidades territoriais polarizadas (Regiões Administrativas) envolvem vários municípios interdependentes social e economicamente e associados a um pólo urbano principal.

Os 39 Municípios que integram a Região Metropolitana de São Paulo ocupam a área de 8.051 km<sup>2</sup> e concentravam em 2000 cerca de 48% da população de todo o Estado, reunindo um total de 17.878.703 habitantes.

## **Evolução do Núcleo e da Estrutura Metropolitana**

A estrutura metropolitana de São Paulo pode ser caracterizada a partir de três fenômenos principais, a saber:

- a) a agregação num conjunto urbano contínuo e interligado de áreas pertencentes a diversos municípios;
- b) a escala, da ordem de vários milhões, da população residente e/ou exercendo atividades nessa área;
- c) o desenvolvimento de um sistema complexo de pólos de concentração de atividades secundárias e terciárias vinculadas a distintos ramos de atividade econômica.

No que diz respeito à sua evolução pode-se identificar diferentes fases na expansão da região metropolitana paulista. A primeira fase pode ser localizada no período que se inicia nos anos 30 e se estende até fins da 2ª Guerra Mundial. Tal fase é chamada por alguns autores de pré-metropolitana. De fato, nessa etapa configuraram-se alguns elementos fundamentais da estrutura metropolitana, com destaque para a formação das áreas de concentração industrial distribuídas ao longo dos eixos da Estrada de Ferro Santos Jundiá e da Estrada de Ferro Sorocabana. Isso veio propiciar o início da integração num contínuo urbano de áreas pertencentes, além de São Paulo, aos Municípios de Osasco, São Caetano do Sul e Santo André. Paralelamente, incrementou-se nessa fase a ocupação, com usos predominantemente residenciais, dos Municípios situados a leste da área metropolitana, que tiveram suas áreas urbanas conurbadas com as do município de São Paulo, ao longo do eixo da Estrada de Ferro Central do Brasil, muitos dos quais se transformaram em municípios-dormitório.

A 2ª fase da expansão metropolitana estendeu-se do final da 2ª Guerra Mundial até o início dos anos 60. Nessa fase, surgiram novos equipamentos de infra-estrutura, em particular as rodovias federais e estaduais, que possibilitaram a incorporação ao núcleo metropolitano de novas áreas pertencentes a municípios lindeiros. Esse período coincidiu,

também, com uma grande aceleração do processo de localização industrial, processo vinculado às rodovias recém abertas e que deu origem a novas áreas de concentração de estabelecimentos industriais e comerciais, atraindo grandes contingentes de população trabalhadora de diferentes pontos do país.

A 3ª fase da evolução, estendeu-se de 1960 a 1980 e foi marcada pela estruturação de blocos de atividades industriais, liderados, principalmente pelo desenvolvimento da indústria automobilística, que reforçou as concentrações industriais ao longo da Via Anchieta e na Região do ABC, na área que reúne os municípios de Santo André, São Bernardo e São Caetano do Sul.

A 4ª fase, que se iniciou nos anos 1980 e continua até os dias de hoje, constitui o período das grandes mudanças. É a fase na qual a região metropolitana assistiu à desconcentração das atividades industriais e da população – já iniciada em meados dos anos 1970 – à reestruturação das atividades econômicas, à inserção do país no contexto da globalização, e ao crescimento das atividades terciárias, muitas vezes reduto dos desempregados do setor secundário da economia. São Paulo passou a ser conhecida como a “metrópole dos serviços”, sobretudo em virtude do papel desempenhado por essas atividades no município pólo. De fato, no município de São Paulo concentram-se, também, as atividades financeiras de natureza global, as sedes dos maiores bancos nacionais e internacionais, as grandes empresas multinacionais, que concedem a São Paulo a primazia entre as metrópoles nacionais transformando-a na metrópole global, por excelência.

As características demográficas, socioeconômicas e políticas descritas e analisadas nos textos que se seguem visam a possibilitar a compreensão da lógica que perpassa o conjunto dos processos metropolitanos, os quais transformam a região metropolitana de São Paulo, ao mesmo tempo, em área de atração e de expulsão populacional, em *locus* de riqueza e de pobreza, de participação cidadã e de extremas desigualdades sociais.



## 1. Aspectos Demográficos da Região Metropolitana de São Paulo

### 1.1. Dinâmica do Crescimento Populacional

#### a) Crescimento demográfico da Grande São Paulo: principais mudanças e tendências

A Tabela 1.1 mostra a taxa de crescimento populacional declinante na metrópole de São Paulo. Estes dados refletem a redução do incremento demográfico na Região Metropolitana de São Paulo, bem como das taxas que trazem dados do país como um todo, onde se registrou na década de 70 um crescimento populacional de 2,48%, passando para 1,63% anuais, nos anos 90.

**TABELA 1.1** – Taxas Anuais de Crescimento Populacional: Estado, Metrópole e País

Anos	Região Metropolitana	Estado de São Paulo	Brasil
1940-1950	5,54	2,44	
1950-1960	5,95	3,45	3,04
1960-1970	5,44	3,32	2,89
1970-1980	4,42	3,45	2,48
1980-1991	1,86	2,12	1,93
1991-2000	1,66	1,78	1,63

Fonte: IBGE Censos Demográficos de 1940 a 2000

A redução da taxa da metrópole é menor, na década de 90, que a do Estado de São Paulo como um todo (redução de 12%, enquanto que para o estado a redução foi de 19%). A metrópole ainda mantém certo vigor demográfico devido, sobretudo, ao crescimento dos outros municípios que não a capital. A taxa de crescimento destes outros municípios foi, na década de 90, de 2,89%, bem superior à da capital, de 0,92% ao ano no período. Este indicador reforça a tese da continuidade do processo de crescimento tardio – concêntrico, agora ultrapassando os limites do município e espalhando-se pelos municípios vizinhos.

Nos anos 80, a taxa metropolitana mostra o momento de inflexão do processo de crescimento acelerado, quando reduziu-se a menos da metade da taxa da década anterior. O desaquecimento da economia no período, a redução da taxa de fecundidade, as políticas estaduais de descentralização industrial explicam essa diminuição. Mas um dado importante é o citado acima, de que o ritmo de crescimento da capital diminuiu de forma significativa, enquanto que nos demais municípios metropolitanos ocorria o inverso, com expressivos valores nas taxas de crescimento.

A Tabela 1.2 mostra que o tipo de município que mais cresceu no intervalo 1991-2000 foi o chamado operário tradicional, que congrega municípios onde residem majoritariamente operários da indústria tradicional e dos serviços, além de trabalhadores da sobrevivência. São municípios com maior vigor econômico que os chamados populares (onde residem, na maioria, ocupados na construção civil e sobrevivência). Trata-se de parte da periferia da metrópole com terras ainda baratas. A taxa imediatamente inferior é a dos municípios populares, periferia mais distante, como Jujutiba, São Lourenço, Vargem Grande, Cotia, Itapeverica, Guararema etc. Os municípios do grupo operário moderno crescem a taxas menores, mas ainda maiores que o do grupo elite e o pólo.

**TABELA 1.2 – Taxas de Crescimento Populacional por Tipo de Município, Grande São Paulo**

Tipo de município	Pop 1991	Pop 2000	Taxas (em %)
Agrícola	29.192	39.010	3,27
Popular	800.249	1.107.060	3,67
Operário tradicional	909.340	1.308.109	4,12
Operário moderno	2.688.810	3.422.777	2,72
Elite industrial	1.371.165	1.567.465	1,50
Pólo	9.646.185	10.435.546	0,88
<b>Total</b>	<b>15.446.932</b>	<b>17.881.997</b>	<b>1,64</b>

Fonte : IBGE Censos Demográficos de 1991 e 2000

Nos anos 90, alguns municípios cresceram a taxas maiores que 5% ao ano. São eles:

**TABELA 1.3 – Taxa de Crescimento Populacional**

Tipo	Município	Taxa
Popular	Arujá	5,16%
	Embu Guaçu	5,13%
	Vargem Grande	8,36%
Operário tradicional	Francisco Morato	5,30%
	Itaquaquecetuba	5,75%
	Pirapora do Bom Jesus	5,05%
Operário moderno	Barueri	5,31%
	Caieiras	6,90%
Elite industrial	Santana do Parnaíba	7,89%

Fonte: IBGE Censo Demográfico de 1991 e 2000

Num total de 39 municípios, 9 crescem a taxas muito altas. Chama a atenção a presença de Santana do Parnaíba, município alocado no grupo elite industrial, crescer a taxa tão elevada. Em Santana do Parnaíba e no seu vizinho, Barueri, alocaram-se inúmeros condomínios fechados para média e alta renda, que fizeram com que seu crescimento fosse exponencial, e ligado a camadas de maior poder aquisitivo, como Alphaville e Tamboré. Resultam deste tipo de ocupação ligados à oferta de espaços residenciais diferenciados o espantoso crescimento de Santana. Após a implantação de Alphaville, em 1974, o município de Santana do Parnaíba já cresceu quase 14 vezes, saindo de uma população de 5.454 pessoas em 1970 para 74.828 no ano 2000. Barueri se transformou de um município com 38 mil pessoas em 1970 para uma cidade com 208.281 residentes em 2000, crescendo 5,5 vezes em 20 anos.

Analisando-se a metrópole como um todo, percebe-se que tanto o pólo, como os municípios da elite industrial (menos Santana), estão com seu ritmo de crescimento bastante reduzido. Os outros ainda crescem a taxas significativas, tanto por servir de residência a camadas sociais empobrecidas, como na parte nordeste da metrópole (como Guarulhos, com taxa de 8,33% ao ano entre 1970 e 1980, que baixou para 3,68% nos anos 80 e 3,49% ao ano nos anos 90), na parte norte, com municípios com crescimento explosivo como Caieiras e Francisco Morato e na parte leste, com Arujá e Itaquaquecetuba.

Pode-se perceber alguns processos demográficos na metrópole:

- » Crescimento reduzido no pólo; neste pólo, crescimento apenas nas franjas periféricas e perda de população nas áreas centrais;
- » Certo vigor demográfico nos municípios da metrópole que não a capital, com exceção dos municípios do ABCD, a sudeste;
- » Formação de núcleos nos municípios periféricos com condições de vida material melhores que no entorno imediato, como em Santana do Parnaíba, Barueri, Cotia, Arujá;
- » Residência de camadas empobrecidas na maior parte dos municípios da tipologia popular e operário tradicional.

#### b) Crescimento urbano e rural, taxas de urbanização e densidades

**TABELA 1.4** – Crescimento da População Urbana e Rural, por Tipo de Município

Tipo	Urbana		Rural		Diferença	
	1991	2000	1991	2000	Urbana	Rural
Agrícola	23485	31519	9689	11491	8034	1802
Popular	751114	1039960	49135	67100	288846	17965
Op tradicional	891383	1287188	17957	20921	395805	2964
Op moderno	2675841	3394311	12969	28466	718470	15497
Elite	1359767	1555535	11398	12260	195468	862
Pólo	9412894	9813187	233291	621065	400293	387774
<b>Total</b>	<b>15114484</b>	<b>17121400</b>	<b>3344439</b>	<b>761303</b>	<b>2006916</b>	<b>426864</b>

Fonte: IBGE Censos Demográficos de 1991 e 2000

O crescimento total de residentes entre 1991 e 2000 foi de 2.433.780 pessoas, dos quais 17,54% (426 mil residentes) estão em zona rural. E, pela Tabela 1.4, nota-se que a grande parcela do crescimento rural foi no município pólo: mais de 90% do incremento rural.

A diferença da população ocupada em atividades agrícolas entre 1991 e 2000 foi de - 20.520, ou seja, existiu uma diminuição de pessoas trabalhando diretamente em atividades agrícolas. Ou seja: a este aumento da população residente na chamada

área rural não correspondeu um aumento da ocupação agrícola. A hipótese explicativa liga-se à ocupação da área rural por loteamentos urbanos. Esta hipótese é reforçada pelo que aconteceu no município de São Paulo, onde o censo demográfico detecta o maior crescimento rural. As franjas verdes do município da capital devem estar sendo ocupadas por loteamentos irregulares e invasões, o que poderia explicar a parcela de 49,21% do seu incremento estar localizado na área rural.

Chama a atenção que mesmo nos municípios agrícolas o incremento em zona urbana é bem superior ao aumento populacional na zona rural. As taxas de crescimento rurais são altas no pólo e nos municípios operário moderno. A hipótese levantada para o pólo é plausível também para os municípios operário moderno, onde surgem altas taxas que, de outra forma, seriam inexplicáveis. Por exemplo, a taxa de incremento da população rural de Caieiras, entre 1991 e 2000, alcança 8,75% anuais; a de Guarulhos, 9,8%. Entre os municípios populares, a de Mairiporã foi de 8,0%.

**TABELA 1.5** – Taxas de Crescimento da População Urbana e Rural e Grau de Urbanização

Tipo de município	Taxas de crescimento		Grau de urbanização	
	Urbana	Rural	1991	2000
Agrícola	3,32	1,91	80,45	80,80
Popular	3,68	3,52	93,86	93,94
Operário tradicional	4,17	1,71	98,03	98,40
Operário moderno	2,68	9,13	99,52	99,17
Elite	1,50	0,81	99,17	99,22
Pólo	0,46	11,49	97,58	94,04
<b>Total</b>	<b>1,39</b>	<b>9,57</b>	<b>97,85</b>	<b>95,75</b>

Fonte: IBGE Censos Demográficos de 1991 e 2000

O grau de urbanização, mesmo nos municípios agrícolas, é bastante alto: mais de 80%. Nos outros, ultrapassa 90%. Pela Tabela 1.5, percebe-se o seu aumento relacionado diretamente à posição dos municípios na hierarquia: ao do grupo elite, corresponde a maior proporção. O município da capital apresenta grau declinante, o que remete à hipótese da existência, na periferia física da cidade, de população rural não agrícola.

**TABELA 1.6** – Densidade Demográfica Bruta, por Tipo de Município, 2000

Tipo	População	Área ( km2)	Densidade (hab/km2)
Agrícola	39.010	744,3	52,41
Popular	1.107.060	2.988,8	370,40
Operário tradicional	1.308.109	1.001,1	1.306,67
Operário moderno	3.422.777	920,3	3.719,20
Elite	1.567.495	779,3	2.011,41
Pólo	10.435.546	1.528,5	6.6817,31
<b>Total</b>	<b>17.879.997</b>	<b>7.962,3</b>	<b>2.2245,58</b>

Fonte: IBGE Censo Demográfico 2000

A primeira vista, percebe-se um gradiente das densidades brutas, sendo o município pólo o de mais alta densidade (67 hab/ha), seguido pelos municípios operário moderno (37 hab/ha), elite industrial (20 hab/ha), operário tradicional (13 hab/ha), popular (4 hab/ha) e agrícolas.

Ao examinar as densidades brutas por município, o que apresenta maior número são alguns da categoria operário moderno:

- Diadema, com densidade de 11.630 hab/km<sup>2</sup>
- Osasco, com densidade de 10.024 hab/km<sup>2</sup>
- Carapicuíba, com densidade de 9.845 hab/km<sup>2</sup>

Com alta densidade aparece também São Caetano, da elite industrial, com densidade de 9.101 hab/km<sup>2</sup>.

Meyer, Grostein e Biderman (2004: 144) comentam, analisando o mapa das densidades demográficas da RMSP, que o que mais chama a atenção é a ausência de um padrão determinado. A área urbana da RMSP pode ser aproximada por um círculo de 30 km, com centro na Praça da Sé. Ocorrem, entretanto, alguns vazios ao norte, devido à Serra da Cantareira, e ao sul, devido à área dos mananciais. Alguns municípios conurbados a leste, como Ferraz de Vasconcelos e Mogi das cruces, e a oeste, como Itapevi, ficam fora desse círculo. Isto significa que a aproximação mais fidedigna seria uma elipse com base maior de 70 km e menor de 50 km.

Não se pode falar num padrão de densidades diminuindo em relação ao centro. É claro que é mais fácil encontrar densidades altas num raio de 5 km do centro histórico, mas as encontramos também a 10 km do centro. Por exemplo, distritos da capital como Cidade Ademar, ao sul e Sapopemba, a sudeste, apresentam densidades maiores que 150 hab/ha, e está longe do centro. De outro lado, Morumbi e Butantã têm baixa densidade e estão perto do centro.

Observando a metrópole como um todo, há densidade mais elevada no pólo e nos segmentos oeste (com os municípios operários industriais de Osasco e Carapicuíba) e sudeste, com Diadema e São Caetano.

## 1.2. Características Gerais da População

### a) Estrutura Etária

**TABELA 1.7** – Estrutura Etária e Índice de Envelhecimento, por Tipo de Município, RMSP, 2000

Tipo de município	0 a 14 (%)	15 a 64 (%)	65 e mais (%)	Índice de envelhecimento
Agrícola	30,62	63,62	5,76	18,82
Popular	29,96	65,79	4,25	14,18
Op tradicional	32,16	64,92	2,92	9,09
Op moderno	28,73	67,63	3,64	12,66
Elite	24,40	69,51	6,09	24,95
Pólo	24,85	68,72	6,42	25,85
<b>Total</b>	<b>26,42</b>	<b>68,11</b>	<b>5,47</b>	<b>20,70</b>

Fonte: IBGE Censo Demográfico de 2000

O que se percebe de imediato, observando a Tabela 1.7, é que os municípios classificados como operário tradicional são os que apresentam o menor índice de envelhecimento e a maior proporção de população entre 0 e 15 anos. São eles, também, os que têm maior taxa de crescimento demográfico, de 4,12% anuais, no período 1991 - 2000.

São nestes municípios onde se alocam, preferencialmente, as populações jovens e pobres, em busca de um local de moradia acessível. Municípios operário tradicionais, como Embu (índice de envelhecimento de 7,9), Ferraz de Vasconcelos (8,9), Francisco Morato (7,4), Franco da Rocha (13,4), Itapevi (8,0), Itaquaquecetuba (7,3), Jandira

(8,0), Pirapora do Bom Jesus (11,6), Poá (14,1), Rio Grande da Serra (10,1) e Santa Isabel (17,9) apresentam grande proporção de jovens. Aliás, quase todos os municípios com índice de envelhecimento inferior a 10 pertencem à categoria operário tradicional. Os outros com índice semelhante são Barueri (9,7), operário moderno, Itapeverica (9,1), popular e Santana do Parnaíba (9,6), elite industrial. Vale a pena notar que tanto Barueri, como Santana e mesmo Itapeverica apresentam núcleos de condomínios fechados de alta e média renda, sendo moradia de grupos mais abonados com família em expansão.

Assim vão existir dois “grupos de jovens” no tecido metropolitano:

- Um conjunto de municípios operário tradicional, servindo de residência, sobretudo a camadas do proletariado secundário e de sobrevivência, com renda baixa;
- Um conjunto de municípios com núcleos ocupados em categorias médias e da elite, com renda mais alta.

Os maiores índices de envelhecimento estão no município pólo e nos municípios da elite industrial. O percentual populacional com mais de 65 anos na capital é de 6,42%. Sabe-se que esta porcentagem não se distribui de forma uniforme no tecido urbano de São Paulo, sendo mais alta nas áreas centrais e menores em direção à periferia geográfica.

Os maiores índices de envelhecimento populacional na metrópole estão em São Caetano do Sul (64,9), Santo André (30,1) e São Paulo (25,8). Do total de 977.833 residentes na metrópole em 2000 com mais de 65 anos, 670 mil residem no município pólo, num percentual de 68,6%. Entre Santo André, São Caetano e São Bernardo, vão morar outros 93 mil, quase 10% dos idosos da metrópole. Percebe-se que entre o pólo e a elite industrial, estão quase 80% dos maiores de 65 anos da Grande São Paulo.

Assim, se de um lado existem núcleos jovens (municípios operário tradicional e alguns outros operário moderno e elite), há um núcleo que abriga a população idosa: o município pólo e o núcleo mais tradicional da elite industrial: São Caetano, São Bernardo e Santo André.

## b) Cor

**TABELA 1.8** – População por Cor, por Tipos de Município da RMSP, 2000 (em %)

Tipo de município	Branca	Preta+parda	Outra
Agrícola	78,80	17,41	3,71
Popular	62,69	33,71	3,60
Op tradicional	54,27	44,47	1,26
Op moderno	62,93	35,26	1,80
Elite	74,20	23,54	2,27
Pólo	66,97	30,03	3,00
<b>Total</b>	<b>65,60</b>	<b>31,80</b>	<b>2,60</b>

Fonte: IBGE Censo Demográfico de 2000

Percebe-se que o percentual de pretos + pardos é nitidamente maior nos municípios do tipo operário tradicional, com quase metade da sua população não branca. São justamente estes municípios que possuem maiores taxas de crescimento e maior proporção de jovens.

De outro lado, os municípios da chamada elite-industrial são predominantemente residência de camadas brancas. Em São Caetano, por exemplo, 87% dos residentes são brancos, percentual só alcançado, na RMSP, por Salesópolis, município agrícola, com 86,8% de brancos.

Entre os municípios com mais de 40% da sua população composta de pretos + pardos, estão:

**TABELA 1.9** – População Composta de Pretos e Pardos

Município	Percentual pretos +pardos	Tipologia
Carapicuíba	40,4	Operário moderno
Diadema	40,9	Operário moderno
Embu	46,6	Operário tradicional
Ferraz de Vasconcelos	43,2	Operário tradicional
Francisco Morato	48,4	Operário tradicional
Itapeerica da Serra	42,3	Popular
Jandira	45,0	Operário tradicional
Pirapora do Bom Jesus	40,9	Operário tradicional
Rio Grande da Serra	42,2	Operário tradicional
Taboão da Serra	42,2	Operário moderno

Fonte: IBGE Censo Demográfico de 2000

Percebe-se que, entre os dez municípios com maior proporção de pretos + pardos, seis são do tipo operário tradicional. Há uma associação nítida entre o município ser operário tradicional, tem grande proporção de jovens e de pretos e pardos.

Município agrícola, como Biritiba Mirim, apresenta proporção alta de pessoas de “outra cor”, 5,3% dos seus residentes. Outro município com também alta proporção de outra cor foi Mogi das Cruzes, com 5% dos seus moradores, e Suzano, com 4,5%. São locais com concentração de migração japonesa.

### **c) Tipo de família**

Um tipo de família que começa a crescer é o chefiado por mulher, sem cônjuge e com filhos. Para a metrópole toda, esta proporção alcançava 23,34% das famílias.

Sua maior concentração se dá em São Caetano do Sul, onde 26% das famílias têm este formato. Liga-se inclusive à estrutura etária: em São Caetano, o índice de envelhecimento é alto, e a sobrevivência feminina é fenômeno conhecido.

Outro ponto de concentração deste formato familiar é o pólo, com 25,38% das famílias neste formato.

### **d) Deficiência**

As questões relativas às deficiências no formulário do censo de 2000 têm enorme abrangência, o que dificulta a sua análise. A pergunta relativa à deficiência mental refere-se à deficiência mental que limite suas atividades habituais; as relativas às capacidades de enxergar e ouvir, embora avisando que a avaliação deveria ser efetuada com o uso de aparelhos, é também bastante fluida, dando ensejo a quem tiver alguma dificuldade resposta positivamente. A questão relativa à capacidade de locomoção praticamente já induz a pessoa que usa algum tipo de auxílio, tipo bengala de apoio, a responder afirmativamente. Assim, os percentuais calculados que dizem respeito a algum tipo de deficiência devem ser analisados com cuidado, dado que esta deficiência talvez seja apenas o uso de óculos.

**TABELA 1.10** – Presença de Alguem Tipo de Deficiência, por Tipologia de Município da RMSP

Tipo de município	Pop total	Presença de deficiência	Percentual de deficientes
Agrícola	39.010	5.048	12,94
Popular	1.107.060	130.208	11,76
Op. tradicional	1.308.109	145.007	11,09
Op. moderno	3.422.777	342.939	10,02
Elite industrial	1.657.485	165.238	10,54
Pólo	10.435.546	1.077.310	10,32
<b>Total da RMSP</b>	<b>17.879.997</b>	<b>1.865.750</b>	<b>10,43</b>

Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 2000.

Mais de 10% da população metropolitana relatou algum tipo de deficiência. Embora a análise seja também deficiente, em razão da qualidade do dado, chama a atenção que os percentuais de deficientes nos municípios da elite industrial e do pólo não sejam os maiores, visto que possuem estrutura etária mais velha, e com a velhice as dificuldades visuais, auditivas e de locomoção aumentam.

De outro lado, os percentuais ligeiramente mais altos nos grupos agrícola, popular e operário tradicional podem estar relacionados à renda média mais baixa destes grupos de municípios.

## 1.3. Análise dos Componentes Demográficos

### 1.3.1. Mortalidade

A mortalidade no Brasil há décadas tem decrescido. Um ponto de inflexão foi a década de 70, quando o Estado brasileiro investe fortemente em programas de saneamento básico (água e esgoto), programas de vacinação infantil e ampliação da oferta de serviços médicos hospitalares. Nos anos 90, a esperança de vida do brasileiro subiu quase quatro anos, de 64,73 anos em 1991 para 68,61 anos em 2000.

Na Região Sudeste as condições de sobrevivência são melhores que no Brasil como um todo. Entre os 1.666 municípios da região, percebe-se nítida melhoria em relação à esperança de vida média na década de 90: em 1991, não havia município com esperança de vida superior à 75 anos; já no ano 2000, 4,3% dos municípios da região apresentam esperança de vida entre 75 e 82 anos.

**TABELA 1.11** – Esperança de Vida Média nos Municípios da Região Sudeste, 1991 e 2000

Esperança de vida, em anos	Percentual de municípios no intervalo	
	1991	2000
52,5 a 60 anos	5%	0,5%
60 a 67,5 anos	53,2%	18,1%
67,5 a 75 anos	41,8%	77,0%
75 a 82,5 anos	–	4,3%

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano, sobre 1666 município do Sudeste

Os ganhos em relação à mortalidade infantil no Sudeste foram ainda mais expressivos: na menor faixa de mortalidade (entre 0 e 17,5 óbitos por mil nascidos vivos), o percentual de municípios aumentou de 1,7% para 32,2%, entre 1991 e 2000.

**TABELA 1.12** – Taxas de Mortalidade Infantil, Município da Região Sudeste, 1991 e 2000

Taxa de mortalidade infantil	Percentual de municípios no intervalo	
	1991	2000
0 – 17,5	1,7%	32,2%
17,5 -35,0	56,8%	50,0%
35,0-52,5	33,1%	15,1%
52,5-70,0	6,9%	2,1%
70,0 e mais	1,5%	0,5%

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano, sobre 1666 municípios do Sudeste

No Estado de São Paulo o coeficiente geral de mortalidade, apesar do envelhecimento populacional, reduziu-se mais de 7% entre 1980 e 2000, passando de 6,93 óbitos por mil habitantes para 6,44 óbitos por mil habitantes.

A mortalidade infantil reduziu-se drasticamente entre 1990 e 2000. A redução no Estado de São Paulo entre 1990 e 2000 foi de 45,6%, maior que a redução do Brasil como um todo, que alcançou 38%. Para o país como um todo a mortalidade infantil declinou de 48 óbitos de menores de 1 ano por mil nascidos vivos em 1990, para 29,6, em 2000.

**TABELA 1.13** – Taxas de Mortalidade Geral e Infantil no Estado de São Paulo, 1980 a 2000

Ano	Taxa de mortalidade geral Óbitos/ 1000 hab	Taxa de mortalidade infantil Óbitos/ por 100 nascidos vivos
1980	6,93	50,93
1990	6,65	31,19
2000	6,44	16,97

Fonte: Fundação Seade, [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)

**TABELA 1.14** – Taxas de Mortalidade Infantil. Estado de São Paulo, Capital e Interior, 1990 e 2002

Áreas	Taxas de Mortalidade Infantil		Variação (%)
	1990	2002	No intervalo 90/02
Estado	31,4	15,0	- 52,2
Capital	30,9	15,1	-51,1
Interior	31,3	15,0	-52,1

Fonte: Fundação Seade, SP Demográfico, maio 2003, pág 1

Em 2004, o Estado de São Paulo apresentou a menor taxa de mortalidade infantil registrada, de 14,25 óbitos por mil nascidos vivos. Mas, embora estas taxas sejam mais reduzidas que as do Brasil em geral, ainda se encontram aquém das taxas dos países desenvolvidos, nos quais se situa em torno de 8 óbitos por mil nascidos vivos. Mesmo alguns países latino-americanos têm taxas menores, por volta de 10 por mil, como Chile, Costa Rica e Cuba.

Em relação às causas de morte entre os menores de 1 ano, percebeu-se no Estado de São Paulo, ente 1990 e 2002, uma significativa redução das causas de morte de origem exógena, como doenças infecciosas, parasitárias e do aparelho respiratório, que diminuíram mais de 70% cada uma, e um aumento das mortes perinatais, associadas em grande parte às condições da gestação e do parto.

A taxa de mortalidade infantil para o total da metrópole em 2004 foi de 14,37 óbitos por mil nascidos vivos, semelhante a do Estado. Nota-se, pela Tabela 1.15, as taxas mais elevadas de mortalidade infantil nas áreas populares, operário tradicional e operário moderno. As taxas dos municípios classificados como elite industrial são as menores.

**TABELA 1.15** – Mortalidade Infantil, por Tipo de Município. RMSP, 2004

Tipo de município	Nascidos vivos	Óbitos	TMI (por mil NV)
Agrícola	682	9	13,20
Popular	22.821	367	16,08
Operário tradicional	27.343	448	16,38
Operário moderno	67.917	1.020	15,02
Elite industrial	23.850	280	11,74
Pólo	183.883	2.567	13,96
<b>Total da RMSP</b>	<b>326.496</b>	<b>4.691</b>	<b>14,37</b>

Fonte: Fundação Seade, [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)

Entre os municípios com as mais altas taxas de mortalidade infantil em 2004 estão:

**TABELA 1.15a** – Municípios com as Mais Altas Taxas de Mortalidade Infantil. RMSP, 2004

Município	Taxa (óbitos por mil nv)	Tipologia
Santa Isabel	23,67	Operário tradicional
Francisco Morato	20,10	Operário tradicional
Pirapora do Bom Jesus	20,08	Operário tradicional
Biritiba Mirim	19,70	Agrícola
Ferraz de Vasconcelos	16,61	Operário tradicional
Itaquaquecetuba	19,59	Operário tradicional
Suzano	19,58	Popular

Fonte: Fundação Seade, [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)

Por outro lado, as menores taxas de mortalidade infantil aparecem em:

**TABELA 1.15b** – Municípios com as Menores Taxas de Mortalidade Infantil. RMSP, 2004

Município	Taxa (óbitos por mil nv)	Tipologia
Santana do Parnaíba	2,69	Elite industrial
Salesópolis	3,62	Agrícola
Embu Guaçu	7,79	Popular
São Caetano	8,28	Elite industrial

Fonte: Fundação Seade, [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)

O município de São Paulo colocava-se em 16º no gradiente de mortalidade infantil, entre os 39 municípios da metrópole e em 7º lugar, no gradiente de mortalidade geral,

com coeficiente de 6,31 óbitos para mil pessoas ano. O peso da estrutura etária reflete-se na taxa de mortalidade geral de São Caetano, a mais alta da metrópole, com 9,78 óbitos por mil pessoas por ano, seguido por Salesópolis, com 8,25.

### 1.3.2. Fecundidade

“A rápida e contínua redução do tamanho da família brasileira vem sendo apontada por diversos estudos e levantamentos. Visível nas famílias com maior poder aquisitivo, o fenômeno passou a atingir, nas duas últimas décadas, também os segmentos sociais mais pobres” (SP Demográfico, ano 5, nº 12, outubro de 2004: 1).

Mas, em certos espaços da metrópole e do município de São Paulo, onde é clara a concentração de famílias de baixa renda, registra-se elevado crescimento populacional, além da forte presença de crianças e adolescentes. A natalidade é alta, devido à presença de grande massa de mulheres em idade fértil, associada à fecundidade precoce das mulheres da periferia, onde predomina a população carente. Nestas áreas, a fecundidade adolescente é alta, ao contrário do que acontece nas áreas centrais mais favorecidas, onde a fecundidade, além de baixa, é tardia.

A taxa bruta de natalidade (nascimento por mil habitantes) tem caído no Estado de São Paulo nas últimas décadas: era 28,96 em 1980, reduzindo-se para 21,23 em 1990 e para 18,95 no ano 2000. Esta queda reflete dois fenômenos distintos, embora relacionados: o envelhecimento populacional e a queda da fecundidade. Para a Região Metropolitana de São Paulo, a natalidade em 2004 foi de 17,31, maior, portanto, que a do Estado como um todo.

**TABELA 1.16** – Natalidade por Tipo de Município da RMSP, 2004

Tipo de município	População total	Nascidos vivos	TBN por mil hab
Agrícola	43.483	682	15,68
Popular	1.256.622	22.821	18,16
Operário tradicional	1.493.519	27.343	18,31
Operário moderno	3.737.643	67.917	18,17
Elite industrial	1.651.088	23.850	14,45
Pólo	10.679.760	183.883	17,22
<b>Total</b>	<b>18.862.115</b>	<b>326.496</b>	<b>17,31</b>

Fonte: Fundação Seade, [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)

Nota-se que nos municípios com estrutura etária mais jovem a natalidade é maior. O município de São Paulo apresenta taxa de natalidade de 17,22 nascidos vivos por cada mil moradores, em 2004, intermediária entre as taxas menores, de São Caetano (12,24), São Lourenço (13,41), Santo André (13,81) e as maiores, de Barueri (21,60), Taboão da Serra (21,58), Vargem Grande (20,40) e Cajamar (20,15).

A fecundidade no Brasil como um todo vem declinando desde 1970. Em 1991 a taxa de fecundidade total do Brasil foi de 2,9 filhos por mulher, e, segundo o Censo Demográfico de 2000, atingiu 2,4 naquele ano, e continua com tendência declinante. Para o Estado de São Paulo, a fecundidade total foi de 2,37 filhos em 1990 e 1,95 em 2001, com uma queda porcentual de quase 18%. Para a RMSP, a taxa em 1990 foi de 2,35, e a de 2001, de 2,05, com queda menor que a do Estado. Em 2003, na Região Metropolitana de São Paulo, a fecundidade era inferior a dois filhos por mulher (1,95), ou seja, menor que a fecundidade necessária para a reposição da população (2,1).

Há heterogeneidade entre os municípios da RMSP: em 2000, as taxas mais altas (próximas de três filhos por mulher) foram registradas nos municípios operário tradicional, que unem alta natalidade, pela presença de mulheres jovens e alta fecundidade por mulher. As menores taxas de fecundidade estão nos municípios de São Paulo (1,94), São Caetano do Sul (1,56), Osasco (1,94), Santo André e Ribeirão Pires (2,0). As maiores taxas de fecundidade encontram-se em alguns municípios operário tradicional, tais como :

**TABELA 1.17** – Municípios com Maiores Taxas de Fecundidade. RMSP, 1991 e 2000

Município	Fecundidade 1991	Fecundidade 2000	Diferença porcentual	Tipologia
Francisco Morato	3,79	3,77	0,53%	Op tradicional
Itaquaquecetuba	3,78	2,94	22,22%	Op tradicional
Itapevi	3,14	2,91	7,32%	Op tradicional
Pirapora do Bom Jesus	3,03	2,91	3,96%	Op tradicional
Juquitiba	3,32	2,90	12,65%	Popular

Fonte F Seade [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)

Independentemente da classificação, todos os municípios da RMSP apresentaram declínio da fecundidade entre 1991 e 2000. Este declínio variou entre 0,53% (em Francisco Morato), até 35,11% (em Santana do Parnaíba). Mesmo São Caetano do Sul, que já apresentava uma fecundidade baixa em 1991 (2,02), a reduziu em 23%, para 1,56.

A heterogeneidade da fecundidade está também presente na capital, havendo diferencial entre os distritos que compõem o município. Em alguns distritos – Alto de Pinheiros, Consolação – aproximava-se de um filho por mulher, enquanto que no Morumbi e no Brás, por exemplo, chegava a quase três filhos. Artigo publicado na Folha de São Paulo em 4 de setembro de 2005 mostra a diminuição do número de crianças em alguns distritos da capital entre 1996 e 2004. A capital, como um todo, perdeu 52.290 crianças entre 0 e 14 anos nestes oito anos. O crescimento do número de crianças deu-se na periferia mais pobre, enquanto que a diminuição ficou concentrada nos distritos mais próximos do centro da cidade. Em termos proporcionais, a maior queda é a verificada no Itaim Bibi, com redução da população entre 0 e 14 anos de 5,8% anuais. Já o distrito onde há menos crianças em relação ao total da população é o Jardim Paulista, com apenas 10,7% dos seus residentes com menos de 15 anos. O Grajaú ganhou 32 mil crianças, e possui 22% da sua população com menos de 15 anos. Cidade Tiradentes, na zona leste, sofreu um acréscimo de 24 mil crianças, e apresenta uma população de até 15 anos representando 32,6% do total. Brasilândia, na zona norte, tem percentual de 29,9% de sua população com até 15 anos.

**TABELA 1.18** – Distribuição das Mulheres de 15 a 49 anos,  
Segundo o Nível de Fecundidade, RMSP e MSP

Nº médio de filhos por mulher	MSP (% de mulheres)	RMSP (% de mulheres)*
Até 1,6	13,5	1,7
De 1,6 q 1,8	20,4	21,6
De 1,8 a 2,1	33,3	59,8
De 2,1 a 2,3	26,1	9,1
De 2,3 a 3,0	6,7	7,8

\* Exceto o Município de São Paulo

Fonte: SP Demográfico ano 5, nº 2, outubro de 2004: 3

Percebe-se, pela Tabela 1.18, que, embora a classe modal seja a mesma para o município pólo e para os outros, que a distribuição da fecundidade difere entre os dois segmentos espaciais. 32,8% das mulheres na capital têm mais de 2,1 filhos, enquanto que na periferia da metrópole apenas 16,9% das mulheres apresentam esta fecundidade. Nos municípios periféricos, 83% das mulheres têm fecundidade entre 1 e 2,1 filhos.

O número de filhos associa-se aos anos de estudo das mães: assim, mulheres com até três anos de estudo (9,5% das mulheres na metrópole em 2000) apresentaram fecundidade de 3,1 filhos; mulheres com 4 a 7 anos de estudo (25,1% do total de mulheres) tiveram 2,7 filhos em média; mulheres na RMSP com 8 a 11 anos de estudo (47,4% do total de mulheres na metrópole em 2000) mostram taxa de fecundidade de 1,8 e as mulheres com mais de 12 anos de estudo ( 18% ) tiveram taxa de fecundidade total de 1,2.

Um outro fator de importância na fecundidade, indicador forte de vulnerabilidade social, é a idade com que as mulheres têm filho. Em 2003, as adolescentes de 15 a 19 anos residentes no município da capital responderam por 15,45 da fecundidade das mulheres em idade reprodutiva. Esta proporção varia com o local de residência: em áreas ricas e centrais, como no distrito de Pinheiros, este grupo respondeu por apenas 5,95; já em Guaianases, periferia pobre, corresponde a 17% das mulheres que tiveram filho, (dados da Fundação Seade, 2003).

### 1.3.3. Migração

A migração é um componente demográfico de grande peso no volume e localização espacial da população. Nos primeiros cinco anos da década de 90, cerca de 5 milhões de brasileiros se deslocaram de um estado para outro do país. A migração de retorno representou 205 do total destes movimentos. O Estado de São Paulo ainda é a principal área tanto de atração como de evasão de migrantes. Reafirmou seu papel de grande receptor, aumentando seu saldo migratório anual de 77 mil pessoas por ano na década de 80 para 123 mil pessoas anuais na década de 90. Mas a maior mobilidade observada no estado, ao longo das duas últimas décadas, foi mesmo a migração intra-metropolitana, tendo como destino os municípios da periferia.

Uma hipótese anteriormente apresentada por alguns estudiosos do tema foi a de que a Região Metropolitana de São Paulo teria se transformado numa área de passagem, tanto em direção ao interior do próprio estado como para outras regiões metropolitanas e/ou cidades de outros estados brasileiros. De fato, nos anos 80, a região metropolitana apresentava saldo migratório negativo de 26 mil pessoas por ano. Já entre 1991 e 2000 observou-se a reversão deste saldo negativo para um saldo anual positivo de 24 mil pessoas. “No período 1981-1991, a Região Metropolitana de São Paulo recebeu 1.575.585, correspondendo a 58.8% do total da imigração para o Estado de São Paulo; entre 1991-1996,

canalizou 58,5% (666.467) do total dos 1.139.638 que se dirigiram para o Estado. (...) Em relação aos movimentos oriundos de outros estados, a Região Metropolitana de São Paulo continuou como o principal destino estadual, embora essa distribuição da imigração no estado seja, em parte, compartilhada com o interior, que canalizou importantes volumes de imigrantes interestaduais: 589.285, no período 1986-1991, e 473.171, no de 1991-1996.” (BAENINGER, 2000, p. 145).

No contexto metropolitano, observa-se que o município núcleo, embora ainda receba forte volume migratório, vem deixando de ser o local de residência preferencial, ao longo das últimas décadas. Já em 1991, do total de migrantes recentes, 58,79% residiam nos municípios periféricos; no ano 2000, esta proporção subiu para 61,46%.

**TABELA 1.19** – População Total e Migrantes Residentes no Núcleo e na Periferia da Região Metropolitana de São Paulo, 1991 e 2000

	1991			2000		
	migrantes	Pop total	%	migrantes	Pop total	%
Núcleo	1.101.394	9.646.185	11,42	1.202.220	10.434.252	11,52
Periferia	1.571.156	5.789.757	27,09	1.917.244	7.444.451	25,75
<b>Total</b>	<b>2.672.550</b>	<b>15.444.942</b>	<b>17,30</b>	<b>3.119.464</b>	<b>17.878.703</b>	<b>17,45</b>

Fonte: Censos Demográficos de 1991 e 2000

A Tabela 1.19 mostra a manutenção da proporção de migrantes recentes na população metropolitana. Observando-se, entretanto, as taxas anuais de crescimento da população total e da população migrante, nota-se que a taxa da população migrante é 5,5% maior que a da população total, com 1,73% e 1,64% ao ano, respectivamente.

O incremento de migrantes entre 1991 e 2000 foi, para a capital, de mais de 100 mil pessoas e para a periferia, de 346 mil. A taxa de crescimento dos migrantes para o município núcleo atingiu 0,98% ao ano e para a periferia, 2,24% anuais.

Evidencia-se nesse processo uma associação entre as taxas de crescimento dos municípios e a proporção de migrantes, mostrando a migração como responsável maior pelo crescimento demográfico em muitos municípios periféricos. Em 1991, todos os municípios com taxas de crescimento no período 1980-1991 maiores que 5,5% a.a. possuíam proporção de migrantes maior que 30%: Arujá, Barueri, Embu-Guaçu, Francisco Morato, Itapevi, Jandira, Itaquaquecetuba e Santana do Parnaíba. Além destes oito

municípios com elevadas taxas, outros 13 apresentavam também percentuais de migrantes maiores que 30%: Barueri, Biritiba Mirim, Caieiras, Carapicuíba, Cotia, Embu, Ferraz de Vasconcelos, Franco da Rocha, Pirapora, Poá, Rio Grande da Serra, Suzano, Taboão e Vargem Grande.

No ano 2000, esta associação entre altas taxas de crescimento demográfico e alta proporção de migrantes continua presente. Agora, são 15 municípios com porcentagem de migrantes superior a 30%: Arujá, Barueri, Caieiras, Cajamar, Cotia, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Itapeverica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Mairiporã, Pirapora, Santana do Parnaíba e Vargem Grande. Destes, apenas Cajamar, Ferraz de Vasconcelos, Itapeverica, Itapevi, Jandira e Mairiporã apresentaram taxas anuais menores que 5% no período 1991-2000.

**TABELA 1.20** – Proporção de Migrantes Residentes nos Distintos Tipos de Municípios em 1991 e 2000

Tipo de municípios	% de migrantes 1991	% de migrantes 2000
Agrícola	26,95	26,19
Popular	28,62	26,94
Operário tradicional	37,09	31,57
Operário moderno	26,15	25,53
Elite industrial	27,77	21,60
Pólo	11,42	11,52
<b>Total</b>	<b>17,30</b>	<b>17,45</b>

Fonte: Censos Demográficos de 1991 e 2000

Tanto em 1991 como em 2000, os municípios com maior proporção de migrantes são os do tipo operário tradicional e popular. São tipos que se caracterizam por constituírem o local de moradia de camadas bastante pobres da população. A proporção de migrantes na população total manteve-se entre as duas datas: a redução em todos os tipos de municípios da metrópole se viu compensada pelo ligeiro aumento do percentual no município pólo. A maior redução da proporção de migrantes ocorreu nos municípios de tipo elite industrial (mais de 28% de redução), seguida pela diminuição de 17,5% na migração nos municípios de tipo operário tradicional.

Biderman (2004) chama grande parte dos municípios do tipo operário tradicional e popular de “dormitório renda baixa”. Pode-se observar que os municípios do tipo

popular e do tipo operário tradicional possuem perfil específico em relação às categorias socioocupacionais, mas com grande semelhança: nos dois casos, apresentam forte proporção de trabalhadores da sobrevivência (8,24% e 7,82%, para os populares e tradicionais, respectivamente), além de 5,29% e 5,92% respectivamente, de trabalhadores da construção civil. Sua maior distinção está na presença de operários da indústria tradicional, para este último *cluster* e na presença de elites e pequena burguesia, em alguns municípios do *cluster* popular (no popular, 4,75% dos ocupados pertencem às categorias elites e pequena burguesia; já no operário tradicional, este percentual não alcança 3%).

Pode-se inferir que a presença de forte proporção de migrantes vincula-se à renda média baixa, presente nos dois subconjuntos, denota que os migrantes mais pobres têm como uma das únicas opções de residência as áreas mais afastadas e desprovidas de infra-estrutura, mesmo tendo que arcar com o desgaste do tempo e do elevado custo de deslocamento para o trabalho, já que a oferta de empregos é bastante reduzida nesses municípios. Nota-se a pequena oferta de emprego tanto nos municípios populares como nos do tipo operário tradicional. São, fundamentalmente, municípios dormitórios que abrigam população de baixa renda. A renda média do chefe para os municípios populares foi de aproximadamente 897 reais e a dos municípios operário tradicionais, de 622 reais (relativos a dezembro de 2000). A maior renda do *cluster* popular vem acompanhada de maior variância, facilmente entendida lembrando a presença de casas de campo em Cotia (onde está situada a Granja Viana, com seus condomínios de luxo) e Itapeverica, chácaras de lazer em São Lourenço, Vargem Grande e Mairiporã.

A presença da estrada de ferro ajuda a explicar a localização da moradia das camadas populares, uma vez que esse meio de transporte possibilita o deslocamento para outras áreas da metrópole, onde haja oferta de trabalho ou emprego. O trem interliga municípios ao norte, como Caieiras, Franco da Rocha e Francisco Morato; a oeste, como Osasco, Carapicuíba, Barueri, Jandira e Itapevi. Em direção ao sudeste, passa por São Caetano do Sul, Santo André; em direção ao porto de Santos, passa por Mauá e Ribeirão Pires. No sentido leste, a caminho do Rio de Janeiro, atravessa Ferraz de Vasconcelos, Poá, Suzano, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes e Guararema. A rede ferroviária metropolitana, embora precária e insuficiente, ainda é a garantidora da mobilidade no espaço da metrópole para a população de baixa renda.

Percebe-se que, entre os 11 municípios do *cluster* operário tradicional, apenas Embu, Pirapora e Santa Isabel não apresentam ligação ferroviária com a capital, o que dificulta a circulação dos residentes e os condena a um certo isolamento. Como nesses municípios ainda existem áreas onde são desenvolvidas atividades rurais, a carroça e o cavalo são meios de transporte bastante utilizados, além das viagens a pé.

No que diz respeito à origem dos moradores, os municípios do tipo operário moderno apresentaram uma proporção de migrantes semelhante, tanto em 1991 como em 2000 (26,15% e 25,45%, respectivamente).

O nível de renda dos municípios do tipo operário moderno é maior, com renda média em cerca de 838 reais. A proporção de migrantes é menor, associando-se inversamente a renda e a oferta de empregos. Destaca-se como exceção o caso de Carapicuíba. É provável que boa parte de seus moradores trabalhe em indústrias de São Paulo e Osasco, dada a contigüidade territorial e o expressivo número de empresas do setor industrial instaladas nos limites daqueles três municípios.

Os municípios do *cluster* elite industrial apresentam proporção ainda menor de migrantes, tanto em 1991 como em 2000. A renda média sobe para 1342 reais; mais que o dobro da renda média dos chefes no *cluster* operário tradicional. A migração para estes municípios, com exceção de Santana do Parnaíba, com migração de perfil específico, reduziu-se muito entre as duas datas. No caso de Santana do Parnaíba, a renda média dos chefes residentes no município é a mais alta da metrópole, maior inclusive que a da capital (1.479,69 reais). Biderman (2004) mostra que os 10% mais ricos de Santana do Parnaíba em 1991 ganhavam em média 50% a mais que os 10% mais ricos residentes na capital. Este fenômeno está ligado, como já afirmado, ao crescimento de condomínios fechados na periferia de São Paulo. Em Santana e Barueri estão Alphaville e Tamboré, com aumento de renda média ligado à migração da camada mais rica da população. E explica-se pelo seu volume menor de população o fato de Santana passar para o grupo mais rico de municípios e Barueri não: por ser menor (população em 2000 de 74.828, enquanto Barueri chega a 208.281), a presença de condomínios fechados com baixa densidade populacional acaba por influenciar mais fortemente os seus indicadores de renda, instrução e ocupação.

O município pólo apresenta uma proporção de migrantes de 11,60%, com renda média do chefe de 1.479,69 reais e oferta de 40,96 empregos por cada 100 pessoas na população em idade ativa. Os municípios agrícolas, Biritiba Mirim e Salesópolis, possuem proporção de migrantes de 26,19%, oferta muito baixa de empregos (Biritiba com 9,93

empregos para 100 pessoas em idade ativa e Salesópolis com 17,47). A renda média do chefe assemelha-se a dos chefes do *cluster* operário tradicional: 623,73 reais.

Vale ressaltar a associação negativa entre proporção de migrantes na década e renda dos chefes: os municípios pobres, com pequena oferta de empregos são os que apresentam as mais altas taxas de migração. Como grande exceção, surge Santana do Parnaíba, pelas razões já apontadas e, sobretudo, pela concentração de migrantes de alta renda. Outra variável que se impôs como importante fator explicativo é, como vimos, a presença da ferrovia, favorecendo a moradia de migrantes recentes, em áreas afastadas dos centros de emprego e trabalho, com moradia mais acessível ao poder aquisitivo da população de baixa renda, mas com facilidade de deslocamento para áreas de concentração de oportunidades de trabalho. Concluindo, o *locus* possível de residência dos migrantes são os municípios mais afastados, com pequena oferta de empregos e possibilidade de deslocamentos pendulares pela presença da ferrovia, embora também precária face às demandas existentes. Em termos da tipologia, esses municípios correspondem ao conjunto de tipo operário tradicional.

**TABELA 1.21** – Municípios com Mais de 30% de Migrantes,  
Com Taxas de Crescimento, 1991 e 2000

Município	% migrantes		Taxas de crescimento	
	1991	2000	1980-91	1991-2000
Arujá	38,47	37,10	7,21	5,16
Barueri	38,97	32,46	5,14	5,31
Biritiba Mirim	31,42		2,65	3,36
Caieiras	32,85	37,21	4,08	6,90
Carapicuíba	30,90	30,36	3,92	2,19
Cotia	35,71	32,81	4,98	3,70
Embu	31,81		4,53	3,23
Embu Guaçu	34,51		5,08	5,13
Ferraz Vasconcelos	40,85	35,55	5,20	4,46
Francisco Morato	47,77	38,60	10,30	5,32
Franco da Rocha	33,42		4,85	2,64
Itapecerica da Serra		33,02	4,01	3,75
Itapevi	35,63	33,24	6,60	4,64
Itaquaquecetuba	47,59	39,03	7,68	5,75
Jandira	33,37	32,09	5,16	4,33

**TABELA 1.21** – Municípios com Mais de 30% de Migrantes,  
Com Taxas de Crescimento, 1991 e 2000 (continuação)

Município	% migrantes		Taxas de crescimento	
	1991	2000	1980-91	1991-2000
Mairiporã		30,03	3,44	4,65
Pirapora Bom Jesus	40,27	37,37	4,67	5,05
Poá	32,80		3,41	2,56
Rio Grande da Serra	32,74		3,68	2,42
Santana do Parnaíba	39,70	52,76	12,74	7,89
Suzano	32,62		4,20	4,13
Taboão da Serra	34,88		4,60	2,37
Vargem Grande	36,95	32,32	-	8,36

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 1991 e 2000

Analisando a Tabela 1.21, percebe-se que entre os 13 municípios que mantiveram a proporção de sua população migrante acima de 30% em 1991 e 2000. As taxas de crescimento demográfico se mantiveram altas. Como exceção, há Carapicuíba, que apesar de apresentar proporção de migrantes ligeiramente acima de 30% nas duas datas, tem taxas de crescimento relativamente menos elevadas que os outros municípios em epígrafe: 3,92% entre 1980 e 1991 e 2,19 entre 1991 e 2000.

Em 2000, muitos municípios que apresentavam proporção elevada de migrantes em 1991 viram este percentual diminuir. Observando a taxa de incremento demográfico destes municípios, percebe-se ligeira queda: é o caso de Embu, Franco da Rocha, Poá, Rio Grande da Serra e Taboão da Serra, cujas taxas, no intervalo 1991 -2000, desceram bastante em relação à anterior. As exceções foram Biritiba Mirim e Suzano.

De outro lado, alguns municípios que não apresentavam percentual de população migrante superior a 30% em 1991, vão mostrar este fenômeno no ano 2000: Itapecerica da Serra, que tem taxa de crescimento alta, mas diminuindo entre as duas décadas e Mairiporã, com taxa crescente no período.

Alguns municípios da metrópole vão apresentar altas taxas de crescimento anuais da população migrante recente entre as décadas de 80 e 90: Caieiras (8,39%), Cajamar (8,73%), Itapecerica da Serra (5,54), Mairiporã (5,25), Santana do Parnaíba (11,36) e Vargem Grande Paulista (6,76%).

Desta forma, percebe-se a migração como fator forte no crescimento de alguns municípios da periferia. Estes 13 municípios com forte proporção de migrantes em 2000 possuíam 34,30% dos migrantes que residem na periferia, sendo que representam apenas 26,13% da população desta periferia.

E as perguntas que se colocam são sobre a especificidade destes municípios, isto é, o por quê deles serem escolhidos como *locus* preferencial dos migrantes, e se os migrantes por tipos de municípios têm alguma especificidade. Para Mairiporã e Santana do Parnaíba, em particular, pode-se formular a hipótese da migração de população de renda média e alta. No primeiro município, em virtude da proliferação de chácaras e condomínios residenciais e, no caso de Santana do Parnaíba, pela expansão de um conjunto e condomínios de luxo, que se seguiram à instalação de Alphaville e Tamboré, atraindo profissionais liberais e empresários, conferindo um novo perfil à migração intra-metropolitana.

Recortando apenas o município pólo, observa-se que o volume de migrantes para o município da capital foi de 1.101.394 pessoas durante o período 1980-1991. Esta cifra representava 11,42% da população total do município em 1991.

Este mesmo volume para o período 1991-2000 foi de 1.202.220, representando 11,52% da população total no ano 2000.

Percebe-se assim que o volume de migrantes aumentou em mais de 100 mil pessoas. A taxa de crescimento da população migrante para o pólo foi de 0,98% ao ano entre as duas décadas, maior que a taxa da população não migrantes da capital.

A localização espacial dos migrantes difere por anel.

**TABELA 1.22** – Localização Espacial dos Migrantes na Capital da Metrópole, 2000

Anel	Migrantes (a)	População total (b)	a/b	% migrantes
Central	66.609	318.599	20,91	5,54
Interior	82.435	583.956	14,12	6,86
Intermediário	139.566	1.316.367	10,60	11,61
Exterior	309.068	3.212.970	9,62	25,71
Periférico	604.542	5.003.653	12,08	50,29
<b>Total MSP</b>	<b>1.202.220</b>	<b>10.435.545</b>	<b>11,52</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Censo Demográfico de 2000

O volume de migrantes é grande no anel periférico, onde também o volume populacional é elevado. Em termos relativos, entretanto, os locais com maior percentual de migrantes recentes no ano 2000 forma os anéis central e interior. As porcentagens de migrantes caem nos anéis intermediário e exterior, tornando a subir no anel periférico. A hipótese que se coloca é que os migrantes alocam-se no tecido urbano inicialmente nas áreas centrais, em cortiços, pensões e hotéis mais baratos; alguns, com o tempo, compram terreno e casas na periferia e em invasões.

Concluindo, existe certa especificidade entre os migrantes recentes que residem na metrópole. Os migrantes do *cluster* operário tradicional, justamente onde a proporção de migrantes na década é maior, são mais pretos e pardos, mais jovens, mais do sexo masculino que os migrantes de outros clusters. Além disso, têm escolaridade média mais baixa, embora seja neste *cluster* que se observou o maior ganho de escolaridade entre as duas datas. A renda média é ali, também, mais baixa e a que menos subiu entre 1991 e 2000.

Depreende-se, assim, que o espaço mais desprovido é o que recebe os migrantes mais pobres, num círculo perverso de localização dos menos qualificados e com maior proporção de jovens em áreas onde qualquer melhora, ainda que do ponto de vista físico-espacial, torna-se apenas uma remota possibilidade. Nesse sentido, o espaço atua reforçando a mobilidade social descendente e a chamada “mobilidade circular”, apresentada por alguns autores (PASTORE E HALLER, 1993) como a alternativa possível de mobilidade social, hoje, na sociedade brasileira, apresenta-se, na verdade, apenas para a minoria mais qualificada, com alguma chance de substituir aqueles trabalhadores que por morte, aposentadoria, promoção ou demissão, liberem alguma vaga no mercado de trabalho (veja-se também a respeito SCALON, 1999).

Em termos mais gerais, no âmbito de um país marcado pelos efeitos positivos e (mais fortemente) negativos da reestruturação produtiva, as perspectivas da mobilidade espacial ter como corolário a mobilidade social, não passam de meras conjecturas. Afinal, conforme Januzzi, a única mobilidade social possível hoje, no Brasil, é a mobilidade circular,

“cujos efeitos finais sobre a mobilidade ascendente são muito menores que os da mobilidade estrutural. Além disso, a própria mobilidade circular ascendente está restrita a segmentos de trabalhadores muito específicos, de pessoas mais qualificadas, que só podem ascender pelo descenso de outros menos qualificados.” (2000, p. 30)

Esse processo atinge a todos, independentemente da origem, situação ocupacional e qualificação profissional. No caso dos migrantes, entretanto, as chances de mobilidade social restringem-se a uma parcela ainda menor e mais restrita da população, o que os coloca frente a uma situação de imobilidade ou mesmo de mobilidade descendente, contrariando as expectativas que os moveram a mudar de cidade, município e/ou de região, em busca de novas oportunidades já quase inexistentes na grande metrópole nacional.

## Referências Bibliográficas

BAENINGER, R. “São Paulo no contexto dos movimentos migratórios interestaduais”. In HOGAN, D.J. (Org.). *Migração e Ambiente em São Paulo: aspectos relevantes da dinâmica recente*. Campinas: NEPO/ UNICAMP, pp. 127-169, 2000.

BAENINGER, R. *Interiorização da migração em São Paulo: novas territorialidades e novos desafios*. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de estudos Populacionais ABEP. Caxambu, 20 a 24 de setembro de 2004. CD ROM.

BÓGUS, L. & PASTERNAK, S. “Como anda São Paulo”. In *Cadernos Metrópole nº especial*. São Paulo, Ed. EDUC, 2004.

LENCIONI, S. “Cisão territorial da indústria e integração regional no Estado de São Paulo”. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO C. A. e GALVÃO A. C. (orgs.). *Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões. O desafio urbano-regional*. São Paulo: pp. 465-475, Editora Unesp 2003.

JANNUZZI, P.M. *Migração e mobilidade social: migrantes no mercado de trabalho paulista*. Campinas: Autores Associados, 2000.

MEYER, R. M. P., GRONSTEIN, M. e BIDERMAN, C. *São Paulo Metrópole*. São Paulo: EDUSP/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

PASTERNAK, S. & BÓGUS, L. São Paulo como Patchwork: unindo fragmentos da cidade segregada. In Bógus, L.M. & Ribeiro, L.C.Q. (orgs.) *Cadernos Metrópole*, n. 1. São Paulo: Educ. pp. 43-98, 1998.

PASTORE, J. e HALLER, A. O que está acontecendo com a mobilidade social no Brasil? In Albuquerque, R. e Velloso, J.P.R. (orgs.) *Pobreza e Mobilidade Social*. São Paulo: Nobel, pp.25-52, 1993.

PERILLO, S. Vinte anos de migração no Estado de São Paulo: uma análise do período de 1980-2000. XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Ouro Preto: novembro de 2002. CD ROM.

RIBEIRO, L.C.Q. *Metrópole, Desigualdade Sócio-espacial e Governança Urbana*: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. Projeto de pesquisa, Observatório das Metrópoles/ PRONEX/CNPq. 1998

SCALON, M.C. *Mobilidade Social no Brasil: padrões e tendências*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Revan, 1999.

SHIFFER, S.R. A dinâmica Urbana e Socioeconômica da Região Metropolitana de São Paulo: 1975-1995.  
In SCHIFFER, S.R. (org.) *Globalização e Estrutura Urbana*. São Paulo, Hucitec e FAPESP, 2004.

TORRES, H. da G. Fronteira paulistana. Trabalho apresentado no *XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais ABEP*. Caxambu: 20 a 24 de setembro de 2004. CD ROM.

# capítulo 2

## **2. Renda e Ocupação na Metrópole de São Paulo**

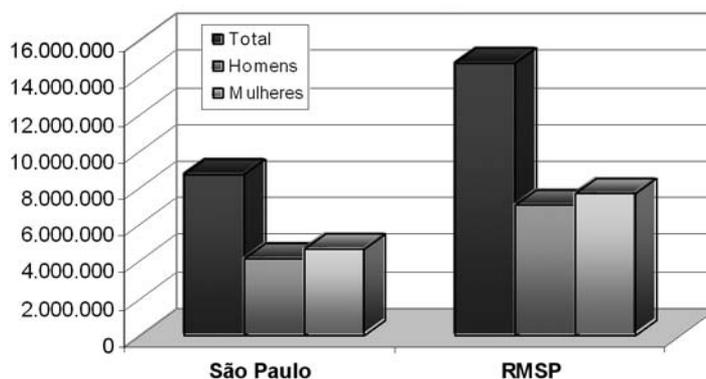
Este capítulo tem como objetivo principal traçar o perfil da população da Região Metropolitana de São Paulo quanto à renda e à ocupação. Esta análise foi desenvolvida considerando um sistema hierárquico definido a partir da combinação das seguintes variáveis: renda, ocupação e escolaridade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Essa combinação socioocupacional resultou em categorias que foram agrupadas de acordo com algumas características comuns (CATs). Ou seja, o texto identifica esse perfil da população da RMSP através da leitura dos dados relativos à renda e ao trabalho sem perder de vista a classificação ocupacional.

Inicialmente serão analisadas as taxas de atividade na RMS, ou seja, os dados referentes à População Economicamente Ativa (PEA) em relação àquela em Idade Ativa (PIA), como forma de identificar a participação das pessoas no mercado de trabalho. No item seguinte será feita a análise dos indicadores relativos à taxa de ocupação, possibilitando a identificação do percentual da PEA que se encontra ocupada. E também será feita a análise do grau de formalização dessa população ocupada. Na seqüência, será feita uma análise da renda do chefe de família e também da renda familiar. Na primeira, serão comparados os valores recebidos pelos trabalhadores e na segunda, além das informações acerca da renda familiar, também será analisada a apropriação dessa renda, como forma de verificar a concentração dos segmentos de indigentes e de pobres em cada um dos tipos de municípios.

## 2.1. Taxa de Atividade

Os indicadores relativos à taxa de ocupação e o percentual da população economicamente ativa (PEA) indicam que em 2000, a população em idade ativa (PIA) na Região Metropolitana de São Paulo (Gráfico 2.1) era de 14,8 milhões de pessoas, sendo que mais de 8,5 milhões delas viviam na cidade de São Paulo, equivalendo a quase 60% do total da população da metrópole.

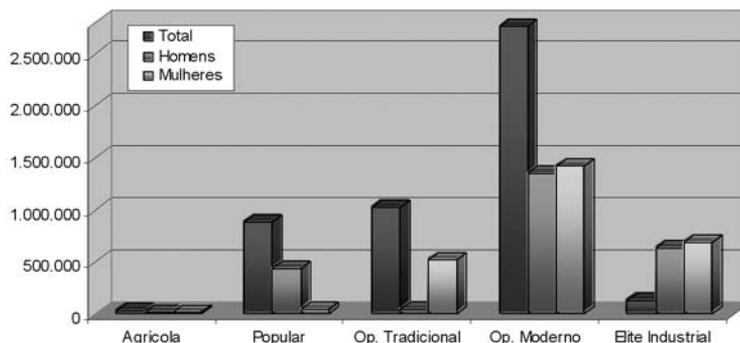
**GRÁFICO 2.1** – População em Idade Ativa – 2000



Fonte: IBGE

Quando são agrupados os municípios por inserção ocupacional, é possível observar no Gráfico 2.2 que em 2000, o grupo operário moderno encontrava-se em primeiro lugar na parcela da população em idade ativa, sendo seguido pelo grupo operário tradicional (1.026.064 hab) e pelo grupo popular (887.529 hab).

**GRÁFICO 2.2 – População em Idade Ativa – 2000**



Fonte: IBGE

Os indicadores relativos à população economicamente ativa (Tabela 2.1) indicam que em 2000, na RMSP, existiam quase 9 milhões de pessoas ocupadas, sendo que mais de 5 milhões delas viviam na cidade de São Paulo, o que também equivale a quase 60% do total da população da metrópole. Assim como acontece na População em Idade Ativa, observa-se que também entre a População Economicamente Ativa o grupo operário moderno encontra-se em primeiro lugar na metrópole, e nesse caso, o segundo lugar fica com a elite industrial.

**TABELA 2.1 – Região Metropolitana de São Paulo – População Economicamente Ativa – 2000**

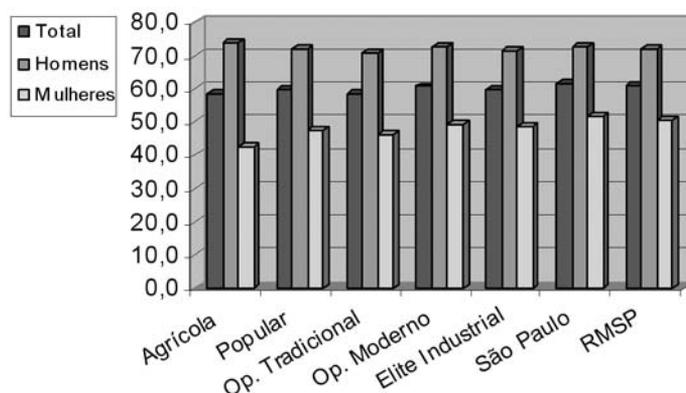
	Total	Homens	Mulheres
Agrícola	18.288	11.748	6.541
Popular	526.954	314.755	212.199
Op. Tradicional	600.209	360.775	239.434
Op. Moderno	1.679.534	980.839	698.696
Elite Industrial	787.286	454.307	332.979
São Paulo	5.347.948	2.967.802	2.380.146
RMSP	8.960.219	5.090.225	3.869.994

Fonte: IBGE

A taxa de atividade (Gráfico 2.3) – [população economicamente ativa (pessoas ocupadas ou desempregadas) em relação àquela em idade ativa] – na região como um todo, corresponde a 60,7%, o que equivale dizer que a cada dez pessoas em idade ativa (maiores

de 14 anos), seis encontram-se no mercado de trabalho, como ocupadas ou desempregadas. Mas há grandes diferenciais quando são analisados os agregados dos municípios, tanto no que se refere ao tipo de município quanto à variável sexo.

**GRÁFICO 2.3 – Taxa de Atividade – 2000**



Fonte: IBGE

Quanto aos tipos por classificação socioocupacional, observa-se que a taxa de atividade é maior no operário moderno (taxa de 60,6%), sendo inferior naqueles sob o tipo operário tradicional. E, em uma análise da taxa de atividade por sexo, observa-se que também se mantém o alto patamar desse indicador nos municípios classificados como operário moderno: 72,8% dos homens em idade ativa ali residentes encontravam-se economicamente ativos. Já entre as mulheres que residiam nessas mesmas localidades, apenas 49,1% encontravam-se ocupadas ou desempregadas. Mas, embora bem inferior ao indicador masculino, essa é a maior taxa de atividade entre as residentes nos demais grupos de municípios. Chama a atenção, entretanto, a baixa taxa de atividade das mulheres nos municípios agrícolas (42,7%), enquanto para os homens dessa categoria, a taxa equivale a 74,1%, a maior de todos os grupos.

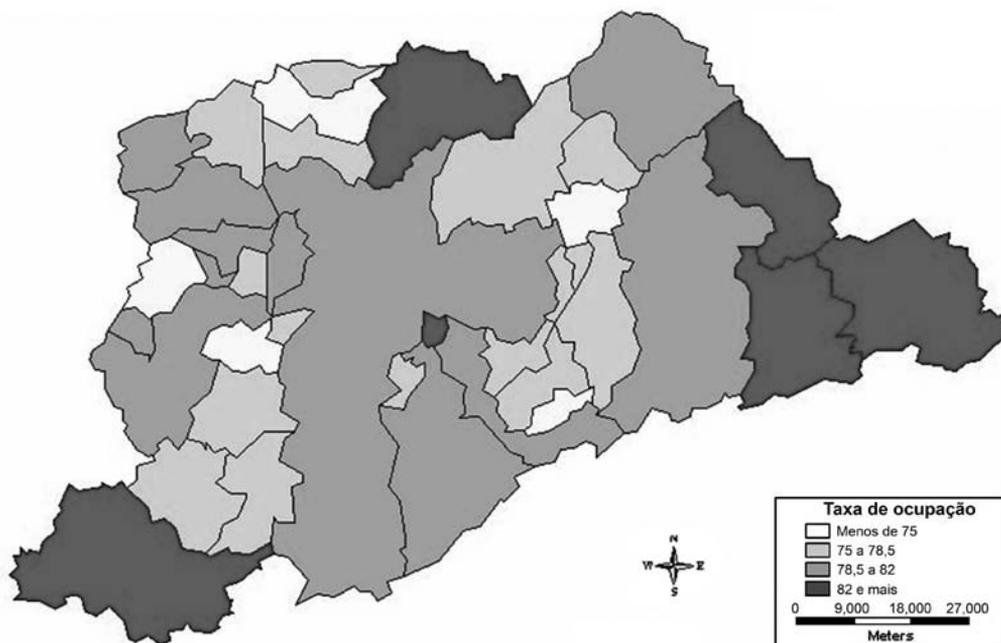
Esses diferenciais indicam que não é possível associar o dinamismo da atividade econômica com a taxa de atividade, especialmente ao se levar em conta a variável gênero. Quando se analisam as taxas de atividade para os municípios classificados como elite industrial, observa-se que, para os homens aí residentes, esse indicador é inferior ao observado entre aqueles que residem em municípios de tipo popular.

## 2.2. Taxa de Ocupação

Na etapa anterior foi descrito rapidamente como se diferencia a participação de pessoas no mercado de trabalho por tipos de município e sexo para a RMSP. Na seqüência, serão analisados os indicadores relativos à taxa de ocupação, ou seja, o percentual da população economicamente ativa que se encontra ocupada ou desocupada.

Verifica-se que na RMSP, 80% das pessoas em atividade encontravam-se ocupadas em 2000, significando que 20% estavam desocupadas. Já no município de São Paulo, a taxa de ocupação era mais elevada que a média da região (81,8%), sendo superada apenas pelos municípios de São Caetano (elite industrial), três pequenos municípios (Juquitiba, Mairiporã e Guararema) de tipo popular e pelos dois municípios que compõem a categoria agrícola, onde se encontra aquele com maior taxa de ocupação (87,3%), em razão de elevadas taxas tanto para a população masculina – a maior dentre todas (91,6%) – como para a feminina (79,6%), inferior apenas a das residentes no município de São Caetano (Figura 2.4).

**FIGURA 2.1** – Taxa de Ocupação por Município – 2000



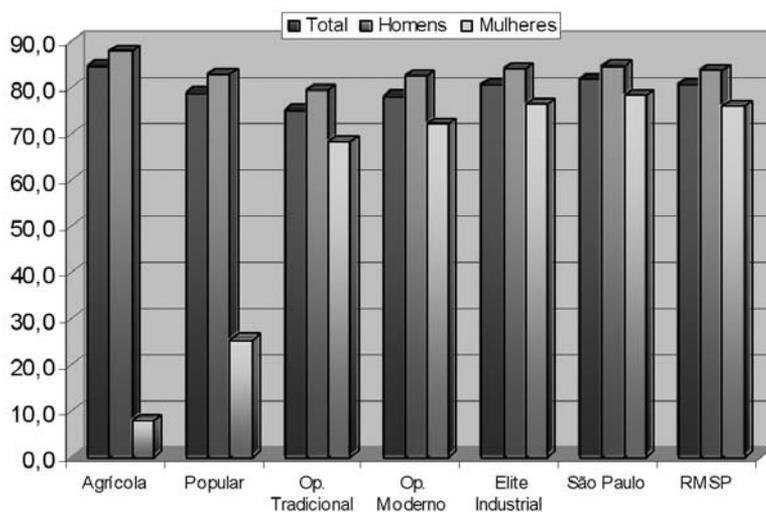
Fonte: IBGE

Conforme se analisou anteriormente, esse grupo de municípios é o que apresenta menor taxa de participação (PEA/PIA), ou seja, maior percentual de inatividade, associado à maior incidência de desemprego, o que demonstra que o desemprego nesse caso não decorre da intensa participação no mercado de trabalho, mas, muito possivelmente, da escassez de oportunidades de trabalho no período analisado. Em outros termos, a parcela da população que compõe a força de trabalho é pequena quando comparada aos demais municípios e mesmo assim, aqueles que procuram trabalho têm menor chance de encontrá-lo que os residentes nos demais municípios.

Mais adiante no texto, serão analisadas as condições de inserção dessa população, a fim de identificar os diferenciais observados para o tipo de ocupação exercida (grau de formalização e nível de renda).

Como pode ser observado no Gráfico 2.4, a taxa de ocupação por classificação socioocupacional mais elevada encontra-se nos municípios do tipo agrícola (84,6%) e em seguida vem o município pólo (81,8%). Não há grandes discrepâncias nos demais, sendo que a menor taxa de ocupação, ou, inversamente, a maior taxa de desocupação, é a dos municípios que compõem o tipo operário tradicional. Nestes, a cada quatro pessoas economicamente ativas, uma encontra-se desocupada.

**GRÁFICO 2.4** – Taxa de Ocupação por Classificação Socioocupacional – 2000

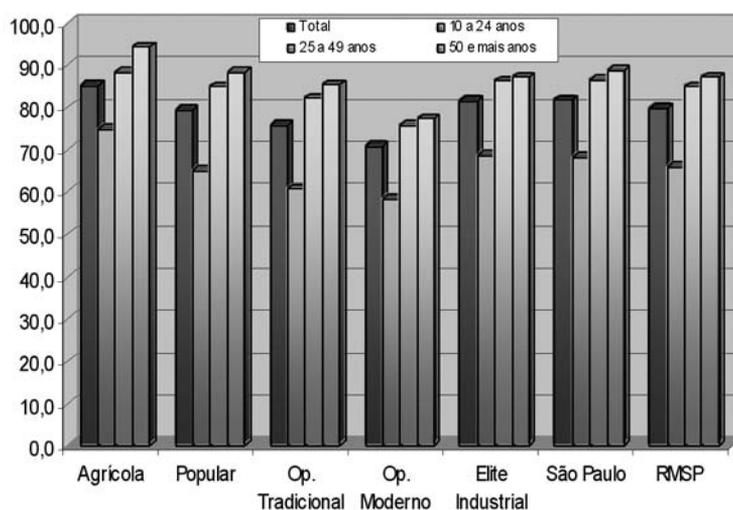


Fonte: IBGE

Para que não se tenha uma conclusão precipitada a respeito da situação em termos de renda e trabalho por tipo de município, faz-se também necessário qualificar o tipo de ocupação e a renda em cada um dos grupos, o que virá após a análise das variáveis – renda familiar e grau de formalização do trabalho exercido. Isso se justifica, uma vez que, embora com maior taxa de desocupação e menor atividade, a qualidade de postos de trabalho ocupados pelos residentes neste tipo de município (operário tradicional) ainda pode ser superior ao dos demais tipos, especialmente se comparados aos tipos agrícola e popular.

Comparando-se homens e mulheres, nota-se que o diferencial em termos de taxa de ocupação é superior entre as mulheres (Gráfico 2.4). A maior taxa de ocupação feminina é observada para o tipo elite industrial (76,4%), mais que dez pontos percentuais superior à encontrada nos municípios de tipo operário tradicional (68,1%). Não há possibilidade de verificar se isso decorre de um tipo de arranjo familiar e de trabalho típico em cada um desses grupos de municípios, mas poder-se-ia aventar a hipótese de que, nos municípios de tipo agrícola, o exercício da atividade seja de caráter familiar, uma vez que a atividade agrícola ali predominante não é a da grande empresa agrícola, mas das pequenas unidades de produção. Já nos municípios componentes do tipo operário tradicional, poder-se-ia supor um arranjo familiar mais típico de regiões industriais, pois grande parte dos trabalhadores absorvidos pela indústria é composta pela população masculina.

**GRÁFICO 2.5 – Taxa de Ocupação por Faixa Etária – 2000**

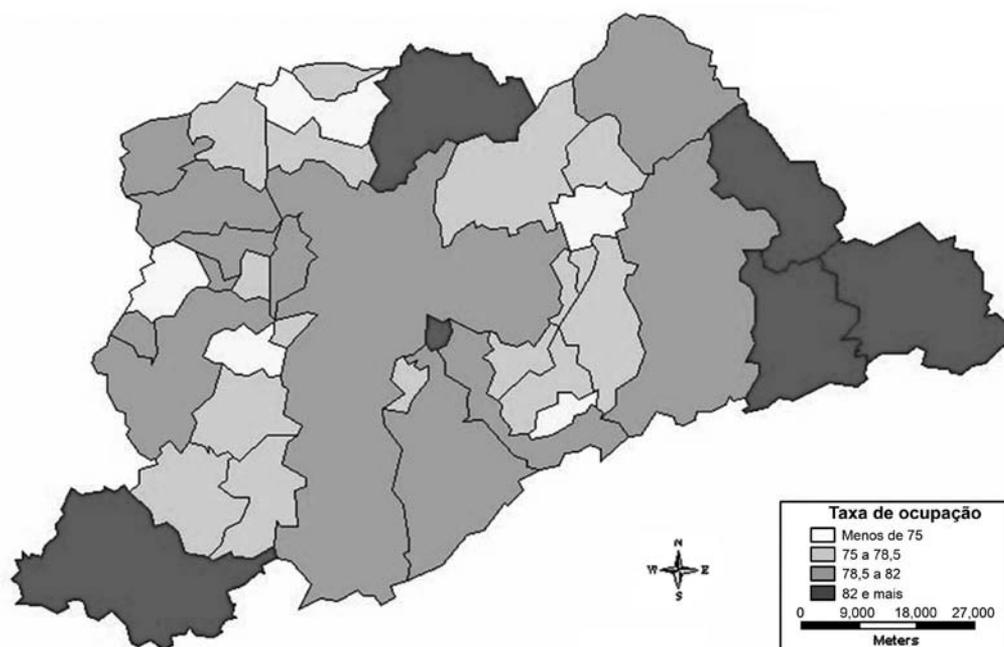


Fonte: IBGE

Outra variável relevante para identificar os diferenciais em termos de perfil de ocupação por tipos de município é a relativa à idade. Para a RMSP (Gráfico 2.5), destaca-se a princípio o enorme diferencial em termos de taxa de ocupação segundo a idade: para os mais jovens (10 a 24 anos), ela fica em torno de 66%, elevando-se para 85% entre aqueles de 25 a 49 anos e ainda mais para a população de 50 anos e mais (87%).

No município pólo, as taxas de ocupação superam a média da região em todas as faixas etárias. Mas é novamente nos municípios agrícolas que se observam os maiores patamares, com especial destaque para a população jovem, cuja taxa de ocupação chega a atingir, em Salesópolis, 77% (Figura 2.2), índice bastante superior ao encontrado, especialmente, nos municípios que compõem os tipos operários – a título de exemplo, em Mauá, município operário moderno, a taxa de ocupação dos jovens é de 61%. Há, entretanto, um destaque para a elevada taxa observada para os jovens residentes no município de São Caetano do Sul (74%).

**FIGURA 2.2 – Taxa de Ocupação por Município – 2000**

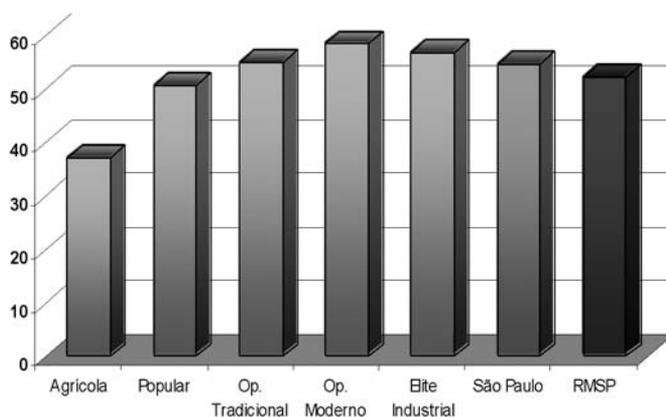


Fonte: IBGE

Também entre os mais velhos, observam-se grandes distâncias em termos de ocupação quando se comparam os municípios da Região Metropolitana de São Paulo (Figura 2.2). As maiores taxas encontram-se em municípios agrícolas ou populares, tais como Salesópolis (96%), no primeiro tipo, e Vargem Grande Paulista (93%), no grupo popular. E as mais baixas taxas de ocupação desse grupo etário mais uma vez são registradas para os municípios de tipo operário tradicional, como Franco da Rocha (78,7%).

Quanto ao grau de formalização da população ocupada por tipo de município (Gráfico 2.6), pode-se constatar que nos municípios agrícolas encontra-se o menor percentual de ocupados no setor formal: 37,1%, enquanto na RMSP, esse percentual atinge 55,2%.

**GRÁFICO 2.6** – Percentual de Ocupados com Vínculo de Trabalho Formal no Total dos Ocupados – 2000



Fonte: IBGE

É no tipo operário moderno que essa taxa atinge o maior valor (58,5% para o agregado dos municípios), com destaque para os municípios de Cajamar e Carapicuíba, que apresentam os maiores percentuais de formalização (63,1% e 61,2%, respectivamente), superiores até aos do ABC Paulista, como Santo André e São Bernardo do Campo, que compõem o tipo elite industrial.

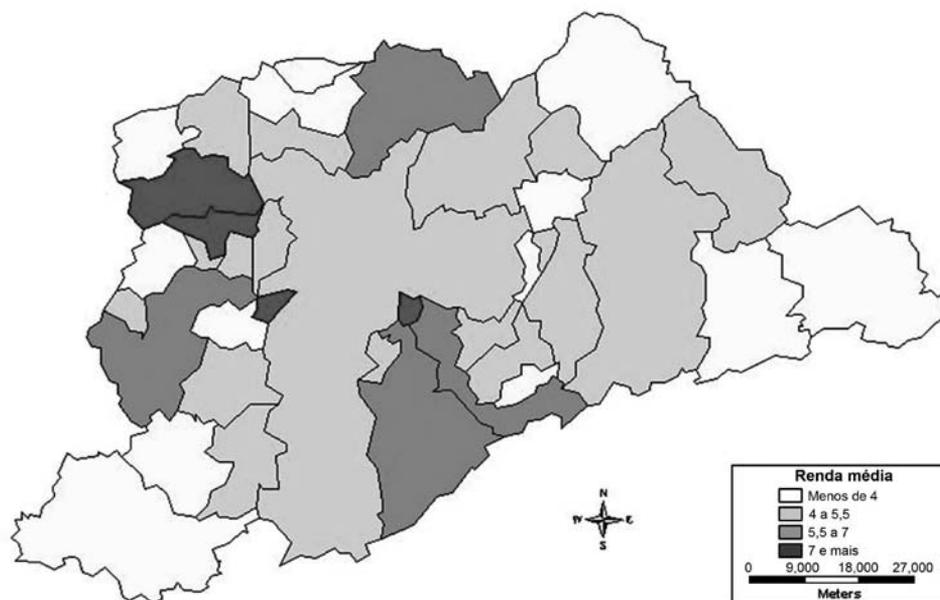
No tipo popular, cerca de metade dos ocupados tem vínculo formal de trabalho. É importante destacar, portanto, que nos tipos em que há maior taxa de ocupação e atividade (agrícola e popular), encontram-se, no sentido oposto, menor grau de formalização do trabalho.

## 2.3. Rendimentos

A análise de renda se distribui em duas partes. Na primeira, serão comparados os valores recebidos pelos trabalhadores, o que complementa a análise anterior, que trata da situação ocupacional dos moradores da RMSP, por tipo de município. Na segunda serão analisadas as informações acerca da renda familiar e apropriação de renda, com especial ênfase para os segmentos de indigentes e pobres, verificando-se a concentração desses segmentos em cada um dos tipos de municípios.

No interior da RMSP, o rendimento médio no trabalho principal, medido em salários mínimos, revela grande desigualdade (Figura 2.3). No município de São Paulo, os trabalhadores recebem, em média, 7,7 salários mínimos, mas esse não é o maior valor observado.

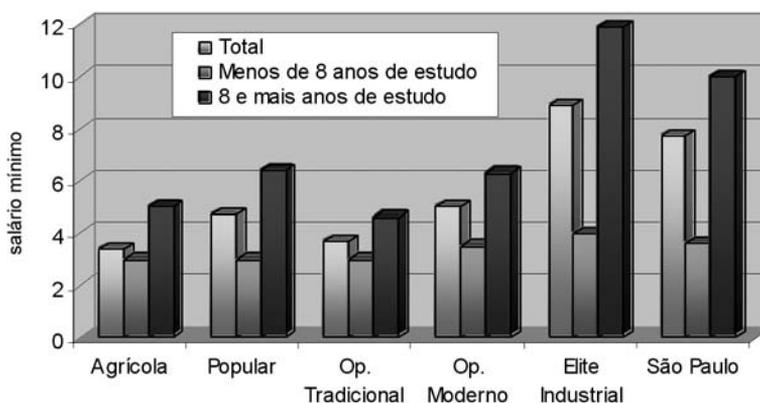
**FIGURA 2.3** – Renda Média no Trabalho Principal por Município (em SM) – 2000



Em municípios como Santana do Parnaíba e São Caetano do Sul, que se classificam em elite industrial, o rendimento médio no trabalho é maior com valores médios correspondentes a 12 e 9,8 salários mínimos (sm), respectivamente. Logo abaixo na escala de valores, aparece Barueri (operário moderno, com 7,5 sm), em seguida, os demais

municípios da elite industrial, como São Bernardo do Campo e Santo André, com 6,9 e 6,6 sm (Figura 2.3). Importante ressaltar que Barueri incorpora Alphaville, condomínio de alto padrão residencial, portanto, o elevado rendimento médio pode encobrir grandes diferenciais no interior desse município.

**GRÁFICO 2.7 – Renda Média e Grau de Escolaridade – 2000**



Fonte: IBGE

Quando se desagregam as informações segundo grau de escolaridade, observa-se esse diferencial de forma mais clara: para os que têm oito ou mais anos de estudo, o rendimento médio equivale a 10 sm, montante bastante superior ao dos demais trabalhadores desse tipo de município, que recebem em torno de 5 a 6 sm (Gráfico 2.7). Para os menos escolarizados, em Barueri, o rendimento médio reduz-se para 3,4 sm, valor bastante próximo ao recebido pelos trabalhadores dos demais municípios que compõem o grupo operário moderno. Assim, pode-se concluir que a média mais elevada nesse município deve estar fortemente associada ao perfil de moradores que recebeu ao longo das últimas décadas, trabalhadores mais qualificados que, em geral, exercem o trabalho em outros municípios da região metropolitana de São Paulo, fenômeno analisado em diversos estudos sobre o novo padrão de segregação socioespacial na metrópole paulista.

No tipo operário moderno, os rendimentos obtidos no trabalho oscilam entre 4 e 6 salários mínimos, com destaque para Osasco (5,3 sm), no extremo superior, e Mauá, Carapicuíba e Diadema, com 4,2 sm, no extremo inferior.

Já nos municípios que compõem o tipo operário tradicional, os rendimentos ficam em torno de 3 a 4 salários mínimos, sendo que apenas dois municípios (Jandira e Poá)

excedem o valor de 4 sm. Entre os que apresentam os menores rendimentos no interior desse tipo, estão Francisco Morato (3,1 sm) e Rio Grande da Serra (3,2 sm).

No tipo popular, grande parte dos rendimentos também fica em torno de 3 a 4 salários mínimos, com quatro exceções: Cotia (6,2 sm), Mairiporã (5,7 sm), Moji das Cruzes (5,4 sm) e Arujá (5,3 sm). Muito possivelmente essas discrepâncias estejam associadas ao fenômeno dos condomínios residenciais construídos ao longo da última década nessas localidades, especialmente em Arujá (a leste da capital) e Cotia (oeste), onde se localiza a Granja Viana, um conjunto de condomínios horizontais que se expandiu enormemente nos últimos dez anos.

**TABELA 2.2** – Região Metropolitana de São Paulo – Classe de Renda Mensal do Responsável em Salário Mínimo – 2000

	Total	até 2 sm		mais de 2 a 5 sm		mais de 5 a 10 sm		acima de 10 sm	
		NA	%	NA	%	NA	%	NA	%
<b>Agrícola</b>	11.082	5.479	49,4	3.389	30,6	149	1,3	724	6,5
<b>Popular</b>	309.791	117.362	37,9	103.853	33,5	55.296	17,8	33.279	10,7
<b>Op. Tradicional</b>	353.163	143.061	40,5	137.816	39,0	54.818	15,5	17.468	4,9
<b>Op. Moderno</b>	971.986	31.781	3,3	354.164	36,4	201.717	20,7	98.295	10,1
<b>Elite Industrial</b>	467.888	117.602	25,1	13.526	2,89	116.442	24,9	98.584	21,1
<b>São Paulo</b>	3.131.389	852.852	27,2	953.284	30,4	659.994	21,1	665.259	21,2
<b>RMSP</b>	5.245.298	1.554.166	29,6	1.687.766	32,2	1.089.758	20,8	913.609	17,4

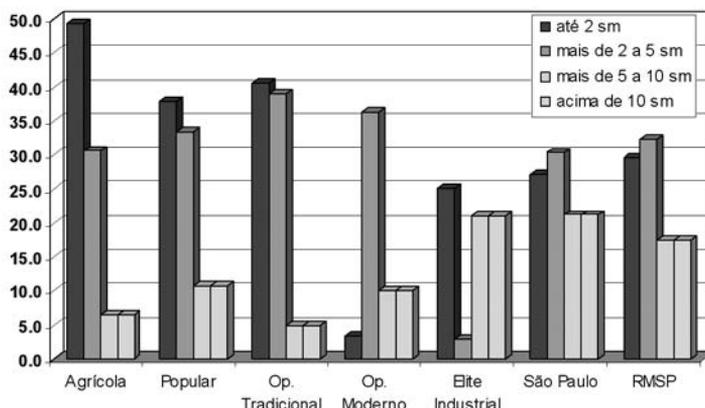
Fonte: IBGE

Observa-se na Tabela 2.2 que os dados de distribuição do rendimento do responsável pelo domicílio mostram que na RMSP 29,6% recebem até dois salários mínimos. No município de São Paulo, esse percentual é pouca coisa inferior (27,2%). Por tipo de município, nota-se que a pior distribuição de rendimentos situa-se no tipo agrícola – quase metade dos responsáveis pelo domicílio aí residentes recebe até 2 salários mínimos.

Na seqüência, encontram-se os municípios de tipo operário tradicional, onde 40,5% dos responsáveis estão nessa faixa de rendimento (Tabela 2.2), percentual pouco superior ao encontrado para os municípios de tipo popular (37,9%). Comparando-se esses dois tipos, observa-se também o diferencial em termos dos percentuais encontrados na faixa mais elevada de rendimento (acima de 10 salários mínimos). No popular, 10,7% dos responsáveis

recebem rendimentos superiores a tal valor (percentual superior até ao encontrado entre os do tipo operário moderno), enquanto no operário tradicional, apenas 4,9%.

**GRÁFICO 2.8** – Classe de Renda Mensal do Responsável em Salário Mínimo – 2000



Fonte: IBGE

Entretanto, nos municípios de tipo popular, observam-se grandes disparidades internas: há municípios em que mais da metade dos responsáveis recebem até 2 salários mínimos, como Juquitiba e São Lourenço da Serra. Mas há também aqueles que apresentam percentuais bastante próximos a 30%, como Mairiporã e Moji das Cruzes que, por outro lado, registram elevado percentual de responsáveis recebendo mais de 10 salários mínimos (Gráfico 2.8).

Já no tipo operário tradicional e mesmo no operário moderno, os percentuais são mais próximos, ou seja, existe maior homogeneidade em termos distributivos no interior do tipo analisado. No primeiro, os percentuais na faixa de renda inferior oscilam de 34% (Jandira) a 46% (Francisco Morato). No operário moderno, o leque é ainda mais fechado, de 31% (Osasco) a 36% (Cajamar).

No tipo elite industrial, volta-se a observar maior heterogeneidade entre os municípios que o compõem, ou seja, tem melhor distribuição de rendimento dos responsáveis pelo domicílio. Santana de Parnaíba é o município que apresenta maior percentual de responsáveis com rendimento na faixa inferior (35%), patamar próximo ao encontrado para o tipo operário moderno. Mas há, no outro extremo, São Caetano do Sul, com apenas

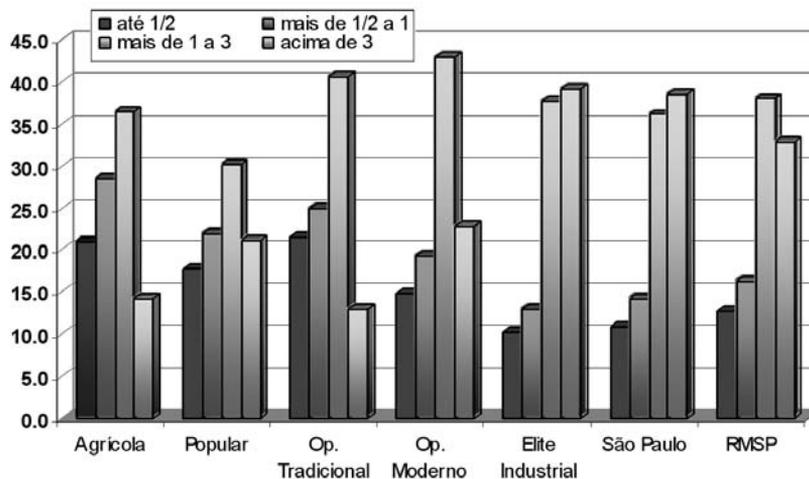
16,6% dos responsáveis nessa situação, ao passo que 31,3% dos responsáveis por domicílio aí residentes recebem mais de 10 salários mínimos.

## 2.4. Rendimento Médio Per Capita

Ainda que bastante associados, os rendimentos dos responsáveis e o familiar *per capita* podem apresentar diferenças em razão de fatores demográficos (maior ou menor número de filhos e/ou dependentes na família), arranjos familiares (casais com filhos, famílias monoparentais) e rendimentos advindos de outras fontes que não o trabalho (como aposentadoria, aluguéis e outras rendas).

Não se pode dizer que uma medida é mais adequada que a outra, mas apenas que cada uma possibilita um recorte de análise. As faixas de renda utilizadas para a análise de rendimento familiar *per capita* são distintas daquelas dos rendimentos dos responsáveis, porque aqui se procura avaliar a disponibilidade de renda para cada membro da família.

**FIGURA 2.4** – Classe de Renda Mensal do Responsável em Salário Mínimo – 2000



Fonte: IBGE

Na RMSP, do total de famílias, 12,8% recebem até meio salário mínimo *per capita* (Figura 2.4), se somados àqueles que recebem de meio a um salário mínimo, esse percentual

atinge cerca de 30%. Outros 38% das famílias recebem de 1 a 3 salários mínimos *per capita* e os 33% restantes recebem mais de 3 salários mínimos.

Analisando-se por tipo de município, observa-se que há grandes disparidades no que diz respeito à apropriação da renda pelas famílias residentes na região. Nos municípios classificados como agrícola, 21% das famílias recebe até meio salário mínimo *per capita*. No tipo operário tradicional, a proporção de famílias com até meio salário mínimo de renda *per capita* também atinge 21%. Mas, são evidentes as diferenças quando os municípios são analisados separadamente. Em Francisco Morato, Itapevi e Itaquaquecetuba, mais da metade das famílias residentes têm um nível de rendimento de até 1 sm, sendo que aproximadamente 25% no limite inferior da distribuição (até meio salário mínimo *per capita*). Entre os municípios com menor concentração de famílias nessa faixa de renda, está Pirapora do Bom Jesus (Tabela 2.3).

**TABELA 2.3** – Municípios da RMSP – População por Faixa de Renda Familiar *per capita* – 2000

Tipologia	Município	Número de famílias por faixas de renda familiar <i>per capita</i>				
		Total	até 1/2	mais de 1/2 a 1	mais de 1 a 3	acima de 3
AGRÍCOLA	Biritiba-Mirim	6.843	1.451	1.888	2.561	943
	Salesópolis	4.215	866	1.256	1.462	631
	Arujá	16.086	2.980	3.617	6.079	3.410
	Cotia	41.802	6.249	8.813	16.752	9.988
	Embu-Guaçu	15.411	2.909	3.526	6.416	2.560
	Guararema	6.315	1.192	1.595	2.246	1.282
	Itapecerica da Serra	35.545	6.874	8.935	14.607	5.129
	Juquitiba	7.194	1.903	2.069	2.454	768
POPULAR	Mairiporã	16.900	2.763	3.536	6.543	4.058
	Moji das Cruzes	95.101	15.469	18.411	35.878	25.343
	São Lourenço da Serra	3.389	948	833	1.156	452
	Suzano	63.046	12.520	14.850	24.986	10.690
	Vargem Grande Paulista	8.953	1.354	2.003	3.902	1.694
	Embu	55.652	10.248	12.345	25.106	7.953
	Ferraz de Vasconcelos	38.714	8.043	9.958	15.963	4.750
	Francisco Morato	35.526	9.569	10.101	12.654	3.202

**TABELA 2.3** – Municípios da RMSP – População por Faixa de Renda Familiar *per capita* – 2000 (continuação)

Tipologia	Município	Número de famílias por faixas de renda familiar per capita				
		Total	até 1/2	mais de 1/2 a 1	mais de 1 a 3	acima de 3
OP.TRADICIONAL	Franco da Rocha	27.889	5.376	6.548	11.957	4.008
	Itapevi	44.045	10.874	11.526	16.651	4.994
	Itaquaquecetuba	72.777	17.974	19.868	27.898	7.037
	Jandira	25.365	3.904	5.385	11.757	4.319
	Pirapora do Bom Jesus	3.445	782	958	1.225	480
	Poá	27.046	4.655	5.593	11.216	5.582
	Rio Grande da Serra	10.264	2.334	2.748	4.053	1.129
	Santa Isabel	12.503	2.180	3.010	5.116	2.197
	Barueri	57.931	9.034	12.058	24.793	12.046
	Caieiras	19.835	2.751	4.088	8.587	4.409
	Cajamar	14.255	2.593	3.271	5.842	2.549
	Carapicuíba	95.374	15.516	19.400	43.665	16.793
	Diadema	102.433	15.273	20.688	45.909	20.563
	Guarulhos	304.122	47.535	58.629	125.628	72.330
OP. MODERNO	Mauá	102.997	16.963	21.666	45.698	18.670
	Osasco	190.043	23.012	33.179	80.244	53.608
	Ribeirão Pires	29.716	4.018	4.960	13.127	7.611
	Taboão da Serra	55.309	7.696	10.076	24.034	13.503
	Santana de Parnaíba	20.032	3.828	3.881	6.507	5.816
ELITE INDUSTRIAL	Santo André	195.912	19.415	25.024	77.382	74.091
	São Bernardo do Campo	206.676	23.412	28.535	77.621	77.108
	São Caetano do Sul	45.236	1.461	3.089	14.814	25.872
<b>SÃO PAULO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>3.131.269</b>	<b>342.913</b>	<b>448.908</b>	<b>1.131.135</b>	<b>1.208.313</b>
<b>RMSP</b>	<b>TOTAL</b>	<b>5.245.166</b>	<b>668,84</b>	<b>856,824</b>	<b>1.993.624</b>	<b>1.725.881</b>

Fonte: IBGE

Nos municípios de tipo popular, há cerca de 18% das famílias vivendo com esse nível de renda (até meio salário mínimo *per capita*) (Figura 2.4). No interior do grupo popular, destacam-se entre os que apresentam maior quantidade de famílias pobres, os municípios de Jujutiba e São Lourenço da Serra – quase 30% das famílias recebem até 1/2 sm *per capita*. No outro extremo, renda *per capita* acima de 3 salários mínimos, encontram-se elevadas proporções para os municípios de Cotia (23,9%), Moji das Cruzes (26,6%) e Mairiporã (24%), os mesmos que apresentam melhores condições de trabalho como mencionado anteriormente.

O município de São Paulo e os da elite industrial têm a menor concentração de famílias nessa faixa de renda familiar *per capita*: menos de um quarto delas vivem com menos de um salário mínimo *per capita*. Os municípios de São Caetano do Sul e Santo André, na elite industrial, são os que apresentam menor percentual de pessoas vivendo com menos de meio salário mínimo *per capita*, com 3,2% e 9,9%, respectivamente. Em São Caetano, mais da metade da população (57,2%) recebe mais de 3 salários mínimos *per capita*. Mais uma vez, Santana do Parnaíba destaca-se por ter grande concentração de pessoas vivendo com menos de meio salário mínimo *per capita* – 19%, próximo ao de municípios dos tipos operário tradicional e popular e, também, elevado percentual na faixa superior, o que denota pior distribuição de renda nessa localidade.

Os municípios que compõem o tipo operário moderno ficam em uma situação mais favorável que o tipo operário tradicional, mas inferior ao desses dois tipos citados acima. Cerca de um terço das famílias ali residentes têm renda *per capita* inferior a um salário mínimo. Esse é o grupo de municípios mais homogêneo internamente: todos os municípios apresentam situação semelhante em termos de renda familiar, não havendo situações muito díspares.

Portanto, os indicadores aqui analisados indicam que as maiores taxas de atividade estão nos municípios que pertencem à categoria operário moderno, enquanto a maior taxa de ocupação, ou seja, o maior percentual da população economicamente ativa que está ocupada se encontra na categoria agrícola, mais especificamente, em Salesópolis e Biritiba Mirim, com 87,3% e 83%, respectivamente.

Quanto ao rendimento dos responsáveis pelo domicílio foi possível observar que 31,3% dos residentes em São Caetano do Sul recebiam, em 2000, mais de 10 salários mínimos. Esse município apresentava os melhores indicadores tanto em termos de trabalho como em termos de rendimento a ele associados. Ainda pode ser observado que nesse município mais da metade da população (57,2%) recebe mais de 3 salários mínimos *per capita* e, junto com Santo André ele foi o que apresentou o menor percentual de pessoas que com menos de meio salário mínimo *per capita*.

Santana do Parnaíba foi o município que apresentou a pior distribuição de renda com uma grande concentração de pessoas vivendo com menos de meio salário mínimo *per capita* – 19% e com uma elevada porcentagem de pessoas na faixa superior (29%).

## 2.5. Habitação na Metr pole

As favelas e os condomínios fechados expressam a dualidade das formas de morar de ricos e pobres na metrópole paulistana. As ocorrências desses assentamentos acontecem desde o início do século XX, no caso das favelas, e a partir dos anos 1970 no caso dos condomínios e loteamentos fechados. Se, de fato, a segregac o socioterritorial das cidades brasileiras não   um fenômeno recente,   certo que a consolida o dessas configura es, enquanto complexos de moradia, se d  a partir de meados dos anos 1980. Apesar de fen menos distintos, essas formas de moradia representam dois extremos da desigualdade socioterritorial existente no contexto urbano metropolitano.

Esta se o pretende analisar o problema habitacional da popula o residente na RMSP procurando identificar tanto os espaços das moradias em condi o de extrema vulnerabilidade, particularmente as favelas e unidades habitacionais localizadas em assentamentos periféricos precários, bem como as novas formas de estrutura o do espaço de morar dos ricos e da classe média destacando, preferencialmente, os loteamentos fechados e condomínios horizontais.

### 2.5.1. Caracteriza o do Problema Habitacional na RMSP

Desde a década de 80 a taxa de crescimento do número de unidades domiciliares tem sido maior que a taxa de crescimento populacional. Se entre 1970 e 1980, a popula o brasileira cresceu a 4,44% anuais, os domicílios cresceram a uma taxa de 3,63%, indicando um aumento da demanda demográfica por moradias. A reversão ocorre no período 1991-2000, quando os domicílios cresceram a 2,87% anuais, enquanto que a popula o brasileira teve o  ndice de 1,93%. Esse novo comportamento se reflete na diminui o das pessoas por moradia.

A análise das Tabelas 2.4, 2.5 e 2.6 mostra que as taxas de crescimento populacional tanto do País, como da Região Sudeste, do Estado de São Paulo, da região metropolitana e do município apontam decréscimo nas duas últimas décadas do século XX. A contagem de 1996 introduz um certo viés de queda mais acentuada, mas há fortes  ndicios da sua subestima o.

**TABELA 2.4** – População do Brasil, Região Sudeste, Estado, Metrôpole e Município de São Paulo, 1980 a 2000

	1980	1991	1996	2000
Brasil	119.011.052	146.825.475	157.070.163	169.799.170
Sudeste	51.737.148	62.740.401	67.000.738	72412.411
Estado de São Paulo	25.042.074	31.588.925	3.119.110	37.032.403
Grande São Paulo	12.588.725	15.416.416	16.560.395	17.878.703
Município de São Paulo	8.434.226	9.646.185	9.839.066	10.434.252

Fonte: IBGE - Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000. Contagem da População de 1996.

**TABELA 2.5** – Domicílios do Brasil, Região Sudeste, Estado, Metrôpole e Município de São Paulo

	1991	2000
Brasil	35.417.653	45.507.516
Sudeste	16.193.455	20.568.792
Estado de São Paulo	8.268.124	10.564.745
Grande São Paulo	4.210.444	5.079.188
Município de São Paulo	2.630.138	3.039.104

Fonte: IBGE - Censos Demográficos de 1991 e 2000

**TABELA 2.6** – Taxas Anuais de Crescimento Geométrico, População e Domicílios. Brasil Região Sudeste, Estado, Metrôpole e Município de São Paulo, 1980-2000

	População				domicílios
	1980-1991	1991-1996	1996-2000	1991-2000	1991-2000
Brasil	1,93	1,70	1,97	1,63	2,87
Sudeste	1,77	1,66	1,96	1,61	2,69
Estado de São Paulo	2,13	1,94	2,07	1,78	2,76
Grande São Paulo	1,86	1,81	1,93	1,66	2,11
Município de São Paulo	1,16	0,50	1,48	0,88	1,62

Fonte: IBGE

Pasternak e Baltrusis destacam que:

*“(…) para o Município de São Paulo, a taxa de crescimento do parque domiciliar é quase o dobro da taxa de crescimento populacional, fator maior que o existente para o Brasil, o Sudeste, o Estado e a metrôpole. Isso significa que a média de moradores por domicílio diminuiu, na capital, de cerca de 7%. Para o município, em 1980 a média de moradores por casa era*

4,17, mais de 20% superior à do ano 2000. Está havendo também um aumento do número de residências unipessoais”. (PASTERNAK E BALTRUSIS, 2003:85).

A redução da taxa de incremento demográfico é patente em todos os segmentos espaciais, desde o País (redução de 18%), Sudeste (redução de 10%), Estado de São Paulo (redução de 20%), região metropolitana (redução de 12%) e município (redução de 32%). Percebe-se que a diminuição do crescimento da Grande São Paulo é bem menor que as outras, mostrando que a metrópole ainda mantém certo vigor demográfico. Já o cenário na capital é distinto. O município de São Paulo só não viu sua população diminuir em números absolutos porque seu crescimento vegetativo foi superior à perda por migração. Entre 1991 e 1996 a população da cidade aumentou em 192.867 habitantes, e entre 1996 e 2000, em 595.180 pessoas.

Pasternak e Baltrusis destaca que este incremento:

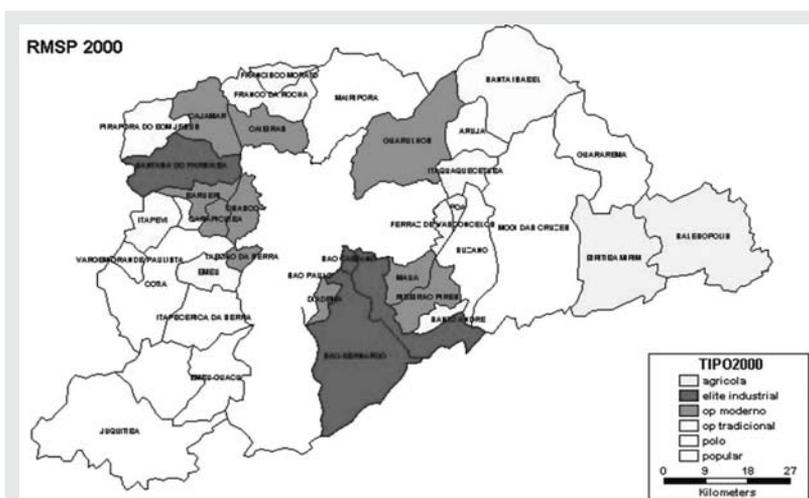
*“(...) não se distribui de forma uniforme pelo tecido urbano: desde 1980 as taxas de crescimento populacional nos anéis centrais vêm sendo negativas. Todo o acréscimo populacional aloca-se na periferia. Entre 1996 e 2000, os 3 anéis centrais perderam quase 46 mil pessoas, e os anéis exterior e periférico ganharam mais de 600 mil habitantes. Os moradores mais pobres são impelidos para regiões cada vez mais distantes, tanto para o entorno da capital como para as cidades limítrofes. A polarização social, visível a olho nu, ganha novos contornos: a pobreza se espalha por todo o tecido municipal, enquanto que as classes mais abastadas se concentram em verdadeiros enclaves de riqueza, sobretudo na região sudoeste da capital. As demais camadas sociais se distribuem de forma espreitada, empobrecendo em direção da periferia”.* (PASTERNAK E BALTRUSIS, *op. cit.*: 86).

**TABELA 2.7** – Município de São Paulo. Taxas de Crescimento Populacional por Anel, 1960-2000

Anel	1960-1970	1970-1980	1980-1991	1991-1996	1996-2000
Central	0,72	2,23	-0,91	-2,79	-1,22
Interior	0,08	1,26	-1,14	-2,43	-1,05
Intermediário	2,79	1,28	-0,68	-1,44	-0,07
Exterior	5,52	3,13	0,86	-0,51	0,84
Periférico	12,90	7,42	3,09	2,48	2,91
<b>Total</b>	<b>4,79</b>	<b>3,67</b>	<b>1,16</b>	<b>0,40</b>	<b>1,48</b>

Fonte: FIBGE – Censos Demográficos, Contagem da População de 1996.

**QUADRO 2.1** – Municípios da Região Metropolitana de São Paulo por Domicílios Particulares Permanentes. Total dos Domicílios por *Cluster*



Tipo	Município	Total de domicílios
Agrícola	Biritiba-Mirim	6.371
	Salesópolis	3.938
Agrícola Total		10.309
Popular	Arujá	15.184
	Cotia	38.371
	Embu-Guaçu	14.367
	Guararema	5.900
	Itapecerica da Serra	33.694
	Juquitiba	6.750
	Mairiporã	16.121
	Moji das Cruzes	89.020
	São Lourenço da Serra	3.109
	Suzano	59.619
Popular Total		290.599
Operário tradicional	Embu	52.940
	Ferraz de Vasconcelos	36.608
	Francisco Morato	34.024
	Franco da Rocha	26.226
	Itapevi	41.743
	Itaquaquetuba	68.806
	Jandira	24.424
	Pirapora do Bom Jesus	3.250
	Poá	24.959
	Rio Grande da Serra	9.722
Santa Isabel	11.786	
Operário tradicional Total		334.488

**QUADRO 2.1** – Municípios da Região Metropolitana de São Paulo por Domicílios Particulares Permanentes. Total dos Domicílios por *Cluster* (continuação)

Tipo	Município	Total de domicílios
Operário moderno	Barueri	55.383
	Caieiras	19.039
	Cajamar	13.714
	Carapicuíba	90.840
	Diadema	98.172
	Guarulhos	289.833
	Mauá	98.969
	Osasco	181.000
	Ribeirão Pires	28.241
	Taboão da Serra	52.359
Operário moderno Total		927.551
Elite industrial	Santana de Parnaíba	18.598
	Santo André	185.370
	São Bernardo do Campo	197.847
	São Caetano do Sul	43.393
Elite industrial Total		445.208
Pólo	São Paulo	2.984.416
<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>4.992.570</b>

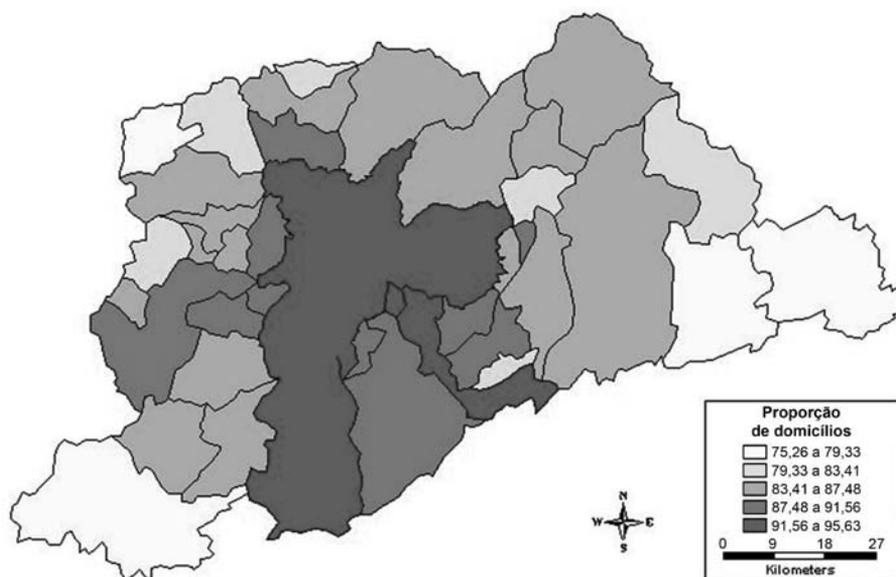
Fonte: IBGE

### 2.5.1.1. Padrões de Conforto Domiciliar

A maior parte dos domicílios da RMSP (89.96%) tem acesso aos bens de uso difundido (rádio, televisão, geladeira, freezer); já os que possuem acesso a pelo menos dois bens de consumo de média difusão (automóvel, vídeo cassete, máquina de lavar e linha telefônica) perfazem um total de 65,94% e 66,56% dos domicílios possuem acesso a pelo menos um bem de consumo de uso restrito (computador, microondas e ar-condicionado). O fato de que o acesso a pelo menos um bem de consumo de uso restrito ser ligeiramente maior que o acesso a bens de média difusão pode ser explicado pelo “efeito Casas Bahia”, ou seja, lojas populares de eletrodomésticos que promoveram no final dos anos 90 uma grande campanha com prestações baixas para a aquisição de microondas e outros bens de média difusão e uso restrito.

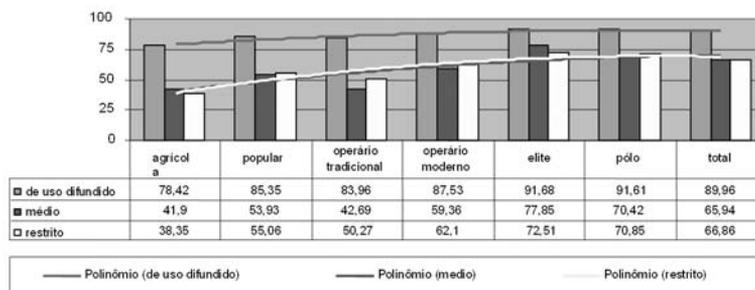
Os municípios que compõem o *cluster* Elite lideram, em termos percentuais, o número de domicílios que acessam os bens de consumo em todas as categorias, seguido pelo município pólo. Esses dois *clusters* apresentam resultados, nesse quesito, bem acima da percentagem verificada no total dos municípios da RMSP. No outro extremo encontramos os municípios dos *clusters* Agrícola, Operário Tradicional e Popular com percentuais bem abaixo do total.

**FIGURA 2.5** – Proporção de Domicílios com Todos Bens de Uso Difundido, Região Metropolitana de São Paulo – 2000.



Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. (Metrodata)

**GRÁFICO 2.9** – RMSP – Domicílios com acesso aos Bens de Consumo por *Cluster*



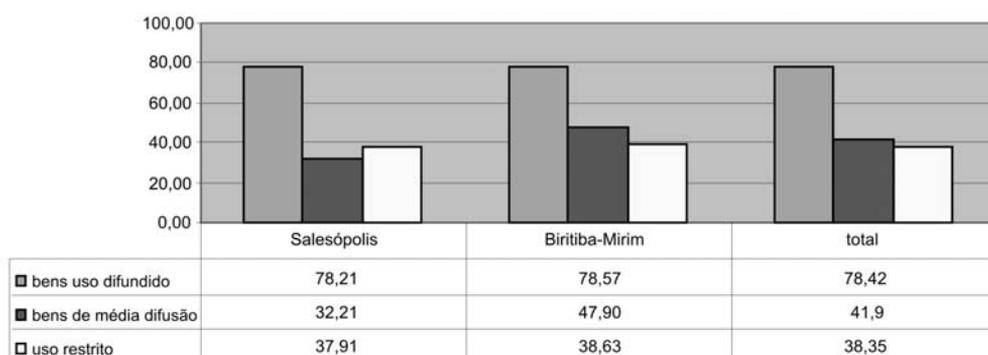
Fonte: IBGE

### 2.5.1.2. Domicílios do *cluster* Agrícola

Nos domicílios em municípios caracterizados como agrícolas encontramos a menor percentagem de acesso aos bens de consumo em todas as categorias. Dos 290.599

domicílios apenas 78,42% possuem acesso a bens de uso difundido, sendo que 78,21% de um total de 3.938 domicílios no município de Salesópolis e 78,57% do parque domiciliar de Biritiba-Mirim com 6.371. Em relação ao acesso de bens de média difusão apenas 41,90% dos domicílios acessam esses bens, destacando a diferença existente entre Biritiba-Mirim onde 47,90% dos domicílios possuem esse acesso, em contraposição com os domicílios sediados em Salesópolis, onde encontramos apenas 32,21%. O acesso a bens de uso restrito apresenta um equilíbrio entre os municípios desse grupo (cerca de 38%).

**GRÁFICO 2.10 – Agrícolas – Domicílios com Acesso aos Bens de Consumo**



Fonte: IBGE

### 2.5.1.3. Domicílios do *cluster* Popular

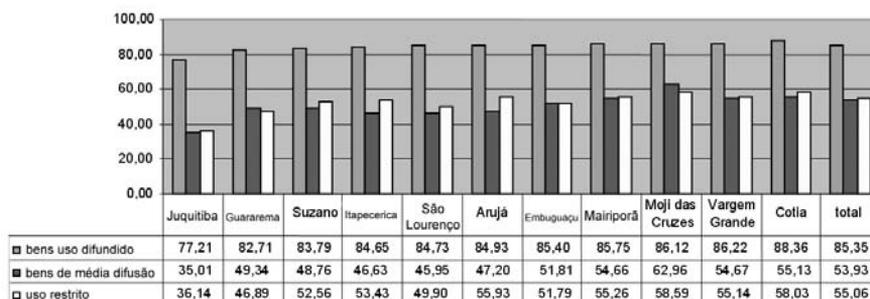
O *cluster* dos municípios caracterizados como populares possui 334.488 domicílios, sendo que 85,35% têm acesso aos bens de uso difundido; 55,93% aos bens de consumo de média difusão; e 55,05% aos bens de uso restrito. Nesse segmento apenas o município de Juititaba com 6.750 domicílios, apresenta percentagens de acesso a bens de consumo, em todas as categorias, muito abaixo do percentual do *cluster*. Em Juititaba, 77,21% dos domicílios acessam os bens de uso difundido; 35,01% os de uso de média difusão; e 36,14% os bens de uso restrito. Nesse aspecto Juititaba se aproxima muito dos municípios com características agrícolas. A variação da percentagem de domicílios que acessam os bens de uso difundido é de 82,71% em Guararema e de 88,36% verificado em Cotia.

Em relação aos bens de uso médio, 53,93% dos domicílios acessam bens nessa categoria. Ao verificar o Gráfico 2.11, percebe-se que existem dois subgrupos: o primeiro formado pelos municípios de Juititaba, Guararema, Suzano, Itapeperica da Serra, São

Lourenço da Serra e Arujá, onde encontramos menos de 50% do seu parque domiciliar com acesso aos bens de consumo de média difusão. O segundo subgrupo é formado pelos municípios de Embu-Guaçu, Mairiporã, Moji das Cruzes, Vargem Grande Paulista e Cotia, onde mais de 50% dos domicílios acessam esses bens, destacando-se o município de Moji das Cruzes, com 62,96% dos domicílios.

Os domicílios que acessam bens de uso restrito correspondem a 55,06% do total do parque domiciliar. Destacam-se os municípios de Arujá com 55,93%, Cotia com 58,03% e Moji das Cruzes com 58,59%, enquanto em Juquitiba, São Lourenço da Serra e Guararema menos da metade dos domicílios tem acesso a esse tipo de bens.

**GRÁFICO 2.11** – Populares – Domicílios com Acesso aos Bens de Consumo



Fonte: IBGE

#### 2.5.1.4. Domicílios do *cluster* Operário Tradicional

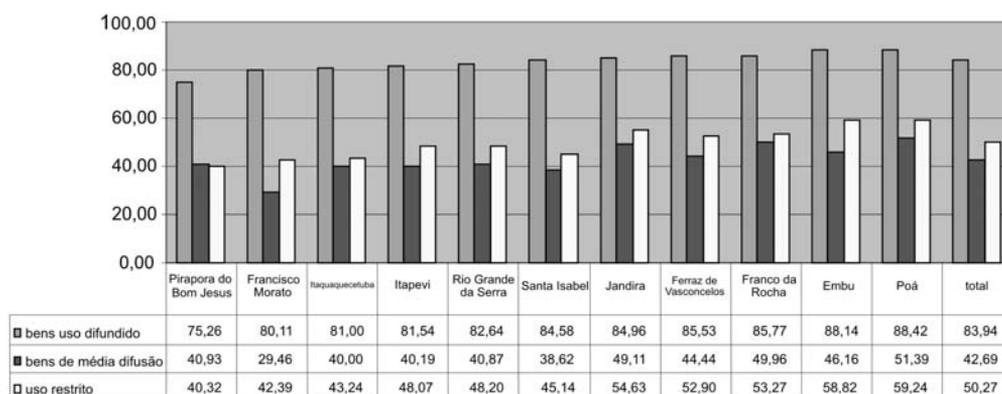
Os domicílios localizados nos municípios classificados como Operariado Tradicional acessam menos bens de consumo tanto de uso difundido como de média difusão e de uso restrito que aqueles localizados no grupo Popular. Em relação aos bens de uso difundido quatro municípios – Franco da Rocha com 85,77%; Ferraz de Vasconcelos com 85,53%, Jandira com 84,96% e Santa Isabel com 84,58% – se destacam com percentagem acima da média de acesso a esses tipos de bens nos domicílios desse grupo (83,96%). No extremo oposto destaca-se o município de Pirapora do Bom Jesus onde apenas 75,26% dos domicílios acessam esses tipos de bens.

Se considerarmos o acesso a bens de consumo de média difusão apenas 42,69% tem acesso a esses bens, destacando-se os municípios de Franco da Rocha com 49,96%, Jandira com 49,11% e Ferraz de Vasconcelos 44,44%, com índices acima da média do

grupo. Os domicílios localizados em Francisco Morato (com 29,46%) e Santa Isabel (com 38,62%) apresentam percentagem bem abaixo da média.

Os bens de uso restrito são acessados por 50,21% dos domicílios dos municípios que compõem esse grupo. Novamente os municípios de Jandira com 54,63%, Franco da Rocha com 53,27% e Ferraz de Vasconcelos com 52,90% se destacam com indicadores melhores que a média do grupo também nesse item. Pirapora do Bom Jesus (com 40,32%) e Francisco Morato com (42,39%) apresentam a menor percentagem de domicílios que acessam esses bens.

**GRÁFICO 2.12** – Operário Tradicional – Domicílios com Acesso a Bens de Consumo



Fonte: IBGE

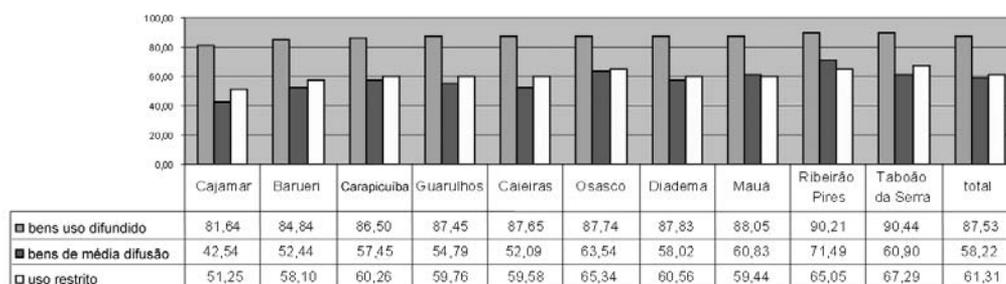
### 2.5.1.5. Domicílios do *cluster* Operário Moderno

Entre os domicílios dos municípios que compõem o grupo classificado como Operariado Moderno, 87,53% acessam bens de consumo de uso difundido, enquanto que 58,22% bens de média difusão e 61,31% bens de uso restrito. Em relação aos bens de consumo de uso difundido, todos os municípios desse grupo possuem mais de 80% de seus domicílios com acesso a esse tipo de bem. Cajamar e Barueri são os que apresentam a menor percentagem de domicílios com acesso aos bens de uso difundido, com menos de 85% do total do parque domiciliar. Ribeirão Pires e Taboão da Serra se destacam com 90,21% e 90,44% de acesso respectivamente. Em relação ao acesso aos bens de uso restrito verifica-se que além de Taboão da Serra (67,29%) e Ribeirão Pires (65,05%), o município de Osasco apresenta um índice de acesso proporcionalmente alto (65,34%).

Cajamar apresenta as mais baixas percentagens de domicílios com acesso a bens de uso de média difusão (42,54%), semelhante à média dos municípios do Operariado Tradicional, e de 51,25% para os bens de uso restrito, mais de 10% menor que a percentagem média desse grupo.

Ainda em relação à percentagem dos domicílios que acessam bens de uso de média difusão vale destacar que seis municípios apresentam uma percentagem de domicílios abaixo da média do grupo (58,22%): Cajamar (42,54%); Caieiras (52,09%); Barueri (52,44%); Guarulhos (54,79%); Carapicuíba (57,45%) e Diadema (58,02%).

**GRÁFICO 2.13** – Operário Moderno – Domicílios com Acesso a Bens de Consumo

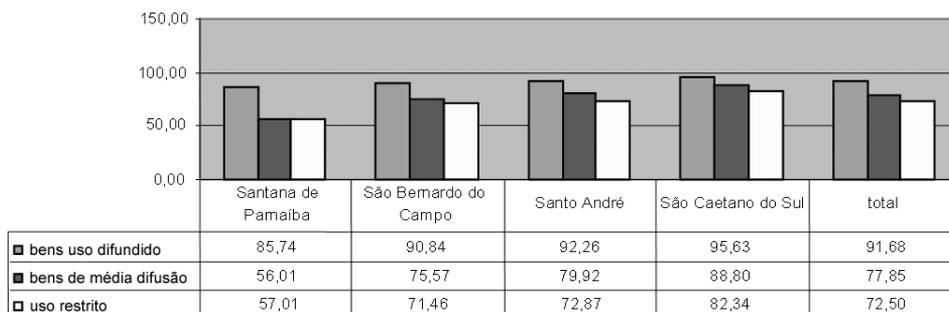


Fonte: IBGE

### 2.5.1.6. Domicílios do *Cluster* Elite Dirigente

Na tipologia Elite Dirigente, o município de São Caetano do Sul se destaca como o *cluster* que possui os melhores indicadores de acesso a todos os bens de consumo, ficando acima da média do grupo. No outro extremo, temos o município de Santana do Parnaíba com indicadores abaixo da média, especialmente em relação aos bens de média e de restrita difusão. Os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul fazem parte da subregião do ABC que acolheu subsidiárias de grandes montadoras da indústria automobilística durante a década de 60 e 70, consolidando um dos maiores parques industriais do País. Santana do Parnaíba abriga alguns dos principais loteamentos residenciais fechados para as classes média e alta.

**GRÁFICO 2.14 – Elite – Domicílios com Acesso a Bens de Consumo**

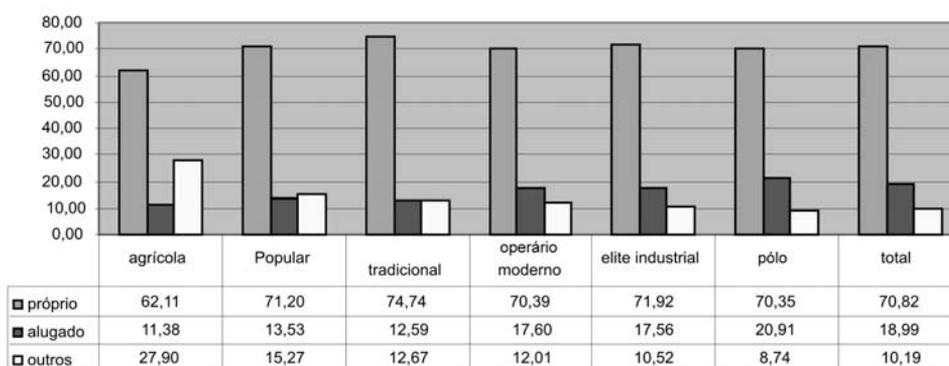


Fonte: IBGE

### 2.5.1.7 Condição de Ocupação do Domicílio

A maior parte dos domicílios da RMSP (70,82%) são próprios, dos quais 7,65% não possuem a propriedade do terreno. Os domicílios alugados perfazem um total de 18,99% e as outras formas de ocupação contam com 10,19%.

**GRÁFICO 2.15 – RMSP – Condição de Ocupação do Domicílio por Cluster**

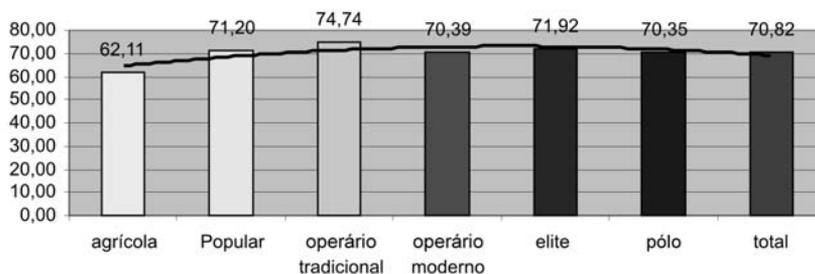


Fonte: IBGE

A maior concentração de domicílios próprios por *cluster* localiza-se nos municípios caracterizados como Operário Tradicional (72,97%), seguido dos domicílios localizados nos municípios da Elite Industrial (71,42%) e do Operário Moderno (70,36%). Os municípios caracterizados como agrícolas possuem apenas 62,12% de seus domicílios na condição de próprios. Se considerarmos a propriedade não só do imóvel, mas também a do terreno, o padrão da distribuição das percentagens médias se repete, com exceção

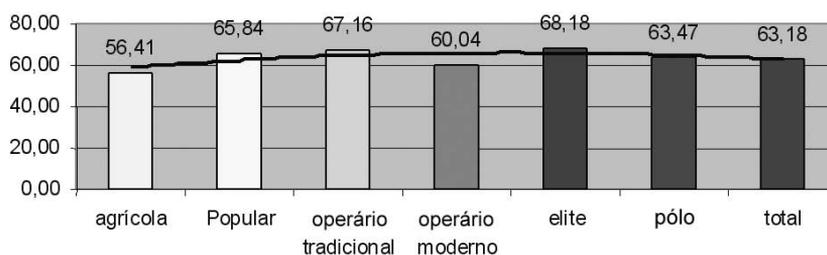
dos municípios que compõem o Operário Moderno, onde apenas 60,83% dos domicílios possuem a propriedade do terreno, e 65,47% nos domicílios da Elite Industrial.

**GRÁFICO 2.16** – RMSP – Domicílios Próprios por *Cluster*



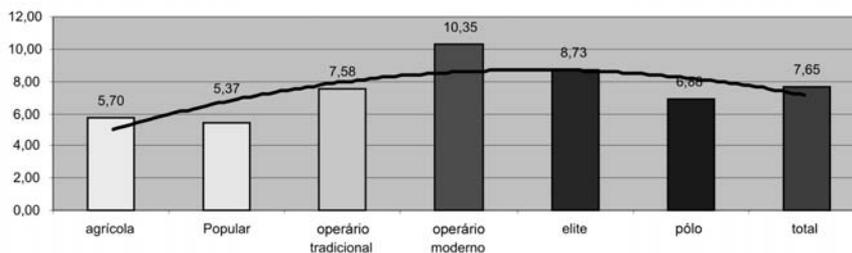
Fonte: IBGE

**GRÁFICO 2.17** – RMSP – Domicílios Próprios com Propriedade do Terreno por *Cluster*



Fonte: IBGE

**GRÁFICO 2.18** – RMSP – Domicílios Próprios sem Propriedade do Terreno por *Clusters*



Fonte: IBGE

Esse alto número de domicílios próprios sem a propriedade do terreno nos municípios do Operário Moderno pode ser explicado, entre outros motivos, pela grande concentração

de favelas nos grandes municípios desse segmento. As favelas também estão presentes nos municípios Populares (Cotia – 01); nos municípios do Operariado Tradicional (Embu, Ferraz de Vasconcelos, Franco da Rocha e Itapevi – 05); nos municípios da Elite Industrial (Santo André, São Bernardo do Campo e Santana do Parnaíba – 03); e no município pólo São Paulo.

## 2.5.2. Déficit Habitacional

O déficit habitacional na RMSP é de 299.964 domicílios, ou seja, 6,01% do parque residencial. Em termos percentuais o maior índice de déficit encontra-se nos municípios do *cluster* Agrícola. No entanto, em termos absolutos, ele representa apenas 873 domicílios. O déficit habitacional, ou seja, o número de novas unidades a construir, é fornecido pela somatória de três categorias de deficiências: moradias improvisadas, famílias conviventes e cômodos de moradia alugados e/ou cedidos. A maior proporção do déficit habitacional liga-se à presença de famílias conviventes, que representam mais de 230 mil unidades de moradia a construir, ou seja, 77% do déficit. O número de moradias improvisadas é pequeno, não atingindo 23 mil. O restante deste déficit é representado por cômodos cedidos ou alugados (47,2 mil).

O número relativo às famílias conviventes é muito discutido pelos estudiosos. O próprio conceito de família convivente, como sendo déficit, tem sido objeto de controvérsias. A principal questão colocada é: como diferenciar, pelos frios números do censo, convivência voluntária da involuntária?

O município de São Paulo apresenta o maior déficit absoluto com 173.387 unidades que representam 5,81% do parque domiciliar total, seguido pelos municípios do *cluster* Operário Tradicional com um déficit de 56.017 ou 6,62% do seu estoque residencial.

**TABELA 2. 8** – Estimativas do Déficit Habitacional Básico dos Municípios da RMSP – 2000

Tipo	Município	Déficit Habitacional Básico					
		Absoluto			% do Total dos Domicílios da RMSP		
		Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
agrícola	Biritiba-Mirim	677	643	34	10,63	11,95	3,44
agrícola	Salesópolis	483	223	260	12,27	9,25	17,03
elite industrial	Santana de Parnaíba	2.167	2.167	0	11,65	11,65	0,00
elite industrial	Santo André	13.546	13.546	0	7,31	7,31	0,00
elite industrial	São Bernardo do Campo	14.591	14.335	256	7,37	7,37	7,81

**TABELA 2. 8** – Estimativas do Déficit Habitacional Básico  
dos Municípios da RMSP – 2000 (continuação)

Tipo	Município	Déficit Habitacional Básico					
		Absoluto			% do Total dos Domicílios da RMSP		
		Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
elite industrial	São Caetano do Sul	2.153	2.153	0	4,96	4,96	0,00
operario moderno	Barueri	3.975	3.975	0	7,18	7,18	0,00
operario moderno	Caieiras	1.073	1.044	29	5,64	5,70	4,06
operario moderno	Cajamar	1.134	1.068	66	8,27	8,19	9,87
operario moderno	Carapicuíba	6.714	6.714	0	7,39	7,39	0,00
operario moderno	Guarulhos	24.537	23.918	619	8,47	8,42	10,82
operario moderno	Mauá	5.426	5.426	0	5,48	5,48	0,00
operario moderno	Osasco	13.777	13.777	0	7,61	7,61	0,00
operario moderno	Ribeirão Pires	1.879	1.879	0	6,65	6,65	0,00
operário moderno	Diadema	8.716	8.716	0	8,88	8,88	0,00
operário moderno	Taboão da Serra	4.686	4.686	0	8,95	8,95	0,00
operario tradicional	Embu	5.238	5.238	0	9,89	9,89	0,00
operario tradicional	Ferraz de Vasconcelos	2.910	2.901	9	7,95	7,99	3,04
operario tradicional	Francisco Morato	1.902	1.890	12	5,59	5,56	48,00
operario tradicional	Franco da Rocha	1.957	1.891	66	7,46	7,33	15,49
operario tradicional	Itapevi	3.115	3.115	0	7,46	7,46	0,00
operario tradicional	Itaquaquecetuba	5.305	5.305	0	7,71	7,71	0,00
operario tradicional	Jandira	1.243	1.243	0	5,09	5,09	0,00
operario tradicional	Pirapora do Bom Jesus	325	325	0	10,00	10,00	0,00
operario tradicional	Poá	2.248	2.224	24	9,01	9,01	8,54
operario tradicional	Rio Grande da Serra	763	763	0	7,85	7,85	0,00
operario tradicional	Santa Isabel	860	724	136	7,30	8,04	4,89
Popular	Arujá	1.191	1.148	43	7,84	7,91	6,45
Popular	Cotia	4.419	4.419	0	11,52	11,52	0,00
Popular	Embu-Guaçu	1.388	1.375	13	9,66	9,79	4,13
Popular	Guararema	456	429	27	7,73	9,04	2,34
Popular	Itapeçerica da Serra	2.683	2.683	0	7,96	8,05	0,00
Popular	Juquitiba	624	405	219	9,24	9,04	9,65
Popular	Mairiporã	914	778	136	5,67	6,04	4,21
Popular	Moji das Cruzes	8.008	7.433	575	9,00	9,08	8,03
Popular	São Lourenço da Serra	297	261	36	9,55	9,59	9,33
Popular	Suzano	4.669	4.521	148	7,83	7,82	8,07
Popular	Vargem Grande Paulista	770	770	0	9,10	9,10	0,00
pólo	São Paulo	203.404	188.763	14.641	6,82	6,68	9,28
<b>Total</b>		<b>360.648</b>	<b>343.160</b>	<b>17.488</b>	<b>7,22</b>	<b>7,15</b>	<b>9,11</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI).

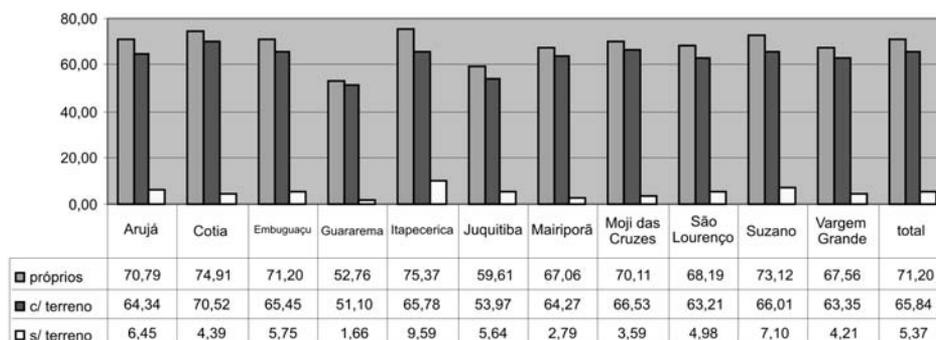
### 2.5.2.1 Condição de Ocupação dos Domicílios do *Cluster* Agrícola

Dos 10.309 domicílios que compõem os municípios agrícolas, 6.371 são próprios, ou seja, 62,11%, 11,38% são alugados e 26,51% estão classificados na categoria de outros. O município de Salesópolis lidera com 12,02% dos domicílios ocupados contra 10,98% de Biritiba-Mirim. Biritiba-Mirim possui ainda 27,90% de seu parque domiciliar com a condição de ocupação outros (cedido, emprestado, etc.).

### 2.5.2.2 Condição de Ocupação dos Domicílios do *Cluster* Popular

Dos 290.599 domicílios localizados na categoria Popular, aqueles classificados como próprios predominam com 71,20% do parque domiciliar. Apenas 5,37% do total dos imóveis não possuem a propriedade do terreno. A percentagem do total de domicílios na condição de próprios sem a propriedade do terreno é maior nos municípios de Itapecerica da Serra com 9,56%; Suzano com 7,10%; Arujá com 6,45%; Embu-Guaçu com 5,75%; e Juquitiba com 5,64%. Guararema (1,66%), Mairiporã (2,79%) e Moji das Cruzes com 3,59% se destacam como os municípios desse grupo que apresentam o menor índice de domicílios próprios sem a propriedade do terreno. O problema da existência da propriedade do domicílio sem a propriedade do terreno pode estar vinculado a dois fatores: o domicílio estar localizado em uma área de favela ou do loteamento ou lote possuir alguma inadequação fundiária.

**GRÁFICO 2.19** – Popular – Condição de Ocupação dos Domicílios Próprios



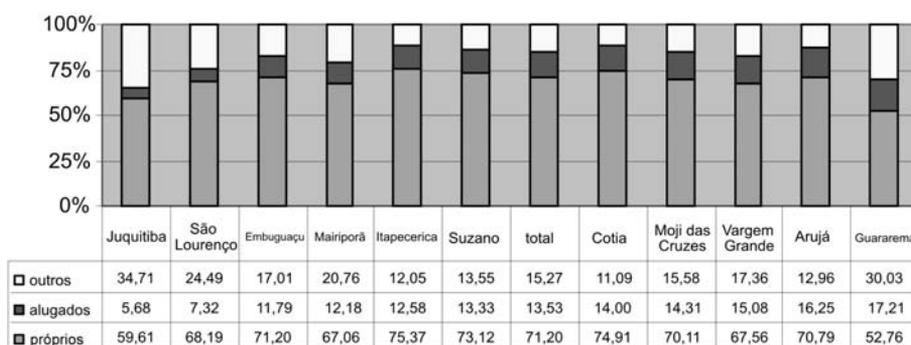
Fonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações (CEI)

Os municípios de Juquitiba (5,68%) e São Lourenço da Serra (7,32%) são os municípios que apresentam a menor concentração de domicílios na condição de alugado.

Os municípios de Jujutiba, Guararema, São Lourenço da Serra e Mairiporã apresentam os maiores índices de domicílios na condição de outros (cedido, emprestado, etc.).

Guararema com 17,21% e Arujá com 16,25% apresentam os maiores índices de domicílios alugados. Já os municípios de Cotia (11,09%), Itapecerica da Serra (12,05%), Arujá (12,96%) e Suzano (13,55%) se destacam como os municípios que possuem um indicador de ocupação de imóvel na condição de outros com uma percentagem menor que a verificada no *cluster* (15,27%).

**GRÁFICO 2.20** – Popular – Condições de Ocupação do Domicílio



Fonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações (CEI)

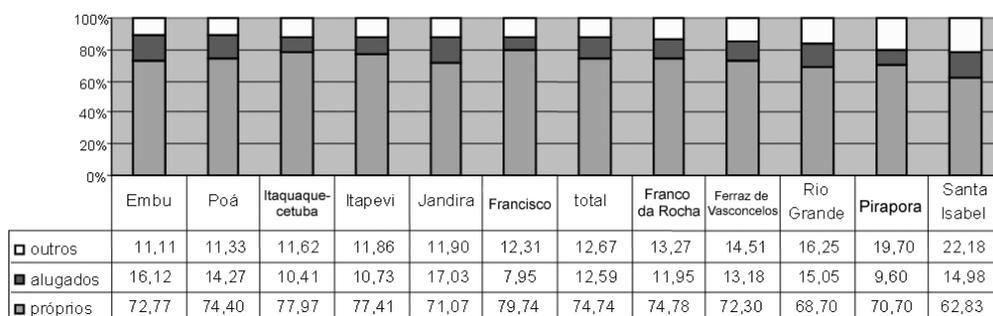
### 2.5.2.3 Condição de Ocupação dos Domicílios do *Cluster* Operário Tradicional

Do total de 334.488 domicílios desse *cluster*, 74,74% são próprios, 12,59% são alugados e 12,67% possui outra forma de ocupação do imóvel. Dos domicílios próprios apenas 7,58% não possui a propriedade do terreno. Jandira com 10,50%, Francisco Morato com 10,40% e Itaquaquecetuba com 10,13% são os municípios que apresentam os maiores índices de imóveis próprios sem a propriedade do terreno. Nos municípios de Poá (1,87%), Rio Grande da Serra (2,95%), Santa Isabel (3,78%) e Ferraz de Vasconcelos (4,52%) a percentagem de imóveis nessa condição é menor que a percentagem verificada no grupo. O número de domicílios em aglomerados subnormais ou com algum tipo de irregularidade fundiária urbana pode explicar esse comportamento. Quatro municípios desse *cluster* possuem núcleos de favelas em seus territórios.

O percentual dos domicílios alugados ou outros é muito semelhante: por volta de 12%. Os municípios de Jandira com 17,03%, Embu com 16,12% e Rio Grande da Serra

com 15,05% lideram o ranking de domicílios alugados com uma percentagem maior que o verificado no indicador do grupo (12,82%). Por outro lado, os municípios de Francisco Morato e Pirapora do Bom Jesus apresentam uma percentagem menor que a verificada no grupo: 7,95% e 9,60% respectivamente. Em relação a outro tipo de condição de ocupação os municípios de Santa Isabel (22,18%), Pirapora do Bom Jesus (19,70%) e Rio Grande da Serra (16,25%) apresentam índices bem acima da percentagem média verificada no grupo (14,06%).

**GRÁFICO 2.21 – Operário Tradicional – Condição de Ocupação do Domicílio**



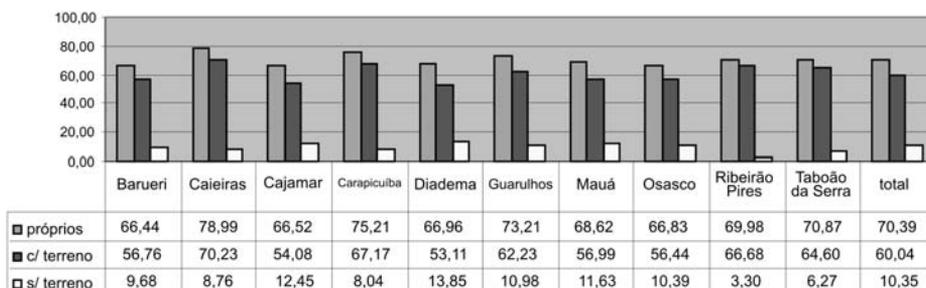
Fonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações (CEI)

#### 2.5.2.4 Condição de Ocupação dos Domicílios do *Cluster Operário Moderno*

Esse grupo é o que apresenta a maior concentração de domicílios (927.551), representando 18,57% do total de domicílios da região metropolitana, perdendo apenas para o município pólo São Paulo que abriga 59,77% dos domicílios.

Os municípios que compõem esse grupo apresentam um grande percentual de domicílios próprios sem a propriedade do terreno. Esse comportamento pode ser explicado pela alta concentração de favelas nos municípios desse segmento. De acordo com os dados do Censo Demográfico (2000), dos 20 municípios da RMSP que possuem favelas, nove estão nesse segmento: Barueri com 5,19% do total dos seus domicílios em aglomerados subnormais; Cajamar com 2,79%; Carapicuíba com 10,09%; Diadema com 22,45%; Guarulhos com 14,17%; Mauá com 17,11; Osasco com 16,86%; Ribeirão Pires com 1,26% e Taboão da Serra com 8,30%.

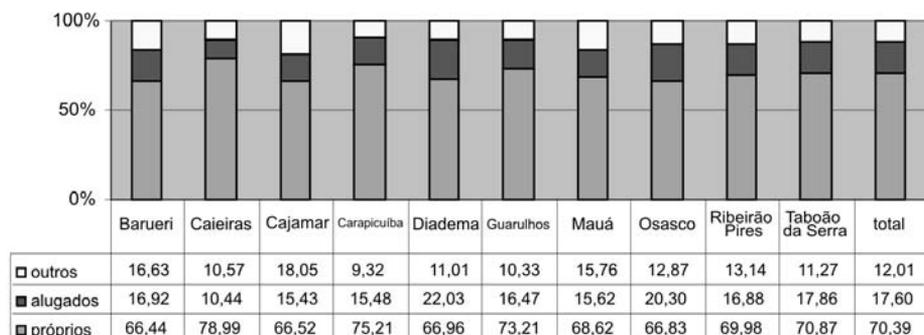
**GRÁFICO 2.22 – Operário Moderno – Condição de Ocupação dos Domicílios Próprios**



Fonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações (CEI)

Os municípios de Diadema e Osasco apresentam as maiores percentagens de imóveis alugados, 22,03% e 20,30% respectivamente. Caieiras é o município desse *cluster* que apresenta a menor percentagem de imóveis alugados. As outras formas de condição de ocupação de imóvel predominam nos municípios de Cajamar com 18,05%, Barueri com 16,63% e Mauá com 15,76%, indicadores acima do percentual do grupo que é de 12,01%. Com 9,32% Carapicuíba é o município com o menor percentual de domicílios nessa condição.

**GRÁFICO 2.23 – Operário Moderno – Condição de Ocupação do Domicílio**



Fonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações (CEI)

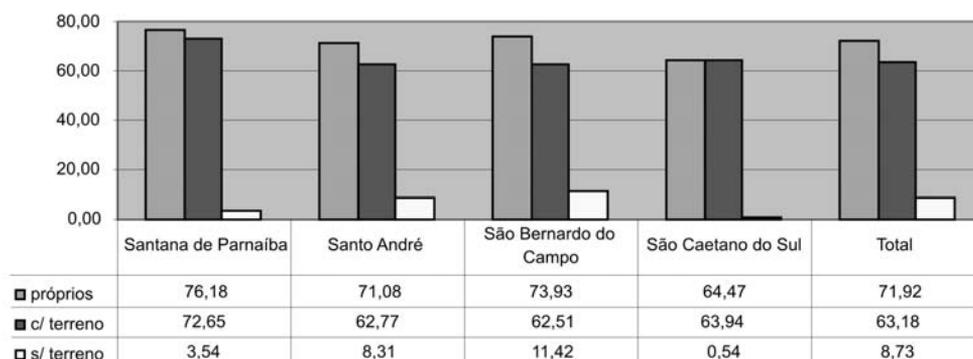
### 2.5.2.5 Condição de Ocupação dos Domicílios dos *Clusters* Elite e Pólo

Dos 445.208 domicílios localizados nos municípios caracterizados como de Elite, 71,92% são próprios, sendo que 63,18% possuem a propriedade do terreno. Os municípios que mais se destacam por possuírem domicílios próprios sem a propriedade do terreno

são Santo André e São Bernardo do Campo. Assim, como verificamos nos municípios do operariado moderno, as favelas podem ser responsáveis pelo alto número de domicílios nessa situação. Em São Caetano do Sul, que não possui favela, a percentagem de domicílios próprios sem a propriedade do terreno é de 0,56%.

Em relação ao município Pólo verificamos que, do total de 2.984.416 domicílios, 70,35% são próprios, sendo que 63,47% com a propriedade do terreno e 6,88% sem a propriedade.

**GRÁFICO 2.24 – ELITE – Condição de Ocupação dos Domicílios Próprios**

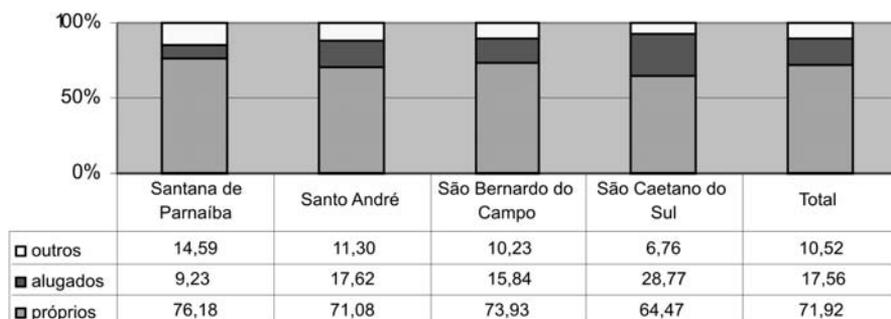


Fonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações (CEI)

São Caetano do Sul é o município do grupo que tem a menor percentagem de imóveis próprios (64,47%), no entanto apresenta a maior percentagem de imóveis alugados (28,77%) bem acima da percentagem do grupo que é de 17,56%. O município de Santana do Parnaíba possui 14,59% dos seus domicílios na condição de ocupação outros e a menor percentagem de imóveis alugados (9,23%). Apenas 6,76% dos domicílios de São Caetano do Sul possuem a condição de ocupação do domicílio classificada como outra.

Os domicílios na condição de alugado no município Pólo perfazem um total de 624.013, ou seja, 20,91%, e os classificados como outros representam 8,74% do total dos domicílios.

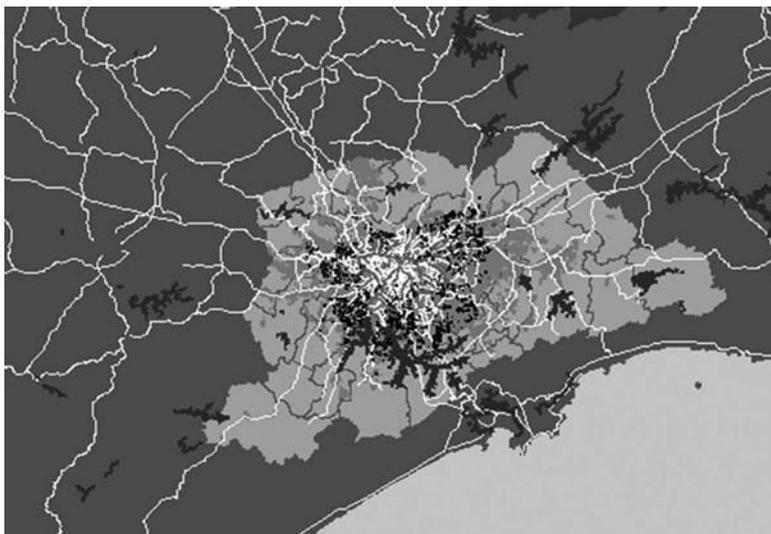
**GRÁFICO 2.25 – ELITE – Condição do Domicílio**



Fonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações (CEI)

Apesar de ser um fenômeno recente, que intensificou-se na RMSP nos últimos 30 anos, as favelas se consolidaram como uma alternativa de moradia para a população de baixa renda. De acordo com dados do Censo 2000, sistematizados pela Fundação João Pinheiro para o cálculo do déficit habitacional brasileiro, dos 39 municípios da RMSP apenas 20 possuem favelas. As favelas da RMSP se localizam nas regiões periféricas do município pólo – São Paulo e nos municípios próximos formando uma mancha, que ocupa áreas ambientalmente frágeis, como as da represas Billings e Guarapiranga ao sul e sudeste, e a Serra da Cantareira ao norte, mas também zonas próximas aos mercados de trabalho potenciais (formais ou informais) e próximas às vias expressas e rodovias. Estudos como os de Abramo 2001 e Baltrusis 2000 apontam para a importância, entre outros fatores, da localização do assentamento favelado próximo ao local de trabalho ou com possibilidade de acesso a um sistema de transportes.

**FIGURA 2.6** – RMSP – Distribuição das Favelas



Fonte: LUME/FAUUSP

De acordo com os dados do IBGE 2000 sistematizados pela Fundação João Pinheiro, 10,08% do total dos domicílios da RMSP estão localizados em favelas. Com exceção dos municípios do *cluster* agrícola – com dois municípios – em todos os demais *clusters* de municípios, existe sempre a ocorrência de assentamentos favelados. No quadro abaixo descrevemos as principais características dos domicílios favelados por *cluster*.

**QUADRO 2.2** – Características Habitacionais dos Aglomerados Sub-Normais (Favelas) nos Municípios da RMSP por Tipos

Favelas – Aglomerados Sub-Normais	
Tipos	Características
Agrícola	Nos dois municípios com características agrícolas não foram encontradas favelas.
Popular	Nesse grupo foram encontrados 1.044 domicílios em favelas (aglomerados sub-normais). Em Cotia existem 293 domicílios, o que corresponde a 0,76 do total do parque domiciliar do município, e em Itapeverica da Serra 751 domicílios, com 2,26% dos domicílios nessa situação.
Operário Tradicional	Possui 7.563 domicílios em aglomerados sub-normais distribuídos nos 5 municípios desse grupo. O município de Embu lidera tanto em relação as ocorrências de domicílios favelados (5.231) quanto na porcentagem de domicílios em aglomerados sub-normais em relação ao total de domicílios (9,88%). 571 dos domicílios do município de Franco da Rocha, cerca de 2,79%, estão localizados em favelas. Em Itapevi são 851, que corresponde a 2,04% do parque residencial. Em Ferraz de Vasconcelos encontramos 395 ou 1,08% dos domicílios em aglomerados sub-normais. E, por último, o município de Itaquequecetuba com 0,22% ou 148 domicílios em favelas.

**QUADRO 2.2** – Características Habitacionais dos Aglomerados Sub-Normais (Favelas) nos Municípios da RMSP por Tipos (continuação)

Favelas – Aglomerados Sub-Normais	
Tipos	Características
Operário Moderno	<p>Dos municípios desse grupo, apenas em Caieiras não foram encontrados domicílios em aglomerados sub-normais. Entre os municípios que possuem favelas podemos destacar dois sub-grupos:</p> <p>1 – sub-grupo formado por municípios onde os domicílios em aglomerados sub-normais correspondem a até 10% dos domicílios. Taboão da Serra com 8,3% ou 4.346 domicílios. Em Barueri com 2.873 domicílios ou 5,19% do total de domicílios. Cajamar tem 382 domicílios, que correspondem a 2,79% do total. E, Ribeirão Pires com 356 domicílios, ou 1,26% do total.</p> <p>2 – sub-grupo formado por municípios com maior concentração proporcional de favelas. Diadema com 22.035 domicílios favelados, que correspondem a 22,45% do total do parque domiciliar. Guarulhos tem o maior número de domicílios em aglomerados sub-normais (40.956), porém em termos proporcionais ocupa a quarta posição (14,13% do total de domicílios) atrás do município de Mauá com 16.929 domicílios que correspondem a 17,11 % do parque domiciliar, e do município de Osasco com 28.714 ou 15,86% dos domicílios. E, por último o município de Carapicuíba com 9.169 domicílios ou 10,09% do total.</p>
Elite Industrial	<p>Dos quatro municípios desse grupo apenas um - São Caetano do Sul - não possui domicílios em aglomerados sub-normais.</p> <p>São Bernardo do Campo possui 37.097 domicílios favelados ou 18,75% do total. Em Santo André, os domicílios em aglomerados sub-normais somam 16.869 domicílios que correspondem a 9,1% do total. E, por último, Santana do Parnaíba com 93 domicílios ou 0,5% do total de domicílios.</p>

Fonte: IBGE-2000, FJP

### 2.5.3. Condições de Habitabilidade dos Domicílios

As carências e inadequações domiciliares são componentes importantes para a mensuração do déficit habitacional. Muitas dessas inadequações compõem o chamado *déficit qualitativo*, em que não seriam necessários investimentos na construção de novos domicílios, mas sim na melhoria do parque domiciliar existente e na ampliação da rede de atendimento dos serviços públicos, principalmente, de infra-estrutura.

#### 2.5.3.1 Inadequação por Adensamento Excessivo

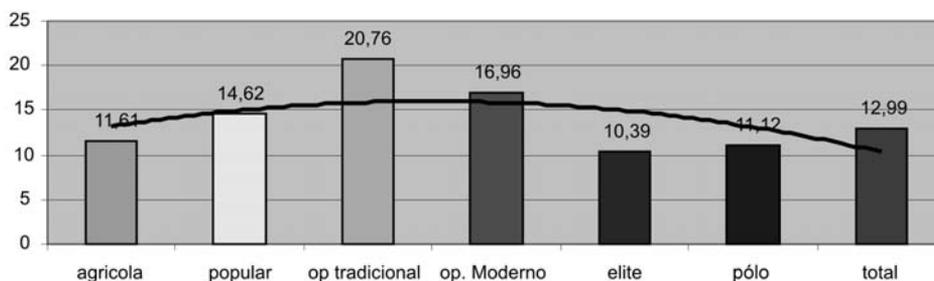
Para o estudo da densidade habitacional, os indicadores mais utilizados têm sido o número de cômodos por domicílio, o número de pessoas por cômodo e o número de pessoas por dormitório. Entre os indicadores que balizam situações de superadensamento computam-se domicílios com menos de três cômodos e domicílios com três e mais pessoas por cômodo utilizado para dormir.

Uma casa satisfatória deveria possuir pelo menos quatro cômodos: sala, quarto, cozinha e banheiro, de forma a garantir espaços de convivência sem grande superposição. Assim, moradias com até três cômodos indicariam espaços domésticos insatisfatórios. Para a metrópole de São Paulo seriam 1.221.420 moradias, que representam 24,5% do total. Estes percentuais alcançam mais que 35% do parque domiciliar em municípios como Cajamar, Francisco Morato, Itapevi, Itaquaquetuba, chegando mesmo a 40% em Pirapora do Bom Jesus.

A inadequação por adensamento excessivo ocorre também quando se verifica nos domicílios a existência de mais de três moradores por cômodo utilizado para dormir.

O adensamento excessivo foi verificado em 12,99% dos domicílios da RMSP. Os domicílios localizados nos *clusters* Operário Tradicional (19,79%) e Operário Moderno (16,62%) apresentam a maior percentagem de adensamento excessivo em relação ao total dos domicílios da RMSP. Apenas dois municípios, Santa Isabel (11,68%) e Poá (15,66%), possuem percentuais menores que os verificados no *cluster*, enquanto que nos municípios dos *clusters* Agrícola, Elite e Pólo a percentagem de adensamento nos domicílios é menor.

**GRÁFICO 2.26 – RMSP – Inadequação por Adensamento por *Cluster***



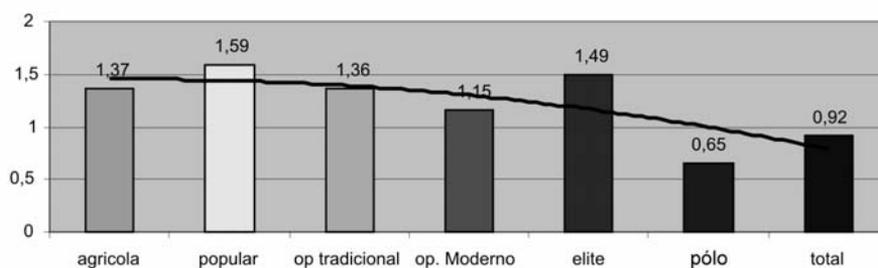
Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP, Centro de Estatística e Informações (CEI))

### 2.5.3.2 Inadequação por Abastecimento de Água

Quanto à inadequação por abastecimento de água, os domicílios dos municípios da RMSP possuem o acesso quase que universal. O percentual total é de 99,08%, ou seja, apenas 0,92% dos domicílios não são atendidos pelo sistema de abastecimento de água. Vale destacar que, abaixo desse percentual, apenas o município pólo se destaca com 0,65% dos domicílios sem acesso ao sistema. Os maiores percentuais foram identificados

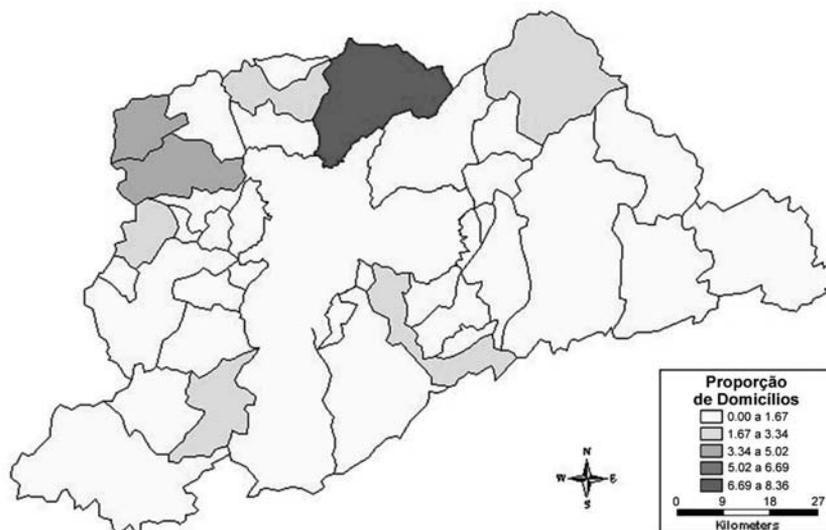
nos municípios do *cluster* Popular e de Elite. Entre os municípios do *cluster* Popular vale destacar que 8,35% dos domicílios de Mairiporã, ou seja, 1.347 domicílios não possuem acesso ao abastecimento de água. O indicador desse município é responsável por elevar o percentual médio do *cluster*. Nos municípios do *Cluster* de Elite, Santana do Parnaíba apresenta 4,51% dos seus 18.598 domicílios sem acesso à rede de abastecimento.

**GRÁFICO 2.27 – RMSP – Inadequação por Água por Cluster**



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP, Centro de Estatística e Informações (CEI))

**FIGURA 2.7 – Proporção de Domicílios com Carência de Abastecimento de Água – Região Metropolitana de São Paulo – 2000**



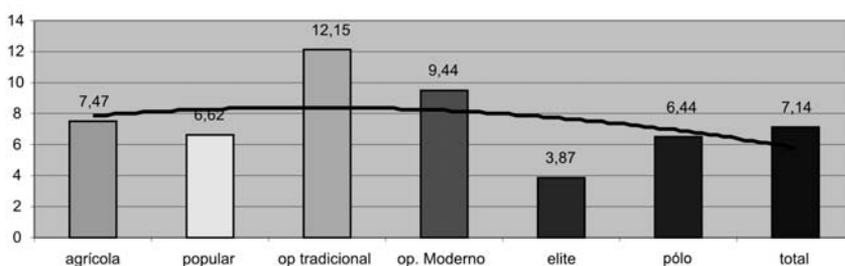
Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. (Metrodata)

### 2.5.3.3 Inadequação por deficiências sanitárias

A inadequação por deficiências sanitárias afeta 7,14% dos domicílios da RMSP. O maior índice foi verificado no *cluster* Operário Tradicional (12,15%) seguido pelo Operário Moderno (9,31%) e o menor no *cluster* de Elite com 3,81%. No *cluster* Operário Tradicional os destaques ficam com os municípios de Francisco Morato com 18,77%, seguido de Itapevi com 17,67% e Rio Grande da Serra com 17,17%.

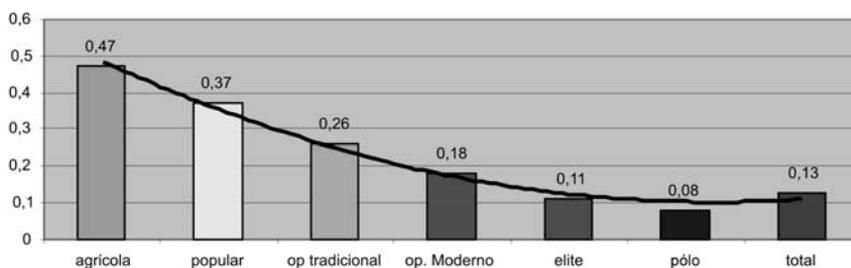
O percentual de domicílios sem sanitários é de 0,13% para o total de domicílios da RMSP. O *cluster* com o maior percentual neste item é o agrícola com 0,47% do total dos domicílios. A partir desse *cluster*, forma-se uma curva descendente até o município pólo, com 0,08% de seus domicílios sem instalação sanitária adequada.

**GRÁFICO 2.28** – RMSP – Inadequação por Deficiência de Instalação Sanitária



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP, Centro de Estatística e Informações (CEI))

**GRÁFICO 2.29** – RMSP – Domicílios sem Sanitário por *Cluster*

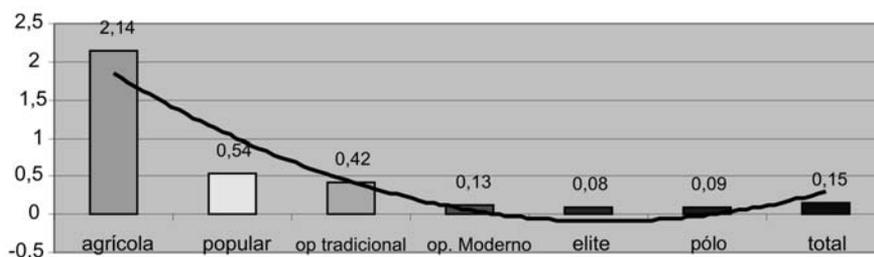


Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP, Centro de Estatística e Informações (CEI))

### 2.5.3.4 Inadequação por Iluminação Elétrica

Praticamente todos os domicílios da RMSP possuem acesso à iluminação elétrica. O percentual de inadequação por iluminação é praticamente nulo. A cobertura é próxima de 100% em quase todos os *clusters*. A única exceção é o *cluster* agrícola onde 2,14% dos domicílios possuem carência ou domicílios com inadequação nesse quesito.

**GRÁFICO 2.30 – RMSP – Inadequação por Iluminação por Cluster**

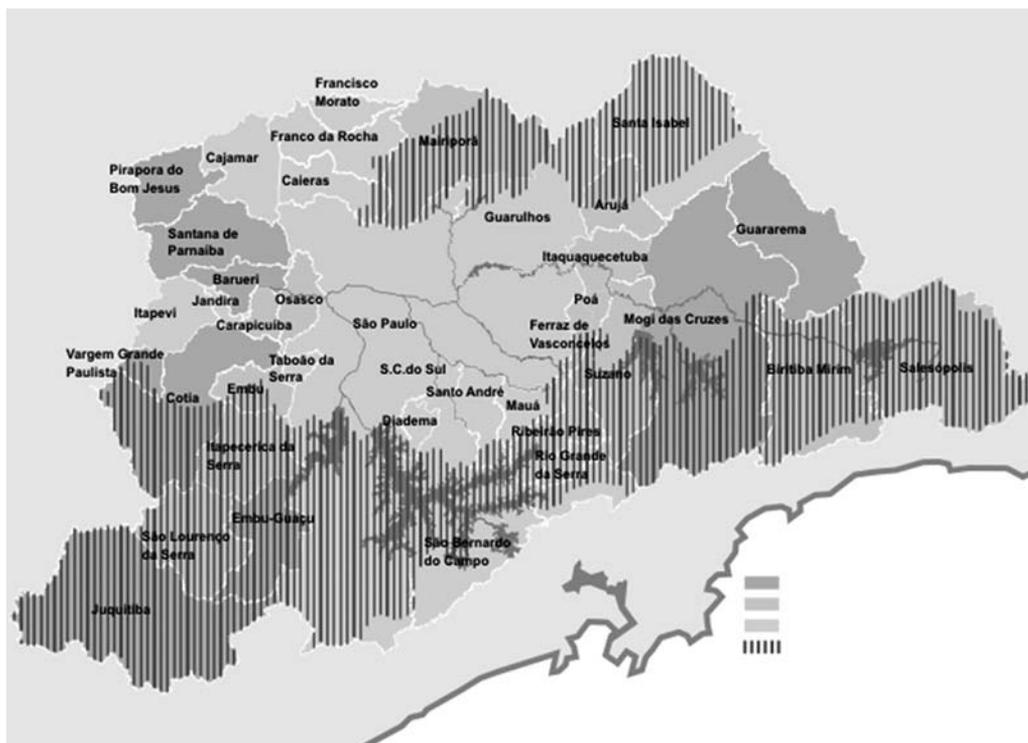


Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP, Centro de Estatística e Informações (CEI))

### 2.5.3.5 Inadequação por Coleta e Destinação de Lixo

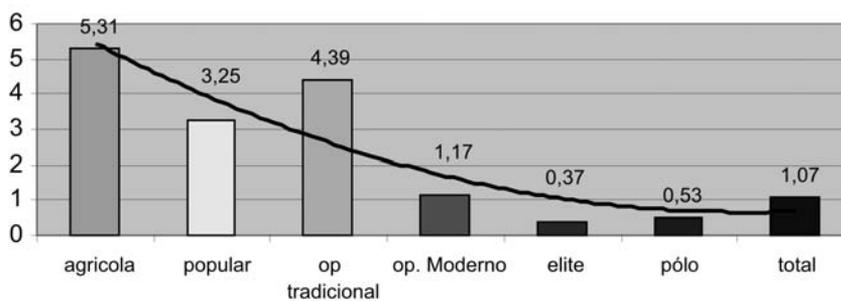
Apenas 1,07% dos domicílios possui carências no que se refere à coleta e destinação do lixo. Os municípios do *cluster* agrícola lideram com 2,14% dos domicílios apresentando deficiências nesse serviço. O Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Domiciliares, realizado pela CETESB 2003, aponta que os municípios de Cotia, Embu-Guaçu, Guararema, Juquitiba, Moji das Cruzes e Vargem Grande Paulista, que formam o *cluster* Popular; Pirapora do Bom Jesus, do Operário Tradicional, e Santana do Parnaíba, do *cluster* da Elite, apresentam condições inadequadas de disposição de resíduos sólidos.

**FIGURA 2.8** – RMSP – Condição de Disposição de Resíduos Sólidos



Fonte: Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Domiciliares: Relatório de 2003, Cetesb/EMPLASA

**GRÁFICO 2.31** – RMSP – Inadequação de Resíduos Sólidos



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP, Centro de Estatística e Informações (CEI))

## 2.5.4 Condomínios Horizontais Fechados

Em São Paulo, nos últimos 20 anos, os condomínios e loteamentos fechados<sup>1</sup> são um fenômeno urbano cada vez mais presente, assim como em outras metrópoles brasileiras e mesmo latino-americanas.

Marcuse (2002) lembra que cidades partidas, divididas, dualizadas, polarizadas ou fragmentadas não é um fenômeno recente, resultado da globalização ou da economia pós-fordista. Os bairros residenciais segregados e fechados existiram em outros momentos da história urbana ocidental. Essas divisões, em geral, refletiam as características de cada momento histórico e de sua formação social específica.

Atualmente, no Brasil e mesmo em outros países latino-americanos, a segurança é apontada como o principal motivo para a escolha da moradia em áreas residenciais fechadas. Poderíamos supor que esse seria um padrão residencial das classes altas em países com grandes desigualdades sociais.

Na América Latina, a partir dos anos 1980, podemos identificar a proliferação de núcleos residenciais fechados. Na Argentina (countries), no Chile (condomínios) e no Brasil os condomínios fechados passaram a fazer parte da paisagem urbana. Autores como Svampa (1994) Buenos Aires, Sabatini (1999), em Santiago, e Caldeira (2000), em São Paulo, vêm analisando essa nova realidade urbana de exclusão social e segregação espacial.

No contexto urbano latino-americano de grandes desigualdades socioeconômicas e de intensa segregação residencial (ligada a um processo de diferenciação social), a proliferação dos “condomínios” tem tido um papel importante na consolidação de um novo padrão de segregação espacial.

Ao analisarmos a proliferação de áreas residenciais segregadas devemos levar em conta que o modelo latino de integração social foi sempre baseado na heterogeneidade, no convívio com o diferente. Por isso, a idéia de enclaves residenciais nos parece tão ruim.

---

1 Os loteamentos fechados são parcelamentos comuns, de lotes, com cercas ou muros que impedem a circulação pública nessas áreas. Já os condomínios fechados são parcelamentos fechados que incluem a construção das residências e outros edifícios coletivos na sua implantação. As vias e áreas comuns dos loteamentos fechados são, na verdade, públicas. Já as vias e áreas coletivas dos condomínios são realmente privadas e de uso coletivo exclusivo dos condôminos (como acontece em um condomínio vertical). Segundo Blakely e Snyder (1997:2) condomínios são “áreas residenciais com acesso restrito, onde os espaços públicos são normalmente privatizados”.

Quando analisamos o modelo norte-americano (ou mesmo anglo-saxão) observamos que a segregação étnica e racial é uma prática histórica.

#### 2.5.4.1 A Proliferação dos Condomínios na RMSP

Ao circularmos por algumas áreas da cidade de São Paulo, e mesmo em outras cidades da região metropolitana, podemos observar um número crescente de condomínios fechados existentes ou em construção. Ou, então, se prestarmos atenção às propagandas com lançamentos imobiliários entregues nos semáforos, podemos verificar um aumento na oferta dessa tipologia residencial.

O que hoje conhecemos como condomínios fechados na Região Metropolitana de São Paulo (e no Brasil, de modo geral) eram originalmente grandes loteamentos fechados (como é o caso de Alphaville, lançado em Barueri nos anos 1970), localizados em grandes glebas vazias na periferia metropolitana e destinados exclusivamente às classes altas. A partir dos anos 1970, vários loteamentos fechados foram implantados em áreas periféricas da região metropolitana, em municípios como Barueri, Santana do Parnaíba e Cotia, gerando novas áreas de expansão da cidade e da região, principalmente nos eixos oeste e sul, regiões antes pobres ou despovoadas.

A partir do início dos anos 1990, surgem os condomínios horizontais fechados propriamente ditos na Região Metropolitana de São Paulo. Um aumento gradual dos lançamentos dessa nova tipologia residencial vem ocorrendo desde então e principalmente nos últimos cinco anos. No caso específico do município de São Paulo, a “Lei de Vilas”,<sup>2</sup> de 1994, possibilitou a instalação indiscriminada de pequenos condomínios horizontais (no estilo das antigas “vilas”) em todas as zonas de uso residencial da cidade.

Além do aumento na oferta desse novo tipo de moradia, podemos observar também uma mudança na tipologia das unidades residenciais. Inicialmente implantados em grandes glebas, com unidades residenciais de alto padrão (com pelo menos três dormitórios e dois banheiros), vastas porções de áreas livres e de lazer de uso coletivo, atualmente, os novos

---

2 Lei nº 11.605 de 12 de julho de 1994. *Art 1º - Parágrafo único – O conjunto residencial horizontal do tipo R3-03 é aquele constituído por unidades habitacionais isoladas, agrupadas, geminadas ou superpostas, em condomínio, sendo nas zonas de uso que admitam o uso residencial./Art. 2º. O conjunto residencial horizontal do tipo R3-03 somente poderá ser implantado em lotes ou glebas com área igual ou inferior a 15.000m<sup>2</sup> (quinze mil metros quadrados)...*

condomínios fechados localizam-se, em geral, áreas menores, mais centrais, com unidades residenciais menores, menos serviços e com áreas coletivas reduzidas.

*“Naquele momento<sup>3</sup> o apelo – mais do que a segurança de morar numa área murada – referia-se ao conforto de residir num local onde várias funções eram atendidas sem a necessidade de percorrer grandes distâncias e, portanto, sem problemas de transporte. Aos poucos, essa solução residencial espalhou-se por outras áreas da cidade, tornando-se os condomínios verticais uma solução de moradia também para a população de alta renda que, com o aumento da violência urbana, passou a procurar novas formas de morar, com conforto e segurança em áreas sofisticadas da cidade.”<sup>4</sup>*

Caldeira (2000) procura debater a importância da proliferação desses enclaves fortificados na configuração urbana das cidades brasileiras, especialmente na RMSP.

Caldeira identifica três diferentes momentos e expressões da segregação espacial no espaço urbano da metrópole paulistana durante o século XX. Enquanto a cidade esteve restrita a uma pequena mancha urbana, até meados dos anos 1940, a segregação dizia respeito aos tipos de moradia existentes. O modelo centro-periferia, ou centro rico versus periferia pobre, que vigorou entre os anos 1940 até o final dos 1980, representou a segunda forma de segregação espacial metropolitana, quando as classes altas e médias se concentram nos bairros mais centrais, providos de maior infra-estrutura urbana, e as classes baixas são expulsas para áreas periféricas precárias e distantes. O terceiro modelo vem se consolidando nos últimos 15 anos e representaria a superação no antigo modelo centro-periferia.

O padrão centro rico *versus* periferia pobre (paradigma entre os anos 40 e 80) estaria sendo suplantado por um modelo *fractal*. Segundo Caldeira, este novo padrão de segregação vem gerando uma mudança nos padrões de segregação residencial, de uma escala metropolitana para uma micro-escala (intra-urbana). Locais onde grupos sociais distintos estão fisicamente próximos, porém separados por muros e sistemas de segurança:

*“Sobrepostas ao padrão centro-periferia, as transformações recentes estão gerando espaços nos quais os diferentes grupos sociais estão muitas vezes próximos, mas estão separados por muros e tecnologias de segurança, e tendem a não circular ou interagir em áreas comuns. O principal instrumento desse novo padrão de segregação espacial é o que chamo de ‘enclaves fortificados’. Trata-se de espaços privatizados, fechados e monitorados para residência,*

3 O texto se refere à implantação do condomínio residencial vertical *Ilhas do Sul* no Alto de Pinheiros, em 1973.

4 PASTERNAK e BOGUS 2003:64.

*consumo, lazer e trabalho. A sua principal justificação é o medo do crime violento. Esses novos espaços atraem aqueles que estão abandonando a esfera pública tradicional das ruas para os pobres, os 'marginalizados' e os sem-teto" (CALDEIRA 2000:211).*

A partir do modelo de *Cidade Dual* delineado por Castells e Mollenkopf (1992), em que a estrutura social aproxima-se do formato de uma ampulheta, com mais ricos e pobres e praticamente sem classe média, podemos afirmar que o aumento das desigualdades e da exclusão social no contexto latino-americano vem impulsionando a intensificação da segregação espacial.

Para entendermos parte da configuração da segregação espacial na região metropolitana paulistana, analisaremos os dados referentes aos lançamentos imobiliários realizados a partir de 1985, sistematizados pela Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (Embraesp).

A Embraesp mantém um arquivo com dados sobre todos os lançamentos imobiliários da Região Metropolitana de São Paulo desde o ano de 1985. A partir desses dados, elaboramos um quadro quantitativo e qualitativo dos condomínios horizontais fechados metropolitanos, a partir do qual é possível verificar a pertinência da discussão sobre a proliferação dos condomínios horizontais fechados no atual contexto urbano da metrópole paulistana.

O primeiro dado<sup>5</sup> importante é que, apesar da base de dados ter início no ano de 1985, apenas a partir de 1992 encontramos lançamentos de condomínios horizontais fechados. O modelo existente até então era o de loteamentos fechados *a posteriori*.

---

5 Todos os dados utilizados fazem parte do banco de dados da Embraesp e foram cedidos para o desenvolvimento da pesquisa.

**TABELA 2.9** – Lançamentos Imobiliários Residenciais na RMSP<sup>6</sup>

Ano	Vertical		Horizontal	
	Lançamentos	%	Lançamentos	%
1985	367	100	0	0
1986	746	100	0	0
1987	276	100	0	0
1988	342	100	0	0
1989	454	100	0	0
1990	288	100	0	0
1991	216	100	0	0
1992	209	98	4	2
1993	415	96	17	4
1994	523	98	12	2
1995	547	95	30	5
1996	532	93	41	7
1997	520	94	34	6
1998	375	93	28	7
1999	343	86	54	14
2000	470	83	95	17
2001	393	75	128	25
2002	435	71	174	29
2003	485	71	201	29
2004	433	65	236	35

Fonte: Embraesp

Conforme podemos observar na Tabela 2.9, no início, em 1992 os condomínios horizontais representavam apenas 2% do total de lançamentos residenciais na RMSP. Em 1999, sete anos depois, essa porcentagem alcança 14% do total, atingindo um quarto dos lançamentos residenciais em 2001 e alcançando 35% em 2004. Podemos verificar que o número de condomínios horizontais tem tido um aumento muito importante, principalmente nos últimos cinco anos, chegando, em 2004, a mais de um terço do total dos lançamentos imobiliários residenciais.

O Quadro 2.3 e as Figuras a seguir mostram a distribuição dos condomínios horizontais fechados na RMSP.

6 Os dados utilizados dizem respeito aos lançamentos anuais. Apesar, do fato de que nem todos os condomínios lançados necessariamente foram construídos, acreditamos que essa análise comparativa geral nos auxilia no entendimento da realidade habitacional da Região Metropolitana.

**QUADRO 2.3** – Lançamentos dos Condomínios Horizontais Fechados na RMSP por *Cluster*

Tipo	Município	Total de domicílios	Condomínios Fechados		
			Lançamentos	Total de unidades	% do total de domicílios
Agrícola	Biritiba-Mirim	6.371	0	0	0,00
	Salesópolis	3.938	0	0	0,00
Agrícola Total		10.309	0	0	0,00
Popular	Arujá	15.184	0	0	0,00
	Cotia	38.371	59	3.236	8,43
	Embu-Guaçu	14.367	0	0	0,00
	Guararema	5.900	0	0	0,00
	Itapeçerica da Serra	33.694	0	0	0,00
	Juquitiba	6.750	0	0	0,00
	Mairiporã	16.121	1	160	0,99
	Moji das Cruzes	89.020	12	589	0,66
	São Lourenço da Serra	3.109	0	0	0,00
	Suzano	59.619	1	104	0,17
Popular Total		290.599	74	4.167	1,43
Operário tradicional	Embu	52.940	2	250	0,47
	Ferraz de Vasconcelos	36.608	3	149	0,41
	Francisco Morato	34.024	0	0	0,00
	Franco da Rocha	26.226	0	0	0,00
	Itapevi	41.743	0	0	0,00
	Itaquaquecetuba	68.806	3	102	0,15
	Jandira	24.424	0	0	0,00
	Pirapora do Bom Jesus	3.250	0	0	0,00
	Poá	24.959	4	396	1,59
	Rio Grande da Serra	9.722	0	0	0,00
Operário tradicional Total		334.488	12	897	0,27
Operário moderno	Barueri	55.383	10	1506	2,72
	Caieiras	19.039	0	0	0,00
	Cajamar	13.714	0	0	0,00
	Carapicuíba	90.840	3	33	0,04
	Diadema	98.172	0	0	0,00
	Guarulhos	289.833	33	2.909	1,00
	Mauá	98.969	0	0	0,00
	Osasco	181.000	1	38	0,02
	Ribeirão Pires	28.241	0	0	0,00
	Taboão da Serra	52.359	4	137	0,26
Operário moderno Total		927.551	51	4623	0,50
Elite industrial	Santana de Parnaíba	18.598	0	0	0,00
	Santo André	185.370	30	1918	1,03
	São Bernardo do Campo	197.847	20	2938	1,48
	São Caetano do Sul	43.393	3	207	0,48
Elite industrial Total		445.208	53	5063	1,14
Pólo	São Paulo	2.984.416	863	14.546	0,49
<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>4.992.570</b>	<b>1053</b>	<b>29.296</b>	<b>0,59</b>

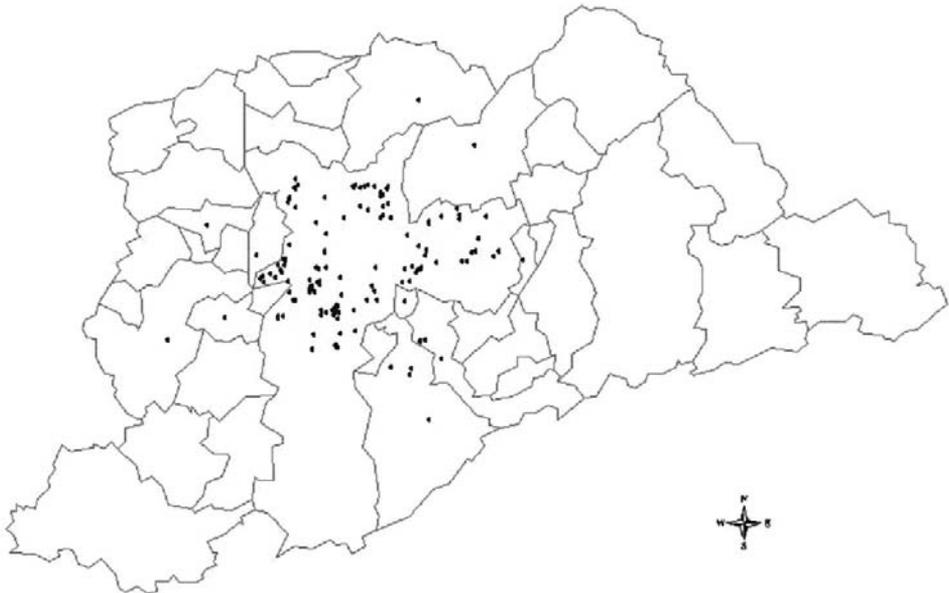
Fonte: Embraesp

**FIGURA 2.9** – Lançamentos Condomínios Horizontais 1992-1995



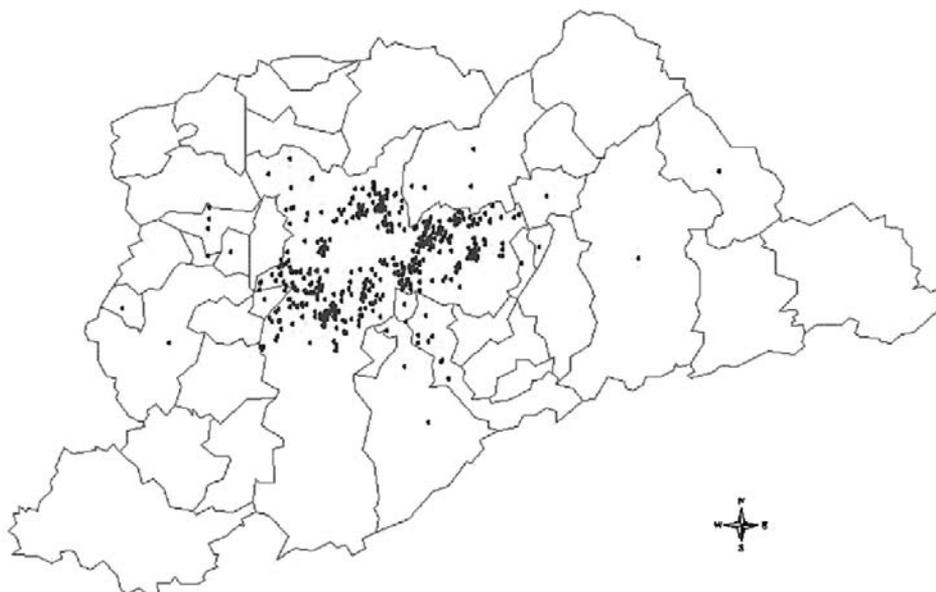
Fonte: Embrasp

**FIGURA 2.10** – Lançamentos Condomínios Horizontais 1996-2000



Fonte: Embrasp

**FIGURA 2.11** – Lançamentos Condomínios Horizontais 2001-2004



Fonte: Embraesp

A partir das figuras podemos verificar que, de um total de 1.053 condomínios fechados, 859 (82%) lançamentos foram feitos na cidade de São Paulo, sendo que apenas 194 (18%) foram lançados em outros municípios da RMSP. Portanto, os condomínios fechados ainda são um modo de moradia bastante concentrado do município pólo (82% do total). Porém, se considerarmos a proporção desse tipo de moradia em relação ao total de domicílios, os condomínios fechados representam apenas 0,49% do total no município de São Paulo. Vários dos municípios da Região Metropolitana (principalmente a leste e sudoeste) não possuem nenhum lançamento desse tipo.

Quando observamos os municípios isoladamente, destacam-se Cotia, com 8,43% das unidades em condomínio fechado, Barueri com 2,72%, Poá com 1,59%, São Bernardo do Campo com 1,48% e São Caetano, Guarulhos, Mairiporã e Vargem Grande Paulista com cerca de 1% do total das unidades residenciais em condomínios fechados.

Os municípios de Cotia e Barueri fazem parte do eixo de expansão periférica dos grandes loteamentos fechados dos anos 1970 e 1980. No entanto, é interessante observar a importância, principalmente em Cotia, que os bairros residenciais fechados continuam a ter no parque residencial municipal.

Outro ponto importante é que tanto Cotia como Mairiporã, Vargem Grande Paulista e Poá fazem parte dos *clusters* Popular/Operariado. A presença de um grande número de condomínios fechados em municípios com características populares sugere a existência de uma segregação espacial importante.

Quando observamos a concentração de unidades residenciais em condomínios fechados por *cluster*, a maior concentração (1,43%) está justamente no Popular, indicando, novamente, a presença de segregação espacial.

Os municípios do *cluster* elite industrial possuem 1,14% dos domicílios em condomínios horizontais fechados. A concentração dos condomínios fechados está associada também à existência de estradas e avenidas que dêem acesso rápido ao município pólo.

Ao analisarmos a tipologia residencial desses condomínios, encontramos características interessantes. Nas Tabelas 2.10 e 2.11 podemos observar o número de dormitórios e banheiros existentes nos 1.053 condomínios horizontais estudados. Alguns dados são curiosos: cerca de 35% das unidades lançadas tem apenas um banheiro e 39% tem entre um e dois dormitórios. A partir desse dado, poderíamos afirmar que a associação de condomínios fechados com unidades residenciais amplas e de alto padrão parece não ser sempre pertinente.

**TABELA 2.10** – Número de Banheiros nas Unidades Residenciais – 1992-2004

Nº Banheiros	Total Empreendimentos	%
1	366	34,76
2	422	40,08
3	137	13,01
4	128	12,16

Fonte: Embraesp

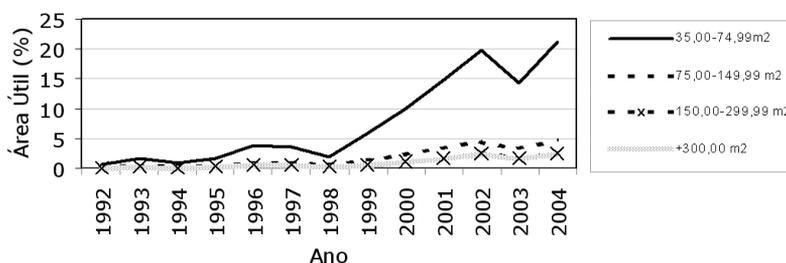
**TABELA 2.11** – Número de Dormitórios nas Unidades Residenciais - 1992-2004

Nº Dormitórios	Total Lançamentos	%
1	3	0,28
2	405	38,46
3	414	39,32
4	230	21,84
5	1	0,09

Fonte: Embraesp

Como outro dado para análise, dividimos os condomínios por tipo a partir da área útil total das unidades residenciais. Criamos quatro grupos: baixo padrão (com unidades de área útil total entre 35,00 e 74,99 m<sup>2</sup>); médio (entre 75,00 e 149,99 m<sup>2</sup>); alto (entre 150,00 e 299,99 m<sup>2</sup>); e altíssimo (unidades com área útil superior a 300,00 m<sup>2</sup>). O Gráfico 2.33 mostra a distribuição das unidades a partir dos grupos estabelecidos.

**GRÁFICO 2.32** – Lançamentos Condomínios Horizontais por Área Útil – 1992-2004

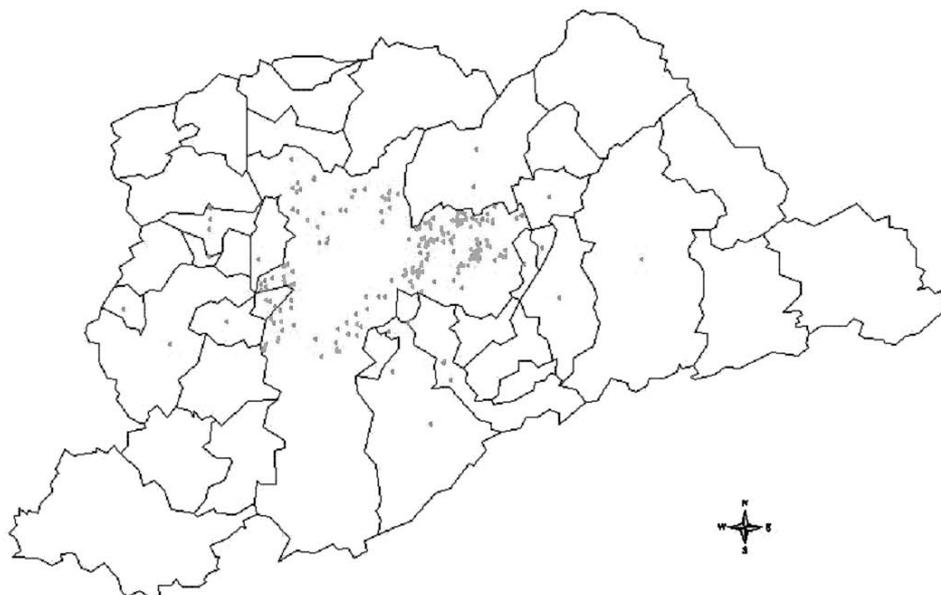


Fonte: Embraesp

O maior número de lançamentos no período entre 1992 e 2004 são de unidades residenciais com até 75,00 m<sup>2</sup>, o mesmo padrão de algumas unidades habitacionais populares financiadas pelo Estado. Em um condomínio lançado em Suzano, 1993, as unidades possuíam um dormitório e um banheiro, com apenas 35,00m<sup>2</sup> (trinta e cinco metros quadrados) de área útil, menor que muitas unidades da Cohab (Companhias de Habitação Municipais) ou CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo).

As Figuras a seguir, mostram os condomínios na RMSP a partir das áreas úteis de suas unidades.

**FIGURA 2.12** – Unidades Residenciais com Área Útil de 35,00 a 74,99 m<sup>2</sup>



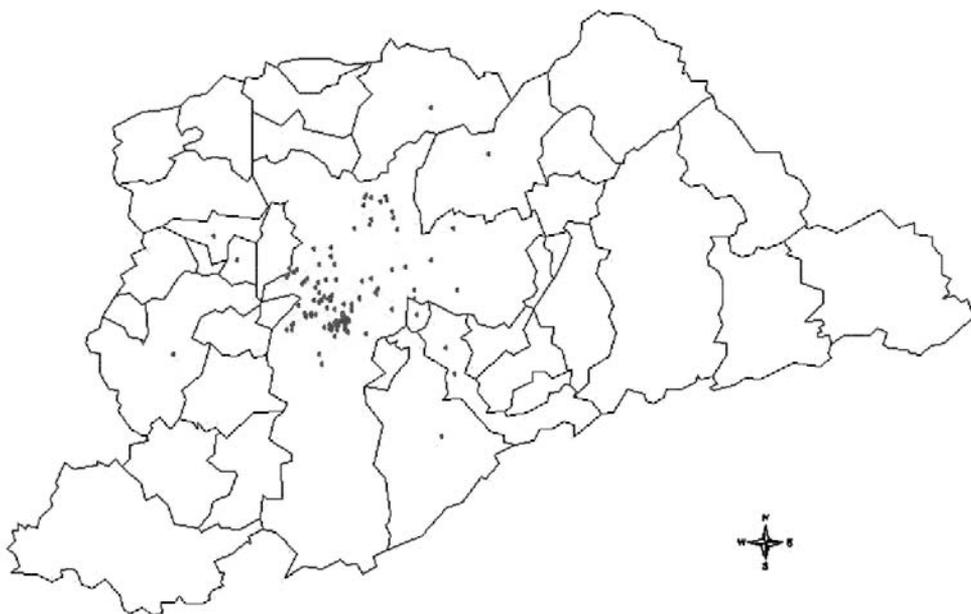
Fonte: Embrasp

**FIGURA 2.13** – Unidades Residenciais com Área Útil de 75,00 a 149,99 m<sup>2</sup>



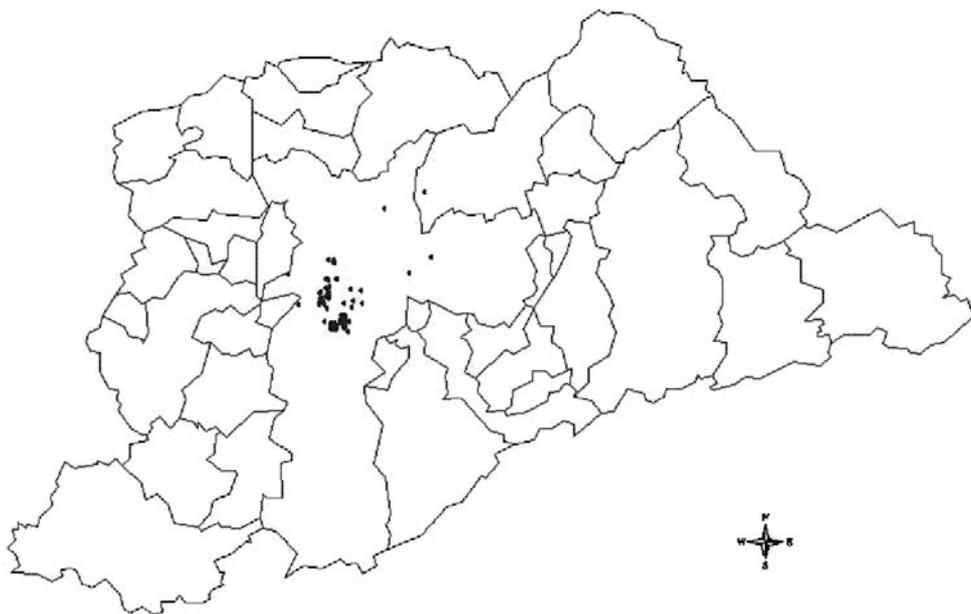
Fonte: Embrasp

**FIGURA 2.14** – Unidades Residenciais com Área Útil de 150,00 a 299,99 m<sup>2</sup>



Fonte: Embraesp

**FIGURA 2.15** – Unidades Residenciais com Área Útil Superior a 300,00 m<sup>2</sup>



Fonte: Embraesp

Nas Figuras 2.12 (área útil entre 35,00 e 74,99m<sup>2</sup>) e 2.12 (área útil entre 75,00 e 149,99m<sup>2</sup>) existe uma grande concentração de lançamentos na zona leste do município de São Paulo, região majoritariamente de baixa renda. O bairro de Ermelino Matarazzo, por exemplo, concentra 22 lançamentos, enquanto em todo o município de São Bernardo do Campo foram lançados apenas 20 condomínios fechados.

Já a Figura 2.14 (área útil de 150,00 a 299,99m<sup>2</sup>) e principalmente a Figura 2.15 (área útil superior a 300,00m<sup>2</sup>) mostram uma realidade mais próxima da esperada: a grande concentração de alto e altíssimo padrão principalmente na zona sudoeste da capital. Na Figura 2.15, no entanto, encontramos alguns lançamentos de alto padrão também na zona leste (dois) e na zona norte da cidade de São Paulo (um) e outro em Guarulhos.

A leitura das figuras, tabelas e do gráfico possibilita a compreensão de um cenário sucinto, porém com questões importantes em relação à realidade dos condomínios fechados na Região Metropolitana de São Paulo.

O aumento da oferta desse tipo de moradia é claro quando observamos as figuras temáticas. No entanto, questões como a localização e a tipologia das habitações não correspondem à idéia pré-concebida em relação aos condomínios fechados: os condomínios estão muito concentrados no município de São Paulo e não espalhados em toda a periferia metropolitana; uma parcela considerável dos lançamentos tem áreas úteis pouco superiores a de uma unidade popular da Cohab; e os condomínios fechados também se localizam em áreas de média e baixa renda do município pólo.

### **2.5.5 As Novas Formas de Apropriação do Espaço Urbano**

O processo de urbanização das cidades brasileiras nos últimos 50 anos consolidou um padrão de ocupação do solo caracterizado pela desigualdade socioespacial, reflexo das desigualdades socioeconômicas. Se as favelas existem na cidade de São Paulo desde o início do século passado, a sua inserção enquanto um problema de moradia para a baixa renda se consolida nos anos 80. Como destacam Kowarick, Singer, Pasternak entre outros, até a década de 1970, a principal forma de acesso à moradia pelos pobres se dava pelo “padrão periférico de expansão urbana”, ou seja, a proliferação de loteamentos irregulares ou clandestinos em áreas periféricas não urbanizadas. A consolidação de assentamentos informais, a partir dos anos 80, reflete as condições socioeconômicas do período – desemprego, falta de política habitacional e o processo de redemocratização do

país. A incapacidade do poder público instituído de dar respostas à demanda da população fez com que a população organizada ocupasse, para fins de moradia, glebas públicas e privadas. Muitas dessas ocupações se transformaram em favelas.

As favelas consolidadas ganharam um novo padrão de qualidade urbana: os programas de re-urbanização implantados a partir da década de 1980 permitiram que tanto as favelas como os loteamentos precários em áreas periféricas pudessem ter acesso aos serviços públicos e bens de consumo. Os programas de regularização fundiária estão possibilitando a permanência dos moradores nos assentamentos que não oferecem riscos de vida ou ambiental, prevalecendo a doutrina da posse segura. Essas intervenções capitaneadas pelo poder público serviram para a melhoria das condições de habitabilidade, num processo de transformação da favela em cidade, como descreve Pasternak (2006) no texto “*A favela que virou cidade*”.

Não deixa de chamar a atenção o fato de que ao mesmo tempo em que a população de baixa renda se movimentava para ocupar o vazio institucional transformando os vazios urbanos em assentamentos, expondo territorialmente as desigualdades socioeconômicas da população, observamos um grande aumento no número de condomínios fechados na Região Metropolitana de São Paulo. A proliferação desses loteamentos e condomínios fechados nos últimos 15 anos vem modificando a configuração espacial de algumas áreas da Região Metropolitana.

A partir da análise do quadro dos condomínios horizontais na Região Metropolitana de São Paulo surgem alguns questionamentos em relação às premissas colocadas em relação à configuração do espaço urbano metropolitano.

Primeiramente, quando verificamos a existência de unidades habitacionais com 35, 50 ou mesmo 75 metros quadrados de área útil não podemos imaginar que esta seja uma moradia das classes altas metropolitanas. A partir do mapeamento realizado, não mais podemos associar os condomínios fechados como forma de morar exclusiva da elite (entendida como classes de alta renda).

Em relação às motivações para a escolha desse tipo de moradia, se a segurança é o principal motivo para essa escolha, outra questão que deve ser colocada é: será que os moradores dos condomínios, onde as unidades habitacionais têm 35 ou 50 metros quadrados, possuem renda suficiente para pagar o aparato de segurança que normalmente

associamos aos condomínios fechados (seguranças, guaritas, câmeras, cercas elétricas, alarmes, etc.)?

A última ponderação diz respeito à superação do modelo centro-periferia por um modelo fractal de segregação espacial nas metrópoles contemporâneas.

Quando observamos a existência de um grande número de condomínios horizontais fechados na Zona Leste do município de São Paulo, por exemplo, o processo de fragmentação urbana colocada por CASTELLS e MOLLENKOPF (1992) parece claro. Mesmo entre a população mais pobre, os grupos de melhor condição financeira se destacam do todo.

Analisando a totalidade dos lançamentos de condomínios horizontais na RMSP, ainda podemos identificar uma centralidade em relação à localização dos condomínios fechados, principalmente os de alto e altíssimo padrão. Isso nos faz pensar se talvez o que tenha mudado seja não o modelo centro-periferia, mas o que entendemos por centro e por periferia na metrópole contemporânea.

Podemos encontrar vários exemplos do modelo fractal no contexto urbano da Região Metropolitana, porém devemos analisar se essa é a regra geral ou representa apenas exemplos pontuais como o da favela de Paraisópolis, Ermelino Matarazzo ou Alphaville.

Acreditamos que devemos entender o “centro” não apenas como a área central da cidade de São Paulo (a região do centro expandido, entre as marginais dos rios Pinheiros e Tietê), mas sim como toda a cidade de São Paulo (com exceção do extremo sul). A “periferia” metropolitana não é mais toda a área localizada para além marginais, mas sim a área para além dos limites municipais. Devemos entender a centralidade no seu contexto metropolitano.

Os condomínios horizontais fechados da Região Metropolitana de São Paulo representam, sem dúvida alguma, um padrão de exclusão social e segregação espacial. Porém, sua distribuição espacial na metrópole não pode ser considerada apenas como consequência do padrão fractal de segregação espacial. E, sobretudo, não podemos mais associar automaticamente os condomínios fechados à residência exclusiva das classes altas metropolitanas. A partir do novo quadro encontrado, devemos estabelecer novos padrões de análise desse fenômeno urbano que se consolidou nas últimas duas décadas.

## Referências Bibliográficas

ABRAMO, Pedro. “Quatro notas preliminares sobre a teoria econômica na favela: localização residencial e mercado de trabalho”. *IX Encontro Nacional da Anpur*. Rio de Janeiro, 2001.

BLAKELY, E & SNYDER, M. *Fortress America. Gated Communities in the United States*. Harrisonburg: Brokens Institution & Lincoln Institute of Land Police, 1997.

BALTRUSIS, Nelson. *A dinâmica no mercado imobiliário informal na Região Metropolitana de São Paulo: um estudo de caso nas favelas de Paraisópolis e Nova Conquista*. Dissertação de Mestrado. Campinas: FAU-PUC, 2000.

BALTRUSIS, Nelson. *Mercado imobiliário informal em favelas e o processo de estruturação da cidade: um estudo sobre a comercialização de imóveis em favelas na Região Metropolitana de São Paulo*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAU-USP, 2005.

CALDEIRA, Teresa. *Cidade de Muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp/Editora 34, 2000.

CASTELLS, Manuel. e MOLLENKOPF, John. *Dual City. Restructuring New York*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1992.

EMBRAESP. *Relatórios Anuais 1985-2004*. São Paulo: Embraesp, 1986-2005.

HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna. Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

JANUZZI, P de M & JANUZZI, N. Crescimento urbano, saldos migratórios e atratividade residencial dos distritos da Cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol 4, nº ½. São Paulo: ANPUR, 2002.

KOWARICK, Lucio. *Escritos Urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.

LOW, SETHA. *Behind the Gates. Life, Security, and the Pursuit of Happiness in Fortress America*. Nova York/Londres: Routledge, 2003.

MARCUSE, Peter. *Globalizing Cities. A New Spatial Order?* Oxford: Blackwell, 2002.

MARCUSE, Peter. and KEMPEN, Ronald van. *Of States and Cities. The Partitioning of Urban Space*. Oxford University Press, 2002.

PASTERNAK, Suzana e BALTRUSIS, Nelson Um Olhar sobre a habitação em São Paulo. *Cadernos Metrópole* 9. EDUC. São Paulo, 1º. Sem. 2003.

PASTERNAK, Suzana e BOGUS, Lucia M. M. *A Cidade dos Extremos. Cidades, comunidades e territórios*. Portugal, FCT (Fundação para a Ciência e a Tecnologia), ISCTE, nº 6, 51-72, junho 2003.

SABATINI, Francisco. *Tendências de la segregacion residencial urbana en latinoamerica: reflexionae a partir del caso de Santiago*. Santiago do Chile, Séries Azul nº 24, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Catolica, 1998.

SABATINI, Francisco, CÁCERES, Gonzalo. e CERDA, Jorge. (2004). Segregação social nas principais cidades chilenas: tendências das três últimas décadas e possíveis cursos de ação. *Revista Espaço e Debates*, nº 45. São Paulo: Annablume, jan-jul/2004.

SINGER, Paul. *Dinamica populaconal e desenvolvimento: o papel do crescimento populacional no desenvolvimento econômico*. São Paulo: Hucitec, 1988.

SINGER, Paul. *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*. São Paulo : Contexto, 1998.

SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. São Paulo : Contexto, 1998.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SVAMPA, Maristella. *Los que ganaron. La vida em los countries y Barrios privados*. Buenos Aires: Biblos, 2004.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/Lincoln Institute, 2001.



## 3. Educação na Região Metropolitana de São Paulo: Entraves e Desafios

A Região Metropolitana de São Paulo atravessa os primeiros anos do século XXI, apresentando, em 2005, 20,5 milhões de habitantes, em seus 39 municípios<sup>1</sup>.

A análise desta região, em seus múltiplos aspectos, requer um olhar treinado e representa um grande desafio, tendo em vista que ao mesmo tempo que concentra tecnologias de ponta e um forte capital produtivo e financeiro, apresenta altas taxas de pobreza e de “exclusão social”, principalmente em suas franjas territoriais.

Segundo Vêras (2000:20), “com a nova configuração do atual estágio do capitalismo, um novo quadro de relações sociais e espaciais se estabelece: os espaços se fragmentam, se homogeneizam e se diferenciam; as formas territoriais se revestem de funções globais, na competitividade internacional”<sup>2</sup>. Esse é o cenário dos municípios que envolvem a região metropolitana, principalmente, quando relacionados com a cidade pólo.

Em relação à educação esta situação se comprova ao se analisar a região metropolitana, que obteve grandes ganhos, nas últimas décadas do século passado, quando, por exemplo, o percentual de pessoas alfabetizadas se torna maior e vem progressivamente aumentando desde 1980, conforme Tabela 3.1.

1 Segundo dados do IBGE, estimativa Fundação SEADE, 2005.

2 Cf. VÉRAS, Maura P.B. *Trocando olhares: Uma Introdução à Construção Sociológica da Cidade*. São EDUC/Studio Nobel, 2000.

**TABELA 3.1** – Brasil, Estado de São Paulo e Grande São Paulo. Distribuição de Pessoas com 10 anos ou Mais, Segundo Condição de Alfabetização: 1980-1991-2000

Região/pessoas alfabetizadas	1980		1991		2000	
	N.A	%	N.A	%	N.A	%
Brasil	65.671.034	74,5	90.628.634	80,3	119.328.353	87,2
Estado de São Paulo	16.810.810	87,1	22.808.546	90,7	28.800.475	93,9
Grande São Paulo	8.710.493	89,3	11.328.005	92,2	13.999.403	94,8

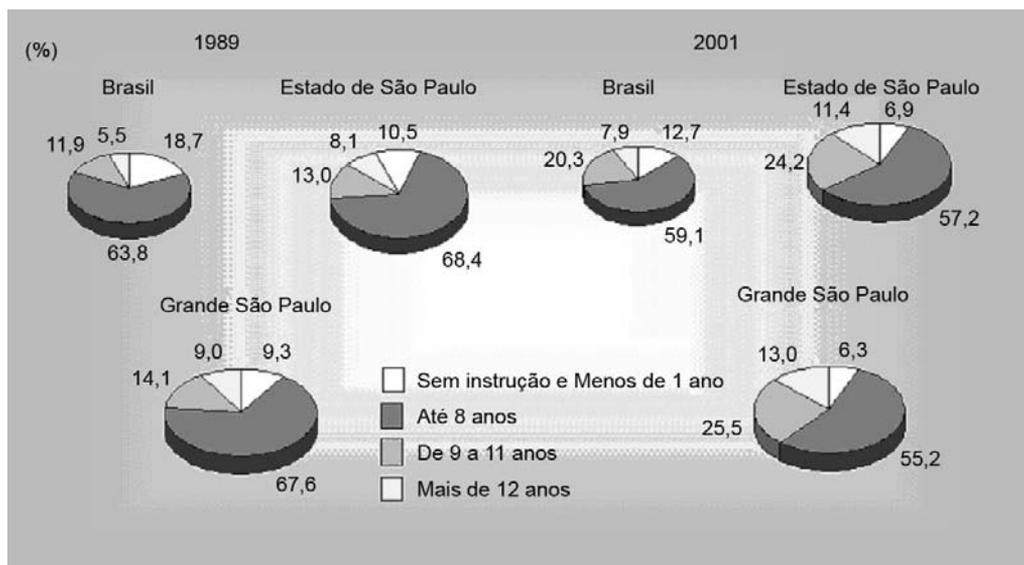
Fonte: EMPLASA, 2005

São Caetano do Sul é o município que apresenta o melhor índice, o primeiro no ranking de IDH do Brasil e com taxa de alfabetização de 97,2%. O pior índice é encontrado no município de Salesópolis com 13,2% de taxa de analfabetismo, ainda assim, é equiparado à média brasileira.

De forma geral, nota-se uma melhora acentuada no nível educacional da RMSP no decorrer dos últimos anos, crescendo mais rápido que a média de outros locais. Em 1980 municípios como Jquitiba, Biritiba Mirim e Salesópolis apresentavam uma taxa de alfabetização de 62,5%, 70,1% e 71,0%, respectivamente, inferiores ao Brasil, que era de 74,5%. Atualmente, nenhum município da RMSP apresenta dados inferiores à média brasileira, ou seja, as condições de escolaridade são bem superiores.

No gráfico que se segue, é possível visualizar a representação da situação educacional da RMSP em relação ao Brasil e ao Estado, evidenciando que a estrutura educacional na Grande São Paulo atinge e/ou consegue atender um maior número de pessoas.

**GRÁFICO 3.1** – Brasil, Estado de São Paulo e Grande São Paulo. Distribuição de Pessoas com 10 anos ou Mais, Segundo Condição de Alfabetização: 1980-1991-2000



Fonte: Emplasa, 2007

Para proceder a análise da educação na RMSP utilizou-se os dados de educação dos municípios da RMSP (com base no Censo de 2000), agrupando-os por características comuns. Foi construída uma tipologia da RMSP em 5 grupos<sup>3</sup>, ou seja, Agrícola, Popular, Operário tradicional, Operário moderno, Elite industrial e Pólo.

Nos municípios classificados como Agrícolas o analfabetismo na RMSP se apresenta com um maior percentual de pessoas que não sabem ler (13,2%). Por outro lado, os municípios da Elite industrial e o Pólo são os que compreendem os menores índices de analfabetismo, com 4,41% e 4,5%, respectivamente.

Biritiba-Mirim é o município com maior taxa de analfabetos (13,9%), seguido do chamado Operário tradicional (7,9%) e Popular (7,3%). Os menores percentuais de pessoas que não sabem ler encontram-se nos municípios de São Caetano (2,6%), Santo André (4,2%), São Bernardo do Campo (4,8%), seguidos por Poá, Osasco e Ribeirão Pires, ambos com o índice de 5,2% cada, de analfabetos, conforme dados da Tabela 3.2.

3 Segundo dados do IBGE, estimativa Fundação SEADE, 2005.

**TABELA 3.2 – Municípios da RMSP por Pessoas com 15 anos e Mais que Não Sabem Ler – 2000**

Cluster	Código/ classificação	Municípios/agrupamentos	Pessoas de 15 anos e mais		Taxa de analfabetismo
			Total	Que não sabem ler	
1	3506607	Biritiba-Mirim	16.932	2.156	12,7
1	3545001	Salesópolis	10.133	1.406	13,9
<b>Cluster 1</b>	<b>Agrícola</b>		<b>27.065</b>	<b>3.562</b>	<b>13,2</b>
2	3503901	Arujá	41.103	3.188	7,8
2	3513009	Cotia	105.380	6.834	6,5
2	3515103	Embu-Guaçu	39.574	3.410	8,6
2	3518305	Guararema	15.542	1.831	11,8
2	3522208	Itapecerica da Serra	88.675	7.065	8,0
2	3526209	Juquitiba	17.694	2.276	12,9
2	3528502	Mairiporã	42.786	3.644	8,5
2	3530607	Moji das Cruzes	235.270	14.018	6,0
2	3549953	São Lourenço da Serra	8.394	1.146	13,7
2	3552502	Suzano	158.222	11.860	7,5
2	3556453	Vargem Grande Paulista	22.773	1.666	7,3
<b>Cluster 2</b>	<b>Popular</b>		<b>734.310</b>	<b>53.750</b>	<b>7,3</b>
3	3515004	Embu	143.437	9.794	6,8
3	3515707	Ferraz de Vasconcelos	96.623	6.930	7,2
3	3516309	Francisco Morato	87.493	8.827	10,1
3	3516408	Franco da Rocha	76.783	6.395	8,3
3	3522505	Itapevi	108.147	8.985	8,3
3	3523107	Itaquaquecetuba	179.763	14.928	8,3
3	3525003	Jandira	63.299	4.161	6,6
3	3539103	Pirapora do Bom Jesus	8.192	826	10,1
3	3539806	Poá	67.109	3.472	5,2
3	3544103	Rio Grande da Serra	25.700	2.175	8,5
3	3546801	Santa Isabel	30.885	3.243	10,5
<b>Cluster 3</b>	<b>Op. Trad.</b>		<b>887.431</b>	<b>69.736</b>	<b>7,9</b>
4	3505708	Barueri	144.965	8.432	5,8
4	3509007	Caieiras	50.124	2.718	5,4
4	3509205	Cajamar	35.152	2.740	7,8
4	3510609	Carapicuíba	244.232	14.742	6,0
4	3513801	Diadema	255.500	16.265	6,4

**TABELA 3.2** – Municípios da RMSP por Pessoas com 15 anos e Mais que Não Sabem Ler – 2000 (continuação)

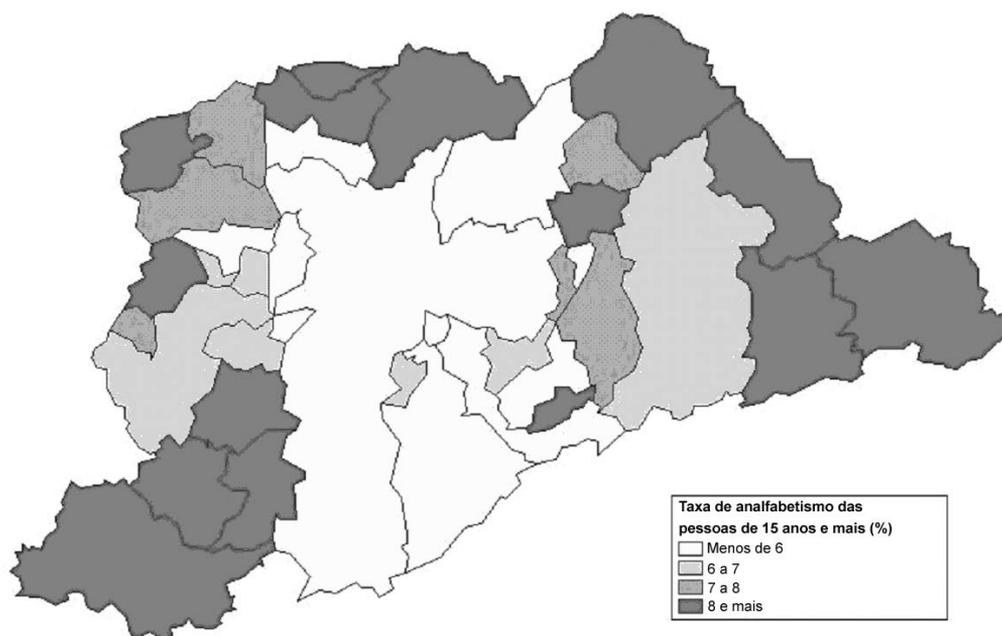
Cluster	Código/classificação	Municípios/agrupamentos	Pessoas de 15 anos e mais		Taxa de analfabetismo
			Total	Que não sabem ler	
4	3518800	Guarulhos	758.888	44.164	5,8
4	3529401	Mauá	256.377	15.578	6,1
4	3534401	Osasco	476.005	24.687	5,2
4	3543303	Ribeirão Pires	77.170	3.977	5,2
4	3552809	Taboão da Serra	140.951	7.647	5,4
<b>Cluster 4</b>	<b>Op. Moder.</b>		<b>2.439.364</b>	<b>140.949</b>	<b>5,8</b>
5	3547304	Santana de Parnaíba	51.522	3.623	7,0
5	3547809	Santo André	497.481	20.962	4,2
5	3548708	São Bernardo do Campo	520.918	24.821	4,8
5	3548807	São Caetano do Sul	115.105	2.943	2,6
<b>Cluster 5</b>	<b>Elite Indus.</b>		<b>1185026</b>	<b>52349</b>	<b>4,41</b>
Pólo	3550308	São Paulo	7.841.864	354.044	4,5
		<b>Total</b>	<b>13.156.162</b>	<b>677.579</b>	<b>5,2</b>

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. (Metrodata)

Observa-se que, embora o *cluster* da elite industrial tenha um índice de analfabetismo relativamente baixo, (4,41%), apresenta dados diversificados entre os seus municípios. Nesse grupo se encontra o município mais desenvolvido, São Caetano do Sul, que apresenta a menor taxa de analfabetismo da RMSP de 2,6% e, por outro lado, está Santana de Parnaíba com 7,0%. Essa diversidade pode ser explicada pelos dados demográficos, em que Santana de Parnaíba tendo crescido com taxas elevadas de 7,89% ao ano, atraiu grande fluxo populacional, tendo como consequência, a falta de condições de atender toda a demanda educacional.

Segue figura que demonstra, em percentual, as pessoas com 15 anos e mais que não sabem ler.

**FIGURA 3.1** – Municípios da RMSP por Pessoas com 15 anos e Mais que Não Sabem Ler – 2000



Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2000 (Metrodata)

### 3.1. Analfabetismo entre os Chefes de Família e Pessoas com Mais de 15 Anos

Quanto ao analfabetismo referente aos chefes de família sem instrução, ou com até três anos de estudo, o percentual é alto em toda região metropolitana, até mesmo no pólo. Os chefes analfabetos ou com escolarização muito reduzida são mais expressivos entre os agrícolas (36,2%) e os dos municípios com predominância do operariado tradicional (35,4%). Observa-se que, mesmo os municípios com grande desenvolvimento, apresentam índices expressivos de chefes sem escolaridade nenhuma ou com no máximo até três anos de estudo, com exceção de São Caetano do Sul, que possui a menor taxa entre todos os municípios.

**TABELA 3.3** – Municípios da RMSP por Responsável pela Família sem Instrução ou com até 3 anos de Estudo – 2000

Municípios/classificação	% dos chefes de família sem instrução ou com até 3 anos de estudo
Agrícola	36,2
Popular	24,9
Operário Tradicional	35,4
Operário Moderno	21,8
Elite Industrial	16,4
Pólo	17,1

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. (Metrodata)

Analisando esse mesmo dado não por chefes de família, mas por pessoas da RMSP, também é expressivo o percentual de pessoas analfabetas ou com até três anos de estudo, destacando uma maior concentração nos municípios com predominância agrícola, conforme dados da Tabela 3.4. Na elite industrial, o percentual é bem menor, embora o município de Santana de Parnaíba apresente um índice mais alto.

**TABELA 3.4** – Municípios da RMSP por Pessoas de 15 anos e Mais de Idade sem Instrução ou com até 3 anos de Estudo – 2000.

Municípios/classificação	% das pessoas com 15 anos ou mais sem instrução ou com até 3 anos de estudo
Agrícola	30,6
Popular	20,3
Operário Tradicional	22,1
Operário Moderno	17,5
Elite Industrial	13,4
Pólo	14,1

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. (Metrodata)

## 3.2. Frequência Escolar e Adequação Idade X Série

Em relação ao acesso à escola pela população menor de 5 anos, constata-se que na elite industrial, a taxa da população que frequenta a creche em relação à população total é maior, principalmente no município de São Caetano do Sul (64,8%), onde mais da metade da população nessa idade está na creche, apresentando mais uma vez o maior índice da RMSP. Nesse mesmo agrupamento, o município de Santana de Parnaíba,

apresenta o menor índice (28,3%), taxa menor que a média da RMSP que é de 31,7%, conforme demonstra a Tabela 3.5. Os dados indicam a média dos clusters e os municípios de maior e menor índice por agrupamento.

**TABELA 3.5 – Municípios da RMSP por Pessoas de 0 a 6 anos que Frequentam Creche ou Escola – 2000**

Municípios	Número de pessoas de 0 a 6 anos de idade		B / A (em %)
	Total (A)	Que frequentam creche ou escola (B)	
Biritiba-Mirim	3.648	552	15,1
Salesópolis	1.907	370	19,4
Agrícola	5.555	923	16,61
Cotia	20.560	6.913	33,6
São Lourenço da Serra	1.707	296	17,3
Popular	148.120	43.229	29,18
Pirapora do Bom Jesus	2.130	701	32,9
Francisco Morato	22.391	3.744	16,7
Operário tradicional	202.458	46.169	22,80
Barueri	30.697	11.552	37,6
Carapicuíba	48.301	10.548	21,8
Operário moderno	468.476	129.811	27,70
Santana de Parnaíba	10.457	2.962	28,3
São Caetano do Sul	10.386	6.725	64,8
Elite Industrial	169540	63745	37,97
São Paulo	1.221.212	419.467	34,3
<b>Total</b>	<b>2.223.716</b>	<b>705.199</b>	<b>31,7</b>

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. (Metrodata)

Percebe-se que a frequência de crianças na pré-escola é menor nos municípios agrícolas, presumindo-se que o trabalho dos pais está associado ao lar não sendo a creche uma necessidade vinculada ao trabalho dos chefes de família.

A Tabela 3.6 retrata as condições da escolaridade obrigatória na faixa de 7 a 14 anos, na RMSP. A população na idade escolar que frequenta normalmente a escola é maior nos municípios da elite industrial (97,6%) – São Caetano do Sul com maior índice (99%) – tendo em vista os recursos que são destinados à educação. É menor na área agrícola (93,4%), exemplo igual ao da frequência da população de 0 a 6 anos na creche, conforme fica evidenciado na Tabela 3.5.

**TABELA 3.6** – Municípios da RMSP por Pessoas de 07 a 14 anos que Frequentam Escola – 2000

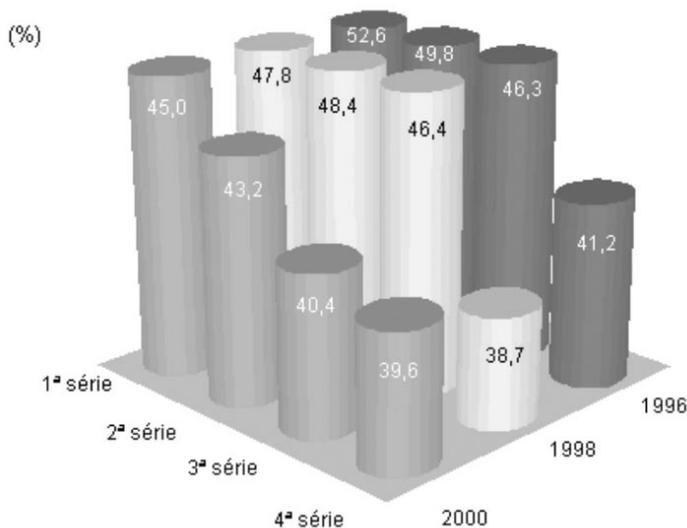
Municípios/ classificação	Número de pessoas de 7 a 14 anos de idade		B / A (em %)
	Total (A)	Que frequentam escola (B)	
Agrícola	6.390	5.965	93,4
Popular	165.445	159.535	96,4
Operário tradicional	218.220	209.863	96,2
Operário moderno	514.937	498.427	96,8
São Caetano do Sul	14.668	14.520	99,0
Elite Industrial	212929	207774	97,6
São Paulo	1.372.470	1.323.526	96,4
<b>Total</b>	<b>2.500.119</b>	<b>2.414.585</b>	<b>96,6</b>

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. (Metrodata)

A defasagem entre idade e série é expressiva e mantém uma taxa estável na RMSP no decorrer das décadas, indicando que continua a existir a evasão escolar, diminuindo nas séries intermediárias, conforme se visualiza no Gráfico 3.2:

**GRÁFICO 3.2** – Grande São Paulo.

Defasagem em Idade-Série no Ensino Médio: 1996-1998-2000



Fonte: Ministério da Educação e do Desporto e Secretaria de Estado da Educação – Centro de Informações Educacionais.

Nota: A faixa de idade coletada no ano de 1996 não permite que seja aferido o percentual de alunos atrasados na oitava série.

Em relação à faixa etária com mais de 15 anos que freqüenta a escola, constata-se mais uma vez que ela é menor nos municípios agrícolas (65,1%), tendo em vista o envolvimento da família com o trabalho e/ou a dificuldade da saída dos jovens para estudar fora do local em que mora. Por outro lado, ressalta-se que ela é maior na elite industrial dirigente (87,4%) já que as escolas para essa faixa etária estão voltadas para a entrada na universidade onde o ensino particular é predominante, exigindo tanto um poder aquisitivo maior como maior disponibilidade de tempo para os estudos.

Os dados da Tabela 3.7 demonstram que a freqüência à escola e série adequada é menor nos municípios classificados como Operário tradicional, sendo que os índices mais baixos encontram-se nos Município de Francisco Morato e Itaquaquecetuba e o mais alto em Poá. Por outro lado, os municípios caracterizados como Elite industrial são os que absorvem o maior percentual de pessoas de 15 a 17 anos na série adequada, destacando-se, entre eles, São Caetano do Sul e Santo André, lembrando que são municípios que possuem um maior vigor econômico em relação aos demais.

**TABELA 3.7** – Municípios da RMSP por Pessoas de 15 a 17 anos que Freqüentam Escola e Série Adequada – 2000

Municípios/classificação	% dos que freqüentam escola e série adequada
Agrícola	64,6
Popular	61,3
Operário Tradicional	54,3
Operário Moderno	61,0
Elite Industrial	78,2

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. (Metrodata)

A população de 18 a 25 anos de idade é potencialmente um segmento etário, para estar freqüentando a Universidade. Na RMSP a oferta de cursos é grande e atende a demanda de todo o Brasil, principalmente as universidades situadas no Pólo que se constitui o maior centro em ensino superior e pós-graduação do País.

Constata-se que o percentual da população que está mais integrada com a educação superior faz parte dos municípios que integram a chamada elite industrial, destacando-se São Caetano do Sul, cujo percentual é até maior do que o município pólo. Por outro lado, chama a atenção os índices pouco expressivos de pessoas nesse nível educacional, em quase todos os demais municípios, destacando-se os que se enquadram no chamado Operário

tradicional e, entre eles, Francisco Morato, Pirapora do Bom Jesus e Itaquaquecetuba, que apresentam os percentuais mais baixos. Vale destacar, também, o Município de Cajamar, integrando o conjunto Operário moderno, que possui índice muito semelhante aos municípios acima apontados, conforme dados da Tabela 3.8.

**TABELA 3.8** – Municípios da RMSP por Pessoas de 18 a 25 anos que Frequentam Escola e Série Adequada – 2000

Municípios/classificação	% dos que frequentam escola e série adequada
Agrícola	19,6
Popular	27,4
Operário Tradicional	12,6
Operário Moderno	25,9
Elite Industrial	48,2
Pólo	45,4

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. (Metrodata)

O percentual de pessoas adultas, com 18 anos ou mais de idade e com 11 anos de estudo, é pouco expressivo em grande parte dos municípios, melhorando o índice entre as da Elite Industrial, com grande destaque para São Caetano do Sul, que possui quase 50% de sua população nessa categoria. Esse dado justifica, entre outros, a classificação desse município, como sendo o 1º no ranking dos municípios brasileiros, conforme Tabela 3.9.

**TABELA 3.9** – Municípios da RMSP por Pessoas com 18 anos e Mais de Idade e com 11 anos e Mais de Estudo – 2000

Municípios/classificação	% das pessoas com 18 anos e mais de idade e com 11 anos de estudo – 2000
Agrícola	20,4
Popular	27,2
Operário Tradicional	19,2
Operário Moderno	27,3
Elite Industrial	40,7
Pólo	38,4

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. (Metrodata)

É pouco expressivo os chefes de família que possuem 11 ou mais anos de estudo, nos municípios da RMSP. Ressalta-se que, no chamado operário tradicional, o percentual

de chefes sem esse nível de escolarização é o mais significativo, menor até mesmo que o dos municípios agrícolas. Mais uma vez, o município de São Caetano do Sul apresenta o maior índice da região.

**TABELA 3.10** – Municípios da RMSP por Responsável pela Família com 11 anos e Mais de Estudo – 2000

Municípios/classificação	% dos chefes de família com 11 anos e mais de estudo
Agrícola	15,2
Popular	22,9
Operário Tradicional	14,5
Operário Moderno	22,2
Elite Industrial	34,3

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. (Metrodata)

Essas constatações sobre a realidade educacional da RMSP, em que a elite industrial constitui o agrupamento de municípios que apresenta melhores condições educacionais, reforçam a tese do educador Anísio Teixeira sobre a “escola seletiva”<sup>4</sup>, que reproduz as relações de poder, por meio da educação.

### 3.3. O Município de São Paulo

A análise da educação no município de São Paulo, aqui apresentada, foi realizada a partir da divisão distrital em que a cidade é organizada, ou seja, através de seus 96 distritos.<sup>5</sup>

Em 2000, segundo o censo demográfico do IBGE, 95,41% da população residente no Município de São Paulo, com 10 anos e mais de idade era alfabetizada, taxa superior às do Estado de São Paulo (93,90%), da RMSP (94,8%) e do Brasil (87,18%).

As maiores taxas de alfabetização foram registradas nos distritos próximos do centro: Moema (99,45%), Jardim Paulista (99,22%), Pinheiros (99,08%), Consolação (99,08%) e Perdizes

4 Na visão de Anísio Teixeira a escola seletiva é a que não cumpre a função de ministrar uma cultura básica ao povo brasileiro. “O ensino primário vem se fazendo um processo puramente seletivo” – isto é “escolha de alguns destinados a prosseguir a educação em níveis pós- primários”. TEIXEIRA, Anísio. A educação escolar no Brasil. In: PEREIRA, L. FORACCHI, M. *Educação e Sociedade*. São Paulo: Editora Nacional, 1964. p.389.

5 Os dados apresentados sobre a educação no Município de São Paulo foram retirados do site: [www.prefeitura.sp.gov.br](http://www.prefeitura.sp.gov.br) (Município em dados)

(99,02%). Por outro lado, as menores taxas foram encontradas nos distritos periféricos, nas zonas sul e leste: Marsilac (89,22%), Parelheiros (91,51%), Vila Andrade (91,87%), Jardim Ângela (92,04%), Lajeado (92,33%), Jardim Helena (92,38%), Grajaú (92,70%) e Iguatemi (92,79%). O contingente de analfabetos, em números absolutos, era de 400.336 pessoas.

A mesma tendência era observada com relação à escolaridade: a população residente nos distritos mais centrais permanecia ou havia permanecido por mais tempo na escola do que a dos distritos periféricos. Os maiores níveis foram registrados em Moema (12,1 anos de estudo), Jardim Paulista (12,0), Pinheiros (11,5), Vila Mariana (11,2), Perdizes (11,2) e Alto de Pinheiros (11,0). E os menores níveis, em Marsilac (5,3 anos de estudo), Parelheiros (5,6), Jardim Ângela (5,8), Iguatemi (5,8), Lajeado (5,9) e Grajaú (5,9).

Em mais da metade dos 96 distritos do Município de São Paulo (56 distritos), o nível de escolaridade não alcançava a média de oito anos de estudo, equivalente ao ensino fundamental obrigatório. Contudo, este dado não significa necessariamente um *déficit* de escolaridade, pois é preciso levar em conta a pirâmide etária da população.

### 3.4. Matrículas em Educação Básica

O número de matrículas em educação básica no Município de São Paulo vem aumentando sistematicamente desde 1980, chegando a mais de 2.900.000 alunos em 2000. Entre 2001 e 2002, o número de matrículas sofreu um pequeno decréscimo para retomar o crescimento a partir de 2003. No período considerado (1980, 1991 e 2000-2004) foi o que apresentou o maior número de matrículas, totalizando mais de 3 milhões. No mesmo período, a rede estadual foi reduzindo progressivamente sua participação relativa no número de matrículas em educação básica, passando de 53,4% em 1980, para 44,6%, em 2004. A demanda resultante, de maneira geral, foi atendida pela rede municipal, que aumentou sua participação total de matrículas de 25,7% em 1980, para 36,5%, em 2004.

A maior parte das matrículas em educação básica localiza-se no ensino fundamental, que em 1991 atingiu o ápice de mais de 1.800.000 alunos, para a partir daí declinar gradativamente, fechando o ano de 2004 com pouco mais de 1.600.000 matrículas. No período considerado, o ensino médio atingiu o ápice de matrículas em 2000 (pouco mais de 600.000), e a educação infantil foi aumentando progressivamente o atendimento, chegando a mais de 500.000 matrículas em 2004. As matrículas em educação infantil distribuem-se de forma desigual entre a rede municipal, responsável por mais de 70% do atendimento durante todo o período, e a rede privada.

No ano de 2004, havia 138.071 matrículas em creche, número que foi aumentando desde o ano 2000, quando era de 101.013. Os distritos de Sapopemba e Jardim São Luís eram os que registravam o maior número de matrículas em creche em 2004, respectivamente, 4.052 e 3.951.

Na pré-escola, o número de matrículas também apresentou um crescimento gradual, passando de 165.016, em 1980, para 374.648 em 2004. Os distritos com o maior número de alunos em 2004 eram Cidade Tiradentes (12.253) e Sapopemba (11.657).

Das 1.604.526 matrículas no ensino fundamental em 2004 (cujo ápice foi em 1991 com 1.833.478 matrículas), os distritos que contabilizavam os maiores números eram Grajaú (62.980), Capão Redondo (48.253), Jardim Ângela (45.158) Itaim Paulista (42.097) e Jardim São Luís (40.413).

O ensino médio, que chegou a 601.271 matrículas em 2000, passou a 559.120 em 2004. Os distritos que apresentam os maiores contingentes eram Grajaú (16.429), Itaim Paulista (14.066), Cidade Dutra (13.991) e Jardim Ângela (13.489).

Na educação especial, entre 2000 e 2002, houve um aumento de número de matrículas em classes ou escolas específicas (de 6.746 para 7.586), e a partir daí registrou-se pequeno decréscimo, chegando a 6.913 em 2004. Esse decréscimo pode ser indicativo da simples retração de oferta de vagas, o que implicaria um déficit no atendimento; mas pode ser também resultado da implementação da política de inclusão em classes regulares dos alunos com necessidades especiais. Outro dado que chama a atenção é a inexistência de matrículas em educação especial em 17 distritos, entre os quais, Morumbi, Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Lajeado, Cidade Líder, Tremembé e Marsilac, que pode indicar a ausência de oferta pelas redes pública e privada, e não a falta de demanda por essa modalidade de ensino.

Na educação de jovens e adultos, o número de matrículas oscilou entre a menor cifra em 2002 (221.540) e a maior em 2003 (209.282), fechando o período em 281.083. Sapopemba, Capão Redondo e Jardim São Luís eram os distritos que apresentavam os maiores números de matrículas em 2004, respectivamente, 9.510, 9.323 e 8.600.

E, por fim, o número de matrículas em educação profissional alcançou a marca de 77.306 em 2004, sendo que em 22 distritos não era oferecida essa modalidade de ensino (entre eles, Rio Pequeno, Grajaú, Cachoeirinha, Limão, Brasilândia, Lajeado, Cidade Líder, Jaguará, Jardim Ângela e Jardim São Luís).

## 4. Pobreza e Mobilidade: Como os Pobres se Locomovem no Espaço Metropolitano

O tema da pobreza brasileira está atualmente no centro do debate público e conhecer os fatores que a produzem e reproduzem é o caminho adequado para se desenhar políticas públicas efetivas de combate ao problema.

Estudos recentes mostram que, hoje, os pobres se localizam majoritariamente nas áreas urbanas do país, que suas maiores taxas de crescimento estão nas metrópoles e que são múltiplos e complexos os fatores que geram essa pobreza urbana – entre eles a segregação socioespacial a que estão submetidas as populações das periferias desses centros.

A dispersão espacial da pobreza no território urbano e a precária oferta de transporte coletivo constroem para essas populações o que já se denominou de “exílio nas periferias”<sup>1</sup>, dificultando o acesso das mesmas à diversidade de oportunidades que a cidade oferece, e condenando-as a um isolamento espacial que potencializa a exclusão social e cria um círculo vicioso de carências de difícil ruptura.

O presente trabalho visa contribuir para esse debate, trazendo uma análise dos padrões de deslocamento das populações que vivem abaixo da linha da pobreza na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a partir das informações coletadas pela Pesquisa de Origem e Destino de Viagens da RMSP. Os resultados dessa análise comprovam o baixo índice de mobilidade dessa população e o uso restrito que fazem do transporte coletivo por problemas relacionados com a difícil microacessibilidade ao transporte nas

---

1 A expressão é do geógrafo Milton Santos, e aparece mais de uma vez em muitas de suas obras sobre as metrópoles brasileiras.

regiões periféricas, com o alto custo das viagens, com os longos tempos de deslocamento e as inseguranças do trajeto. Mostram também como os constrangimentos advindos das dificuldades de se deslocar moldam suas condições de vida e limitam suas perspectivas de emprego, suas possibilidades de lazer e estudo, e o usufruto da cidade. Enfim, como a falta de transporte se transforma em um dos fatores reprodutores de sua condição de pobreza.

Finalmente, com base na análise anterior, comenta-se a importância da adoção de diretrizes que persigam a equidade social no setor de transporte público como estratégia possível de inclusão social.

#### **4.1. Pobreza, Segregação e Mobilidade**

Dentro dos estudos urbanos das últimas décadas, a questão da pobreza urbana e da segregação socioespacial das periferias metropolitanas tem merecido atenção especial dada sua crescente centralidade na vida cotidiana dos grandes centros urbanos. O aprofundamento do tema tem demonstrado que se trata de um fenômeno complexo e heterogêneo, que comporta múltiplas dimensões cumulativas e circuitos internos que reforçam as situações de carências. Assim sendo, o conceito de pobreza não pode ser definido apenas em termos da insuficiência de renda ou incapacidade para o consumo, mas deve também considerar o grau de exclusão ou falta de acesso das populações àquilo que a sociedade convencionou como direitos básicos que visam garantir níveis satisfatórios de bem estar coletivo e individual – educação, trabalho, moradia, saúde, cultura, interação social, entre outros.

Nesse sentido, o conceito de exclusão social remete diretamente à questão da segregação e das desigualdades socioespaciais, fatores centrais na compreensão da pobreza urbana, tal como ela acontece em nossos espaços metropolitanos.

Para Marques (2005), o conceito de segregação socioespacial envolve vários processos distintos, que se constroem mutuamente. O primeiro se refere à noção de separação e isolamento que, no seu limite, remete à questão extrema dos guetos ou cidadelas, e que a princípio não se aplicaria aos espaços da periferia de nossas cidades. Um segundo processo se refere à noção de desigualdade de acesso, seja às políticas públicas ou de condições de vida, e seus efeitos diferenciados para os vários grupos sociais. O autor lembra que esses são processos que precisam ser pensados dinamicamente e que, em nossas cidades, os grupos

não apenas se localizam separados entre si no espaço, mas também, por causa disso, acaba ocorrendo um acesso diferenciado deles às oportunidades urbanas e aos equipamentos públicos de qualidade, sendo que os diferenciais de acesso tornam-se também causa de maior segregação. Em outras palavras, a segregação espacial aumenta a desigualdade social, já que potencializa as diferenças de acesso às oportunidades urbanas, ao mesmo tempo em que tais desigualdades de acesso aumentam a segregação. Assim, as diferenças de oportunidades são determinadas não apenas socialmente, mas também espacialmente e o espaço cumpre papel importante na produção e reprodução da pobreza, provocando e alimentando situações de exclusão.

Ora, em ambos os processos citados, a questão da localização dos grupos sociais no espaço é essencial e nesse sentido a mobilidade<sup>2</sup> aparece, entendida aqui enquanto capacidade de deslocamento no espaço urbano, como fator estratégico para um enfrentamento possível da questão da segregação espacial e da desigualdade de acesso.

Isso se dá em função da localização majoritariamente periférica das populações mais pobres das metrópoles brasileiras (em que pese a forte heterogeneidade dos espaços periféricos atuais e o espraiamento das populações pobres por todo o espaço urbano, inclusive os mais centrais, justamente na busca de superação das dificuldades de localização). Tradicionalmente, locais de exclusão, destituídos de benfeitorias urbanas e de serviços públicos de qualidade, as áreas periféricas impõem a necessidade do enfrentamento de distâncias enormes para se viabilizar o acesso aos bens, serviços e oportunidades urbanas. Se os custos ou as condições do transporte necessário para o deslocamento não estão sintonizados com a capacidade da população, agrava-se o isolamento para as populações de baixa renda, chegando em casos extremos a situações similares a uma espécie de gueto urbano.

Do mesmo modo, e como veremos mais adiante na análise da mobilidade dos segmentos pobres da RMSP, as restrições de mobilidade impostas a estes grupos aumentam suas desigualdades de acesso a dois conjuntos essenciais à vida urbana – o acesso ao mercado de trabalho e o acesso aos equipamentos públicos que concretizam as políticas sociais de educação, saúde, cultura, lazer etc.

---

2 O conceito de mobilidade, tal como utilizado no setor de transporte, se refere ao número médio de viagens diárias realizado por uma pessoa.

Tal conceito sociológico de mobilidade se reveste de um significado bem mais complexo do que aquele que lhe é corrente no setor técnico de transporte – número médio de viagens que uma pessoa realiza por dia – na medida em que passa a ser uma medida de inserção do indivíduo na cidade e pode espelhar a possibilidade de usufruto de toda a riqueza urbana. Sob esse enfoque, ele deve ser tratado como fator componente do núcleo das condições de vida urbana e um dos fatores importantes de produção e reprodução da pobreza urbana.

Assim sendo, políticas de mobilidade que persigam a equidade na oferta dos serviços de transporte para os diferentes grupos sociais poderão garantir aos grupos mais carentes, a capacidade de superar as grandes distâncias que os separam dos pólos de emprego e serviços da metrópole, através da possibilidade de realização de deslocamentos cujo custo e condições de viagem sejam adequados ao quadro de vida dessas populações pobres. Políticas de transporte socialmente acessíveis, que possam garantir a mobilidade desses grupos, tornam-se, portanto, estratégias de combate à pobreza já que aumentam as chances de se atenuar os circuitos internos que a retroalimentam.

## **4.2. Pobreza e Transporte – A Mobilidade das Classes Pobres na RMSP**

Antes de abordarmos a questão da mobilidade das populações pobres na RMSP, é importante desenhar sumariamente o contexto atual da pobreza no espaço metropolitano. Faremos isso através de considerações sobre a análise de Rocha (2006) que vem estudando a evolução do tema desde a década passada.

### **4.2.1. A Metropolização da Pobreza Brasileira**

Estudos de Rocha (*op. cit.*) sobre as tendências de localização da pobreza brasileira, para os últimos anos da década de 90 e início da década de 2000 mostram, de um lado, a redução sustentada da pobreza absoluta e relativa nas zonas rurais e no Nordeste brasileiro e, de outro, o aumento e deterioração dessas taxas nas cidades e nas metrópoles. Assim, do total de pobres do Brasil, aqueles que residem na zona rural passaram de 24,1%, em 1997 (12,5 milhões), para 16,9% (9,7 milhões) em 2003, estando a maior parte da pobreza brasileira hoje localizada nas áreas urbanas – sejam elas pequenas e médias (48,8%) ou metropolitanas (35%) – totalizando cerca de 50,5 milhões de pobres urbanos, 83% dos pobres do país.

**TABELA 4.1** – Número e Proporção de Pobres no Brasil por Localização

	1997		2003	
	Mil hab	%	Mil hab	%
Metrópoles	15,435	29,8	21,128,931	35,0
Urbano	23,896	46,1	29,462,147	48,8
Rural	12,504	24,1	9,772,028	16,2
Brasil	51,836	100,0	60,363,106	100,0

Fonte: PNAD/IBGE, trabalhados por Rocha

Segundo a literatura urbana que vem estudando o tema nas últimas décadas, os fatores que contribuem para a produção e reprodução dessa pobreza urbana se relacionam com processos associados ao desemprego nas grandes cidades, à queda nos rendimentos do trabalhador e à exclusão espacial a que são condenadas as populações pobres que se concentram nas periferias dos centros urbanos. Embora novos padrões de segregação venham se firmando, permitindo a dispersão dos grupos mais pobres pelas áreas mais centrais da cidade, o padrão periférico ainda se mantém dominante.

A mesma base de dados nos mostra também que, nos últimos anos, o ritmo de crescimento da pobreza nas áreas metropolitanas brasileiras foi o maior dentre todas as outras regiões – urbanas ou rurais. Assim, a proporção de população pobre dentro da população metropolitana brasileira, considerando o conjunto das seis maiores metrópoles do país, passou de 33,18%, em 97, para 39,8%, em 2003.

**TABELA 4.2** – Proporção de Pobres Dentro da População das Áreas

Brasil	1997 %	1999 %	2003 %	2004 %
Áreas Metropolitanas	33,18	36,88	39,8	38,7
Áreas Urbanas	31,3	31,78	32,1	29,5
Áreas Rurais	42,84	40,25	39,5	35,4
<b>RMSP</b>	<b>32,09</b>	<b>38,97</b>	<b>41</b>	<b>41,6</b>

Fonte: PNAD/IBGE, trabalhados por Rocha

Essa “metropolização da pobreza” tem seu exemplo mais agudo na RMSP, que é hoje a área do país onde mais cresce a pobreza. Sua taxa de população pobre evoluiu de menos de 20% em 1990 (segundo dados da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de

Domicílios – da PME – Pesquisa Mensal de Emprego –, trabalhados pela autora) para 41% em 2003, com um acréscimo de 2,1 milhões de pessoas pobres entre 1997 e 2003, de modo que, nesse último ano, a metrópole paulista concentrava mais de 7,2 milhões de pobres, 34,5% do total de pobres das seis regiões metropolitanas consideradas no estudo.

Em 2004, apesar de se registrar uma queda no número absoluto de pobres no país (de 60,3 milhões para 57,6 milhões passando de 38,7% a 35,6%) e nas regiões metropolitanas como um todo (de 21,1 milhões para 20,1 milhões, passando de 39,8% para 38,7%), a RMSP foi a única onde o peso e o número absoluto de pobres continuou a crescer de 7,2 milhões, para 7,5 milhões e a proporção de pobres passou de 41,0% para 41,6 %.

Dados da Fundação SEADE sobre as altas taxas de desemprego na RMSP, nos fins da década de 90 e começo da década seguinte podem explicar grande parte dessa tendência do aumento relativo e absoluto da pobreza dentro da população metropolitana de São Paulo. Em primeiro lugar, assinala-se a variação de 16% (em 1997) para quase 20% (em 2003) da população economicamente ativa da metrópole o que significou uma elevação para algo em torno de duas milhões de pessoas sem emprego. E, em segundo lugar, a queda do rendimento médio das famílias na metrópole<sup>3</sup>, que atinge em 2002, em valores corrigidos, seu índice mais baixo desde que a pesquisa começou, em 1985.

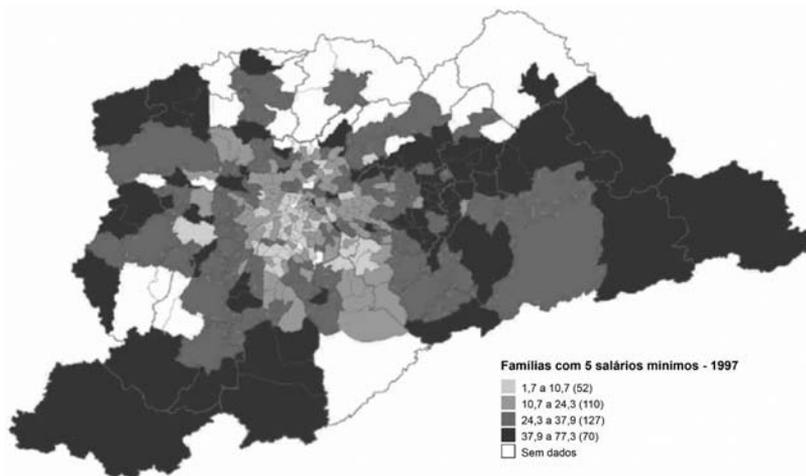
---

3 Segundo a Fundação Seade, o rendimento médio real dos ocupados na RMSP entre 1997 e 2004 decresceu de R\$ 1.563,00 para R\$ 1065,00 (reais de novembro de 2005) - dados da PED.

#### 4.2.2.A Pobreza<sup>4</sup> no Espaço Metropolitano

A Figura 4.1, com dados da Pesquisa Origem Destino (O/D) 97 do Metrô<sup>5</sup> mostra a distribuição da pobreza no espaço metropolitano, através do peso proporcional das famílias pobres (até 5 salários mínimos (sm) de renda familiar mensal), nas zonas da metrópole, confirmando que, embora o padrão tradicional de periferização da pobreza esteja longe de ser abandonado, ele se encontra hoje relativizado em função da dispersão dos grupos de baixa renda pelos vários espaços urbanos centrais, inclusive aqueles tradicionalmente de rendas médias e altas.

**FIGURA 4.1** – Distribuição das Famílias Residentes até 5 sm de Renda Média Familiar no Espaço Metropolitano



Fonte: PNAD/IBGE

- 4 O corte de pobreza aqui adotado se baseia na linha de pobreza definida por Rocha, *op. cit.*, que difere de região para região já que acopla ao indicador renda, outros indicadores relativos ao consumo observado das famílias, a partir das Pesquisas de Orçamento Familiar do IBGE. Para a RMSP, esta linha de pobreza era de R\$ 152,21 de renda familiar *per capita*, em valores de setembro de 1997, atualizada ano a ano conforme a variação do INPC. Para efeitos do estudo em transporte, este corte *per capita* foi transformado em renda familiar (dada à característica nitidamente familiar das estratégias adotadas pela população para fazer frente à questão do transporte e dos deslocamentos), resultando numa linha de pobreza de 5 sm de renda familiar mensal para 1997, e 4 sm de renda familiar para 2002. A metodologia de linha de pobreza foi adotada para permitir mensurações e comparações analíticas.
- 5 A espacialização da distribuição dos grupos sociais na metrópole vem sendo feita através de várias fontes de informação que permitem um detalhamento maior das nuances de localização dos diferentes grupos sociais, como é o caso da pesquisa do IPVS que se utiliza como unidades espaciais os setores censitários agrupados em áreas de expansão demográfica (AED). O intuito aqui é mostrar as potencialidades da Pesquisa O/D nesta questão, já que sua unidade espacial – a Zona OD – também permite um detalhamento bastante satisfatório.

Estudos sobre a urbanização da metrópole desde a década de 90 vêm mostrando variações no padrão tradicional centro-periferia. A análise sobre os lançamentos imobiliários nessa última década<sup>6</sup> mostra um processo de “elitização” das áreas do Centro Expandido da metrópole, paralelamente à formação de “enclaves fortificados”<sup>7</sup> da elite em áreas periféricas e uma realocação das classes médias e médias baixas nos espaços das periferias mais próximas.

Este movimento da classe média em direção à periferia vem provocando a dinamização econômica e social dessas áreas – trazendo consigo uma gama de serviços e comércios para esta classe e uma diversidade na estrutura de rendas e de ocupação dessas periferias, transformando-as em regiões com uma urbanização em franca consolidação. De outro lado, entretanto, essa dinâmica “empurra” as classes pobres para áreas cada vez mais distantes, povoando dessa vez os “municípios periféricos da metrópole”.

Estudos da Fundação SEADE<sup>8</sup> mostram o decréscimo da renda média dos municípios mais distantes da capital na última década, indicando um aumento absoluto de cerca de 50% nas populações pobres dessas áreas. Aumentam também, assim, as carências urbanas para esses grupos, fazendo crescer a distância dos pólos de emprego e reforçando o isolamento dessas populações.

Informações do Censo de 2000 a respeito da evolução do número de núcleos de favela confirmam essas tendências, mostrando que houve um crescimento muito maior desses núcleos nos municípios da periferia da metrópole do que na capital – Guarulhos fechou a década com um aumento de 112,5% no seu número de favelas, Barueri com 66,6%, Embu com 58,8%, taxas bem maiores do que a registrada na capital (30%).

Ainda assim é no município de São Paulo, com seus 2008 núcleos de favela atuais, que está a grande maioria das favelas da RMSP. Dados da Sehab/HABI para o município, com base em fotos aéreas e projeções a partir do Censo 2000, mostram que existia no MSP, nesse ano, cerca de 1,1 milhão de pessoas faveladas.

---

6 Dados da Embraesp sobre os lançamentos imobiliários na RMSP na década de 90, trabalhados pelo Metrô.

7 A expressão é de Caldeira, T. em seu estudo sobre os padrões de segregação urbana: “Cidade dos muros” Edusp / Editora 34, 2000.

8 Tabulações especiais para a Cia do Metrô, a partir dos dados da PED (Pesquisa Emprego Desemprego) para os municípios metropolitanos na década de 90.

Mas a mesma fonte de dados revela, também, que nos distritos centrais ou em consolidação, o número de favelas e cortiços vem crescendo de modo constante, muito provavelmente, na tentativa de contornar os problemas de distância e isolamento nas periferias. Fundam-se assim “ilhas de pobreza” nas áreas mais centrais da capital, regiões que apresentam maior acessibilidade aos pólos de emprego tradicionais, maior oferta de infra-estrutura e de serviços sociais, etc. Apesar da formação desses bolsões centrais, entretanto, a grande maioria da população pobre paulistana continua segregada nas áreas periféricas do município, como mostra a Tabela 4.3.

**TABELA 4.3** – Localização da População Favelada por Grupos\* de Distritos MSP – 2000

Grupos* de Distritos	População Favelada	%
Distritos Centrais	3.746	0.33
Distritos de Urbanização Consolidada	49.619	4.34
Distritos em Consolidação	191.141	16.72
Distritos Periféricos	898.530	78.61
<b>MSP</b>	<b>1.143.036</b>	<b>100.00</b>

Fonte: Sehab/HABI1 – Censo 2000 de favelas

\* A composição de cada grupo obedece à classificação dos distritos nas Macro-áreas de Estruturação Urbana, de acordo com o Plano Diretor Estratégico do MSP.

### 4.2.3. Pobreza e Transporte – a Mobilidade das Classes Pobres na RMSP

O padrão de deslocamento das populações pobres da RMSP, analisado a partir da Pesquisa de Origem e Destino,<sup>9</sup> revela mais uma das facetas da complexa exclusão urbana a que está sujeita a pobreza nas metrópoles – a exclusão dos serviços públicos de

9 A Pesquisa de Origem e Destino é um levantamento domiciliar realizado pelos órgãos de transporte urbano, como ferramenta para o planejamento de transporte e a modelagem estatística da demanda. Na RMSP ela é realizada pela Cia. do Metropolitano, com periodicidade decenal, desde 1967, sendo que em 2002 foi feita uma aferição da pesquisa para atualização dos dados de 1997. Esta pesquisa coleta informações sobre as viagens diárias na RMSP (frequência, motivos, modos utilizados, localização dos pontos de origem e destino das viagens, dos empregos e das escolas na metrópole), além de levantar informações sobre o perfil socioeconômico das populações que realizam os deslocamentos. Sua característica mais atrativa se refere à possibilidade de espacialização dos dados coletados em unidades espaciais chamadas “Zonas OD”, (compatíveis com os setores censitários), recortadas segundo critérios que interferem na homogeneização dos padrões de viagem: características do uso do solo, especificidades da estruturação urbana, localização de equipamentos públicos, entre outros. Esta possibilidade de desagregação espacial dos dados (em 1997 a RMSP foi dividida em 389 zonas) permite que suas informações subsidiem a adoção de estratégias que captem, em detalhe, a heterogeneidade do social. O período de sua realização (a próxima pesquisa está prevista para acontecer em 2007) também a torna importante fonte espacializada de informações socioeconômicas para os períodos intermediários aos levantamentos censitários.

transporte. Essa exclusão vem concretamente potencializar a segregação socioespacial a que estão submetidas essas populações, segregação entendida seja em seu sentido de isolamento, seja como desigualdade de acesso aos empregos e aos serviços públicos urbanos, dos quais esta população tem forte dependência em suas condições de vida, agravando sua situação de carência com uma série de outras exclusões, de modo cumulativo. Para o sistema de transporte público, esse segmento se constitui em uma demanda reprimida<sup>10</sup> que ainda não foi incorporada, configurando para o Poder Público, mais uma dívida social que deve ser resgatada.

Em 2002 era este o perfil de deslocamento da população pobre na RMSP – baixa mobilidade diária, predominância de viagens a pé para mais da metade dos deslocamentos desse grupo, inclusive para as viagens a trabalho e o uso restrito e decrescente dos transportes coletivos. Em termos concretos, este padrão de deslocamento significa que, na média, as pessoas pobres não conseguem realizar uma única viagem completa de ida e volta por dia; que cerca de metade dessa população restringe seu mundo ao raio de distância passível de ser percorrido a pé; que muitos limitam sua procura por trabalho em áreas circunvizinhas a sua moradia onde, na maioria dos casos, não há empregos formais; e que a utilização dos equipamentos públicos fica restrita à baixa oferta e qualidade deficiente que tem caracterizado a instalação de suas unidades nas regiões de periferia. Reafirma-se, portanto, de forma muito direta, como veremos a seguir, no decorrer da análise, a interferência das condições de mobilidade no quadro de vida cotidiana da população pobre metropolitana e no estreitamento de seu leque de oportunidades urbanas.

A análise do padrão de deslocamento desse grupo através de seus indicadores mais conhecidos detalha as conclusões acima.

### 4.3. Índice de Mobilidade

O primeiro e mais sintético indicador é o **índice de mobilidade** que expressa o número médio de deslocamentos que uma pessoa faz ao longo do dia. A evolução deste

---

10 Embora, como bem remarca Marques (*op.cit.*), nem sempre tais segmentos mais pobres se configuram como fazendo parte da demanda para algumas agências estatais (e este também é o caso do setor de transporte), seja porque “eles não aparecem como atores políticos a serem considerados, seja porque as rotinas administrativas das agências quase nunca os consideram de forma distintiva”. E isso porque “aqueles que estão completamente fora da política não sendo nem um pouco atendidos, também são quase excluídos da própria definição dos problemas da política assim como da decisão sobre quem deve e quem não deve ser considerado como demanda”.

índice, possível de se obter através da série histórica das pesquisas OD, exposta na Tabela 4.4, mostra uma pequena variabilidade ao longo do período estudado, o que, entretanto, não lhe subtrai sua principal característica – as desigualdades de mobilidade entre os segmentos de renda mantêm-se inalterada durante as quatro décadas de realização da pesquisa. Na verdade, a comparação dos índices de mobilidade entre as faixas de renda mais baixa e aquelas mais altas revela um diferencial concreto de utilização e usufruto do espaço metropolitano: a pobreza detém índices de mobilidade diária de 1,54 (para a faixa até 2 salários mínimos) e 1,73 (faixa de 2 a 4 sm), que correspondem a cerca de metade das taxas apresentadas pelos segmentos de alta renda (30 sm e mais). Consideram-se apenas as viagens motorizadas, isto é, feitas através de algum meio de transporte, coletivo ou individual, essas diferenças se acentuam, chegando as camadas mais altas a apresentar uma mobilidade quatro vezes maior do que o grupo de menor renda, que detém índices entre 0,48 (faixa até 2 sm) e 0,74 (faixa de 2 a 4 sm) de viagens motorizadas/dia.

Se considerado o índice de mobilidade como expressão da possibilidade de inserção do indivíduo na cidade, e de sua acessibilidade com relação às oportunidades diversificadas da vida urbana, à rede de relacionamentos, aos empregos, temos aqui a medida do grau de desigualdade social e exclusão a que estão submetidas estas populações pobres.

**TABELA 4.4** – Evolução do Índice de Mobilidade por Faixa de Renda, em Salários Mínimos (S.M.) por Ano

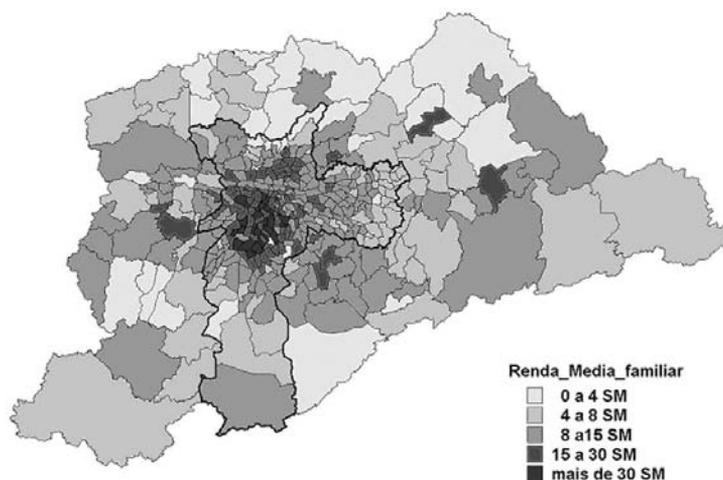
	1987	1997	2002
Até 2 S.M.	1,33	1,14	1,54
2 a 4 S.M.	1,67	1,49	1,73
4 a 8 S.M.	1,99	1,70	2,11
8 a 15 S.M.	2,30	1,95	2,52
15 a 30 S.M.	2,64	2,21	2,79
30 e mais S.M.	3,08	2,59	3,33
<b>Total</b>	<b>2,06</b>	<b>1,87</b>	<b>2,11</b>

Fonte: OD/CMSP

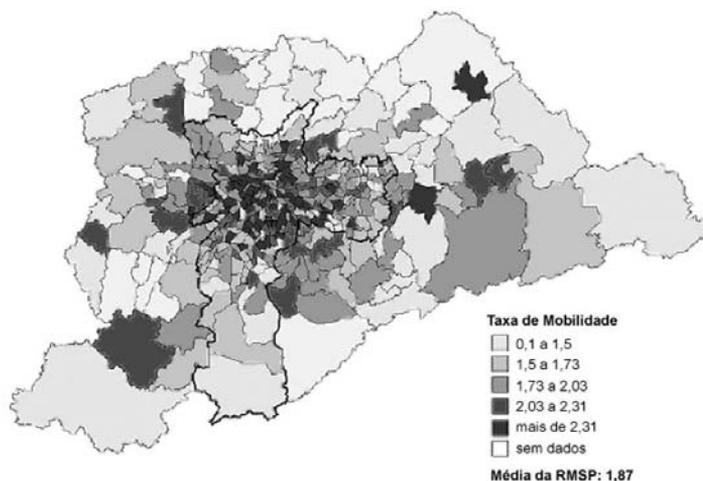
Essa desigualdade na mobilidade, conforme os grupos de renda, se expressa também espacialmente, refletindo a distribuição dos grupos sociais nos espaços da metrópole. Desse modo, as Figuras temáticas de distribuição da renda média familiar e do índice de mobilidade motorizada por zonas OD apresentam configurações quase idênticas, com as rendas mais elevadas e as mobilidades mais altas nas áreas mais centrais e em poucas e

esparsas regiões das áreas mais periféricas, ao lado de restrições de mobilidade das áreas mais afastadas, onde se localizam a maioria das populações pobres.

**FIGURA 4.2 – Renda e Mobilidade Motorizada por Zonas OD**



**RENDA MÉDIA FAMILIAR NA RMSP - 1997**



**TAXA DE MOBILIDADE NA RMSP - 1997**

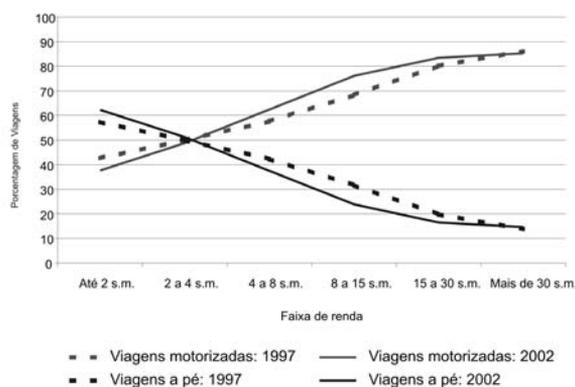
Fonte: OD/CMSP

### 4.3.1. Distribuição Modal das Viagens

É importante destacar que o aumento da mobilidade registrado em todos os segmentos de renda no período estudado refletiu dinâmicas diferentes em cada um deles. Entre as populações mais pobres, o aumento aconteceu principalmente na mobilidade a pé que cresceu 42%<sup>11</sup> no período, enquanto sua mobilidade por transporte coletivo subiu apenas 19%, mantendo-se a mobilidade por transporte individual no mesmo patamar de 1997 para esse grupo. Já nos segmentos de média e alta renda, o aumento da mobilidade se deveu, majoritariamente, ao acréscimo na mobilidade por automóvel, de mais de 75% no caso dos segmentos médios e de 38% (no caso da alta renda).

Estas tendências acabaram por agravar ainda mais a alta clivagem social historicamente expressa na distribuição modal por segmento de renda. No Gráfico 4.1 é possível visualizar a interdependência entre modos de viagem e de renda e a tendência de evolução no uso desses modos. Assim, quanto maior a renda, maior a utilização de modos motorizados de viagem – seja transporte coletivo ou individual. De outro lado, na medida em que a renda decresce, aumenta a proporção das viagens a pé. O Gráfico 4.1 nos mostra também que entre 1997 e 2002, período das duas ODs, esta tendência se acirrou – a proporção das viagens a pé entre a baixa renda aumenta, decrescendo o peso das viagens motorizadas.

**GRÁFICO 4.1 – Divisão Modal das Viagens por Renda Familiar Mensal e Viagens por Modos Motorizados e a Pé**



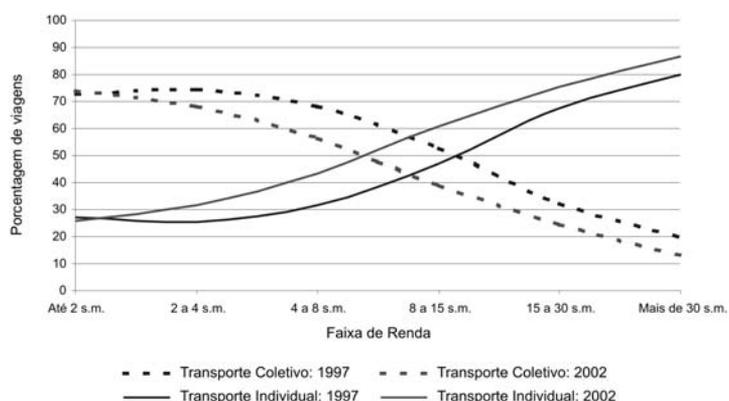
Fonte: OD/CMSP

11 Considere-se aqui que, no mesmo período, 1997 a 2002, os rendimentos na metrópole sofreram queda significativa, empobrecendo a classe média e fazendo com que partes dela migrassem para as faixas de renda mais baixas (segundo dados da PNAD – Pesquisa por Amostragem Domiciliar –, as pessoas ocupadas com rendimento até 2 sm passaram de 20% em 1997 para 40% da população metropolitana em 2002). Esta “invasão das classes médias (...) sobre as faixas de renda mais baixa, pode também ter provocado a importação de um padrão mais elevado de frequência de viagens por dia, passando, entretanto, a realizá-las a pé.

No caso dos deslocamentos dos mais pobres, o peso da modalidade a pé no total de viagens da primeira faixa (até 2 sm) passou de 57% em 1997 para 62% em 2002, enquanto que os modos motorizados – transporte coletivo e individual – neste grupo passaram de 43% para 38%, com queda percentual principalmente no uso do ônibus (que passou de 21% para 18% entre as viagens desse grupo) mas também no metrô e trem (de 3% para 2%). Já na segunda faixa, o peso das viagens a pé se manteve, mas entre as viagens motorizadas, decresce a proporção do modo coletivo e sobe ligeiramente o uso do carro particular – indicando seja o uso de carro próprio como de carona formada entre vizinhos, com divisão dos custos do deslocamento. Num contexto de queda de rendimentos, esta opção pode estar indicando um último recurso à carência ou inadequação do transporte coletivo em suas regiões de moradia.

Desse modo é possível concluir que o aumento significativo de 3,8 milhões de viagens diárias a pé, que aconteceu na RMSP entre 1997 e 2002 (46% do aumento total de viagens da metrópole no mesmo período) se concentrou de modo bastante significativo nas populações pobres. Enquanto o forte aumento da utilização do carro particular nas viagens da metrópole (acréscimo de 2,8 milhões de viagens/dia) ficou praticamente restrito às faixas médias, principalmente, e altas, como se percebe no Gráfico 4.2.

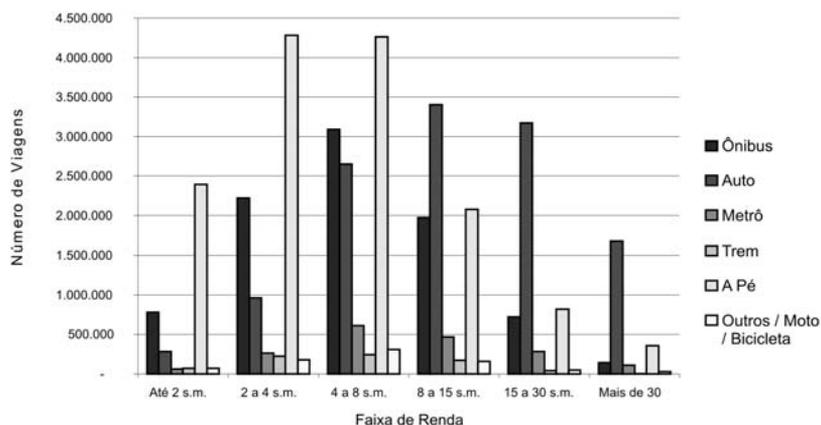
**GRÁFICO 4.2** – Viagens Motorizadas por Renda Familiar Mensal, Viagens por Transporte Coletivo e Viagens por Transporte Individual



Fonte: OD/CMSP

O Gráfico 4.3 detalha o uso de cada modo de transporte entre os segmentos de renda.

**GRÁFICO 4.3** – Viagens Diárias por Modo Principal e Renda Familiar Mensal



Fonte: OD/CMSP

#### 4.4. Motivos da Opção a Pé nas Viagens dos Mais Pobres

De modo geral, a opção por realizar a viagem a pé acontece quando o trajeto é curto e como veremos, sua duração fica na média de 15 a 20 minutos para todas as faixas de renda. Entretanto, a análise dos motivos que levam aos deslocamentos a pé, quando as distâncias não são curtas, vem esclarecer muitas das inadequações da oferta de transporte coletivo para este segmento e explicar grande parte das carências desse setor.

**TABELA 4.5** – Motivos da Opção a Pé para Quem Não Fez Viagens Curtas

	Até 2 s.m. %	2 a 4 s.m. %
Condução cara	45	51
Ponto/Estação Distante	34	35
Condução desconfortável/lotada	3	2 a 5 s.m.
Tempo de viagem de espera	17	11
Horário irregular (da condução)	1	1

Fonte: OD/CMSP

Os motivos apresentados mostram que o preço da condução é o primeiro grande argumento para se deixar de usar o transporte coletivo (quase metade dos motivos pela opção a pé, nas viagens de média ou longa duração). Considere-se aqui que, apesar da grande predominância de viagens a pé neste grupo, ainda é ele o grupo que compromete

a maior parcela de sua renda familiar com despesas de transporte, como veremos a seguir, e é também aquele que menos usufrui dos subsídios existentes, como o vale-transporte, devido a problemas na focalização desse subsídio.

O segundo argumento para o não uso dos transportes em viagens de longa ou média duração (com um terço dos motivos apontados) revela problemas com relação à microacessibilidade da rede de transporte nas regiões de moradia – pontos ou estações distantes, deficiências da rede viária que impedem que as linhas de ônibus circulem por certas ruas ou regiões, insegurança relacionada com o trajeto até o ponto de ônibus de madrugada ou à noite, por problemas de violência ou de falta de calçadas e guias. O terceiro motivo aponta os problemas relacionados com o tempo de deslocamento – tempo de viagem, de espera, irregularidade dos horários, etc. – que impõem, para esses grupos, viagens motorizadas longas com médias de 60 a 70 minutos de duração, qualquer que seja o motivo.

Outros problemas considerados apontam para uma inadequação da oferta com relação ao nível de conforto e à falta de flexibilidade dos itinerários. Pesquisas do setor para 2000<sup>12</sup>, sobre a imagem dos transportes públicos na RMSP, confirma a priorização desses problemas, e acrescenta novos – relacionados principalmente com a insegurança pública e a violência dentro dos carros (roubos, assaltos, tráfico de drogas), e a falta de capacitação dos condutores.

O aumento das viagens curtas e a pé entre os mais pobres certamente vem refletindo a dinamização dos espaços periféricos e a forte heterogeneidade social que se acentuou na periferia nos últimos anos. Entretanto, as razões acima analisadas nos levam também a supor que o aumento dessas viagens entre a baixa renda acontece, também como resultado de um acomodamento destas populações às restrições que lhe são impostas. Neste sentido é possível falar em um “encurtamento” proposital da viagem diária e em “transformação dos espaços de vizinhança em destinos de viagem possíveis de serem alcançados”, visando tornar o deslocamento passível de ser realizado a pé. As conseqüências destas estratégias para o cotidiano dessas populações realimentam os circuitos internos de reprodução da pobreza.

---

12 Pesquisa da ANTP - Associação Nacional de Transporte Público sobre avaliação da imagem dos transportes públicos na RMSP.

#### 4.4.1 A Questão da Localização Espacial

Para além do problema da incapacidade de pagamento, as questões relacionadas acima remetem às carências de infra-estruturas e serviços urbanos, já conhecidas e espacialmente localizadas na maioria das áreas mais periféricas. Desse modo, elas confirmam a importância do fator localização na conformação de um maior ou menor grau de carências entre as populações pobres, inclusive aquelas relacionadas com as restrições à mobilidade.

Visando iniciar a análise desta diferenciação espacial, o estudo testou diversos fatores espacializados que poderiam provocar variações significativas no índice de mobilidade, realizando tabulações preliminares com os índices de mobilidade da baixa renda do município de São Paulo e da RMSP, sendo que as diferenças mais relevantes se relacionaram com os seguintes fatores: grau de estruturação urbana do distrito (segundo classificação dos distritos do MSP por macroáreas de estruturação urbana, desenvolvida pela SEMPLA) e taxa de crescimento demográfico de 1991 a 2000,<sup>13</sup> de acordo com os dados do Censo. Os resultados nos levam a constatar que quanto maior o nível de estruturação urbana da área, mais oportunidades tem seus residentes de baixa renda de apresentarem mobilidades mais altas.

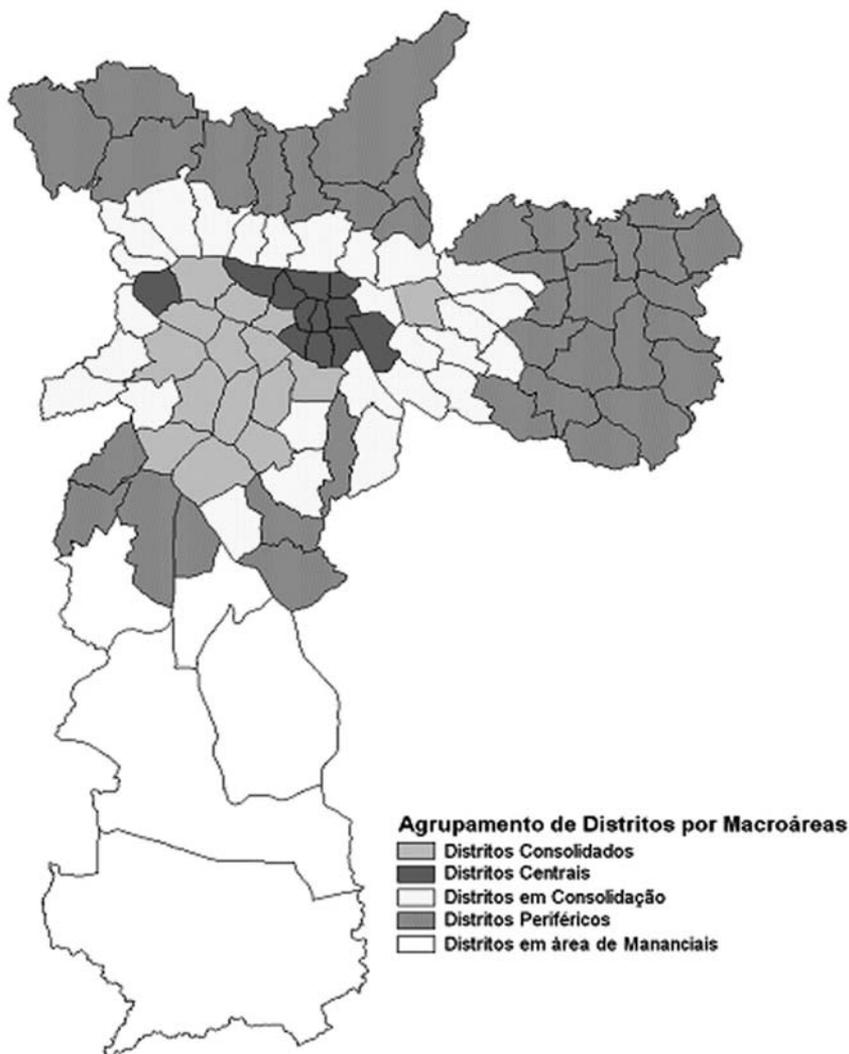
**TABELA 4.6** – Variação do Índice de Mobilidade dos Pobres por Localização Espacial – 1997

	Distritos do MSP	
	Distritos Centrais	Distritos Periféricos
Até 2 s.m.	1,43	1,12
2 a 4 s.m.	1,58	1,48
4 a 8 s.m.	1,98	1,68
8 a 15 s.m.	2,29	1,93
15 a 30 s.m.	2,38	2,15
Mais de 30 s.m.	2,27	1,79

Fonte: SEMPLA

13 O mesmo fator foi testado por Marques, op. Cit, em análises fatoriais apresentando correlações positivas com relação a variabilidade espacial das condições de pobreza.

**FIGURA 4.3** – Agrupamento de Distritos por Macroáreas



Fonte: PDE - 2002

De modo semelhante, ficou demonstrado que os distritos com taxas de crescimento altas (tgca de 5 e mais, em sua grande maioria periféricos) ou em manutenção (tgca de 0 a 1) tendem a apresentar índices de mobilidade da baixa renda menores do que os índices de mobilidade dos residentes pobres em distritos com taxas de crescimento negativo (tgca entre -3 e -2) geralmente localizados nas áreas mais centrais da metrópole. Os índices médios apresentados foram de 0,84 para as áreas periféricas e de 1,21 para as áreas mais centrais. Análises estatísticas mais aprofundadas poderão determinar o grau desta correlação.

**TABELA 4.7** – Índice de Mobilidade por Grupos de Distritos

Grupos de distritos por tgca	Pop 2 sm	Total viagens	Tx mobilidade
Distritos com tgca de -3 a -2	491,224	556,101	1,21
Distritos com tgca entre 0 a 1	460,928	533,811	1,13
Distritos com tgca de 5 e +	202,083	227,758	0,84
<b>Total RMSP</b>	<b>1,154,236</b>	<b>1,317,671</b>	

Fonte: OD/CMSP

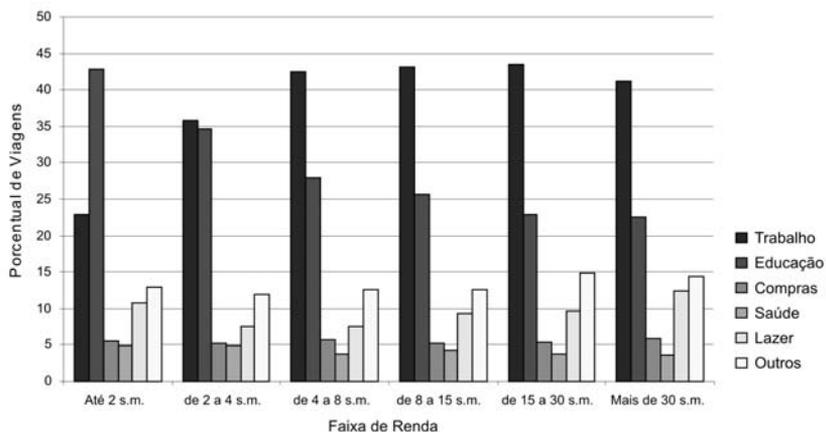
Em outra comparação similar, desta vez com o enfoque nas condições de infraestrutura habitacional, Gomide (2003) em seu estudo sobre a mobilidade da baixa renda mostra também que as possibilidades de viagem neste segmento diminuem para as populações pobres que moram em favelas, já que neste caso, as restrições de mobilidade inerentes à sua condição de pobreza (por exemplo: incapacidade de pagamento, altas taxas de desemprego, dificuldades de locomoção de grupos familiares como mãe com crianças) se somam às deficiências de infra-estrutura urbana e viária nas áreas onde se localizam seus domicílios em favela.

## 4.5. Motivos da Viagem

Os motivos de viagem se diferenciam por faixa de renda e certamente esta diversidade se relaciona e explicita a desigualdade de acesso aos empregos, serviços e bens urbanos entre os grupos sociais. No caso das faixas abaixo da linha de pobreza, a análise cruzada das características dessas viagens com o modo utilizado e o tempo de viagem ajuda a entender as causas das dificuldades de acesso a esses serviços e as desigualdades resultantes.

A primeira grande diferenciação se dá nas viagens por motivo trabalho. Constata-se, por exemplo, que viagens para o trabalho, tradicionalmente preponderantes entre os deslocamentos cotidianos da maior parte dos segmentos de renda em uma aglomeração urbana, e geralmente responsáveis por 40% das viagens nas metrópoles, são bastante reprimidas nos segmentos pobres.

**GRÁFICO 4.4 – Distribuição das Viagens por Motivo de Renda**



As causas da baixa freqüência de viagens a trabalho entre a população mais pobre tem sua explicação, primeiramente, na alta vulnerabilidade deste segmento com relação ao problema do desemprego. Na verdade, a análise dos modos utilizados para as viagens a trabalho entre esse segmento mostra que quase metade dos deslocamentos (45%) é feito a pé e possui curta duração (até 18 minutos) o que significa que as demandas por trabalho estão sendo supridas por arranjos locais, os quais, a despeito da dinamização atual das periferias, ainda apresentam grande proporção de empregos informais e subempregos. Deduz-se daí mais um fator de precarização na inserção deste segmento no mercado de trabalho.

**TABELA 4.8 – Motivo e Modo de Viagem Entre os Mais Pobres**

Modo	Coletivo %	Individual %	A Pé %	Total %
Trabalho	38	18	45	100
Educação	7	3	91	100
Compras	41	11	48	100
Saúde	52	16	32	100
Lazer	27	16	57	100

Fonte: OD

Quando as viagens a trabalho são feitas por modo coletivo, constata-se que são também os segmentos de baixa renda que apresentam os maiores tempos médios de viagem a trabalho – média de 72 minutos para a primeira faixa, com picos de até 123 minutos de média para alguns distritos periféricos, e médias entre 100 e 90 minutos se a viagem envolve o uso de trem ou metrô.

Assim, passa a preponderar, entre os motivos de viagem desses segmentos, a ida à escola, que envolve cerca de 40% do total de deslocamentos diários desse grupo. A quase totalidade dessas viagens à escola, entre os mais pobres, são curtas e feitas através de caminhadas, refletindo os efeitos da descentralização espacial dos equipamentos públicos da área de educação realizada ao longo da década passada e o aumento da faixa de cobertura dessa demanda na periferia. Entre os outros segmentos de renda observa-se um tempo médio maior, certamente revelando a possibilidade de maior escolha entre escolas.

Os demais motivos de viagem, já bastante reprimidos se comparados com faixas de rendimento mais altas, mostraram uma elasticidade muito pequena de queda na década, provavelmente por estarem no limite – passando, na média, de 6% para 4% (compras) e de 10% para 7% (lazer), com exceção das viagens para tratamento de saúde que se mantiveram em 4%.

As viagens por motivo de saúde (marcar ou comparecer a consultas, fazer exames, realizar tratamento) entre os mais pobres são realizadas principalmente por transporte coletivo (50%). Trata-se, na maioria, de viagens longas (média de uma hora de viagem) com apenas 30% sendo realizadas a pé, indicando que as políticas de descentralização neste setor atenderam a necessidade de apenas um terço da demanda, provavelmente relacionadas com problemas de saúde cotidianos, passíveis de serem atendidos pelas unidades de saúde locais. Questões mais específicas, que envolvem especialidades médicas ou tratamento prolongado continuam dependendo de longos deslocamentos para as áreas bem servidas da metrópole, e há depoimentos em pesquisas do setor (ver ITRANS, “Mobilidade e Pobreza”, abril de 2004) relatando a desistência desses tratamentos em função do custo e das dificuldades de deslocamento.

As viagens para consumo são realizadas tanto a pé, provavelmente envolvendo a compra de produtos para consumo cotidiano, quanto por transporte coletivo, em viagens com duração de cerca de uma hora.

Finalmente, a maioria das viagens para lazer são feitas a pé em deslocamentos curtos. Tal opção indica que as atividades de lazer deste grupo ocorrem principalmente nas redondezas da residência – são principalmente idas a igrejas, ou a casa de vizinhos ou parentes. Se os destinos destas viagens se localizam em áreas desprovidas de equipamentos de lazer, conclui-se pelo acomodamento deste nível de consumo às restrições impostas por deslocamentos mais longos. Ressalte-se que são as restrições a essas viagens que mais impactam as redes de relacionamento nos circuitos de pobreza (embora as outras esferas

como trabalho e educação também tenham efeitos sobre essas redes), dificultando um mecanismo fundamental para o fortalecimento dos laços dentro da comunidade e como estratégia para a resolução de uma série de problemas cotidianos desse segmento.

#### 4.5.1. Tempos de Viagem

A média dos tempos de viagem de 1997 e 2002 na RMSP permaneceu praticamente igual, com exceção da duração da viagem por transporte coletivo, que apresentou um pequeno aumento de 59 para 63 minutos. Do mesmo modo, embora as faixas de renda mais baixas apresentem sempre os maiores tempos médios de viagem, a diferença entre as médias dos diversos segmentos de renda por modalidade de viagem em 2002 não é muito significativa, deslocando esta diferença, para as viagens por coletivo, em torno de 10 minutos entre a faixa de renda mais baixa e a mais alta e, para as demais viagens, em torno de 3 minutos.

**TABELA 4.9** – Tempos de Viagem por Modos de Transporte e Faixas de Renda

Modo	Todas as faixas		Até 2 sm	2 a 4 sm
	1997	2002	2002	2002
	Minutos	Minutos	Minutos	Minutos
Coletivo	59	63	63	68
Individual	28	26	26	27
A Pé	15	16	18	16

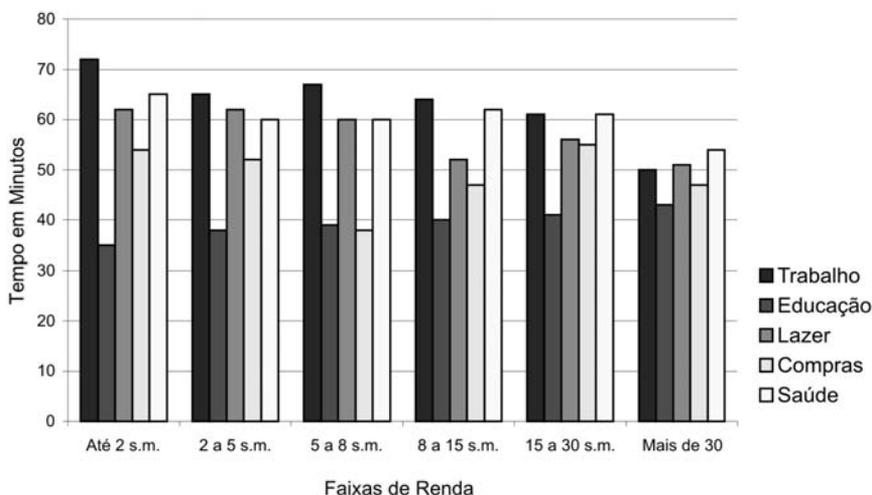
Fonte: OD/CMSP

Esta semelhança entre as médias, entretanto, esconde dinâmicas diversas, na maior parte das vezes nefastas para as condições de vida urbana. Com relação às faixas de renda mais baixas, o aumento das viagens a pé, que mantêm uma duração média relativamente curta (15 minutos), provavelmente ajudou a manutenção desta média geral, rebaixando os tempos de viagem deste grupo, e aproximando-os, portanto, da média geral e das viagens por transporte individual (cujo tempo médio para todas as faixas gira em torno de 30 minutos), cujo uso aumenta bastante nas faixas de renda média principalmente, diluindo as diferenças entre as faixas.

Novamente aqui, a hipótese é a de que a expansão territorial da área periférica que continuou a acontecer no período, e que provocaria um aumento dos tempos de viagem, foi neutralizado pela descentralização das políticas sociais, já citada, pela criação de novas

centralidades nos espaços da metrópole, que naturalmente atraem viagens e, finalmente, pelo acomodamento de parte da população mais pobre às suas restrições de deslocamento.

**GRÁFICO 4.5** – Tempo de Viagem de Transporte Coletivo por Motivo e Faixa de Renda



Fonte: OD/CMSP

#### 4.5.2. Capacidade de Pagamento

É também esse grupo que compromete um peso maior de sua renda nas despesas com transporte coletivo, pelos baixos salários que recebem e pela inexistência de uma política tarifária para o transporte público que adeque essas despesas às possibilidades das populações mais pobres. Em 1997, o gasto com transporte na faixa de renda até 2 sm comprometeria cerca de 30% de seu orçamento com o transporte coletivo, se dele fizesse um uso cotidiano, e na faixa de 2 a 4 sm, cerca de 18%. O comprometimento do orçamento decresce na medida em que aumenta a renda familiar até chegar a 6% do orçamento das faixas de mais alta renda.

Em 2002, em função dos aumentos havidos no preço das tarifas médias dos serviços, que subiu cerca de 25% acima da inflação medida pelo IGP-DI,<sup>14</sup> enquanto o rendimento médio decaía no período, os gastos com transporte evoluíram de tal modo

14 Dados da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), citado por Gomide (*op. cit.*).

que o orçamento das famílias mais pobres, conforme seus arranjos em termos de uso dos transporte coletivo, passariam a comprometer quase um terço, ou 36% de sua renda mensal com o transporte coletivo, se deles fizesse um uso cotidiano.

**TABELA 4.10 – Capacidade de Pagamento**

Bilhetes / Viagens	Gasto com transporte	Faixa de renda	
		Até 2 s.m.	2 a 5 s.m.
		% gasta com transporte	
Ônibus Municipal	64,40	16,1	10,7
Ônibus Municipal + Metrô	138,00	34,5	23,0
Ônibus Municipal + Metrô + Ônibus Municipal	202,40	50,6	33,7
Ônibus Intermunicipal	78,20	19,6	13,0
Ônibus Intermunicipal + Metrô	151,80	38,0	25,3
Ônibus Intermunicipal + Ferrovia	151,80	38,0	25,3
Ônibus Intermunicipal + Ônibus Municipal	142,60	35,7	23,8

Fonte: Tabela elaborada pelo PML com base em dados da OD/2002 e nos valores teóricos das tarifas da época.

Tarifa ônibus MSP R\$ 1,40; Metrô 1,60; Integ MO 2,65; O. Interm 1,70 (média); ferrovia 1,60.

(\*) Valores teóricos, não se considerando o Vale Transporte

A defasagem entre o custo do transporte e a capacidade de pagamento das populações mais pobres explica, portanto, seja a baixa mobilidade deste segmento, seja sua opção maciça pela viagem a pé e por destinos localizados nas vizinhanças de sua residência. E explica também grande parte da queda do número de passageiros transportados por ônibus na RMSP no período de 1997 a 2000, de mais de 30% de sua demanda, segundo dados da agência estatal concessionária dos serviços.

Estudo comparativo realizado pelo Banco Mundial mostrou que esta defasagem, no caso da RMSP, é a maior entre 20 metrópoles selecionadas ao redor do mundo.

**TABELA 4.11 – Índice de Capacidade de Pagamento (Affordability Index)**

Cidade	Renda Per Capita	Preço de Passagem para Viagem de 10km	Índice
	Us\$ PPP*	(PPP US cents)	
São Paulo	8,732	130,1	11%
Rio de Janeiro	14,325	125,4	6%
Brasília	12,985	106,8	6%

**TABELA 4.11** – Índice de Capacidade de Pagamento (Affordability Index) (continuação)

Cidade	Renda <i>Per Capita</i>	Preço de Passagem para Viagem de 10km	Índice
	Us\$ PPP*	(PPP US cents)	
Cape Town	14,452	75,8	4%
Buenos Aires	15,493	87,6	4%
Kuala Lumpur	18,351	121,6	5%
Mexico City	9,820	39,3	3%
Amsterdam	28,170	226,6	6%
Moscou	16,154	84,6	4%
New York	51,739	200,0	3%
Los Angeles	42,483	160,0	3%
Chicago	48,300	180,0	3%
Singapore	38,797	130,3	2%
Seoul	16,784	85,5	4%
Shangai	20,814	55,1	2%
Cairo	7,117	26,1	3%
Budapest	22,106	89,3	3%
London	53,057	116,4	2%
Prague	32,757	88,0	2%
Bangkok	20,386	32,2	1%

\* PPP – purchasing power parity: fator de equalização do poder de compra de moedas diferentes

Fonte: Tabela original de Carruthers, Dick and Saurkar – “Affodability of Public Transport in Developing Countries” TP-3 / BIRD

### 4.5.3. Focalização Enviesada

Mas há também inadequações na focalização da política de subsídio para essa população, como é o caso do vale-transporte,<sup>15</sup> cuja utilização predomina entre as faixas de rendimento acima da linha de pobreza. Na população pobre, seu uso no fim da década não chegava a 3% entre o segmento até 2sm, e girava em torno de 10% na faixa de 2 sm a 4 sm, devido ao seu direcionamento para os trabalhadores formais, minoria no nosso grupo (em 1997, eles eram apenas 5% da população da primeira faixa de renda e 23% da segunda).

Segundo a pesquisa do ITRANS, já citada, a utilização do vale-transporte entre os deslocamentos das famílias até 3 sm na RMSP, em 2003, chegou a 19,6%. Mas o

15 Subsídio através do qual os empregadores arcam com o custo do transporte coletivo de seus empregados formais, até o limite de 6% de seus salários.

estudo também mostra que cerca de 1/3 das viagens por transporte coletivo realizadas por este segmento recebem outros tipos de subsídios, como a isenção ou gratuidade do idoso, descontos, remuneração informal do empregador, etc. Além disso o estudo aventa a hipótese de que parte significativa dos vales-transporte distribuídos esteja sendo destinada a trabalhadores que não utilizam freqüentemente o transporte coletivo e que por isso comercializam o benefício, com deságio, no mercado paralelo, para a população de baixa renda que não tem direito formal a ele. Conclui-se, portanto pela indispensabilidade do subsídio, qualquer que seja ele, para garantir o uso freqüente do transporte coletivo por esta população.

## Considerações Finais

A análise aqui realizada ajuda a reiterar a importância de algumas diretrizes de políticas que deveriam nortear as ações do setor de transporte visando transformá-las em estratégias efetivas de inclusão social.

**A necessária sinergia entre as políticas setoriais de combate à exclusão** – O que mostramos acima deixa claro como a pobreza é tecida como um emaranhado de exclusões, cada uma potencializando a outra. Pensar em estratégias de combate à pobreza é, portanto, trabalhar com essa complexidade de esferas de ação que, se não tratadas de modo integrado, têm poucas chances de romper este círculo vicioso. Isso significa, concretamente, que as políticas do setor de transporte, embora tão centrais na determinação de uma série de exclusões, só poderão ganhar o *status* de promotoras da inclusão social, se forem planejadas de modo integrado com as demais políticas públicas sociais e urbanas que tratam dos vários constrangimentos que moldam a pobreza.

**A importância da focalização das políticas de subsídio** – Ficou evidente na análise acima a necessidade da focalização de políticas para tornar efetivas estratégias de subsídio e proteção social. Em países com níveis de desigualdade social como o nosso, essa focalização é condição essencial para que se evite uma distribuição dos benefícios “naturalmente” desigual. Segundo Gomide (2003), a concessão de passes gratuitos ou auxílio transporte deveriam ser fornecidos diretamente para os segmentos mais pobres, tendo por base os cadastros já existentes dos programas sociais de complementação de renda.

Também é imperiosa a busca de alternativas para baratear a tarifa dos serviços, que segundo estudo do BIRD citado acima, é uma das mais caras do mundo, em termos relativos.

A diminuição dos custos do setor, com a racionalização dos processos de regulação e gestão, e ajustes no sistema de tarifação, adequando-o a segmentos específicos permitiria avançar nesta direção. O enorme impacto causado pela implantação do Bilhete Único Integrado em São Paulo, em 2005/2006, fazendo a demanda de transporte coletivo alcançar picos inéditos e aumentando consideravelmente a proporção dos passageiros mais pobres nesta demanda foi a prova mais concreta da premência desta estratégia.

**Enfoque simultâneo às questões conjunturais e estruturais que conformam a pobreza** – A relação entre transporte e condições de pobreza se dá em vários níveis e as estratégias a serem adotadas devem abarcar, ao mesmo tempo, sejam as questões conjunturais internas ao setor, relacionadas com o sistema tarifário, a integração entre modos complementares, a flexibilização da oferta e a resolução dos problemas de micro-acessibilidade, sejam as questões estruturais relacionadas com as políticas urbanas, que problematizam a resolução adequada da questão da oferta de transporte nas periferias e o aumento da mobilidade dos segmentos mais pobres – como o adensamento central, o incentivo aos usos mistos e à diversidade social na ocupação do solo, etc.

Finalmente, cabe mencionar a importância com que se reveste, dentro do tema da mobilidade da pobreza na RMSP, a questão da **gestão metropolitana dos problemas urbanos**. Implantar definitivamente e fortalecer esta gestão metropolitana é ponto estratégico para que as restrições à mobilidade das populações pobres possam ser reduzidas, abrindo efetivamente o leque de oportunidades urbanas a esses segmentos e garantindo, para o setor de transporte, a efetivação de seu papel de instrumento indutor de inclusão social.

## Referências Bibliográficas

Caldeira, T. (2000). *Cidade dos Muros*. Edusp / Editora 34, 2000.

Gomide, A. (2003). "IPEA, TD 960". In: *Transporte Urbano e Inclusão Social: elementos para Políticas Públicas*, jul.

Instituto de Desenvolvimento e Informação em Transporte. (2004). *Mobilidade e Pobreza*, abr.

Marques, E. Torres, H. (2005). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. Ed. Senac / SP.

ROCHA, Sonia. (2000). "Pobreza e Desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real". In: IPEA, *Texto para Discussão n.º 721*.

ROCHA, Sonia. (2001). “Pobreza no Brasil – o que há de novo no limiar do século XXI”. In: *Economia*. Revista da ANPEC, 2(1) jan/jun.

ROCHA, Sonia. (2000). In: TD 721 do IPEA “*Pobreza e desigualdade no Brasil*”, abr.

ROCHA, Sonia. (2006). “*Alguns aspectos relativos à evolução 2003 - 2004 da pobreza e da indigência no Brasil.*”, mimeo, jan.

#### FONTES

Cia do Metropolitano de São Paulo (1997 a 2002). Pesquisa de Origem e Destino de Viagens na RMSp. São Paulo.

Fundação SEADE. Pesquisa de Emprego e Desemprego. Várias edições da década de 90 e Capítulo “Rendimentos do Trabalho”.

IBGE (2000). Censo Demográfico.

SEHAB. Censo de Favela 2000. SEHAB e CEM / CEBRAP.

## **5. Trabalho, Família e Condições de Vida na RMSP: O Caso dos Migrantes Nordestinos em São Paulo**

O presente capítulo sobre os migrantes em São Paulo, integrou as discussões realizadas no Seminário “São Paulo: Cenários da Metrópole no Início do Milênio” em torno do eixo Trabalho, Família e Condições de Vida na RMSP. Acredita-se que trazer a discussão sobre migração hoje e, de como vivem os migrantes na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP – enfocando o trabalho, família e condições de vida, é um recorte de suma importância para o entendimento das relações sociais e demográficas.

Para tanto, o presente estudo contextualiza a realidade dos migrantes nordestinos na RMSP, baseado nos dados dos últimos censos, complementado pelo estudo qualitativo desenvolvido em pesquisa sobre os migrantes nordestinos e suas redes sociais, em uma favela da cidade de São Paulo.

Parte-se do pressuposto que a migração vem sendo um dos aspectos da realidade mais determinante na dinâmica da constituição demográfica e econômica na contemporaneidade.

Percebe-se, na atualidade, uma maior mobilização do proletariado urbano e de áreas rurais. Conforme os prognósticos de Wallerstein (2000) para o sistema-mundo capitalista, este está em fase de declínio, não só devido ao custo do trabalho que vem aumentando no mundo inteiro decorrente da politização dos trabalhadores, como também o capitalismo não vem pagando as contas dos resíduos da sua produção, destruindo o meio ambiente e pondo em risco a sustentabilidade do planeta, o que vem provocando a reação de toda

a sociedade. Wallerstein relaciona a questão social urbana social hoje como decorrente da migração, assim como foram as classes perigosas do século XIX, no momento da instauração do capitalismo.

Reforça-se o colocado também por Ribeiro (2004) quando analisa a desordem na questão urbana – ontem a questão era sanitária, hoje é a violência, onde os espaços populares são identificados como espaços da barbárie, onde vigora uma espécie de estado da natureza Hobbesiano.

Diante desse contexto evidenciado com mais ênfase nas metrópoles, quais são as tendências na Região Metropolitana de São Paulo no que diz respeito à migração e o seu papel na redistribuição espacial da população e quais são os efeitos das transformações econômicas e sociais em curso e a sua relação com os movimentos migratórios?

Justifica-se que a migração é um dos aspectos da realidade mais determinante na dinâmica da constituição demográfica e econômica, haja vista não só as questões macrosociais emergentes relacionadas às cidades globais, como também as questões mais pontuais ligadas a dados evidenciados nos últimos censos como: as taxas de fecundidade e mortalidade revelam a existência da queda da fecundidade;<sup>1</sup> evidenciam também que São Paulo, apesar de ter uma queda em seus números de imigrantes, continua canalizando expressivos volumes migratórios do país. Nos anos 1980, o poder de atração exercido pela indústria parece ter diminuído em função da perda do seu dinamismo. Entretanto, o processo de urbanização e a diversificação de atividades e consumo urbano tem contribuído para que áreas da cidade continuem com dinamismo, atraindo fluxos migratórios, garantindo a mobilidade e mantendo a retenção da população. Outro fenômeno verificado é a intensa desruralização – saldo migratório negativo da zona rural – no Brasil. Em 2000, 81,25% da população vivia nas cidades, sendo que 89% da população do sudeste já estava concentrada em área urbana; o movimento de urbanização é também acompanhado pela metropolização e periferização.

---

1 Em 1950, no Brasil a média era de 6,3 filhos por mulher. Essa taxa desce para 2,5 filhos por mulher, sendo que em São Paulo é de 2,2 por mulher.

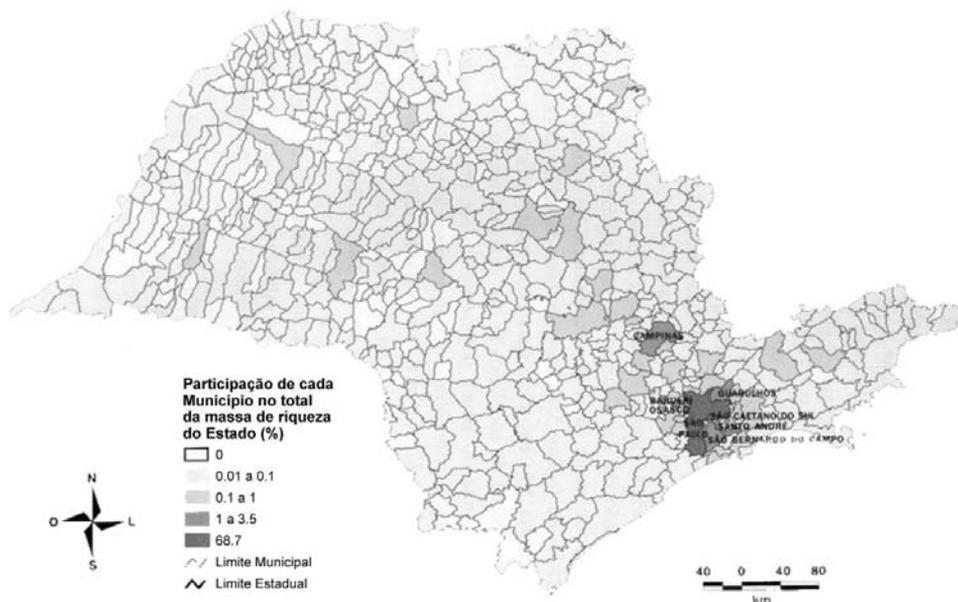
Nesse processo, a migração intra-metropolitana também ganhou importância no contexto migratório nacional. Boa parte da migração intra-estadual esteve representada pelos movimentos populacionais ocorridos no interior das regiões metropolitanas. Segundo Cunha e Baeninger no caso de São Paulo,

(...) tanto na década de 70 como na de 80 quase 26% dos deslocamentos intra-estaduais ficavam por conta das mudanças de residência dentro da região metropolitana de São Paulo (...) tais deslocamentos, por suas características de curta ou curtíssima distância, integração funcional entre as áreas de origem e destino, desdobramentos em movimentos pendulares etc. e condicionantes, dificilmente poderiam ser catalogados com o mesmo status de migração intermunicipal e interestadual. (2000:29)

Outro dado que ajuda a compreender esse contexto evidencia que a Região Sudeste – principalmente São Paulo – acompanhou o ritmo de crescimento nacional. São Paulo representa também a maior população do país. O Sudeste tem 40% da população brasileira e São Paulo 19%. A RMSP tem 95,75% da sua população urbana (88,75% na capital sede metropolitana –São Paulo) e só 4,25% na área rural. A sua densidade demográfica populacional é a maior do Brasil com 2.245,13 hab/km<sup>2</sup>.

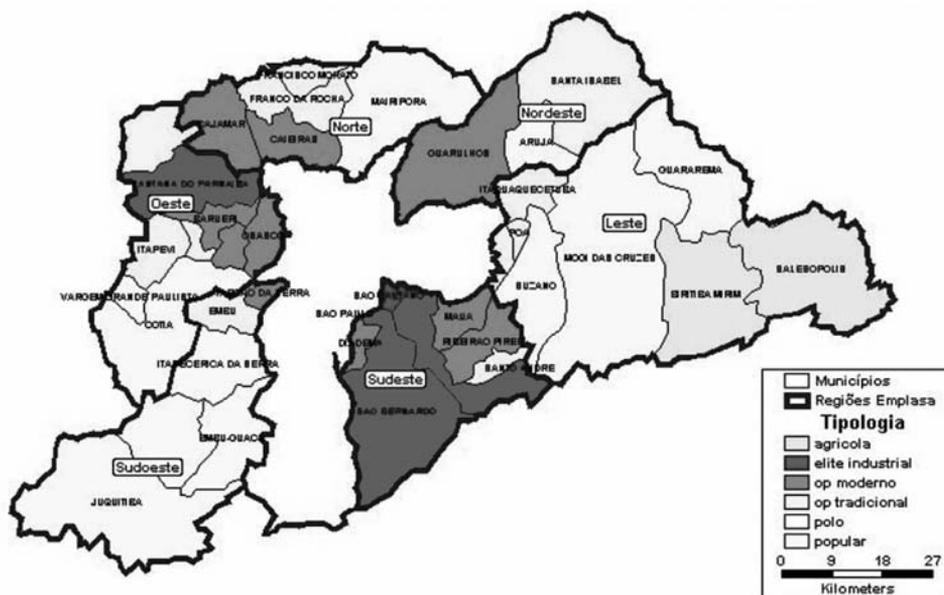
Justifica-se a tese da mobilidade do trabalho e acumulação do capital (GAUDEMAR, 1977) e também porque São Paulo continua atraindo se analisarmos os dados do Censo 2000 que evidenciam no Brasil que, cerca de ¼ da população ocupada tinha rendimentos de até 1 salário mínimo, 51,9% ganhava até 2 salários mínimos e só 2,6% mais de 20 salários. O Nordeste tinha o maior percentual (46,2%) de pessoas ocupadas na faixa de até um salário mínimo e o menor na de mais de 20 SM (1,4%). A Região Sudeste ficou com a porção mais reduzida na classe de até um salário mínimo (15,9%). Na faixa de mais de 20 SM os percentuais mais altos foram os seus (3,3%) e o da Região Centro Oeste (3,4%). Percebe-se que apesar de toda a crise e transformações na estrutura produtiva de São Paulo, essa é a região que mais concentra riqueza e atrai a população (ver Figuras 5.1 e 5.2).

**FIGURA 5.1** – Massa de Riqueza das Famílias Ricas no Brasil por Município



Fonte: POCHMANN, 2004, p. 36.

**FIGURA 5.2** – Massa de Riqueza das Famílias Ricas em São Paulo



Fonte: POCHMANN, 2004, p.,135

Muitos demógrafos desenvolvem a hipótese de que estaria havendo uma redução do tempo de permanência dos migrantes na área e, portanto, um maior número de idas e vindas, implicando assim um aumento da circularidade dos indivíduos. Contudo os dados não sustentam a hipótese, haja vista que estes mostram que na década de 1980 a permanência é semelhante à de 1970, necessitando uma comprovação melhor quanto à tese da circularidade do migrante (CUNHA, 2000).

A migração é então um componente demográfico de grande peso no volume e localização espacial da população. São milhões de brasileiros que se deslocam a cada década de um estado para outro do país. O Estado de São Paulo é ainda a principal área de atração de imigrantes.

## 5.1. Migrantes em São Paulo

Os dados dos últimos censos reafirmam o papel de São Paulo de grande receptor de migrantes, aumentando seu saldo migratório anual de 77 mil pessoas por ano na década de 1980 para 123 mil pessoas anuais na década de 1990.

A RMSP continua como pólo de atração e centro da economia do País. A partir desse contexto, evidenciam-se aspectos para uma melhor compreensão dessa questão que diz respeito a elucidar quem são estes migrantes que vêm residir na Grande São Paulo, qual o seu perfil, como vivem, trabalham e convivem familiarmente. Os dados do Censo (IBGE, 1991 e 2000) constataam que a cor predominante dos migrantes é preta e parda (40,08%), superior aos 37,19% em 1991. Esse índice é superior aos não-migrantes que em 2000 representam 30,12% de negros e pardos e em 1991, 27,34%. Quanto à idade, a faixa etária média dos migrantes subiu de 25,24 anos em 1991 para 26,81 anos no ano 2000, com um aumento de 4%. Entre os não-migrantes, a idade média, sempre maior do que entre os migrantes, também subiu de 27,83% para 29,65%, com aumento de 6,5%.

Já a análise por sexo de migrantes para o ano 2000 mostra a predominância da migração feminina, sobretudo nas faixas entre 15 e 19 anos, 20 e 24 anos e 25 e 29 anos. Aliás, o predomínio feminino ocorre em todas as faixas, com exclusão da mais jovem, de 1 a 4 anos. Este fato levanta a hipótese de migração de mulheres sóas, o que explicaria o diferencial da razão de sexo que favorece as mulheres em quase todas as faixas etárias. O predomínio de mulheres jovens parece indicar que, além da migração de casais jovens, observa-se uma migração de mulheres sem companheiro em direção à Região Metropolitana

de São Paulo. “São Paulo continua como chamariz para parte da população no começo de sua idade ativa” (CUNHA, 2000: 87). A observação da razão de sexo para 1991 e 2000 mostra a “feminização” da imigração para a RMSP. O processo de enfraquecimento do patriarcalismo penetra no seio da sociedade onde a mulher não podia alçar vôos próprios, modificando as relações de gênero e interferindo na dinâmica familiar.

Quanto à procedência dos migrantes da RMSP, percebe-se que o Nordeste é ainda a região que mais perde população e a Sudeste a que mais ganha. A tabulação avançada do Censo 2000 mostra que a Região Nordeste continua sendo a maior expulsora de população. Uma das formas utilizadas para medir a movimentação da população foi adotar uma data referência e perguntar à população maior de cinco anos qual era o seu local de residência naquela data. Constatou-se que entre 1995 e 2000, 1.457.360 pessoas saíram do Nordeste, sendo que 70,9% vieram para o Sudeste. Esse número aumentou 7,6% em relação ao censo anterior, que registrava 1.354.449 saídas do Nordeste, entre 1986 e 1991, sendo 67% para o Sudeste.

Por outro lado o Censo também evidencia uma tendência, já vista nos anteriores, de um aumento nas saídas do Sudeste em direção ao Nordeste. Entre 1995 e o ano 2000, 48,3% de saídas do Sudeste (o que corresponde a 458.924 pessoas) foram em direção ao Nordeste. Entre 1986 a 1991 o percentual havia sido de 42,5%, correspondendo a 334.431 pessoas.

Na comparação entre os dois censos as entradas na Região Nordeste aumentaram 30,6% incluindo aí pessoas de todas as regiões, mas o seu saldo continua sendo o mais negativo entre todas as regiões. No balanço, entre entradas e saídas, o Nordeste havia perdido 876.534 entre 1986 e 1991 e 833.400 pessoas entre 1995 e 2000.

Já o Sudeste e São Paulo continuam com o saldo migratório positivo o que caracteriza esta região como a que mais atrai imigrantes. O ganho foi de 640.138 indivíduos entre 1986 e 1991 e de 595.395 indivíduos entre 1995 e 2000. Essa região teve também diminuição no número de saídas o que resultou em um saldo migratório zerado com perda de apenas 585 indivíduos.

Esse dado é reforçado quando se analisa o local de nascimento por região; confirma-se que o Nordeste é o maior expulso de pessoas para o Sudeste – região que ainda tem o maior poder de atração. Na grande metrópole acontece ou é representado “o sonho feliz de cidade”, cantado no hino de São Paulo, feito por um nordestino. No Brasil, em 2000,

55,4 milhões de pessoas informaram ter nascido no Nordeste e a população da região é de 47,7 milhões. No Sudeste já nasceram 66,8 milhões e aí vivem 72,4 milhões.

O Estado da Bahia exemplifica esse contexto. O grande fluxo de saída do rural baiano vem direcionado para São Paulo. É grande a presença do rural baiano no urbano de São Paulo e a influência do urbano (São Paulo) no rural baiano. A influência de São Paulo, no interior do Nordeste, é maior do que a da capital estadual local. Explica-se desse modo, a razão do atraso no processo de urbanização na Bahia (BORGES, 1993), ou seja, porque São Paulo cresce mais que Salvador. São Paulo é pólo de atração da migração nordestina; o fluxo migratório vem direto do campo/rural nordestino para a grande cidade do centro sul.

O migrante em São Paulo vai prioritariamente para a RMSP; observa-se que o município pólo, continua recebendo forte volume migratório, apesar de deixar de ser o local de residência preferencial, ao longo das últimas décadas. Em 1991, do total de migrantes recentes, 58,79% residiam nos municípios periféricos da RMSP; no ano 2000, esta proporção subiu para 61,46% (BORGES, 1993).

Recortando apenas o município pólo, para análise dos espaços migratórios e suas características, observa-se (ver Tabela 5.1) que o volume de migrantes no município da capital foi, no período 1980-1991, de 1.101.394 pessoas. Esta cifra representava 11,42% da população total do município em 1991. O mesmo volume para o período 1991-2000 correspondeu a 1.202.220 pessoas, representando 11,52% da população total no ano 2000.

**TABELA 5.1** – População Total e Migrantes Residentes no Núcleo do Município de São Paulo e na Periferia da Região Metropolitana de São Paulo, 1991 e 2000

	1991			2000		
	migrantes	Pop total	%	Migrantes	Pop total	%
MSP	1.101.394	9.646.185	11,42	1.202.220	10.434.252	11,52
Periferia	1.571.156	5.789.757	27,09	1.917.244	7.444.451	25,75
Total	2.672.550	15.444.942	17,30	3.119.464	17.878.703	17,45

Fonte: Censos Demográficos de 1991 e 2000

Há a manutenção da proporção de migrantes recentes na população metropolitana. Observando-se, entretanto, as taxas anuais de crescimento da população total e da população migrante, nota-se que a taxa da população migrante é 5,5% maior que a da população total, com 1,73% e 1,64% ao ano, respectivamente.

O incremento de migrantes para a capital, entre 1991 e 2000, foi de mais de 100 mil pessoas e para a periferia, de 346 mil. A taxa de crescimento dos migrantes para o município núcleo atingiu 0,98% ao ano – maior que a taxa da população de não-migrantes da capital – e para a periferia a taxa de crescimento dos migrantes foi de 2,24% anuais.

Os municípios que apresentam as mais altas taxas de migração da RMSP são os pobres, com pequena oferta de empregos, em áreas afastadas dos centros de trabalho, com moradia mais acessível ao poder aquisitivo da população de baixa renda, mas com facilidade de deslocamento para áreas de concentração de oportunidades de emprego e trabalho.

Os municípios agrupados por tipologia<sup>2</sup> e as respectivas taxas de recebimento de migrantes são evidenciados na Tabela 5.2:

**TABELA 5.2 – Proporção de Migrantes Residentes nos Distintos Tipos de Municípios em 1991 e 2000**

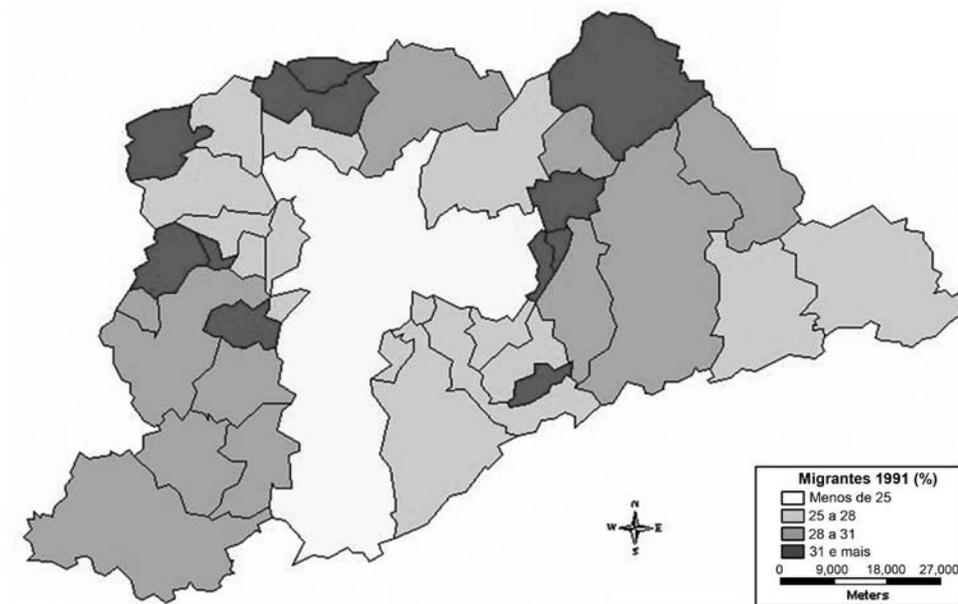
Tipo de municípios	% de migrantes 1991	% de migrantes 2000
Agrícola	26,95	26,19
Popular	28,62	26,94
Operário tradicional	37,09	31,57
Operário moderno	26,15	25,53
Elite industrial	27,77	21,60
Pólo	11,42	11,52
<b>Total</b>	<b>17,30</b>	<b>17,45</b>

Fonte: Censos Demográficos de 1991 e 2000

Tanto em 1991 como em 2000, os municípios com maior proporção de migrantes são os do tipo operário tradicional e popular. São municípios que se caracterizam por constituírem o local de moradia de camadas bastante pobres da população (ver Figuras 5.3 e 5.4). A proporção de migrantes na população total manteve-se entre as duas décadas.

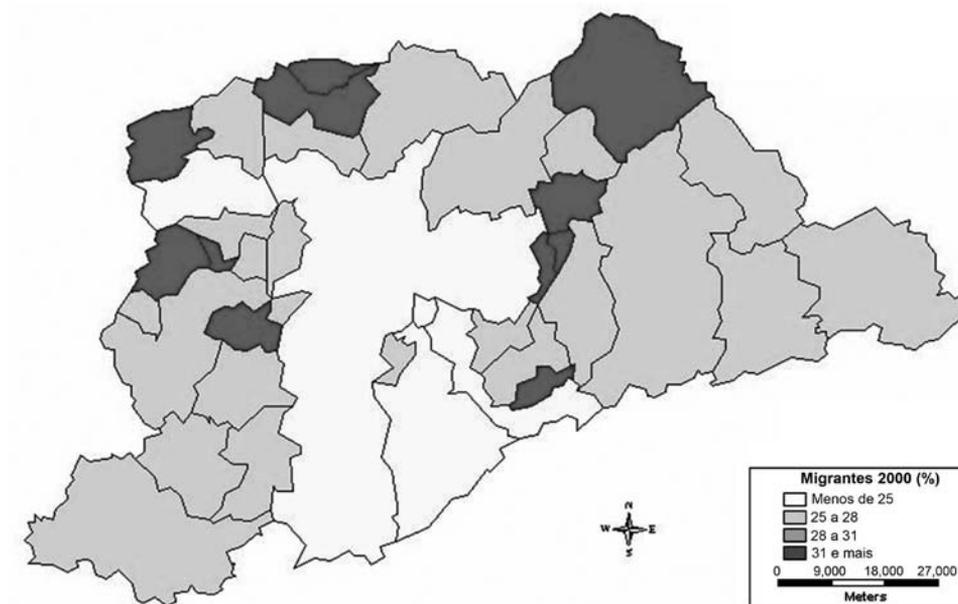
2 Tipologia de agrupamento de município conforme metodologia adotada no Observatório das Metrôpoles – São Paulo – com base na análise fatorial dos dados do Censo considerando ocupação, renda e escolaridade.(ver figura 3)

**FIGURA 5.3 – Migrantes 1991**



Fonte: IBGE Censo Demográfico 2000

**FIGURA 5.4 – Migrantes 2000**



Fonte: IBGE Censo Demográfico 2000

Pode-se constatar nesses municípios a presença de significativa proporção de migrantes com renda média baixa, evidenciando que os migrantes mais pobres têm como opção de residência as áreas mais afastadas e desprovidas de infra-estrutura, mesmo tendo que arcar com o desgaste do tempo e do elevado custo de deslocamento para o trabalho, já que a oferta de empregos é bastante reduzida nesses municípios. Nota-se pequena oferta de emprego tanto nos municípios populares como nos do tipo operário tradicional. Estes são, fundamentalmente, municípios dormitórios que abrigam população de baixa renda.

A presença de infra-estrutura de transporte – no caso a estrada de ferro – ajuda a explicar a localização da moradia das camadas populares, uma vez que esse meio de transporte existente possibilita o deslocamento para outras áreas da metrópole, onde haja oferta de trabalho ou emprego. A rede ferroviária metropolitana garante então a mobilidade no espaço da metrópole, necessária para a população trabalhadora de baixa renda.

Desse modo, os locais acessíveis de residência dos migrantes são os municípios mais afastados, com pequena oferta de empregos e possibilidade de deslocamentos pendulares pela presença da ferrovia, sobrecarregada frente às demandas existentes. Em termos da tipologia, esses municípios correspondem ao conjunto de tipo operário tradicional e popular.

## 5.2. Relação Favela e Migrante

A favela é um dos locais da RMSP que mais abriga o migrante nordestino. É um dos espaços da cidade de São Paulo que tem crescido a taxas superiores às da população do município. São “196.389 domicílios e 891.673 pessoas nas favelas de São Paulo em 1991 e 286.954 unidades habitacionais e 1.160.590 pessoas nas favelas paulistanas no ano de 2000”, segundo estimativa de Pasternak (2006: 190)<sup>3</sup>. Entre os chefes de família favelados mais de 80% não são naturais do município de São Paulo, tanto em 1991 como em 2000.

---

3 Maricato (2006: 223) diz que em São Paulo “tem 1,1 milhão de pessoas que moram em favelas, 1,6 milhão que moram em loteamentos ilegais, aproximadamente 500 mil pessoas em cortiços, e 10 mil moradores de rua” o que engrossa o percentual da população pobre em precárias condições de habitação.

Em relação aos chefes migrantes, percebe-se que quase 84% deles não são nascidos em São Paulo. Entre 771.032 favelados computados pelo censo em 1991, 349.467 são migrantes – quase 50% do total de favelados.

No ano de 2000 entre os 912.978 favelados, 433.335 não nasceram no município de São Paulo, ou seja, 47,46% dos favelados são migrantes e 60,69% estão no município há menos de cinco anos.

A região de origem principal dos migrantes favelados é o Nordeste, ou seja, em 1991, 70% deles nasceram no Nordeste, e em 2000, 74,68% têm origem do Nordeste. O percentual de nordestinos é menor na população total que na favela – 53,42% em 1996 e em 2000 foi de 60,68% de nascidos no Nordeste para o MSP.

Entretanto, o processo de aumento da população favelada em São Paulo não pode ser atribuído apenas ao aumento da pobreza e da migração. A migração para a metrópole paulista explica cada vez menos o acelerado processo de favelização, segundo Taschner (2004: 75).

Este fenômeno – o de periferação da população residente nas metrópoles – pode ser observado também em outras áreas metropolitanas do Brasil e do mundo.

O relatório das Nações Unidas sobre os centros urbanos no mundo, divulgado em 2006 em Londres, cita um estudo feito no Rio de Janeiro que constata que viver na favela é uma barreira maior na hora de conseguir emprego que ser negro ou mulher, o que confirma que “onde se mora importa”. Diz o relatório da ONU que “as favelas não são apenas uma manifestação de moradia de baixo nível, mas aí há falta de serviços básicos e de direitos humanos; elas são também um sintoma de sociedades urbanas disfuncionais, em que desigualdades não apenas são toleradas, como proliferam livremente”.

A vida de quem vive nas favelas continua piorando e os velhos preconceitos não mudaram. O documento *O Estado das Cidades do Mundo 2006–2007*, elaborado pelo programa Habitat, mostra como a condição de moradia afeta quem vive nas favelas: eles passam mais fome, têm menos educação, menos chances de conseguir emprego no setor formal e sofrem mais com doenças que o resto da população das cidades.

A seguir, alguns aspectos da vida do migrante em uma favela de São Paulo são analisados. O recorte eleito tem como reflexão o trabalho, a família e as condições de vida, eixo temático desse artigo.

### 5.3. Família, Trabalho e Condições de Vida dos Migrantes na RMSP

As favelas da RMSP continuam sendo a expressão da moradia dos migrantes. O universo desse estudo foi um estudo de caso, qualitativo, em uma favela da zona sudoeste do município de São Paulo, com grande representatividade de migrantes nordestinos. A pesquisa evidenciou que para o migrante na favela nada se torna mais efetivo e significativo em São Paulo do que a estratégia da rede social, ou seja, a articulação da solidariedade utilizada para conseguir resposta à necessidade de sobreviver no urbano. As suas vidas consistem, basicamente, em uma luta constante pela sobrevivência e para tanto as redes constituem-se no ponto central de apoio, pois desconhecem a cidade e não utilizam as instituições burocráticas do Estado e da sociedade para responder às suas necessidades.

#### 5.3.1. Família

A família é uma das primeiras e mais vivas formas de sociabilidade popular. As famílias dos nordestinos migrantes na metrópole compreendem uma rede de pessoas com organização econômica própria, onde existe extrema importância dos arranjos familiares no orçamento doméstico, isto é, há disposição comum das fontes e entrada, expressão de uma forma de solidariedade distendida e asseguradora da sobrevivência da família na cidade.

É no dia-a-dia, na realização das atividades necessárias à sua reprodução e à da sua família que os migrantes empregam e canalizam todas as suas forças. A família e o lar protegem vigorosamente seus integrantes contra o mundo exterior.

*A família pobre não se constitui como um núcleo, mas como uma rede, com ramificações que envolvem a rede de parentesco como um todo, configurando uma trama de obrigações morais que enreda seus membros, num duplo sentido, ao dificultar a sua individualização e, ao mesmo tempo, viabilizar sua existência como apoio e sustentação básica. (SARTI, 1996:49)*

Os nordestinos que migram geralmente vêm morar próximos da família que já se radicou na cidade, passando o tempo livre juntos. Apoiam-se mutuamente, procuram se resguardar e se fortalecer para o enfrentamento do mundo urbano.

Percebe-se que a família que vem do rural para o urbano passa por um processo de ruptura que consegue ser amenizado através da atuação das redes sociais. Fora a coragem

da partida para um mundo de representação mágica, de que já ouviu falar, mas nunca viveu, aí chegando, reencontra parentes, conterrâneos que atualizam valores e vivências do mundo de origem pela interação com o urbano. Vai ser nesse “pedaço” nordestino de São Paulo que vai viver, criar os seus filhos, que muitas vezes casam-se também com nordestinos, já com filhos, compondo assim gerações de uma família de migrantes residentes.

A reconstrução da história da família evidencia como a família dos nordestinos em São Paulo segue caminhos semelhantes, de geração para geração, exercendo os filhos e netos a tradição, engendrando arranjos familiares em atividades afins, das quais têm já algum conhecimento pela orientação recebida e pela experiência acumulada, buscando, hoje, o trabalho autônomo, não só porque acham que podem ter mais ganho e liberdade, como também por ser a opção viável nesse momento de crise do emprego.

Assim sendo, os parentes aprendem uns com os outros a atividade econômica a ser desenvolvida, pois a experiência construída constitui-se num acervo de conhecimentos ricos e necessários para aproveitarem as oportunidades existentes, conseguindo desse modo sobreviver no urbano. Casam-se com conterrâneos e continuam a relacionar-se com os parentes e amigos de origem, procurando manter vivos os vínculos de parentesco que servem de apoio à sua vida na cidade, assim como procuram manter os princípios reguladores que orientavam a vida de antes. As suas casas quase sempre estão abertas para acolher os parentes e conterrâneos. Um migrante em São Paulo é sempre um ponto de apoio para todo o seu grupo de origem. A família continua sendo a unidade fundamental da vida social. Os grupos domésticos e de parentes não são substituídos pela participação em grupos funcionais e/ou instituições vinculadas ao Estado, que continuam ausentes e sem nenhuma interferência em suas vidas. Fica também evidenciado na história familiar um conhecimento e uma vinculação maior em relação aos parentes maternos, assim como manifestações de violência e abandono contra a mulher.

Um novo tipo de família que começa a crescer na metrópole é a chefiada por mulher, sem cônjuge e com filhos. Na RMSP esta proporção alcança 23,34% das famílias. Um espaço de concentração deste tipo familiar é o município pólo, com 25,38% das famílias neste formato. Apesar das agressões que sofre, a figura da mulher representa o núcleo central das relações familiares. Nela está esteeda a segurança da família, a engenhosidade para complementar o orçamento da família e encontrar estratégias de sobrevivência. As mulheres nunca trabalham tanto como quando o homem está desempregado. Sabem administrar a miséria, que é antes de tudo sacrificar-se.

Perrot (1992), analisando a mulher popular e o seu substantivo papel na gestão da vida cotidiana, reforça o observado com as mulheres migrantes da favela. Existe uma dedicação aos trabalhos domésticos, sem remuneração e sem ter acesso ao dinheiro, quando desdobra-se com engenhosidade para complementar o orçamento doméstico. Sua família é uma empresa, onde ela equilibra as receitas e as despesas com preocupação no sustento da família. Ela percorre feiras em busca dos restos e é sempre a subnutrida crônica da casa pois reserva aos seus a melhor fatia, contentando-se com o que sobra. Para Perrot:

Administrar a miséria é antes de tudo sacrificar-se. As mulheres nunca trabalham tanto como quando o homem está desempregado. Há uma vivência das crises e das guerras diferente para cada um dos sexos. Um tempo econômico diferente. Apesar de tudo, a dona de casa depende do salário do seu marido. Ela suporta e recrimina isso, com o risco de ser espancada. Não são passivas nem submissas (...) Elas têm outras práticas cotidianas, formas concretas de resistência – à hierarquia, à disciplina – que derrotam a racionalidade do poder, enxertadas sobre o seu uso próprio do tempo e do espaço. Elas traçam um caminho que é preciso reencontrar. Uma história outra. Uma outra história. (PERROT, 1992:190,192,212)

Darcy Ribeiro, estudando o povo brasileiro, fala sobre a mulher no urbano caótico, cujo perfil assemelha-se ao traçado por Perrot e ao de muitas mulheres brasileiras, migrantes e pobres, como as da favela em pauta:

Não há famílias, mas meros acasalamentos eventuais. A vida se assenta numa unidade matricêntrica de mulheres que parem filhos de vários homens. Apesar de toda a miséria, essa heróica mãe defende os seus filhos e, ainda que com fome, arranja alguma coisa para pôr em suas bocas. Não tendo o recurso, se junta a eles na exploração do lixo e na mendicância nas ruas da cidade. É incrível que o Brasil, que gosta tanto de falar de família cristã, não tenha olhos para ver e admirar essa mulher extraordinária em que se assenta toda a vida da gente pobre. (RIBEIRO, 1997: 205-206)

A representativa história da família nordestina ainda ilustra como a família é importante para a manutenção de hábitos e valores. É através dela que conseguem manter a integridade do grupo doméstico, bem-estar, segurança material e psicológica dos seus membros, assim como, a viabilização de um saber adquirido no âmbito da família para o projeto de sobrevivência. Assumir dez filhos de uma irmã que morreu revela o espírito solidário da família nordestina pobre. Segundo Sarti (1996:55), existe uma lógica de obrigações morais que caracteriza a rede de parentesco entre os pobres: “São da família aqueles com quem se pode contar. Isto quer dizer, aqueles que retribuem ao que se dá, aqueles portanto com quem se tem obrigações”.

Os mais idosos são valorizados, desempenhando importante função na chefia da família. A sua presença faz com que se mantenham unidos os grupos familiares.

Essas características correspondem a muitos traços comuns existentes entre as famílias que vivem na pobreza. Nesse sentido, Lewis (1985) estudando a cultura da pobreza, enfatiza essas tendências e diz que esta funciona como uma defesa que perpetua as formas de vida contra a incursão da civilização e ultrapassa os limites do regional, do rural e do urbano.

A família torna-se desse modo cada vez mais o centro da existência para o migrante, pois oferece na vida dura, impessoal e competitiva da cidade, um abrigo, proteção, calor humano, solidariedade e refúgio. É um espaço vivido coletivamente, onde os migrantes colocam-se verdadeiramente, com toda a sua afetividade, esperança e expectativa. Acredita-se que ela funcione como defesa diante das carências, podendo se constituir em possibilidades de articulação para a passagem a outras formas de viver e não só como perpetuação das formas de vida. A rede familiar migrante é ampla, extrapola o âmbito da favela, com formas de solidariedade entre parentes e amigos que ficam no lugar de origem e com os que já estão no urbano. Assim sendo, entre o rural e o urbano, ela tece os seus diferentes laços.

Inúmeras manifestações foram observadas. É muito comum a estratégia das famílias que buscam agregação de parentes para os afazeres domésticos, liberando a dona-da-casa para atividades geradoras de renda. “O parente agregado é necessário para a economia doméstica, e o grupo doméstico é necessário para o parente agregado”. (WOORTMANN, 1984:13). Essa rede familiar entre o rural e o urbano está também evidenciada pela constante remessa que os migrantes enviam “para casa”. O princípio da reciprocidade está presente, mobilizando os recursos diante de qualquer necessidade. Os familiares que migram respaldam financeiramente os que ficam, diante de qualquer privação. Além do desafio da sobrevivência na cidade, o migrante também preocupa-se com a manutenção dos seus familiares. A remessa a ser enviada mensalmente é sagrada, principalmente se tem a mãe ainda lá, ou algum membro da família passando necessidades. A todo mês, um pouco do dinheiro conseguido é separado para o envio dessa remessa, via correio, banco ou carta em mãos de contrerráneos. Essa já é uma estratégia que faz parte da vida de quase todo migrante que vem a São Paulo, pois, apesar de todas as dificuldades, as condições de ganho é bem maior na metrópole do que lá na sua terra natal e o envio aos parentes de parte desse dinheiro é um compromisso. O migrante não só se sente na obrigação de

enviar a remessa, como os seus familiares esperam e cobram o seu recebimento. Muitas vezes a vinda do migrante para São Paulo faz parte de uma estratégia familiar, na qual ele vem para trabalhar e contribuir no sustento dos que ficam e dependem da sua ajuda para labuta na roça.

A família funciona como um conjunto genético, social, econômico e cultural em atuação, de importância crucial para a construção da identidade do migrante e como forma de resistência à pobreza. Woortmann (1990:35) diz que a migração de camponeses não é apenas: “Conseqüência da inviabilização de suas condições de existência, mas é parte integrante de suas próprias práticas de reprodução. Migrar, de fato, pode ser condição para permanência camponesa”. Distingue três modalidades de migração: a pré-matrimonial do filho, a do chefe que é circular e a definitiva. Esses deslocamentos relacionam-se estreitamente à família, no que diz respeito ao trabalho doméstico no campo e à descendência – troca matrimonial, dote e herança. Assim sendo, o fato de alguns familiares virem para a cidade não significa corte dos vínculos de parentesco. A migração é necessária para a própria sobrevivência da família rural e da sua propriedade.

Na favela estudada, apesar da imensa diversificação na composição dos grupos familiares, há um sentido comum presente nos seus diferentes arranjos. Seja a família nuclear, monoparental, heterossexual, monógama, patriarcal, matrifocal, matrilinear e/ou de outros tipos, é raro alguém ficar sem pai ou mãe. No caso de ausência dos pais verdadeiros, vai-se buscar o substituto, ou no padrinho (o parente espiritual que se escolhe), ou no tio, ou no avô, ou no vizinho (que é como parente que se confia) e até no chefe da favela. Constituem-se como famílias outros grupos sociais, diversos e alternativos, que diferem das características citadas. Na favela, devido à pobreza, existe, em grande número, a família extensa, vivendo junto, no mesmo domicílio. A rede de parentesco se estende, ainda, aos compadres e vizinhos. Muitos vivem também a família religiosa, prática em ascensão no âmbito das relações sociais, agregando-se aos “irmãos na fé”.

Percebe-se que o espaço da casa é um valor significativo na aspiração familiar. É o local da privacidade, do aconchego, do descanso. Constitui-se em um direito básico para toda família, mas nem todos têm acesso a uma moradia decente. Alguns vivem na favela em habitações precárias, improvisadas, ou agregados em casa de alguém. Porém, outros se sentem gratificados e felizes com a casa que tem, pois mesmo na favela conseguem todo conforto e acesso aos bens de consumo, evidenciando que a favela hoje não é só morada da pobreza, existe no seu espaço uma hierarquia social.

Desestruturação familiar não é também atributo da pobreza, nem de moradores da favela. Muito pelo contrário; constatam-se famílias migrantes nordestinas, unidas, solidárias, preocupadas com a sobrevivência e o futuro dos filhos.

Por outro lado, no universo dos migrantes na favela há famílias conflituosas, que agridem, violentam, castram os seus integrantes, indicando dominações e distúrbios patológicos nos relacionamentos. Todavia, essas questões, no âmbito interno da família, são veladas e não era objetivo da pesquisa penetrar nessas relações<sup>4</sup>.

Sader, estudando a trajetória dos migrantes na cidade, expõe como eles colocam a sua vida sempre vinculada à família, pois este é o espaço coletivo onde são reconhecidos:

Contraposta às tendências individualizadoras dominantes na vida urbana, a família é sede de uma experiência coletiva. Contraposta ao anonimato das relações de troca e da burocratização dominantes na vida urbana, a família é a sede de relações que valorizam cada pessoa. Embora submetida aos movimentos dominantes da reprodução capitalista, a família é sede de outros valores e princípios de funcionamento que não lhe são redutíveis (...) É certo que a dinâmica da cidade conspirou fortemente contra a manutenção dos laços familiares (...) Mas a família se mantém, para a maioria, como o lugar simbólico onde o trabalhador projeta os seus valores (...) Mas o trabalho só pode ter significado em função da família, porque nele mesmo jamais será reconhecido pelo que fizer. Sua finalidade é a família, a quem deve se dedicar. Através dela ele constitui uma história e seu lugar nela, entre seus pais e seus filhos. Nela ele vê sentido para a sua dedicação (diferentemente da dedicação que teria no trabalho) voltada para a preparação dos filhos. O objetivo de dedicação à família é assim a própria família, o que a confirma como um valor em si mesma (...) Fecha-se assim o círculo de uma visão de mundo que começa e termina com a família. (SADER, 1988:101,103,104)

Constata-se a dicotomia estabelecida por Da Matta (1991) que registra dois universos contraditórios e complementares. O mundo da rua é o do trabalho, o da luta pela sobrevivência e, o da casa, é o das relações pessoais.

Aí se dá a construção da sua dignidade e de sua identidade. Como reflete Bosi (1995:425), resgatando a memória dos velhos:

De onde vem essa força de coesão? Em nenhum outro espaço social o indivíduo é tão fortemente destinado. Um homem pode mudar de país; se brasileiro, naturalizar-se

---

4 Como na pesquisa não se adentrou nessas relações conflituosas, privilegiando as ações voltadas para as redes, um outro ângulo de análise, pode parecer nesse estudo ter se construído uma visão por demais “idealizada” da família dos migrantes, o que não é o real, pois as suas famílias evidenciam todas as contradições habituais constatadas em qualquer família, apesar das suas especificidades.

finlandês; se leigo pode tornar-se padre; se solteiro pode tornar-se casado; se filho pode tornar-se pai; se patrão pode tornar-se criado. Mas o vínculo que o ata à sua família é irreversível: será sempre o filho da Antônia, o João do Pedro, o 'meu Francisco' para a mãe. Apesar dessa fixidez de destino nas relações de parentesco, não há lugar onde a personalidade tenha maior relevo. Se, como dizem, a comunidade diferencia o indivíduo, nenhuma comunidade consegue, como a família, valorizar tanto a diferença de pessoa a pessoa.

Para o migrante nordestino, a família é o espaço por excelência do afeto, do carinho, do refúgio, da solidariedade, do calor humano, da proteção contra a dureza do mundo. Também Agnes Heller (1986: 16) confirma essa representação de família:

Não há nenhuma outra comunidade que proteja com o seu calor, defenda e ofereça amparo ao indivíduo que não seja a família (...) É o lugar que podemos nos recompor das humilhações do mundo externo, o lugar onde podemos descarregar a agressividade reprimida, reclamar o auto controle, brigar e nos sobrepujar aos outros (...) Se quisermos fazer do mundo o nosso lar, devemos ter um lar no mundo.

Assim sendo, as lembranças e o significado da família estão sempre presentes para o migrante, apesar da separação da migração.

O desenvolvimento da família e de seus membros, seja qual for a idade, sexo, procedência, classe social, está também sempre permeado pelos valores do capitalismo e do consumo de bens supérfluos, que interferem em toda a sua dinâmica. Com o migrante não poderia ser diferente. A família migrante, considerada bem-sucedida na favela, é aquela que consegue atingir um certo nível de consumo, independentemente de qualquer outra variável. A luta pela posse de determinados bens duráveis, como televisão, geladeira, mesmo em detrimento do acesso a outros bens, como alimentação e estudo, mais valorizados por outros segmentos sociais, é a prova concreta disso. Para concretizar esse objetivo, todos os seus membros trabalham para colaborar no orçamento doméstico, objetivando penetrar no consumo.

Segundo Sarti (1996:23), é na família que se combinam e se socializam os efeitos da pobreza, com arranjos familiares, assegurados por um sistema de lealdades pessoais e familiares para responder às adversidades do mercado de trabalho. Num país onde os recursos de sobrevivência são privados, onde existe ausência de instituições públicas eficazes, o processo de adaptação à cidade é estruturalmente mediado pela família, fazendo dela e do código de reciprocidade nela implícito um valor para os pobres. "A família não é apenas o elo afetivo mais forte dos pobres, o núcleo da sua sobrevivência material e espiritual, o

instrumento através do qual viabilizam seu modo de vida, mas é o próprio substrato de sua identidade social”. (1996: 33)

Aqueles que perdem os vínculos familiares e/ou vivem em desagregação familiar, dificilmente conseguem estruturar-se psicologicamente. É o constatado por Nasser, em pesquisa com migrantes albergados:

O rompimento dos laços familiares constituiu, simultaneamente, a causa e a consequência do movimento de ‘sair para o mundo’, empreendido por esses homens que, hoje, moram transitoriamente, e por tempo parcial, em um albergue noturno. Eles migraram da casa para o mundo em busca das relações de trabalho que os tornassem independentes (no caso os solteiros) ou livres da família (no caso dos casados), porque seus laços familiares se romperam e/ou para que eles se rompessem definitivamente. (NASSER, 1996: 138)

Sem o vínculo familiar, e também devido a outros fatores, a vida desses migrantes albergados foi deteriorando-se gradativamente, vivendo na rua e/ou albergue, vítimas do alcoolismo e outros tipos de violência.

Por essas razões, a valorização da família é tão forte na pobreza. A importância da família unida e hierarquizada e sua vida interna se dá enquanto medida de uma dignidade sempre ameaçada e como expectativa de uma forma de futuro. A família constitui-se, então, em unidade da vida social dos migrantes, convivendo nos moldes de uma rede social nos âmbitos da troca afetiva e material, da produção, da prestação de serviços, dos rendimentos e do consumo.

### 5.3.2. Trabalho

No atual momento pelo qual passa a sociedade, os efeitos da globalização, da reestruturação produtiva, das privatizações, vêm provocando radicais mudanças na questão do trabalho. A transição na economia dá-se pelo processo de desindustrialização, redução dos serviços, formação de uma economia de sobrevivência, em que se verificam grandes transformações nas formas de organização das cidades. O desenvolvimento urbano não se desencadeia, como em décadas passadas, com mobilidade social ascendente de alguns segmentos, em que o crescimento econômico possibilitou absorção da mão-de-obra que chegava à cidade pelo setor formal e informal da economia, pela industrialização, pela construção civil, que gerava alta desigualdade social, mas permitia alguma integração e mobilidade social.

Está ultrapassada a fase em que o migrante que chegava representava uma solução às necessidades do mercado. Dirigia-se aos empregos de baixa renda ligados aos setores da economia que utilizavam mão-de-obra não qualificada. Percebe-se hoje o desemprego crescente, a existência de um quadro de segmentação social, evidenciada nas novas formas socioespaciais de segregação, no aumento da pobreza e alta concentração de renda, em que a dinâmica econômica dissociou o emprego da renda e do crescimento.

O trabalho formal deixa de ser o elemento central da sociedade, pois hoje só cerca de 25% da população a ele tem acesso. De símbolo de distinção social, necessidade e direito, hoje o trabalho passa a ser um privilégio para aqueles que o têm. Assim sendo, o subemprego, os empregos temporários, o crescente desassalariamento da força de trabalho fazem com que a população viva de ocupações transitórias ligadas à economia de sobrevivência, e/ou outras formas perversas de inclusão, ou ainda, que viva na exclusão do trabalho. Esse processo leva a população a viver à margem de outros processos de integração social. É a configuração da dualidade na estrutura produtiva, social e hierárquica, com um pólo integrado e outro marginal.

No entanto, o migrante necessita do trabalho para firmar-se no urbano e garantir a sua reprodução. Sem o vínculo formal com o trabalho e o recebimento de salário, não consegue viver com dignidade e nem adquire um espaço de cidadania na sociedade, pois é descredenciado para ser reconhecido, sendo visto discriminatoriamente.

O município pólo em 2000 apresenta uma proporção de migrantes de 11,60%, com renda média do chefe de R\$ 1.479,69 e oferta de 40,96 empregos por cada 100 pessoas na população em idade ativa. Os migrantes apresentaram renda média menor que os não-migrantes: a renda individual era de 2,74 salários mínimos, com enorme variabilidade (148%), enquanto para os não-migrantes a renda média individual foi de 3,37 e com variabilidade semelhante.

Os migrantes situam-se em patamares de renda mais baixos (com 64,17% com rendimentos inferiores a três salários mínimos mensais), enquanto que para o mesmo patamar a proporção de não-migrantes foi de 54,2%. De outro lado, entre os mais ricos, com 20 e mais salários mínimos, a percentagem de migrantes era, em 1991, nitidamente inferior à de não-migrantes.

Acrescenta-se que, apesar da exclusão, o pólo marginal da sociedade, com expressividade de migrantes, continua a fazer parte da macroestrutura do capitalismo, não só por

integrar a ideologia do consumo, como por se constituir em mão-de-obra barata disponível à sua expansão. Só que o exército industrial de reserva hoje é de excedente. O trabalho passa a ter um papel secundário na reprodução do capital. Rompe-se o binômio capital/trabalho. Mata-se, aos poucos, o trabalho vivo. O trabalhador passa a ser responsável por si mesmo. É uma população sobrando, necessitada, desamparada que vive a tensão permanente da instabilidade na luta pela vida a cada dia. A segmentação do mercado de trabalho está expressa no que Coraggio (1994) apresenta como subsistemas da economia urbana, divididos em três segmentos: o empresarial, o público e a economia popular. A economia popular pode apresentar-se como a possibilidade de inclusão para os migrantes sem trabalho. Não estaria integrada ao processo hegemônico da acumulação do capital. Seria um subsistema, cuja meta está na reprodução ampliada da vida de seus membros e o seu sentido seria dado pela utilização coletiva de seu fundo de trabalho, através de unidades e associações domésticas de trabalhadores e de suas variadas formas de redes organizativas – unipessoais, familiares, comunitárias e cooperativas.

Os migrantes pobres, com as suas táticas de sobreviver, junto com outros segmentos, são esses trabalhadores da sobrevivência que podem vir a ter uma inserção específica na sociedade. É uma categoria em crescimento no mundo urbano, não integrada nas relações de produção. A economia de sobrevivência vem açambarcando até a classe média, precarizada no mercado de trabalho, o que vem levando a uma radicalização da polaridade social.

Diante desse cenário, os migrantes pobres, possíveis futuros trabalhadores da sobrevivência, vêm vivenciando o impacto geral da exclusão, pela impossibilidade de ingresso no mercado formal de trabalho, o que vem provocando a destruição das suas redes tradicionais de sobrevivência. Passam a pensar o seu lugar no mundo a partir de uma lógica da reciprocidade, necessária para enfrentar os seus problemas. Quanto menor a estabilidade garantida pelo mundo externo, tanto mais intensa se faz a construção das redes de solidariedade familiar e social, no enfrentamento da sobrevivência.

Imprime-se em toda a sociedade uma “cultura de urgência” que segundo Castells

Trata-se de uma cultura em que a perspectiva do fim da própria existência é uma constante, embora não seja uma cultura de negação mas de celebração da vida. Assim tudo tem que ser experimentado, sentido, vivenciado, conquistado, antes que seja tarde de mais, pois não existe amanhã. (CASTELLS, 2002: 83)

Torna-se cada vez mais premente resistir e buscar alternativas de como enfrentar as questões decorrentes da exclusão e de como criar novas formas de viver. Apontam-se também, em relação às políticas públicas, caminhos para pequenas empresas, construção de habitações e obras públicas, turismo, agricultura familiar, cooperativas ou outras modalidades associativas. São algumas dessas novas formas de sociabilidade do capital e trabalho que podem ser operacionalizadas, principalmente aquelas que caminham para formas associativas de mobilização, frente ao complexo processo excludente atual.

É na estruturação da demanda da mão-de-obra para o trabalho, que se encontram as condições de absorção dos fluxos migratórios (SASSEN, 1992). Acrescenta-se também que o migrante vê no trabalho o significado da sua própria existência. Aí está o núcleo central da construção de sua trajetória e projeto de vida. Identifica no trabalho a saída possível para a exclusão sofrida no seu cotidiano. O trabalho se configura como produção e reprodução da força de trabalho e como valor que constrói a sua identidade, a sua vida e o seu destino.

Dentro desse processo de decomposição social e do trabalho, a perspectiva do migrante de recompor-se para tentar sobreviver, dá-se então na informalidade, via redes. Em torno da solidariedade se estrutura a sua luta de negociação pela vida, como uma tática de sobrevivência, diante da impossibilidade de acesso a um mercado de trabalho no urbano. Assim vai aprendendo como viver na crise, no desemprego e na pobreza. Não tendo acesso a um mínimo de bens e recursos, os migrantes estão também excluídos do usufruto das riquezas sociais, muitas vezes privados dos meios de prover à sua própria subsistência, necessitando para sobreviver de ajuda das redes familiares, de vizinhança.

## Referências Bibliográficas

BAENINGER, Rosana. São Paulo no contexto dos movimentos migratórios interestaduais. In: *Migração e ambiente em São Paulo: aspectos relevantes da dinâmica recente*. Campinas: Unicamp, 2000.

BAPTISTA, Dulce M T. “*Nas terras do ‘Deus-Dará’*: nordestinos e suas redes sociais em São Paulo”. São Paulo: Tese de Doutorado PUC/SP, 1998.

BÓGUS, Lúcia Maria M. e MONTALI, Lilia. A reestruturação metropolitana de São Paulo. In: *Revista Margem*. São Paulo: PUC, n.º 3, 1995.

- BORGES, Ângela. Sobre o atraso do processo de urbanização na Bahia. In: *Análise & Dados – Questão urbana*. Salvador: Centro de Estatística e Informações, 1993.
- BOSI, Ecléa. *Memória e sociedade: lembrança de velhos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- CASTEL, R. As transformações da questão social. In: WANDERLEY. *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 2000.
- CASTELLS, M. *O poder da identidade*. São Paulo: paz e Terra, 2002.
- CORAGGIO, José Luís. A construção de uma economia popular como horizonte para cidades sem rumo. In: *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1994.
- CUNHA, J. M. et al. A dinâmica migratória no Estado de São Paulo. In: *Migração e ambiente em São Paulo: aspectos relevantes da dinâmica recente*. Campinas: Unicamp, 2000.
- CUNHA, J. e BAENINGER, R. A migração nos Estados brasileiros no período recente: principais tendências e mudanças. In: *Migração e ambiente em São Paulo: aspectos relevantes da dinâmica recente*. Campinas: Unicamp, 2000.
- DAMATTA, Roberto. *A casa & a rua*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1991.
- DAVIS, Mike. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- GAUDEMAR, Jean-Paul. *Mobilidade do trabalho e acumulação do capital*. Lisboa: Editora Estampa, 1977.
- HELLER, Agnes. *A família no Estado de “bem estar social”*. Texto mimeo. Traduzido por Ana Cruz. São Paulo: EAT-IAFAM, 1986.
- KURZ, Robert. *O colapso da modernização*. Rio Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- LEWIS, Oscar. *Antropologia de la pobreza - cinco famílias*. México: Fundo de Cultura Económica, 1985.
- MARICATO, Ermínia. In: DAVIS, Mike. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- MARTINS, José de Souza. *A sociedade vista do abismo*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- MONTES, M. L. Violência, cultura popular e organizações comunitárias. In: VELHO, G. (org) *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro: UFRJ e FGV, 1996.
- NASSER, Ana Cristina Arantes. *Sair para o mundo. Trabalho, família e lazer: relação e representação na vida dos excluídos*. São Paulo: Tese de Doutorado, USP, 1996.
- PASTERNAK, S. Taschner. São Paulo e suas favelas. In: *Revista do Programa de Pós em Arquitetura e Urbanismo da FAU/USP*. no 19. São Paulo: FAU/USP, junho de 2006.
- PERROT, Michel. *Os excluídos da história*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- POCHMANN, M. *Os Ricos no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2004.

- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- RIBEIRO, Luis César. *Metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Perseu Abramo / FASE, 2004
- SADER, Eder. *Quando os novos personagens entraram em cena: experiência e luta dos trabalhadores na Grande São Paulo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SARTI, Cynthia Andesen. *A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres*. Campinas: Editora Autores Associados, 1996.
- SASSEN, Saskia. *The mobility of labor and capital*. New York: Cambridge University Press, 1992.
- TASCHNER, Suzana P. *Desenhando os espaços da pobreza*. São Paulo: USP- Cadernos de Pesquisa do LAP, Jan- jun 2004.
- THOMPSON, E. P. O tempo, a disciplina do trabalho e o capitalismo. In: Tomaz Silva (org) *Trabalho, educação e prática social*. Porto Alegre: Ed. Artes Médicas, 1991.
- WALLERSTEIN, Immanuel. A reestruturação capitalista e o sistema-mundo. In GENTILI, Pablo. *Globalização excludente – desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- WOORTMANN, Ellen F. *Herdeiros, parentes e compadres: colonos do sul e sitiados do nordeste*. São Paulo: HUCITEC, 1994.
- WOORTMANN, Klass. *A família trabalhadora*. Série Antropologia, no 40. mimeo. Brasília, 1984.
- WOORTMANN, Klass. Com parentes não se negueia. O campesinato como ordem moral. In: *Anuário Antropológico-87*: Brasília: Tempo Brasileiro, Editora da UNB, 1990.

## 6. Os Impactos da Precarização do Trabalho e do Desemprego sobre as Famílias<sup>1</sup>

O objetivo deste capítulo é apontar os impactos da precarização do trabalho e do elevado desemprego sobre as famílias na Região Metropolitana de São Paulo, provocados pelo processo de reestruturação produtiva e pelo baixo crescimento da economia a partir da segunda metade dos anos 80.<sup>2</sup>

As análises aqui apresentadas são resultados de uma pesquisa que enfoca as mudanças na relação família-trabalho sob a reestruturação produtiva na Região Metropolitana de São Paulo. Enquanto as análises a partir do mercado de trabalho indicam as tendências do emprego, as análises a partir da unidade familiar permitem conhecer as respostas das famílias e dos sujeitos com suas atribuições familiares às diferentes conjunturas que condicionam as possibilidades de emprego. Um dos supostos assumidos na pesquisa das mudanças na relação família-trabalho é a existência de influências recíprocas entre as estruturas produtivas e as estruturas familiares e a não determinação de uma delas sobre a outra. A relação família-trabalho se constrói a partir da articulação entre as esferas da produção e da reprodução, sob o conceito da divisão sexual do trabalho (BARRÉRE-MAURISSON, 1992).

---

1 Este trabalho apresenta resultados de pesquisa apoiada pelo CNPq e desenvolvida com o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade de Campinas.

2 A base de dados utilizada para as análises é a série temporal da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), realizada pela Fundação SEADE e o DIEESE, para o período compreendido entre 1985 e 2003.

A divisão sexual do trabalho atua conjuntamente nas atividades produtivas e no interior das famílias definindo o lugar de homens e de mulheres nessas duas instâncias e permite explicar como as transformações da economia afetam de maneiras distintas o emprego das mulheres e dos homens e condicionam os arranjos de inserção nas unidades familiares.

Outro suposto do estudo é que existem barreiras e motivações distintas que mobilizam ou restringem os diferentes componentes da família para o trabalho. Dessa maneira, a diferenciação interna da família com base nas relações de gênero e nos papéis familiares limita o comportamento de seus membros como uma pura “força de trabalho” indiferenciada, mobilizável em caso de necessidade econômica (HIRATA e HUMPHREY, 1994). Considera ainda que as restrições a partir do mercado também são distintas para os componentes familiares tendo por referência as relações hierárquicas de gênero, de papéis familiares e as características de idade.

Nesse sentido, propõe-se a analisar por um lado, como a precarização do trabalho e o desemprego afetam de forma distinta os componentes das famílias, considerando as relações hierárquicas e de gênero, e condicionam os rearranjos de inserção no mercado, bem como os recursos para a manutenção da família. Por outro lado, analisará as maneiras como a precarização do trabalho e o desemprego fragilizam os novos arranjos familiares de inserção no mercado de trabalho articulados para garantir a sobrevivência.

## **6.1. Mudanças no Mercado de Trabalho e Rearranjos Familiares de Inserção nos anos 90**

Durante a década de 90 altera-se o padrão de incorporação da força de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo, especialmente a partir do processo de reestruturação produtiva, associada ao baixo ritmo de crescimento da economia. Estes processos acentuaram uma mudança no perfil de emprego por setores de atividade que vinha se delineando desde a década de 80 sob os processos de desconcentração industrial e do crescimento das atividades do terciário. No decorrer dos anos 90, fortemente associado à reestruturação produtiva e organizacional nessa região metropolitana, ocorre a redução dos postos de trabalho, o aumento do desemprego e tornam-se maiores as restrições para a absorção em trabalhos assalariados regulamentados. As alternativas passam a ser o emprego assalariado não regulamentado (sem registro em carteira de trabalho), temporário na maioria dos

casos, e as inserções como autônomo, incentivadas tanto pela terceirização de serviços pelas empresas, como pela iniciativa do trabalho por conta própria. Há prejuízos da qualidade da inserção no mercado de trabalho, perda da proteção oferecida pelos direitos trabalhistas e aumento da instabilidade do emprego. Para os trabalhadores e suas famílias, a principal consequência da precarização dos vínculos contratuais e da instabilidade no emprego tem sido a queda da renda proveniente do trabalho e da renda familiar *per capita*, divulgadas pelas estatísticas oficiais.

Os efeitos da reestruturação produtiva e do novo padrão de incorporação da força de trabalho sobre as famílias foram identificados de duas maneiras por esta pesquisa. Constatou-se, nos anos 90, um gradual movimento de alteração nos arranjos de inserção dos componentes da família no mercado de trabalho, explicitando um maior partilhamento entre estes na responsabilidade pela manutenção da família. Estes rearranjos de inserção apresentam especificidades nos distintos arranjos familiares, bem como nos diferentes momentos do ciclo de vida familiar. Outra constatação foi que, apesar dos rearranjos familiares de inserção – entendidos como mobilização das famílias no sentido de organizar estratégias para enfrentar o desemprego e a precarização do trabalho – não se conseguiu manter os rendimentos familiares em seus níveis anteriores.<sup>3</sup>

As principais tendências observadas que indicam os rearranjos familiares de inserção são: a queda das taxas de participação e de ocupação dos chefes masculinos e dos filhos, que eram os principais mantenedores das famílias nos anos 80, ao mesmo tempo em que se observa o crescimento dessas taxas para as mulheres e, em especial, para as mulheres casadas (as cônjuges). Estas duas tendências relacionadas às mudanças no padrão de absorção da força de trabalho pelo mercado, são, por outro lado, também possibilitadas pelo processo de mudança do papel da mulher na sociedade, que se acentua a partir dos anos 90.

---

3 A síntese apresentada é resultado de nossas pesquisas sobre o tema apoiadas pelo CNPq e desenvolvidas com o NEPP/UNICAMP entre 1997 e 2005. Divulgações de resultados de forma mais detalhada podem ser encontradas nas referências bibliográficas apresentadas ao final deste artigo, compreendendo relatórios de pesquisa, artigos apresentados em eventos e publicações.

A análise da precarização do trabalho e do desemprego a partir da família evidencia que a redução dos postos de trabalho assalariado afetou os componentes da família que vinham obtendo melhores remunerações no mercado, ou seja, os homens chefes de família e os filhos e filhas jovens, maiores de 18 anos. Estes eram, em sua maioria, assalariados regulamentados no início da década de 90. Considerando que as cônjuges femininas e as chefes femininas ocupadas caracterizavam-se por menor proporção em assalariamento – apenas cerca de metade delas eram assalariadas regulamentadas em 1990 –, estas sofreram de maneira distinta os impactos da precarização do trabalho e do desemprego.

Dessa maneira, ainda que se estabeleçam os rearranjos de inserção como resposta ao aumento do desemprego e à perda de empregos de qualidade, o desemprego recorrente e as novas possibilidades oferecidas pelo mercado para a inserção dos componentes das famílias somam-se no sentido de favorecer a queda da renda familiar e o empobrecimento dos núcleos domésticos.

Na maior parte dos rearranjos analisados, as cônjuges passam a assumir, no decorrer dos anos 90, parcela maior na composição da renda familiar. Sua participação na composição da renda familiar apresenta crescimento especialmente em alguns tipos de família (casais sem filhos residentes, casais de até 34 anos com filhos residentes e casais de 35 a 49 anos com filhos) nos quais representa, em volume, a segunda maior renda (MONTALI, 2006). Porém, deve-se ressaltar que sua contribuição ainda permanece muito menor que a do chefe masculino porque, apesar da sua maior inserção no mercado de trabalho, esta ocorre marcada pelas atribuições da divisão sexual do trabalho na família, induzindo-a a aceitar vinculações precárias de trabalho e jornadas menores que as dos demais componentes adultos da família.

Entretanto, ao selecionar as famílias em que as cônjuges são ocupadas, verifica-se que a parcela da contribuição destas na composição da renda familiar é maior. A partir de 1995, considerando-se a média das famílias em que as cônjuges são ocupadas, a renda gerada por estas ultrapassa um terço da renda familiar.

Constatou-se, assim, que a contribuição das cônjuges ocupadas e das chefes femininas ocupadas apresentam um papel importante na composição da renda familiar e, que, quando comparadas estas famílias com aquelas em que não são ocupadas, elevam a renda familiar *per capita* (MONTALI, 2006).

## 6.2. Precarização do Trabalho e Empobrecimento na Região Metropolitana de São Paulo<sup>4</sup>

A Região Metropolitana de São Paulo, ainda que tenha sofrido profundas transformações nas atividades econômicas nos anos 80 e 90, com continuidade na década de 2000, permanece como o principal centro industrial e financeiro do país.

Um conjunto de processos vem provocando a alteração da estrutura de empregos por setores da atividade econômica, reduzindo os empregos industriais e ao mesmo tempo impulsionando o crescimento dos empregos no terciário.

Podem ser mencionadas como as principais transformações nas atividades econômicas aquelas que decorrem dos processos de desconcentração industrial, com mudanças na alocação industrial para outras regiões do Estado de São Paulo e para outros estados, aquelas relacionadas ao desenvolvimento do terciário e as provocadas pela reestruturação produtiva.

Ao mesmo tempo em que se dava o processo de desconcentração industrial provocando a redução do emprego na indústria, diversificavam-se as atividades do terciário e este consolida-se na região metropolitana, que passa a sediar atividades altamente sofisticadas. A Região Metropolitana de São Paulo, a partir dos anos 80, investe-se de uma nova centralidade, ao concentrar atividades do terciário superior e, dentre estas as atividades de gestão, passando a se concentrar na Grande São Paulo as sedes das principais empresas industriais e financeiras sediadas no Brasil. Nos anos 90 assume papéis de 'cidade mundial'.<sup>5</sup> A reestruturação produtiva também contribui para a diversificação dos serviços ao terceirizar e subcontratar atividades desenvolvidas em áreas de apoio e em áreas produtivas.

A partir de 1989, momento tomado como referência para a análise dos efeitos da intensificação da reestruturação da produção e das formas de gestão do trabalho nesta

---

4 O conceito de precarização social utilizado como referência teórica na pesquisa é explicitado em MONTALI, 2004. O conceito de precarização social compreende como tal um conjunto de processos associados à flexibilização produtiva e às mudanças institucionais que a favorecem, institucionalizando a instabilidade (APPAY et, THÉBAUD-MONY, 1997).

5 Dentre os estudos que apontam estes processos podem ser mencionados ARAUJO, 1992; ORDEIRO, 1993; PACHECO, 1992; BÓGUS e MONTALI, 1994; CANO e SEMEGUINI, 1991; EMPLASA, 1994, POCHMANN, 2001.

Região tanto na indústria como nos serviços, registra-se a queda progressiva da participação da indústria na composição do nível de emprego regional e o aumento da participação do emprego nos serviços. O conjunto dos empregos do setor serviços, incluindo-se nestes tanto os empregos do comércio, como dos serviços, representam 56% dos postos de trabalho em 1989, 62% em 1991, 67,4% em 1997 e cerca de 69% em 2000 e 2003. Ao mesmo tempo, o emprego industrial passa de 33% da força de trabalho ocupada em 1989 e 28,7% em 1991, para 21% em 1997 e cerca de 20% em 2000 e 2003 (PED - SEADE).

**TABELA 6.1** – Distribuição dos Ocupados por Setor de Atividade – RMSP, ABCD, Município de São Paulo e Outros Municípios. – 1985, 1991, 2000 e 2003

	ABCD				Município de São Paulo				Outros Municípios				RMSP			
	1985	1991	2000	2003	1985	1991	2000	2003	1985	1991	2000	2003	1985	1991	2000	2003
Indústria	46,83	38,92	27,24	26,81	30,48	26,61	18,09	16,87	34,71	28,96	21,48	20,95	33,41	28,74	20,07	19,34
Construção Civil	2,40	2,41	1,96	2,45	3,08	2,52	2,12	2,24	4,85	4,50	2,79	3,84	3,34	2,91	2,26	2,71
Comércio	12,53	14,80	15,33	15,62	15,02	17,04	15,80	16,37	13,00	16,14	16,18	16,66	14,31	16,55	15,83	16,35
Serviços	31,41	38,47	48,03	47,78	44,99	48,12	56,50	56,68	35,91	41,92	48,70	48,07	41,47	45,56	53,54	52,93
Serviços Domésticos	6,36	4,98	6,97	7,00	6,02	5,09	6,97	7,74	8,37	7,37	9,55	9,62	6,52	5,54	7,60	8,16
Outros (1)	0,38	0,23	0,41	0,26	0,24	0,37	0,37	0,30	3,00	0,81	1,24	0,78	0,80	0,44	0,59	0,42
<b>Total (2)</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

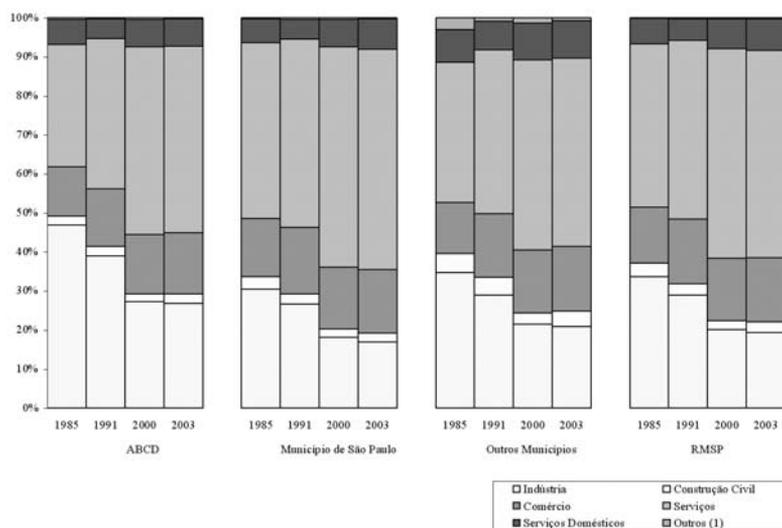
Fonte: SEADE – Pesquisa de Emprego e Desemprego

Elaboração: Montali, L., NEPP/UNICAMP

(1) Outros inclui agricultura e mal definidos

(2) O total inclui sem declaração

**GRÁFICO 6.1** – Distribuição dos Ocupados por Setor de Atividade – RMSP, ABCD, Município de São Paulo e Outros Municípios - 1985, 1991, 2000, 2003



Fonte: SEADE – Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Elaboração: Montali, L., NEPP/UNICAMP.

(1) Outros inclui agricultura.

O ABCD, região que congrega os municípios que concentravam maiores proporções de trabalhadores residentes ocupados no setor industrial, apresentam a redução mais acentuada no período. Em 1985 estes eram pouco menos que a metade dos ocupados residentes no ABCD, em 2003 são pouco mais que um quarto destes (Tabela 6.1). As proporções mais baixas de residentes ocupados na indústria são apresentados pelo município de São Paulo, onde, em 1985, pouco menos que um terço dos ocupados eram ocupados em atividades industriais e, em 2003, são cerca de 17%.

Nesse contexto da alteração do perfil do emprego e das transformações das atividades econômicas na Região Metropolitana de São Paulo, o movimento de redução do emprego industrial e de aumento do emprego em serviços não representa apenas uma “migração” entre os setores, mas implica em uma alteração na qualidade do emprego. O emprego com registro em carteira de trabalho que predomina na indústria vai sendo substituído por ocupações autônomas ou temporárias caracterizadas por vinculações contratuais precárias e por maior instabilidade (Tabela 6.2). Tais mudanças nas possibilidades de absorção pelo mercado de trabalho resultam em queda da renda dos ocupados (MENDONÇA e HOFFMANN, 2003) e em impactos na maioria das vezes negativos sobre as condições de sobrevivência das famílias.

**TABELA 6.2** – Distribuição dos Ocupados por Posição na Ocupação e Condição de Precariedade – RMSP, ABDC, Município de São Paulo e Outros Municípios – 1985, 1991, 2000, 2003

	ABCD				Município de São Paulo				Outros Municípios				RMSP			
	1985	1991	2000	2003	1985	1991	2000	2003	1985	1991	2000	2003	1985	1991	2000	2003
Assalariado com registro	59,83	53,29	44,27	45,25	52,04	48,23	39,54	39,82	50,78	48,12	39,34	40,07	52,80	48,89	40,09	40,62
Assalariado no setor público	7,99	8,52	7,66	7,39	10,52	10,48	8,42	8,41	9,95	9,80	91,7	8,71	10,08	10,08	8,51	8,36
Empregador	3,03	4,12	4,70	4,45	4,68	5,84	5,88	5,34	3,71	3,24	3,39	3,31	4,28	5,08	5,13	4,66
Não Precários	70,85	65,94	56,63	57,09	67,24	64,55	53,84	53,58	64,43	61,15	51,90	52,09	67,17	64,04	53,72	53,64
Assalariado sem registro	7,49	9,16	13,49	12,59	8,22	9,11	14,18	13,89	9,52	10,18	14,12	13,23	8,38	9,34	14,08	13,53
Autônomo	13,65	18,18	20,86	21,66	16,69	19,41	23,21	23,29	14,59	18,95	22,28	23,09	15,89	19,15	22,69	23,01
Empregado Doméstico	6,36	4,98	6,97	7,00	6,02	5,08	6,97	7,74	8,37	7,37	9,55	9,62	6,52	5,54	7,60	8,16
Trabalhador Familiar	1,46	1,63	1,94	1,53	1,39	1,59	1,60	1,40	2,37	1,90	1,90	1,81	1,59	1,66	1,72	1,53
Precários	28,96	33,95	43,26	42,77	32,32	35,20	45,96	46,32	34,85	38,41	47,85	47,74	32,37	35,69	46,08	46,23
Outras	0,19	0,11	0,10	0,14	0,44	0,26	0,20	0,11	0,72	0,43	0,25	0,17	0,46	0,27	0,20	0,13
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: SEADE – Pesquisa de Emprego e Desemprego

Elaboração: Montali, L., NEPP/UNICAMP

(1) Outros inclui mal definidos.

A reestruturação produtiva implicou em alterações no patamar de desemprego na região e em crescente precarização das relações de trabalho. Por outro lado, a flexibilização da produção que vem sendo acompanhada por terceirização e subcontratação da produção e de serviços tem resultado na criação de setores informais modernos (DEDECCA e BALTAR, 1997).

Assim, acentuam-se nos anos 90 algumas tendências do mercado de trabalho que já se faziam presentes na década de 80, como é o caso da redução da inserção regulamentada e do emprego industrial.

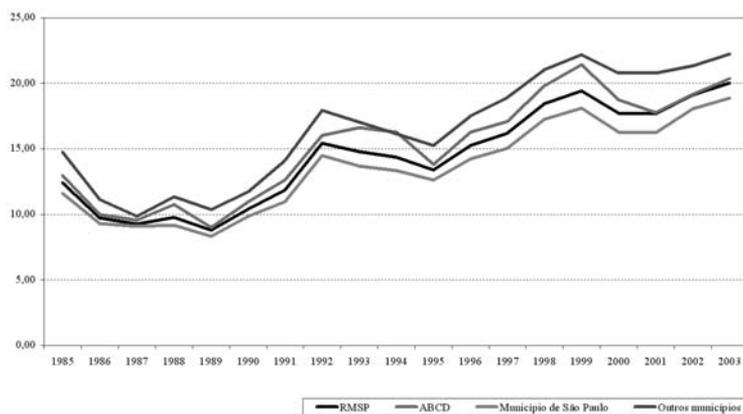
Além de serem resultantes de mudanças introduzidas com a reestruturação produtiva, estas tendências também estão refletindo a dinâmica do nível de atividade da economia nacional que oscilou ao longo das duas últimas décadas, repercutindo negativamente sobre nível geral de emprego (POCHMANN, 2001).

O elevado desemprego, a queda no emprego formal e o aumento das ocupações informais indicam deterioração das condições de inserção no mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo nos anos 90. Pochmann considera que houve desestruturação do mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo nas décadas de 80 e 90 (POCHMANN, 2001). Este autor entende por desestruturação do mercado de trabalho “a presença simultânea e combinada do desemprego aberto em larga escala, do desassalariamento (redução dos empregos assalariados no total da ocupação) e da geração de postos de trabalho precários)” (POCHMANN, *op. cit.*, p. 110).

Na década de 90 o desemprego assume características específicas e atinge patamares mais elevados. Afeta mais pesadamente as atividades industriais, os ramos metal-mecânico, têxtil e vestuário, os postos de chefias intermediárias, os empregos assalariados regulamentados e os trabalhadores menos qualificados. Alteram-se os níveis de desemprego na década de 90, tornando-se mais elevados do que os observados na segunda metade dos anos 80. Recrudesce o desemprego na região metropolitana a partir de maio de 1997 e a taxa de desemprego anual atinge 16%. A partir daí, define-se outro patamar mais elevado de desemprego e, em 1998, a taxa anual chegou a 18,2%; em 1999, chega a 19,3%. Em 2000, registra-se queda na média anual para 17,6%, em decorrência de um curto período de recuperação do crescimento econômico (Gráfico 6.2). No entanto, volta a crescer nos anos de 2002 e 2003, ultrapassando neste último ano, com a taxa de 19,9%, o mais elevado patamar da série, que havia se verificado no ano de 1999.

Observa-se no Gráfico 6.2 que as taxas de desemprego menos elevadas são encontradas no município da Capital, seguida do desemprego no ABCD e as mais elevadas são encontradas entre os moradores dos demais municípios da Região Metropolitana, que, com a exceção de Guarulhos, apresentam menor complexidade econômica e menores possibilidades de absorver seus moradores nos mercados de trabalho locais, tanto que cerca de um terço destes trabalha no município de São Paulo (FSEADE, 2003) e cerca de 68% nos demais municípios (FSEADE, 2003). Tais deslocamentos pendulares tendo por motivo o trabalho evidenciam como é integrado o mercado de trabalho metropolitano. No caso do município de São Paulo, cerca de 94% dos moradores trabalham no mesmo município, embora possam ter longos deslocamentos entre casa e trabalho, além disso, cerca de 2% deles trabalha na Região do ABC e 4% nos demais municípios da RMSP. No caso do ABC, cerca de 77% mora e trabalha no ABC, 20% em São Paulo e 3% nos demais municípios.

**GRÁFICO 6.2** – Taxa de Desemprego segundo Áreas – Região Metropolitana de São Paulo, Município de São Paulo, ABCD e Outros Municípios – 1985-2003



Fonte: SEADE – Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Elaboração: Montali, L., NEPP/UNICAMP.

A deterioração das condições de inserção no mercado de trabalho metropolitano e o elevado desemprego têm contribuído, nos últimos anos da década, para a queda dos rendimentos do trabalho para o total dos ocupados e para os ocupados nos setores predominantes na absorção da força de trabalho da metrópole paulista (serviços, indústria e comércio).

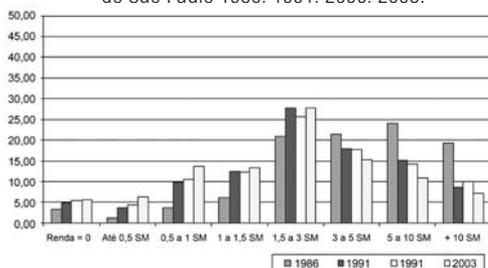
A queda no rendimento real dos ocupados, apesar das oscilações é demonstrada pelas séries da PED entre 1989 e 2003. Tomando-se o ano de 1989 como referência para as séries de emprego e renda por ser considerado o momento anterior à acentuação da reestruturação produtiva nesta região, verifica-se que o rendimento real dos ocupados da Região Metropolitana tem queda de 10,12% entre 1989 e 1997 e, de 17,9% entre 1989 e 1998. Em 2000 os rendimentos dos ocupados são quase um quarto menores que os de 1989. Nem mesmo no período da recuperação foram atingidos os níveis vigentes em 1989. Entre 2000 e 2003, a queda no rendimento dos ocupados é de 21,7% (FSEADE, 2003); entre 2000 e 2005, a redução é de 20,9% (FSEADE, 2005. p.8).

Deve ser mencionado que nos anos de 2004 e de 2005, com continuidade até agosto 2006, tem sido verificada tendência de queda do desemprego tanto para a Região Metropolitana como para os demais grupos de áreas sob análise, com as seguintes taxas de desemprego para a RMS: 18,7% em 2004, 16,9% em 2005 e 16% em agosto de 2006

(último dado disponível).<sup>6</sup> Com relação ao rendimento médio dos ocupados houve um aumento de 1,5% entre 2003 e 2004, mas estabilizou-se nesse patamar entre 2004 e 2005, ou seja, permanece no patamar mais baixo da série da PED (SEADE, 2005 e SEADE, 2006.). A comparação do rendimento médio dos ocupados entre julho de 2005 e julho de 2006 indica crescimento de 3,3% (FSEADE, 2006).

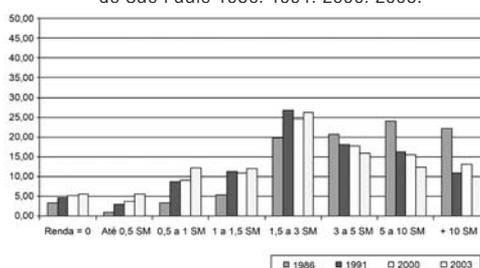
Entre 1989, quando se inicia a reestruturação produtiva, e o ano 2000, é grande a perda de poder aquisitivo para as famílias metropolitanas, pois nesse período o rendimento familiar *per capita* médio cai 18% (MONTALI, 2003b). Durante esse período o rendimento familiar *per capita* apresenta três movimentos: cai acentuadamente entre 1989 e 1992 correspondendo à recessão do início da década; eleva-se entre 1993 e 1995 como efeito da recuperação do crescimento de economia e também, após 1994, como resultado do plano de estabilização. Estabiliza-se nos anos de 1996 e 1997 e começa novamente a cair a partir de 1998, com continuidade até o ano de 2003. Entre 1997 e 2003, o rendimento médio familiar *per capita* cai 29,8% (MONTALI, 2006). Não há disponibilização na *home page* da FSEADE sobre esse dado para os anos recentes.

**GRÁFICO 6.3a** – Distribuição das Famílias por Faixa de Renda Per Capita. Região Metropolitana de São Paulo 1986. 1991. 2000. 2003.



Fonte: SEADE-DIEESE – Pesquisa de Emprego e Desemprego.  
Elaboração: Montali, Lília, NEPP/UNICAMP.

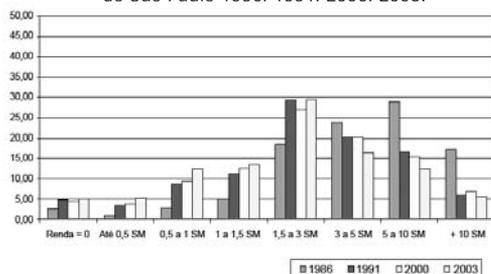
**GRÁFICO 6.3b** – Distribuição das Famílias por Faixa de Renda Per Capita. Região Metropolitana de São Paulo 1986. 1991. 2000. 2003.



Fonte: SEADE-DIEESE – Pesquisa de Emprego e Desemprego.  
Elaboração: Montali, Lília, NEPP/UNICAMP.

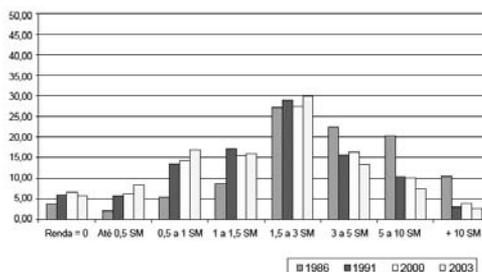
6 Para os demais municípios da RMSP, ou seja, excluindo-se apenas o município de São Paulo, a queda da taxa de desemprego é a seguinte: 21,6% em 2003; 19,4% em 2004; 18,5% em 2006 (FSEADE, 2005). Em julho e agosto de 2006 são as seguintes as taxas para as diferentes áreas da RMSP sob análise: município de São Paulo 15,2% em julho e 14,4% em agosto; para os demais municípios da RMSP, excluindo-se apenas o município de São Paulo, são 18,5% em julho e 18,1% em agosto; para a região do ABC, respectivamente 14,4% e 14,8% (FSEADE, 2006).

**GRÁFICO 6.3c** – Distribuição das Famílias por Faixa de Renda Per Capita. Região Metropolitana de São Paulo 1986. 1991. 2000. 2003.



Fonte: SEADE-DIEESE – Pesquisa de Emprego e Desemprego.  
Elaboração: Montali, Lilia, NEPP/UNICAMP.

**GRÁFICO 6.3d** – Distribuição das Famílias por Faixa de Renda Per Capita. Região Metropolitana de São Paulo 1986. 1991. 2000. 2003.



Fonte: SEADE-DIEESE – Pesquisa de Emprego e Desemprego.  
Elaboração: Montali, Lilia, NEPP/UNICAMP.

As tendências de queda e de recuperação do rendimento familiar *per capita* são semelhantes para o município de São Paulo, ABCD e para os Outros Municípios, no entanto é bastante distinto o valor médio do rendimento familiar *per capita* entre essas áreas, evidenciando as desigualdades na metrópole paulistana (Tabela 6.3).

**TABELA 6.3** – Rendimento Familiar per Capita Médio – Região Metropolitana de São Paulo, ABCD, Municípios de São Paulo, Outros Municípios.

1986-2003

Em reais de dezembro de 2003

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Região Metropolitana de São Paulo	1.087,54	825,54	761,06	829,97	714,95	625,57	552,13	646,45	676,04
ABCD	1.000,11	779,22	729,25	762,59	663,17	556,73	520,68	585,46	586,84
Município de São Paulo	1.202,57	899,00	836,70	915,56	793,47	706,86	616,34	730,02	771,33
Outros Municípios	729,74	596,96	513,54	564,36	478,28	415,33	368,74	442,82	459,32
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Região Metropolitana de São Paulo	777,23	779,58	778,04	748,54	709,45	679,38	629,23	580,21	545,92
ABCD	701,65	702,67	718,03	646,84	607,32	583,40	575,01	559,91	505,96
Município de São Paulo	891,78	901,53	894,38	867,43	827,72	800,92	751,51	671,09	650,58
Outros Municípios	503,18	471,20	473,81	466,32	435,49	436,89	394,29	402,60	361,94

Fonte: SEADE – Pesquisa de Emprego e Desemprego  
Elaboração: Montali, L., NEPP/UNICAMP

### 6.3. As Famílias sob a Precarização do Trabalho e o Desemprego<sup>7</sup>

Como mencionado na introdução, nossas análises sobre os arranjos familiares de inserção no mercado de trabalho têm por suposto que a diferenciação interna à família com base nos papéis familiares e nas relações de gênero preside as escolhas individuais e as oportunidades oferecidas pelo mercado de trabalho. Assim, não é possível supor a substituição pura e simples de um componente da família por outro nas atribuições de manutenção do grupo doméstico porque as possibilidades de inserção, qualificação e remuneração são distintas.

Apesar das novas tendências do mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo e das crescentes taxas de participação apresentadas pelas mulheres, em especial pelas cônjuges, as taxas de participação dos membros adultos da família evidenciam a divisão sexual do trabalho definida a partir das atribuições dos gêneros, que, sob a concepção tradicional da família destina o homem ao trabalho e a mulher à família.

As taxas de participação e de ocupação mais baixas apresentadas pelas cônjuges, tanto quando se compara a de outras mulheres em posições familiares diferentes, tais como filhas adultas e mulheres-chefes de família, como quando comparadas às taxas de ocupação de maridos e de filhos adultos, também expressam as limitações que as representações sociais das atribuições femininas impõem à inserção das mulheres-cônjuges e mães em atividades remuneradas (MONTALI e LOPES, 2003).

A pesquisa identificou padrões de inserção no mercado de trabalho fortemente marcados pelas posições familiares e de gênero e verificou que as mudanças nas atividades econômicas e no padrão de incorporação da força de trabalho na região metropolitana afetaram de maneira distinta os componentes das famílias, considerando as relações familiares e de gênero. Assim, a partir da acentuação do processo de reestruturação produtiva na RMSP e da precarização do trabalho, observa-se desde o início da década de 90 até o início dos anos 2000 a queda das taxas de participação e de ocupação dos chefes masculinos e filhos e filhas maiores de 18 anos, que eram os principais provedores das famílias. No mesmo período, crescem as taxas de participação das cônjuges e da chefes femininas, com pequena elevação daquela das filhas maiores de 18 em 2003 (Gráfico 6.4). A taxa de ocupação cai para todas as posições na família, com a única exceção das cônjuges

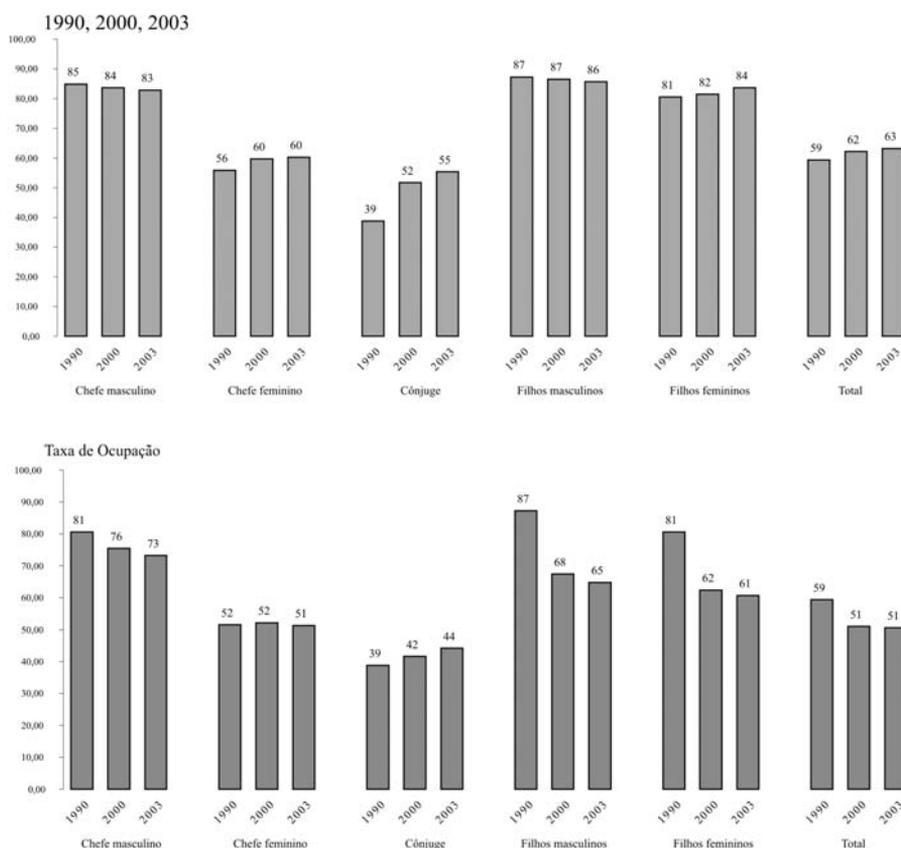
---

7 Este item inclui novas informações e sintetiza análises apresentadas em MONTALI, 2005 e MONTALI, 2006.

femininas, dentre as quais 39% eram ocupadas em 1990 e passam a ser 44% em 2003. As chefes femininas apresentam relativa estabilidade na taxa de ocupação.

Em oposição, é a acentuada queda na taxa de ocupação dos chefes masculinos, que era de 81% em 1990 que cai para 73% em 2003. Tendência mais acentuada de queda é observada para os filhos e filhas maiores de 18 anos, dos quais em 1990 mais que 80% eram ocupados e são pouco mais de 60% em 2000 e 2003 (Gráfico 6.4). Estas taxas evidenciam o aumento do desemprego daqueles componentes que respondiam pela provisão da família e a emergência da participação da cônjuge entre estes.

**GRÁFICO 6.4** – Taxa de Participação e Ocupação segundo Posição na Família e Sexo (%). Região Metropolitana de São Paulo 1990, 2000, 2003.



Fonte: SEADE-DIEESE – Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED).

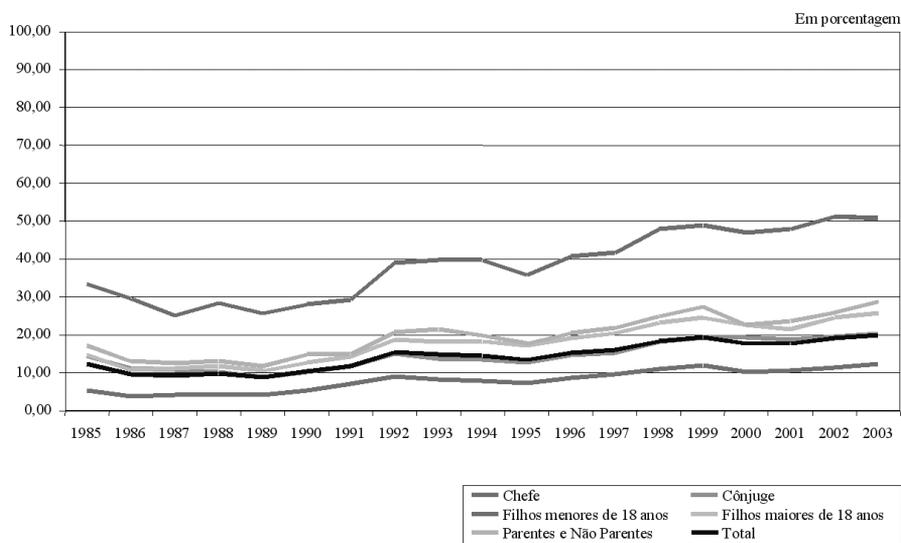
Elaboração: Montali, L., NEPP/UNICAMP.

(1) O total inclui parentes e não parentes.

As taxas de desemprego intensificaram-se nas décadas de 90 e 2000 na RMSP. O desemprego afeta a todos os componentes da família, mas com especificidades. Crescentes desde o início da década de 90, porém as mais baixas, as taxas de desemprego dos chefes (masculinos e femininos) que eram da ordem de 4% em 1989, mais que dobram durante a crise de emprego do início da década e chegam a 9,1% em 1992; oscilam entre 11% e 12% entre os anos 1998 e 2003, com o recrudescimento do desemprego. Nos anos de 1999 e 2003 taxa de desemprego dos chefes das famílias é três vezes maior que a verificada em 1989.

A taxa de desemprego das cônjuges é a segunda mais baixa, ficando próxima da média regional e também se acentua entre 1998 e 2003, oscilando nesse período entre 18% e 20%. O desemprego dos filhos e filhas maiores de 18 anos agrava-se a partir de 1992 e recrudesce após 1996, quando passa a ser de 20%; entre 1998 e 2001, supera essa cifra, oscilando entre 22 e 23% e oscila cerca de 25% em 2002 e 2003 (Gráfico 6.5).

**GRÁFICO 6.5 – Taxa de Desemprego por Posição na Família.**  
Região Metropolitana de São Paulo 1985-2003

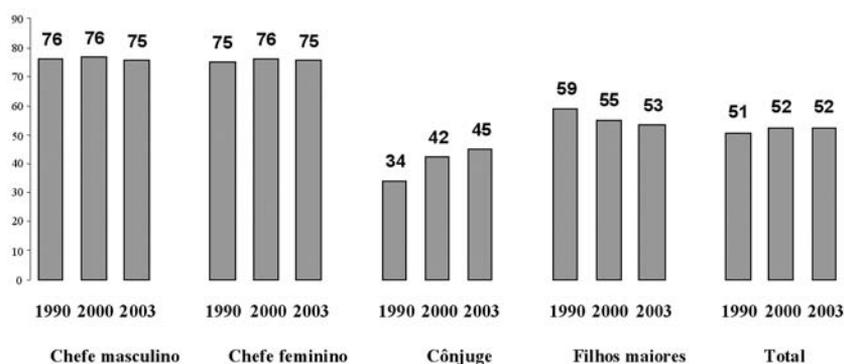


Fonte: SEADE – Pesquisa de Emprego e Desemprego.  
Elaboração: Montali, L., NEPP/UNICAMP.

Os reflexos do aumento do desemprego e da mudança nos arranjos familiares de inserção no mercado e na provisão da família são expressos também pela taxa de geração de

renda. A taxa de geração de renda expressa a proporção de pessoas que aportam renda de alguma fonte para o grupo familiar, considerando-se a posição na família. Indica, portanto, a sua capacidade de aportar rendimento para a sobrevivência familiar, seja ele proveniente do trabalho principal ou do secundário, de aposentadorias e/ou pensões. Esse indicador mostra que cerca de 76% dos chefes masculinos e também dos femininos aportam renda para suas famílias entre 1990 e 2003; que é crescente a proporção de cônjuges com geração de renda, em proporções semelhantes às suas taxas de ocupação. Os filhos maiores de 18 anos, por sua vez, sofrem redução na capacidade de geração de renda, caindo de 59% em 1990, para 53% em 2003 (Gráfico 6.6).

**GRÁFICO 6.6** – Taxa de Geração de Renda (%) –  
Região Metropolitana de São Paulo - 1990, 2000, 2003



Fonte: SEADE-DIEESE – Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Elaboração: Montali, Lília, NEPP/UNICAMP.

(1) O total inclui parentes e não parentes.

Os resultados da pesquisa sugerem que ocorreu um rearranjo de inserção no mercado de trabalho entre os diferentes componentes da família, fortemente relacionado ao crescente desemprego e às novas características dos desempregados. A mobilização dos componentes da família para o mercado de trabalho nesse longo período de elevado desemprego, que se inicia em 1992 e perdura até 2006, é bastante diferente daquela observada durante a conjuntura recessiva de 1981-1983 (MONTALI, 1995). Mesmo levando em conta as alterações nas características da composição familiar, a pequena redução no seu tamanho e a mais significativa redução na proporção de filhos menores de 10 anos, este estudo considera que a mudança do padrão de absorção da força de trabalho ocorrida a partir da

década de 90, relativamente aos anos iniciais da década de 80, tem papel preponderante nas mudanças verificadas nos arranjos familiares de inserção no mercado.

A partir de 1990, foi possível detectar o estabelecimento de um novo padrão familiar de inserção no mercado de trabalho (MONTALI, 1998). No início da crise da década de 1980 os chefes de família representavam cerca de 45% dos ocupados da família na Região Metropolitana de São Paulo, a cónyuge 13,5% e os filhos, 32%. Com a agudização da crise, em 1983, cai a participação dos chefes e eleva-se a dos filhos para 36,4% (MONTALI, 1995). Esse padrão de inserção dos componentes da família no mercado de trabalho, no entanto, altera-se nos anos 90, mais especialmente a partir de 1992. O padrão que se delineia e se acentua no decorrer dos anos 90 e 2000, é caracterizado pela participação dos chefes de família (masculinos e femininos) em torno de pouco menos que a metade dos ocupados da família, pela queda progressiva, especialmente a partir de 1992, da participação dos filhos e pelo crescimento da participação da cónyuge entre os ocupados da família.

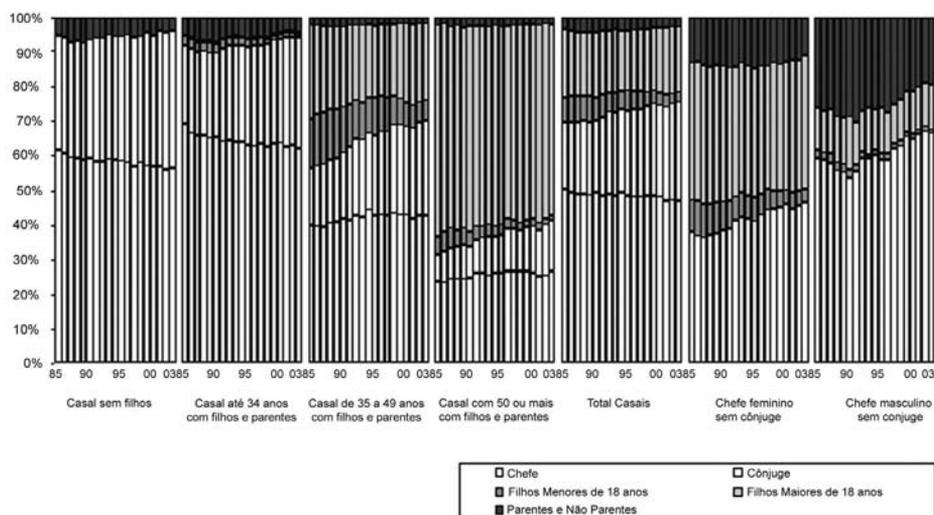
Dessa maneira, observa-se a partir de 1990 até 2003, um padrão de inserção dos membros da família em que a participação do chefe (masculino e feminino) fica ao redor de 48% dos ocupados, a participação da cónyuge cresce de 17% em 1990 para cerca de 20% dos ocupados entre 1996 e 2001, e 21% nos anos de 2002 e 2003; a dos filhos cai de 28% em 1990 para algo entre 24% e 25% a partir de 1996 e a de outros parentes e não-parentes oscila ao redor dos 6% dos ocupados. Considerando-se apenas as famílias nucleadas pelo casal, a participação das cónyuges entre os ocupados passa de 21% em 1990, para 28% em 2003 (Gráfico 6.7).

Nossa interpretação é que os arranjos e rearranjos de inserção dos componentes da família no mercado de trabalho são definidos, articuladamente, pela dinâmica da economia e pela dinâmica das relações familiares e das relações de gênero. Por outro lado, a composição familiar predominante da etapa do ciclo de vida familiar também afeta as possibilidades de arranjos de inserção no mercado articulados pelos diferentes tipos de família. Esta análise longitudinal possibilitou perceber que, em alguns tipos de família, alteram-se tanto a composição familiar, como os arranjos de inserção (MONTALI, 2003a).

A distribuição dos ocupados nos distintos tipos de arranjo familiar é um dos indicadores adotados para acompanhar os arranjos de inserção no mercado de trabalho. Tomando-se apenas as principais tendências no período a partir desse indicador registra-se, para o arranjo familiar dos “casais sem filhos”, o aumento das mulheres entre os ocupados

e a diminuição dos homens-chefe de família entre estes. Nos arranjos de “casais até 34 anos com filhos” – que caracterizam a etapa de constituição da família e na qual ocorre a maior parte dos nascimentos – verifica-se o aumento da proporção de cônjuges entre os ocupados, a relativa diminuição da proporção de chefes entre eles e a diminuição da participação dos outros parentes e dos filhos (Gráfico 6.7).

**GRÁFICO 6.7** – Distribuição dos Ocupados Segundo Posição na Família por Tipologia. Região Metropolitana de São Paulo 1985-2003.



Fonte: SEADE – Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Elaboração: Montali, L., NEPP/UNICAMP.

(1) O total inclui outras configurações familiares.

(2) Arranjos familiares de chefes sem cônjuges inclui aqueles com filhos e (ou) parentes e os unipessoais.

As tendências observadas para os arranjos familiares de “casais de 35-49 anos com filhos” são de queda da proporção de filhos ocupados, com maior queda entre os menores de 18 anos, em contraposição ao aumento da proporção de cônjuges e estabilização na proporção de chefes entre os ocupados. Entre os arranjos familiares “casais de 50 anos e mais com filhos” diminui a proporção de filhos entre os ocupados que, mesmo em queda, são ainda pouco mais que a metade dos ocupados nesses arranjos em 2002 e 2003. Por outro lado, cresce a participação dos chefes e das cônjuges entre os ocupados nessas famílias (Gráfico 7). Nos arranjos familiares “nucleados pelo chefe feminino sem cônjuge” – que incluem tanto aqueles com filhos e/ou parentes como os unipessoais – verifica-se o

crescimento das chefes entre os ocupados da família, concomitantemente à queda da participação dos filhos, principalmente dos filhos menores de 18 anos e estabilização nas proporções de parentes. Nos arranjos familiares “nucleados pelos chefes masculinos sem a presença de cônjuge” – que, da mesma forma, incluem tanto aqueles com filhos e/ou parentes como os unipessoais – há um pequeno aumento dos chefes entre os ocupados e queda da participação de filhos e não-parentes entre esses (Gráfico 6.7).

Assim, os rearranjos familiares de inserção observados a partir de 1991 – diferenciando-se dos arranjos encontrados em 1990 e na década de 1980 – indicam o maior partilhamento da responsabilidade da manutenção da família e um relativo deslocamento dessa responsabilidade, dos principais mantenedores identificados para cada tipo de família, para outros componentes da família, quando comparadas a pesquisas sobre os anos 80. A presente pesquisa, que abrange a segunda metade da década de 80, todos os anos da década de 90 e os anos iniciais de 2000 – incluindo, portanto, períodos de recessão e de expansão –, confirmou as peculiaridades dos arranjos familiares de inserção articulados sob o novo padrão de incorporação da força de trabalho que se delineou a partir dos processos envolvidos na reestruturação produtiva, desencadeada com maior intensidade a partir do início dos anos 90.

A participação dos membros da família na composição da renda familiar evidencia as mudanças na divisão do trabalho na família no período analisado. Uma tendência comum a todos os arranjos familiares nucleados pelo casal, é o aumento da participação da cônjuge na renda familiar, apontado também por outros estudos recentes (LEONE, 2000 e 2004; DEDECCA, 2005). No contexto de elevado desemprego, baixo crescimento da economia e a desvalorização dos salários, as cônjuges vêm participando crescentemente de atividades no mercado de trabalho, aumentando assim sua participação na renda da família. Cresce não só o número de cônjuges contribuindo na renda familiar, mas também aumenta a importância da sua contribuição na renda familiar (Tabela 6.4). Verifica-se uma progressiva redução do peso da contribuição do peso do chefe masculino e a crescente participação da cônjuge como co-provedora.

No caso das chefes femininas, acentua-se a relevância do seu papel de provedora, com o aumento proporcional da renda familiar aportada por ela e redução da contribuição dos filhos e dos parentes e não-parentes (MONTALI, 2006).

A análise para a média das famílias mostra que os rendimentos individuais das cônjuges representavam, em 1986, 11% da massa da renda familiar e, em 2000, 17%, em

2003, passam a representar cerca de 16%, com diferenciações na evolução da participação por tipo de arranjo familiar. A contribuição dos chefes masculinos passa de 68% em 1986 para 63,3% em 2003 e a contribuição dos filhos cai de 16,2% para 14,9% no período (Tabela 6.4).

Nas famílias em que as cônjuges são ocupadas, constata-se, entretanto, que é mais elevada sua participação na composição da renda familiar. Estas contribuía, em 1985, com cerca de 29% da massa da renda familiar e os chefes masculinos, com 60%; já em 2000, as cônjuges ocupadas contribuem com cerca de 35% e os chefes masculinos com cerca de 56%; em 2003, as contribuições são, respectivamente 36% e 54%. Estas cifras evidenciam maior partilhamento na responsabilidade na manutenção do núcleo doméstico entre estes dois componentes, considerando que os filhos maiores de 18 anos contribuem, em média com 8% da renda nas famílias em que as cônjuges são ocupadas.

As chefes femininas ocupadas sempre tiveram uma participação importante na composição da renda familiar, mas de 1985 até 2003 essa importância aumentou ainda mais. Em 1986, 64% da renda familiar era de responsabilidade das chefes e 22% dos filhos. Em 2000 e 2003 as chefes ocupadas eram responsáveis por 73% da renda familiar, enquanto os filhos respondem por 18% (Tabela 6.4). Nessas famílias pode-se observar que a cada ano há uma menor participação dos filhos na renda familiar, assim, é a participação crescente das chefes femininas no mercado de trabalho que permite a provisão dessas famílias.

Deve-se mencionar que mesmo nas famílias em que as cônjuges e chefes femininas não são ocupadas, cresce a participação destas na composição da massa da renda familiar, com mais intensidade no caso das chefes femininas (MONTALI, 2006)

**TABELA 6.4** – Rendimento Familiar per Capita Médio – Região Metropolitana de São Paulo, ABCD, Municípios de São Paulo, Outros Municípios.

		Chefe	Cônjuge	Filhos	Filhos menores de 18 anos	Filhos Maiores de 18 anos	Parentes e não parentes	Total
<b>Total de famílias</b>								
Ano	86	68,03	11,00	16,24	1,82	14,42	4,09	100,00
	90	65,48	12,47	16,78	1,62	15,15	4,70	100,00
	95	65,85	14,76	14,74	1,14	13,60	4,12	100,00
	00	65,25	15,93	14,44	0,70	13,74	3,76	100,00
	03	63,30	17,32	14,93	0,56	14,37	3,89	100,00

**TABELA 6.4 – Rendimento Familiar per Capita Médio – Região Metropolitana de São Paulo, ABCD, Municípios de São Paulo, Outros Municípios (continuação)**

		Chefe	Cônjuge	Filhos	Filhos menores de 18 anos	Filhos Maiores de 18 anos	Parentes e não parentes	Total
<b>Cônjuge feminina ocupada</b>								
Ano	86	60,10	28,87	8,66	1,67	6,99	2,33	100,00
	90	56,88	32,14	8,62	1,46	7,16	2,33	100,00
	95	57,78	33,42	7,12	1,01	6,11	1,66	100,00
	00	55,81	34,81	7,89	0,60	7,29	1,40	100,00
	03	54,24	36,23	8,04	0,52	7,52	1,46	100,00
<b>Chefe feminina sem cônjuge ocupada</b>								
Ano	86	63,94	0,00	22,32	3,25	19,07	11,39	100,00
	90	63,29	0,00	22,47	2,69	19,78	12,13	100,00
	95	69,09	0,00	19,26	1,87	17,40	9,93	100,00
	00	72,16	0,00	17,36	1,05	16,31	9,04	100,00
	03	72,59	0,00	17,79	0,98	16,81	8,45	100,00

Fonte: SEADE – Pesquisa de Emprego e Desemprego

Elaboração: Motali, L., NEPP/UNICAMP

(1) O Total inclui Outros.

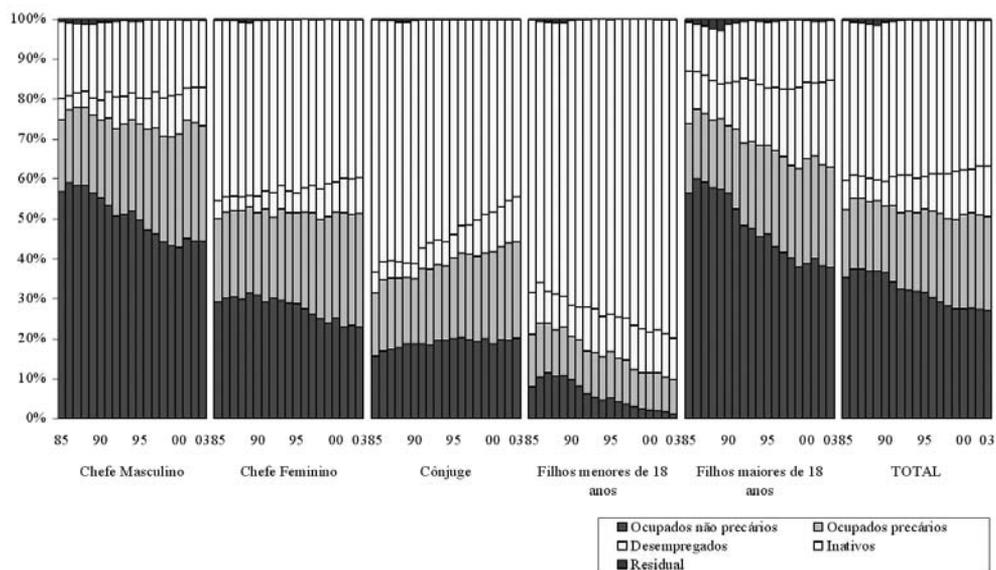
A explicitação dessa diferenciação das possibilidades de inserção dos componentes da família é importante porque contribui na explicação sobre os limites dos rearranjos familiares de inserção no mercado articulados para sobreviver ao desemprego e à instabilidade a partir dos anos 90.

Constatou-se que os rearranjos conseguem atenuar, porém não impedem a queda do rendimento familiar *per capita*. Por um lado, porque houve tendência de queda do rendimento dos ocupados em geral, com especificidades nas distintas posições na família. Por outro lado, porque relacionado à divisão sexual do trabalho, os componentes da família que apresentavam maior disponibilidade para o mercado de trabalho revelada pelas taxas de participação e de ocupação mais elevados (chefes masculinos, filhos e filhas adultos), como também pela melhor qualidade de inserção, indicada por ocupações “regulamentadas” e protegidas pela legislação trabalhista, sofreram maior impacto durante o processo de reestruturação produtiva que reduziu postos de trabalho assalariados regulamentados e elevou o desemprego. Os chefes masculinos e filhos(as) adultos, sofreram profundo processo de precarização do trabalho (MONTALI, 2004).

As cônjuges e chefes femininas que caracterizam-se por padrão de inserção marcado por ocupações precárias, passam a ter maior peso entre os ocupados da família. Apresentam crescimento de sua inserção no mercado de trabalho principalmente em ocupações precárias tais como: assalariadas sem carteira assinada, emprego doméstico, autônomas e trabalhadoras familiares, obtendo baixos rendimentos do trabalho.

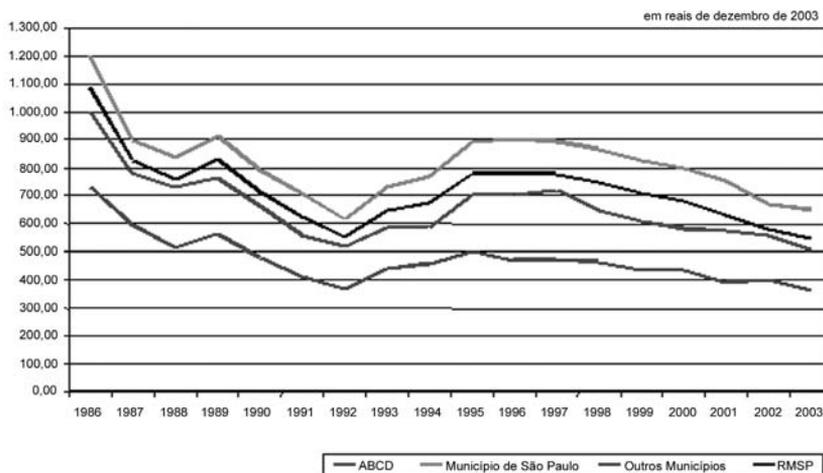
Dessa maneira, a precarização do trabalho e o desemprego recorrente, na RMSP, contribuíram para baixar as remunerações dos rendimentos dos componentes familiares e para provocar a queda do rendimento familiar *per capita*. Ainda que os rearranjos familiares de inserção no mercado não tenham conseguido impedir o empobrecimento, a pesquisa evidencia que a crescente participação na composição do rendimento familiar das cônjuges e chefes femininas ocupadas, tem reduzido o impacto do empobrecimento de suas famílias quando comparadas às famílias das não ocupadas (MONTALI, 2006).

**GRÁFICO 6.8** – Distribuição da PIA Segundo Situação Ocupacional e Condição de Precariedade na Ocupação por Posição na Família. Região Metropolitana de São Paulo 1985-2003.



Fonte: SEADE-DIEESE – Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED).  
Elaboração: Montali, Lilia, NEPP/UNICAMP.

**GRÁFICO 6.9** – Rendimento Familiar Per Capita Médio (¹).  
Região Metropolitana de São Paulo, ABCD, Município de São Paulo e  
Outros Municípios 1986-2003. (em reais de dezembro de 2003)



Fonte: SEADE – Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Elaboração: Montali, Lilia, NEPP/UNICAMP.

(1) Em reais de dezembro de 2003 – ICV-DIEESE.

## Considerações Finais

Ao concluir este texto ressaltamos alguns aspectos dos impactos das mudanças no mercado de trabalho sobre as famílias na Região Metropolitana de São Paulo.

O primeiro aspecto a ressaltar resulta dos processos relacionados às mudanças na inserção da família no mercado de trabalho e às restrições diferenciadas do acesso ao emprego por homens e mulheres que se configuram a partir dos anos 90. Constatou-se que vem ocorrendo progressiva redução na diferença entre os rendimentos individuais auferidos por homens e por mulheres considerando-se todas as fontes de rendimentos (rendimentos do trabalho do ocupado, do trabalho ocasional do inativo e do desempregado, de pensões e aposentadorias e do seguro desemprego). Se no ano de 1985 o rendimento individual das mulheres representava menos que a metade dos rendimentos individuais masculinos, cerca de 48%, em 1990 essa proporção passou a ser de 54% e, em 2000, de 61,5%. Deve-se considerar, entretanto, que essa redução na diferença dos rendimentos individuais masculinos e femininos observados na Região Metropolitana

de São Paulo ocorre num contexto de perdas para todos, como uma das expressões da precarização do trabalho.

O segundo aspecto relaciona a reestruturação produtiva – que teve por principais conseqüências a precarização das relações de trabalho e o aumento do desemprego – com as mudanças na inserção dos diferentes componentes da família no mercado e à deterioração da renda familiar. Uma das conclusões desta pesquisa é a de que muito embora as famílias tenham mobilizado seus recursos para sobreviver ao desemprego e à instabilidade do emprego, os rearranjos de inserção no mercado articulados nos diversos tipos de família no período analisado não conseguem manter os níveis de rendimentos familiares; por um lado, porque a instabilidade e a migração entre setores de atividade, que se acentuam a partir dos anos 90, levam os trabalhadores a aceitarem trabalho sob remunerações decrescentes; e, por outro, porque os principais provedores das famílias, mesmo sob mudança no decorrer dos anos analisados, estão sendo crescentemente absorvidos por atividades precárias e, dessa maneira, obtendo também rendimentos mais baixos através de suas ocupações.

O terceiro aspecto, relacionado ao segundo, refere-se ao impacto dos rearranjos familiares predominantes, articulados sob a reestruturação produtiva e a precarização do trabalho, dentre os quais destacam-se o aumento da participação das cônjuges e das chefes femininas como ocupadas e como provedoras. Sua participação crescente na composição da renda familiar atenuou o empobrecimento das famílias na Região Metropolitana de São Paulo, especialmente a partir dos últimos anos da década de 90, quando recrudesce o desemprego. Constatou-se, tanto no caso das cônjuges ocupadas, como no das chefes femininas ocupadas, que sua participação na composição da renda familiar eleva a renda familiar *per capita* (MONTALI, 2006). A partir dos anos do final da década de 1990 (1997 a 2003), constatou-se que o rendimento familiar *per capita* era cerca de 50% mais elevado nas famílias em que a cônjuge era ocupada, com diferença um pouco menor no caso das famílias das chefes femininas ocupadas.

O conjunto de informações evidenciou que os rearranjos familiares de inserção articulados frente às transformações do mercado de trabalho conseguiram reduzir o impacto negativo na renda familiar, reduzindo o empobrecimento nas famílias da Região Metropolitana de São Paulo, muito embora não tenham conseguido impedir a queda do rendimento familiar.

O quarto aspecto a ser mencionado refere-se às relações sociais do grupo doméstico sob essas mudanças analisadas e relacionadas ao mercado de trabalho. A presente situação do mercado de trabalho, que resultou em maior partilhamento da responsabilidade pela manutenção do grupo familiar entre os seus componentes, vem reiterar a constatação da impossibilidade concreta de realização da família estruturada com base no modelo do “chefe provedor”, que já se vinha manifestando como tendência desde os anos 80, embora com características distintas e de maneira mais tênue (MONTALI, 1995). Ainda que não se suponha que as relações de autoridade e de poder se transformem de maneira imediata, pode-se esperar que a constatada impossibilidade concreta de manutenção da família pelo chefe impulse transformações nas relações internas da família.

Deve-se acrescentar, que num país com as características de heterogeneidade social e econômica do Brasil, não se pode esperar tendência única nas mudanças na relação família-trabalho. Nossa hipótese é encontrar tendências semelhantes de mudança na relação família-trabalho em espaços sob processos semelhantes de organização das atividades econômicas e de padrões de relações de gênero mais próximas. Dessa maneira, temos por hipótese que as regiões metropolitanas brasileiras devem apresentar tendências semelhantes nas mudanças na relação família-trabalho sob a reestruturação produtiva, certamente com especificidades a serem analisadas a partir das duas dimensões indicadas.

## Referências Bibliográficas

ARAÚJO, M. Fatima. (1992), *Uma nova centralidade da região metropolitana de São Paulo*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação SEADE, 6(3): 55-59.

APPAY, B. (1997). Précarisation sociale et restructurations productives. In: APPAY, B. e THÉBAUD-MONY, A., *Précarisation sociale, travail et santé*. Paris: IRESKO.

ÁRIAS, A. (1996). *Sobre a evolução de situação social na Região Metropolitana de São Paulo na década dos 90 sob a ótica da renda familiar*. Brasília: IPEA.

BALTAR, P.E. (2003). “Estrutura econômica e emprego urbano na década de 90”. In: PRONI, M.W. e HENRIQUE, W. (orgs.), *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo/Campinas: Ed. Unesp/Instituto de Economia da Unicamp.

BALTAR, P.E., DEDECCA, C.S. e HENRIQUE, W. (1996). Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. In: OLIVEIRA, C.A. e MATTOSO, J.E. (orgs.), *Crise e trabalho no Brasil*. Campinas: Scritta,

BARRÈRE-MAURISSON, M.-A. (1992). *La division familiale du travail – la vie en double*. Paris: Presses Universitaires de France.

BOGUS, Lúcia M. M. e MONTALI, L.T. (1994), *A Reestruturação Metropolitana de São Paulo*. Revista Margem. São Paulo, EDUC/Faculdade de Ciências Sociais da PUC – São Paulo.

BRUSCHINI, M.C. e LOMBARDI, M.R. *A bipolaridade do trabalho feminino no Brasil contemporâneo*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo/Campinas, Fundação Carlos Chagas/Ed. Autores Associados, n. 110, julho de 2000, p. 67-104.

BRUSCHINI, M.C. e LOMBARDI, M.R. *Trabalho feminino no Brasil no final do século: ocupações tradicionais e novas conquistas*. Trabalho apresentado no seminário temático interdisciplinar “Os estudos do trabalho: novas problemáticas, novas metodologias e novas áreas de pesquisa”, Campinas, Unicamp, novembro de 2000.

CANO, Wilson e SEMEGHINI, Ulisses C. (1991), *Setor Terciário no Brasil: algumas reflexões sobre o período 1970/1989*. Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR, Salvador, ANPUR.

CARDOSO, A., COMIN, A. e GUIMARÃES, N. *Os deserdados da indústria. Reestruturação produtiva e trajetórias intersetoriais de trabalhadores demitidos da indústria brasileira*. Revista Latinoamericana de Estudios Del Trabajo, Buenos Aires, ano 7, n. 13, 2001, p. 17- 51.

CORDEIRO, Helena K. (1993), *A Cidade Mundial de São Paulo e o Complexo Corporativo do seu Centro Metropolitano*. In: *Fim de Século e Globalização*. São Paulo, Hucitec/ANPUR.

DEDECCA, C.S. e BALTAR, P.E. *Precariedade ocupacional e relações de trabalho no Brasil nos anos 90*. Trabalho apresentado no XXI Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia, São Paulo, 1997.

DEDECCA, Cláudio S. (2005) *O trabalho da mulher e sua contribuição para a renda da família. Programa Trabalho e Gênero no Brasil: formas, tempo e contribuição sócio-econômica*: UNIFEM, 2005.

DINI, N.P., JANNUZZI, P.M., FERREIRA, M.P. e ARIZIONO, N. *Renda familiar e distribuição de renda na RMSP nos anos 90: evolução conjuntural e seus determinantes*. Trabalho apresentado no VI Encontro Nacional de Estudos do Trabalho, ABET, 1999.

EMPLASA. (1994), *A Natureza Recente da Centralidade da Região Metropolitana de São Paulo*. São Paulo, EEMPLASA, mimeo.

FUNDAÇÃO SEADE/DIEESE. *Pesquisa de emprego e desemprego*. São Paulo. Disponível em: <http://www.seade.gov.br>, consultado em maio de 2006.

FUNDAÇÃO SEADE/DIEESE. *Mercado de Trabalho – RMSP-2003. PED – Região Metropolitana de São Paulo*. São Paulo. Disponível em: <http://www.seade.gov.br>, consultado em maio de 2006.

FUNDAÇÃO SEADE/DIEESE. *Mercado de Trabalho – RMSP- 2005. PED – Região Metropolitana de São Paulo*. São Paulo. Disponível em: <http://www.seade.gov.br>, consultado em maio de 2006.

FUNDAÇÃO SEADE/DIEESE. Divulgação nº 261. Agosto 2006. *PED – Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo*. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>., consultado em outubro de 2006.

GARCÍA, B. e ROJAS, O. *Recent transformations in Latin American families: a socio-demographic perspective*. GENERAL CONFERENCE OF IUSSP, 24. Anais. 2001.

GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M. *From the resources of poverty to the poverty of resources? The erosion of a survival model*. Working Paper, The Center for Migration and Development, Princeton University, n. 01-09a, 2001.

HIRATA, H. e HUMPHREY, J. Estruturas familiares e sistema produtivo: famílias operárias na crise. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, USP, v. 4, ns. 1/2, 1994, p. 111-131.

HIRATA, H. e HUMPHREY, J. Reestruturação produtiva, trabalho e relações de gênero. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Buenos Aires, ano 4, n. 7, 1998.

HOFFMANN, M. P. e MENDONÇA, S.E. *O mercado de trabalho na região metropolitana de São Paulo*. Estudos Avançados. São Paulo, USP, v. 17, n. 47, 2003, p. 21-42.

JANNUZZI, P.M. *Income and poverty levels of vulnerable groups in the nineties in São Paulo Metropolitan Area*. XXIV GENERAL CONFERENCE OF INTERNATIONAL UNION FOR THE SCIENTIFIC STUDY OF POPULATION (IUSSP), Salvador, 2001. Anais. IUSSP, 2001.

LANGÉVIN, A. *La famille en recherche*. Cahiers du Genre, n. 30 (Configurations familiales et vie domestique), 2001, p. 205-232.

LEONE, E. T. (2000), Renda familiar e trabalho da mulher na Região Metropolitana de São Paulo nos anos 80 e 90. In: ROCHA, Maria Isabel Baltar da. *Trabalho e Gênero: mudanças, permanências e desafios*. São Paulo: Editora 34, 2000.

LEONE, E. T. e HOFFMANN, R. (2004), Participação da mulher no mercado de trabalho e desigualdade de renda domiciliar per capita no Brasil: 1981-2002. In: *Nova Economia, Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG*, vol 14, n 2, maio-agosto/2004.

LEONE, E.T. O trabalho da mulher em regiões metropolitanas brasileiras. In: PRONI, M.W. e HENRIQUE, W. (orgs.), *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo/Campinas: Ed. Unesp/Instituto de Economia da Unicamp, 2003.

LOPES, J.B. e GOTTSCHALK, A. *Recessão, pobreza e família – a década pior que perdida*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v. 4, n. 1, 1990.

LOURENÇO, C.L. *Características da inserção ocupacional dos jovens no Brasil*. Tese de mestrado. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2002.

MONTALI, L. *Família e trabalho na conjuntura recessiva: crise econômica e mudança na divisão sexual do trabalho*. Tese de doutorado. São Paulo: Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, 1995.

MONTALI, L. *Trabalho e família sob a reestruturação produtiva*. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 11, Caxambu, MG, 1998. Anais. ABEP, 1998.

MONTALI, L. *Família e trabalho na reestruturação produtiva*: ausência de políticas de emprego e deterioração nas condições de vida. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Anpocs, n. 42, fevereiro, 2000a.

MONTALI, L. *Trabalho e família no final dos anos 90*: arranjos familiares de inserção e condições de vida sob o recrudescimento do desemprego. Relatório final apresentado ao CNPq. Campinas: NEPP/Unicamp, 2000b.

MONTALI, L. Arranjos familiares e arranjos de inserção no mercado de trabalho nos anos 90. In: UNICEF/ UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, *Nuevas formas de familia – perspectivas nacionales e internacionales*. Montevideu, Unicef/Universidad de la República, 2003a, p. 239-270.

MONTALI, L. *Relação família-trabalho: reestruturação produtiva e desemprego*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 17, n. 2, abr./jun., 2003b.

MONTALI, L. *Rearranjos Familiares de Inserção, Precarização do Trabalho e Empobrecimento*. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*. junho-dezembro de 2004.

MONTALI, L. *Precarização do trabalho e desemprego*: os impactos nos rearranjos familiares de inserção e nas condições de subsistência – 1985 a 2000. Relatório Final de Pesquisa apresentado ao CNPq. Campinas: NEPP/UNICAMP, abril, 2005.

MONTALI, L. Changements aux arrangements familiaux d’insertion sous la précarisation du travail et le chômage. International Union for the Scientific Study of Population. In: *CD-Rom XXV International Population Conference-IUSSP*. Tours-França, July, 2005a.

MONTALI, L. *Provedoras e Co-provedoras*: mulheres-cônjuge e mulheres chefes de família sob a precarização do trabalho e o desemprego.. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, XV, Caxambu, MG, 2006. Anais... ABEP, 2006.

MONTALI, L. e LOPES, G. “Relações familiares e trabalho feminino na Região Metropolitana de São Paulo na década de 90”. in: *Caderno CRH, CRH-UFBA*, v. 1, n. 38, 2003.

PACHECO, Carlos A. (1992). “A terciarização dos 80: de tudo um pouco”. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação SEADE, 6(3): 27-38.

POCHMANN, M. *Inserção ocupacional e o emprego dos jovens*. Coleção ABET – Mercado de trabalho, São Paulo, ABET, v. 6, 1998.

POCHMANN, M. *A metrópole do trabalho*. São Paulo: Brasiliense, 2001.

TRONCOSO, E.L. “O trabalho da mulher em regiões metropolitanas brasileiras”. In: PRONI, M.W. e HENRIQUE, W. (orgs.), *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo/Campinas: Ed. Unesp/ Instituto de Economia da Unicamp, 2003.

## **7. Aspectos da Governança Região Metropolitana de São Paulo: Gestão e Cooperação Intermunicipal**

A Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, criada pela Lei Complementar nº 14 de 8 de junho de 1973, abrange uma área de 8.051 km<sup>2</sup> (aproximadamente 1 milésimo da área do país) e possui uma área urbanizada aproximada de 2.285 km<sup>2</sup>, correspondendo a 4ª mancha urbana do mundo. Representa uma das mais importantes das 26 regiões metropolitanas oficialmente reconhecidas no Brasil<sup>1</sup>.

A população da Região Metropolitana é estimada, em 2005, em 20,5 milhões de habitantes, com uma densidade demográfica de 2.361 hab/km<sup>2</sup>. Está subdividida em 39 municípios, sendo 32 em conurbação. O município Pólo da RMSP é São Paulo sendo também a capital do Estado do mesmo nome; é o município de maior superfície – 1.509 km<sup>2</sup>, com uma população, estimada em 2005, de 10.899.560 habitantes, compreendendo 96 distritos, hoje organizados administrativamente em 31 subprefeituras. O PIB da RMSP é de aproximadamente 45% do montante do Estado e 15% do país. (EMPLASA, 2005).

Segundo Taschner (2001), a evolução do crescimento populacional na Região Metropolitana de São Paulo acompanhou seu desempenho econômico. Desde fins do século XIX, com a produção cafeeira e com a implantação da indústria automobilística, até os anos 1970, a região concentrou grande parte da atividade nacional; a partir dos anos 1980, inicia-se um processo de descentralização regional, atingindo seu apogeu nos anos

---

1 Conforme documento “Reorganização da Região Metropolitana de São Paulo”. Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – EEMPLASA – Secretaria de Estado de Economia e Planejamento.

1990, com a abertura e desregulamentação da economia, impulsionando os processos de globalização e reestruturação produtiva das empresas.

A globalização da economia, compreendendo a internacionalização da produção, o incremento do comércio e a inserção de tecnologia, é um processo que tem implicado novos desafios. O modelo de internacionalização impulsionado pela crescente desregulamentação das economias, a modernização dos mercados financeiros e os novos investimentos nas telecomunicações e na informática, vem criando uma sociedade mais polarizada, dificultando uma maior dinâmica no processo social.

A reestruturação produtiva implica em profundas transformações. A indústria apresenta um novo perfil, com a crescente participação do capital internacional, impulsionados pelas fusões e aquisições, a privatizações, e o aumento do coeficiente de comércio externo no produto. O setor de serviços ganha nova dimensão na geração de emprego, exercendo um novo papel nas novas formas de geração de riqueza.

A RMSP, que por décadas usufruiu de grande desenvolvimento atraindo grupos econômicos e grande mobilidade de pessoas, acompanhou essas transformações na sua estrutura socioocupacional ocorridas sob o impacto da globalização; houve mudanças na Região que ao longo dos anos foi gradualmente “perdendo o seu papel de atração e retenção da força de trabalho e de capitais” (BOGÚS, 2004: 10); devido à abertura do mercado, terceirização, necessidade de modernização das empresas, foi-se dando o surgimento de outras áreas com importante concentração de atividades industriais, agrícolas, elevada urbanização e capacidade de polarizar o desenvolvimento regional.

Desse modo, a saída na busca de apoio regional é uma das estratégias atuais frente a esse contexto. Esse é o eixo das reflexões aqui formuladas no que se refere à RMSP.

## **7.1. Condicionantes Legais da Organização da RMSP**

A Constituição do Estado de São Paulo de 1989 define a política de regionalização nos limites de seu território. Essa temática está explicitada no Título IV (Dos Municípios e Regiões), capítulo II (Da Organização Regional), onde se encontra uma distinção entre três tipos de organização regional que poderiam ter vigência no Estado de São Paulo, conforme Abrucio e Soares (2001: 119):

1. **Região Metropolitana:** “agrupamento de Municípios limítrofes que assuma destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos atuantes”;
2. **Aglomerção Urbana:** “agrupamento de Municípios limítrofes que apresente relação de integração funcional de natureza econômico-social e urbanização contínua entre dois ou mais municípios... que exija planejamento integrado e recomende ação coordenada dos entes públicos nela atuantes”;
3. **Microrregião:** “agrupamento de Municípios limítrofes que apresente, entre si, relações de interação funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa, exigindo planejamento integrado com vistas a criar condições adequadas para o desenvolvimento e integração regional”.

Segundo Abrucio e Soares (*op. cit.*:119), foram incluídos, também, novos instrumentos que representam avanços claros rumo à democratização da governança metropolitana. Primeiro, a previsão de que em cada unidade regional fosse criado um conselho de caráter normativo e deliberativo com a participação paritária do conjunto dos municípios em relação ao governo estadual. Segundo, a Constituição paulista assegura a participação popular no processo decisório e na fiscalização das entidades regionais, apesar de não especificar os mecanismos para realizar tais tarefas. A efetivação destes canais democratizadores completa-se na letra de lei, com a necessidade das cidades metropolitanas coadunarem em seus orçamentos regras e parâmetros definidos pelo Conselho Regional. Constituir-se-ia, desse modo, uma verdadeira rede federativa.

A Lei Complementar nº 760/94, conforme a EMPLASA (2005), estabelece diretrizes para a organização regional do Estado de São Paulo e a estrutura no sistema de gestão de organização regional, da seguinte forma: **Conselho de Desenvolvimento** (arts.9º a 18); Entidade autárquica – **Agência Metropolitana** (arts.17a19); **Fundo de Desenvolvimento Metropolitano** (apesar de não ter sido previsto pela legislação, esse organismo foi incorporado à estrutura de gestão das RM's da Baixada Santista e de Campinas).

### 7.1.1. Representação em Conselhos

São atribuições do Conselho de Desenvolvimento:

1. Promover o planejamento regional, a organização e a execução das funções públicas de interesse comum;
2. Especificar os serviços públicos de interesse comum do Estado e dos municípios;
3. Aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os com os objetivos do Estado e dos municípios metropolitanos;
4. Apreciar planos, programas e projetos, públicos ou privados, relativos à realização de obras, empreendimentos e atividades que tenham impacto regional;
5. Deliberar sobre os projetos a serem realizados com recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

O Conselho de Desenvolvimento integrará entidade autárquica de caráter territorial (Agência) e será composto por um representante de cada município e representantes do Estado, nos campos funcionais de interesse comum. A forma de participação será paritária do conjunto dos municípios em relação ao Estado e os votos serão ponderados, de modo que, no conjunto, tanto os votos do Estado como os dos municípios correspondam, respectivamente, a 50% da votação. Os campos funcionais de interesse comum são: planejamento e uso do solo; transporte e sistema viário regional; habitação; saneamento básico; meio ambiente; desenvolvimento econômico e atendimento social<sup>2</sup>.

Quanto ao **Conselho Consultivo** cabe opinar, por solicitação do Conselho de Desenvolvimento, sobre questões de interesse da Região Metropolitana de São Paulo; elaborar propostas representativas da sociedade civil dos municípios metropolitanos, a serem debatidas e deliberadas pelo Conselho de Desenvolvimento e propor a constituição de Câmaras Temáticas e das Câmaras Temáticas Especiais.

O Conselho Consultivo será composto por representantes do Poder Legislativo dos Municípios que o integram e representantes da sociedade civil. Caberá às Câmaras Temáticas o estudo de questões relacionadas às funções públicas de interesse comum e

---

2 Estes campos funcionais compreenderão as funções: saúde, educação, planejamento integrado da segurança pública, cultura, recursos hídricos, defesa civil, serviços públicos, sem prejuízo de outras funções especificadas pelo Conselho de Desenvolvimento.

as Câmaras Temáticas Especiais estarão voltadas à elaboração de programas, projetos ou atividades específicas.

A Entidade Autárquica – Agência Metropolitana – tem como atribuição, promover, no âmbito da RMSP, o planejamento, a organização e a execução – sem prejuízo das demais entidades envolvidas – das funções públicas de interesse comum. As entidades envolvidas terão que ter personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, com atuação no território da RMSP. A Entidade deverá ser vinculada à Secretaria de Economia e Planejamento.

A gestão da entidade pública será realizada pelo Conselho de Desenvolvimento (Estado e municípios). Os órgãos de execução e direção da entidade deverão ser vinculados ao Conselho de Desenvolvimento.

A estrutura administrativa será composta por uma Superintendência e duas Diretorias, com atribuições técnicas e administrativas. O Estado e os municípios deverão destinar recursos financeiros, nos respectivos orçamentos, para o desenvolvimento das funções públicas de interesse comum, a serem executados pela Agência.

O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano tem como atribuições dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere à execução das funções públicas de interesse comum entre Estado e os Municípios Metropolitanos. O Fundo deverá ser vinculado à Secretaria de Economia e Planejamento e deverá ser administrado por instituição financeira oficial do Estado. São objetivos do fundo: financiar e investir em planos, programas e projetos de interesse da RMSP; contribuir com recursos técnicos e financeiros para a: melhoria da qualidade de vida e desenvolvimento socioeconômico da Região, a melhoria dos serviços públicos municipais considerados de interesse comum e para a redução das desigualdades sociais da Região.

As fontes de recursos do Fundo de Desenvolvimento metropolitano devem vir: do Estado e dos municípios metropolitanos; de transferências da União; de empréstimos internos e externos e recursos provenientes da ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais; de fontes decorrentes do rateio, entre o Estado e municípios, de custos referentes à execução de serviços e obras, considerados de interesse comum; de produtos das operações de créditos e vendas provenientes da aplicação de seus recursos e outros.

Os municípios da RMSP poderão se agrupar em sub-regiões, observadas as diretrizes de serem constituídas por meio de decreto e por agrupamentos de municípios limítrofes. Os municípios da RMSP poderão fazer parte de mais de uma sub-região.

## 7.2. Organização e Gestão da RMSP

A sociedade política e civil mobiliza-se em busca de novas alternativas para fazer o mundo retornar ao tamanho compatível com o que pode conceber. Quando um sustentáculo desmorona as pessoas passam a reafirmar aquilo que possa responder às suas necessidades oferecendo abrigo, isolamento, certeza, proteção. As respostas podem vir do caráter comunal, associativo, microregional. Verifica-se o preconizado por Castells: "... não restou outra alternativa ao povo senão render-se e a reagir com base na fonte mais imediata de auto-reconhecimento e organização autônoma: o seu próprio território." (2002: 80)

A RMSP busca responder as suas necessidades organizando-se em seis sub-regiões, segundo a EMPLASA (2005):

1. A região **Nordeste** é composta pelos municípios de Arujá, Guarulhos e Santa Isabel.
2. A **Norte** é integrada pelos municípios de Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mariporã.
3. A região **Oeste** é integrada pelos municípios de Barueri, Carapicuíba, Cotia, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Santana de Parnaíba e Vargem Grande Paulista.
4. A **Sudoeste** está integrada por Embu, Embuguçu, Itapeçerica da Serra, São Lourenço da Serra, Juguitiba, Taboão da Serra.
5. A **Sudeste**, ou seja, a Região do Grande ABC, compreende, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo, e São Caetano do Sul.
6. A região **Leste** tem como partes integrantes os municípios de Biritiba Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Itaquacetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis e Suzano.

As sub-regiões foram agrupadas pela proximidade física sendo diversificadas entre si. A RMSP foi criada pelo decreto nº 47.863 de 1967 e redefinido pelo Decreto 47.163 de 03/07/1967. Foi regulamentada pela lei estadual nº 94 de 09/05/1974. Em 1975 é criada a Secretaria de Estado de Negócios Metropolitanos pelo Decreto nº 6111 de 05/05/1975 e a LC de 22/09/1976 cria as sub-regiões metropolitanas norte, sul, leste e oeste. Com a Constituição Estadual de 1989 estabelecem-se os objetivos gerais e definem-se os tipos de organização regional do Estado de São Paulo.

Ao caracterizar o perfil de cada sub-região, percebe-se disparidades entre os 39 municípios que compõem a RMSP, tornando-se difícil a construção de uma tipologia que expresse traços comuns das realidades agrupadas.

Essa diversidade pode ser analisada na Tabela 7.1, na qual estão evidenciados os diferentes padrões de vida entre os municípios da região:

**TABELA 7.1** – Municípios da RMSP com Diferentes Padrões de Qualidade de Vida

Municípios	IDH (2000)	Posição no Estado	PIB/per capita US\$/ 2003
São Caetano do Sul	0,919	1º	11.950
Santana de Parnaíba	0,853	7º	3.192
São Paulo	0,841	18º	3.592
Santo André	0,836	23º	3.430
São Bernardo do Campo	0,834	28º	7.960
Média RSMP	0,828	–	3.939
Itaquacetuba	0,744	563º	1.118
Francisco Morato	0,738	586º	300

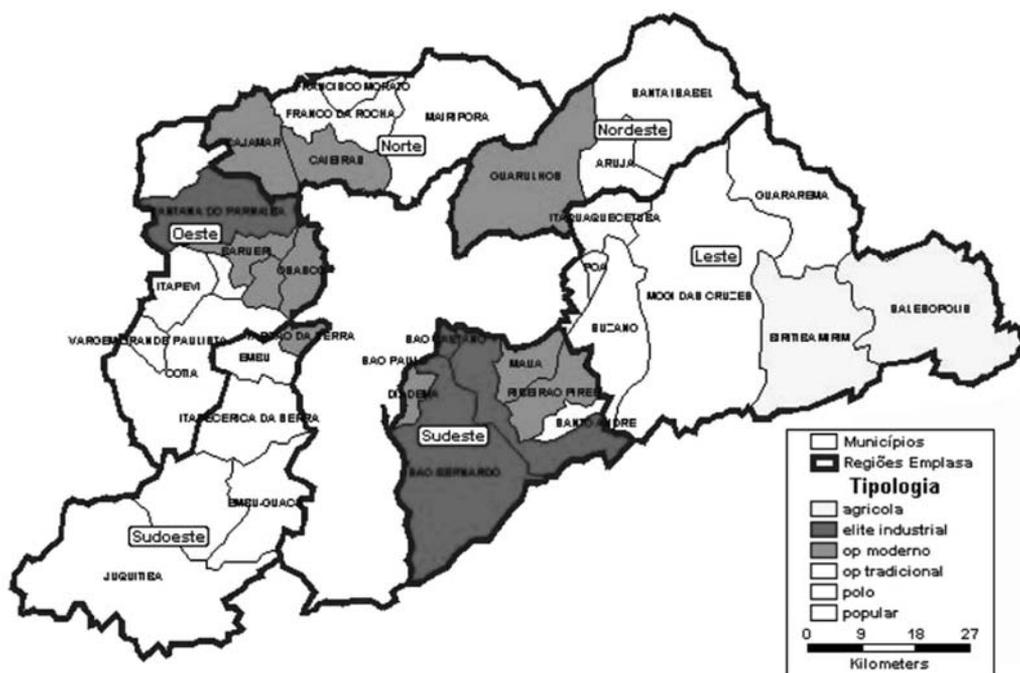
Fonte: EMPLASA, 2005.

Observa-se que esses municípios selecionados apresentam dados polarizados e diferenciados além de integrarem diferentes sub-regiões. A sub-região do ABC apresenta municípios com índices acima da média da RMSP. A proximidade e as diferenças entre esses municípios fazem com que alguns utilizem o município vizinho para aproveitarem os bens públicos, obterem empregos sem o devido ônus, gerando conflitos e “cegando os atores em relação aos aspectos favoráveis dessa união” (ABRUCIO e SOARES, *op. cit.*: 124). A cooperação intermunicipal tem sido considerada como necessária para com as lideranças da RMSP.

A diversidade é uma característica entre os municípios. Entretanto, as diferenças internas não impediram a construção de uma identidade regional que pode se constituir em decorrência de diversos fatores como os históricos, econômicos, geográficos, culturais, sociais, políticos, ambientais.

Buscando, por aproximação sucessiva, perceber esses traços entre as sub-regiões, apresenta-se no Mapa 7.1, a caracterização das mesmas de acordo com a tipologia socioocupacional:

**MAPA 7.1 – Tipologia de Municípios Segundo Categorias Sócio-ocupacionais. Região Metropolitana de São Paulo – 2000**



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000; Pesquisa PRONEX: MetrÓpole, Desigualdade Sócio-Espacial e Governança Urbana, 1998.

Percebe-se que a região que apresenta os melhores índices de qualidade de vida é a sudoeste – Grande ABC – que tem o perfil da sua população entre a elite industrial e o operário moderno. Os municípios agrícolas estão na sub-região leste (Biritiba Mirim e Salesópolis); o popular está prioritariamente distribuído nas regiões leste e sudoeste enquanto que o operariado moderno localiza-se em maior concentração na sub-região oeste, no ABC – sudeste, e na sub-região nordeste no município de Guarulhos. Além do ABC a elite

industrial está também no município de Santana de Parnaíba, apesar de não se estender na região oeste. O operário tradicional está mais concentrado nos municípios da região norte e nordeste, mas também com representação de municípios nas regiões oeste, sudeste, sudoeste e leste. Desse modo podemos concluir que o perfil das regiões não é homogêneo.

Buscando, ainda, identificar o desempenho institucional dos municípios metropolitanos, os principais desafios para a política metropolitana e uma gestão compartilhada, segundo a EMPLASA (2005), são: reverter o processo de esvaziamento do centro da metrópole e dos subcentros tradicionais; combater a tendência crescente à segregação urbana; garantir o pleno exercício da cidadania, mediante integração de políticas urbanas e sociais; agregar esforços para enfrentamento dos grandes desafios representados pela ocupação das áreas inadequadas e ampliar o rol de oportunidades para investidores privados mediante políticas de requalificação urbana. O propósito explicitado do governo estadual tem como foco a eficácia e como aspectos conceituais, procurar desenvolver a RMSP mediante acompanhamento e análise da região com efetiva governabilidade – envolvendo integração intergovernamental entre o Estado e a sociedade – e a eficiência da capacidade executiva por meio da articulação intersetorial, compartilhamento de recursos e parceria público-privada.

Dentro do espírito das políticas públicas em vigor, sistematizadas nas diretrizes do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor preconiza-se a gestão urbana por meio da construção de projetos locais amplamente discutidos nas comunidades via processos de conferências municipais/regionais das cidades e pela elaboração ou revisão de Planos Diretores municipais para avançar no caminho da construção de cidades mais democráticas, fazendo-se a discussão “da cidade que temos para cidade que queremos”.

Nesse sentido, São Paulo já iniciou o processo através da realização de Conferências Municipais da Cidade de São Paulo cujo objetivo é planejar as prioridades de atuação nas áreas de habitação, saneamento, meio ambiente, mobilidade urbana e programas urbanos. O slogan do lema estabelecido é: “Reforma Urbana: Cidade para Todos” lema esse integrado ao tema: “Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”. Tem-se em mente que é impossível pensar em cada município isoladamente, pois os desafios e problemas de cada um deles envolvem cidades vizinhas. Assim sendo, em todo o Estado já foram realizadas inúmeras Conferências Municipais em busca de pactos federativos entre municípios e a construção de uma política urbana regional, tendo como locus a Conferência Estadual das Cidades.

### 7.3. Integração das Sub-Regiões

As políticas urbanas vêm procurando caminhos para melhor administrarem as suas regiões. A Região Metropolitana de São Paulo – RMSP compartilha nessa busca celebrando alianças intermunicipais na solução integrada de problemas comuns.

Existem nas sub-regiões da RMSP mobilizações de atores regionais em busca da construção de Projetos Integrados. A divisão administrativa tradicional vem perdendo funcionalidade, muitas vezes, em função de problemas que extravasam o âmbito de um determinado município. Os mecanismos institucionais criados para o enfrentamento dessas questões que se parecem municipais, mas que de fato são multimunicipais são diversos, propiciando um melhor tratamento dos problemas que são comuns a vários municípios.

Desse modo, havendo interesses comuns entre municípios, a decisão é de irem em busca de cooperação e solução para problemas específicos, tendo em vista a proximidade física e a facilidade da comunicação e de acesso. Este é o caminho da cooperação intermunicipal, já utilizado na RMSP. As alternativas podem ser voltadas para Conselho de Prefeitos, organização de Consórcios, criação de propostas de planejamento e Gestão Regional.

Na RMSP, as ações integradas já vêm sendo desenvolvidas por meio do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Em 1970 foi elaborado o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GERAM, 1970), revisado e atualizado em 1982. Em 1993 foi desenvolvido o Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994 – 2010. Nesse Planejamento por meio desses três Planos já elaborados, existem políticas, projetos, programas e orientações gerais para a RMSP. São ações em áreas setorializadas voltadas para os Recursos Hídricos, Bacias Hidrográficas, Planos Integrados de Transportes Urbanos, Plano de Adequação e Requalificação Urbanística, Plano Diretor de Desenvolvimento de Transportes e outros (EMPLASA, 2005).

Buscando a sinergia regional muitos dos municípios imbuídos do lema de “pensar globalmente e atuar localmente” e, preocupados com o desenvolvimento econômico do seu município e comunidades, buscam saídas regionais. Essas Organizações Intermunicipais atuantes na RMSP podem ser visualizadas conforme Mapa 7.2 que se segue:

## MAPA 7.2 – Organizações Intermunicipais Atuantes na RMSP



Fonte: EMPLASA

Destaca-se na gestão intermunicipal da RMSP a sub-região do Grande ABC, como a mais representativa, que se reuniu para realizar um trabalho prático e participativo com os sete municípios afiliados, tendo criado cerca de quatro organizações intermunicipais para o enfrentamento das questões regionais.

A seguir, procura-se efetuar a análise do contexto de cada sub-região assim como das Organizações intermunicipais atuantes na RMSP por sub-regiões, necessária à compreensão do diagnóstico do desempenho institucional dos municípios metropolitanos com as instâncias de coordenação para tomada de decisão e/ou implementação das ações.

### 7.3.1.A Sub-Região Sudeste – O Grande ABC

Os municípios da sub-região sudeste ocupam 841Km<sup>2</sup>, dos quais 56% é área de proteção ambiental, e a quase a totalidade dos municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande

da Serra, estratégicos para São Paulo, como produtores de água potável. Dados significativos dos municípios podem ser analisados nas Tabelas 7.2a e 7.2b, apresentadas a seguir:

**TABELA 7.2a** – Perfil dos Municípios da Sub-Região Sudeste

Municípios	Extensão Km <sup>2</sup>	Área Proteção	População 2005 (1)	Participação PIB Brasil	Per capita U\$	Perfil/Marca da cidade
S. André	181	54%	669.076	0,405	4.737	Cidade futuro
S. Bernardo do Campo	411	56%	768.592	1,11	12.373	Incubadora de empresas
S. Caetano do Sul	12	0%	137.582	0,25	13.278	Casa Mercosul
Diadema	31	31%	380.838	0,36	8.307	Diadema recicla
Ribeirão Pires	107	100%	115.195	0,05	4.131	Fórum da cidade
Mauá	67	19%	398.345	0,24	5.153	Revitalização Pólo Industrial Sertãozinho
Rio Grande da Serra	32	100%	41.041	0,01	1.469	Fábrica blocos fossas sépticas
<b>Total</b>	<b>841</b>	<b>56</b>	<b>2.510.669</b>	<b>2,43</b>	<b>8.043</b>	

Fonte: Fundação SEADE – Perfil Municipal dos Municípios. SERE,2002

Cada município tem a marca do seu lugar, sua história, seus modos de vida, assim Santo André é conhecida como “A cidade do futuro”, São Bernardo do Campo “Incubadora de empresas” e Ribeirão Pires “Fórum da cidade”, tendo em vista a operacionalização de Projetos Participativos, etc.

Percebe-se que a realidade da sub-região é diversificada e polarizada. A renda *per capita* varia de U\$13.278 a U\$1.469.

Na Tabela 7.2b está evidenciado que nessa região está o município nº 1 no *ranking* do IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) e o 439º colocado, representando diferentes qualidades de vida dos seus municípios.

**TABELA 7.2b** – Perfil dos Municípios da Sub-Região Sudeste

Municípios	Partido Político do Prefeito 2005	Taxa de Urbanização (em %) 2005	IDHM (Índice) 2000	IDHM Ranking Municipal 2000
S. André	PT	100,00	0,836	23
S. Bernardo do Campo	PSB	98,36	0,834	28
S. Caetano do Sul	PTB	100,00	0,919	1
Diadema	PT	100,00	0,790	245
Ribeirão Pires	PV	100,00	0,807	130
Mauá	PL	100,00	0,781	308
Rio Grande da Serra	PSDB	100,00	0,764	439

Fonte: Fundação SEADE – Perfil Municipal.

Na sua totalidade, a sub-região é composta de municípios urbanos, apesar de ter expressivas áreas de proteção de mananciais. Outros dados pertinentes à região são:

**TABELA 7.3** – Nº de Estabelecimentos e nº de Trabalhadores Formais por Municípios - Sub- Região Sudeste – 2003

Setor de atividades e nº de trabalhadores Formais/por Município	Diadema	Mauá	Ribeirão Pires	Rio Grande da Serra	Santo André	São Bernardo do Campo	São Caetano do Sul
Nº de indústrias	1.350	488	216	17	1.104	1.300	610
Trabalhadores Formais na Indústria	44.576	18.636	6.100	850	28.937	82.637	15.171
Nº de Comércio	1.566	1.278	476	82	4.378	4.054	1.603
Trabalhadores Formais no Comércio	9.791	7.774	2.450	248	26.117	24.952	12.253
Nº de Serviços	1.138	778	416	53	4.470	4.689	2.216
Trabalhadores Formais nos Serviços	19.261	11.980	5.404	801	68.508	83.830	69.810
Outros	112	76	42	12	275	248	126
Trabalhadores Formais em Outros	1.712	521	378	156	3.693	3.951	4.947
<b>TOTAL de estabelecimentos</b>	<b>4.166</b>	<b>2.620</b>	<b>1.150</b>	<b>164</b>	<b>10.227</b>	<b>10.291</b>	<b>4.555</b>
<b>TOTAL de Trabalhadores Formais</b>	<b>75.354</b>	<b>38.911</b>	<b>14.332</b>	<b>2.055</b>	<b>127.255</b>	<b>195.370</b>	<b>102.181</b>

Fonte: Fundação SEADE – Perfil Municipal

As maiores frequências entre número de indústrias e trabalhadores dessa área, do comércio e de serviços estão nos municípios de Santo André, Diadema e São Bernardo.

É uma região diversificada que vem passando por uma série de transformações econômicas com crise de emprego que tem interferido na qualidade de vida da sua população. A busca de novos caminhos via integração intermunicipal vem sendo perseguida nessa sub-região.

O processo de cooperação intermunicipal teve início nos anos 90 quando líderes públicos e privados preocupados com os problemas regionais agravados pelo esvaziamento industrial, o aumento do desemprego, o aumento do custo ABC – envolvendo impostos elevados, aumento do preço da terra e elevação do custo da mão-de-obra, buscaram novas formas de articulação regional no enfrentamento a essas questões.

### 7.3.2. As Cooperações Intermunicipais da Sub-Região Sudeste

Fruto da maturidade do processo de discussão regional, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC foi criado em 1990 para representar o conjunto dos municípios e

coordenar as políticas públicas municipais em matérias de interesse comum como o tratamento dos resíduos sólidos e o problema das enchentes; o Fórum da Cidadania surgiu em 1995; a Câmara Regional do Grande ABC foi criada em 1997; a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC surgiu em outubro de 1998, voltada para dar suporte institucional à Câmara Regional e às empresas pequenas e médias que necessitam de maior aporte de ações para melhorar a competitividade e reduzir custos. Em um trabalho específico desenvolveu uma experiência de pesquisa voltada para o “levantamento do Potencial Econômico do Grande ABC” em que foram realizados estudos sobre as vocações econômicas municipais, diagnósticos setoriais participativos, estudando os potenciais locais e regionais e identificando medidas concretas de promoção econômica (Agenda SERE nº 5/2002).

Existe, ainda, na região, o Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduaí e Billings – Grande ABC. A integração regional se faz presente em várias instâncias das políticas públicas. Como exemplo evidencia-se o trabalho integrado de atendimento às mulheres vítimas de violência em que o município de Mauá possui programas sociais de atendimento integrado com os outros municípios da sub-região. O enfrentamento às dificuldades encontradas buscou solução via cooperação como declara uma estudiosa da questão “a falta de estrutura na metrópole fez com que se organizassem por meio do Consórcio Intermunicipal do ABC, conjuntamente decidiram estabelecer uma diretriz que minimizasse os problemas da região (TREVELIN, 2005:, 49).

### **7.3.3.A Sub-Região Norte**

É uma sub-região com municípios diversificados, no âmbito socioocupacional representada por dois municípios característicos de operário tradicional, dois modernos e um popular. O município mais populoso e mais pobre da sub-região é Francisco Morato. Atualmente, a maioria dos municípios tem a mesma representatividade política com 80% dos prefeitos do mesmo partido.

**TABELA 7.4 – Perfil dos Municípios da Sub-Região Norte**

Município	Partido Político do Prefeito 2005	População 2005	Taxa de Urbanização (em %) 2005	Área em (km²) 2005	IDHM (Índice) 2000	IDHM <i>Ranking</i> Municipal 2000
Caieiras	PSDB	90.607	96,91	104	0,813	95
Cajamar	PPS	60.807	95,49	135	0,786	276
Francisco Morato	PSDB	161.870	99,90	45	0,738	586
Franco da Rocha	PSDB	121.025	98,55	143	0,778	332
Mariporã	PSDB	72.287	82,96	307	0,803	151

Fonte: Fundação SEADE – Perfil Municipal

A ocupação dos seus moradores está prioritariamente centrada nos setores de prestação de serviços e comércio, conforme dados da Tabela 7.5:

**TABELA 7.5 – Nº de Estabelecimentos e nº de Trabalhadores Formais por Municípios – Sub-Região Norte -2003**

Sector de atividades e nº de trabalhadores Formais/por Município	Caieiras	Cajamar	Francisco Morato	Franco da Rocha	Mariporã
Nº de indústrias	135	184	24	95	135
Trabalhadores Formais na Indústria	4.446	9.618	223	2.365	1.995
Nº de Comércio	258	233	265	318	361
Trabalhadores Formais no Comércio	2.087	1.449	1.410	2.445	1.992
Nº de Serviços	182	248	124	186	337
Trabalhadores Formais nos Serviços	3.709	31.857	3.693	3.147	4.614
Outros	26	39	15	18	55
Trabalhadores Formais em Outros	231	552	48	123	489
<b>TOTAL de estabelecimentos</b>	<b>601</b>	<b>704</b>	<b>428</b>	<b>617</b>	<b>888</b>
<b>TOTAL de Trabalhadores Formais</b>	<b>10.473</b>	<b>43.476</b>	<b>5.374</b>	<b>8.080</b>	<b>9.090</b>

Fonte: Fundação SEADE – Perfil Municipal

O município que tem o maior parque industrial é Cajamar com um maior número de empregados no setor. O mais rural/agrícola é Mariporã. O IDHM na sub-região está entre o 95º (Caieiras) e o 586º (Francisco Morato) no *ranking* estadual. Francisco Morato é o município com menor oferta de emprego, apesar de ser o mais populoso, com IDHM mais baixo, assumindo característica de município dormitório.

### 7.3.4. As Cooperações Intermunicipais da Sub-Região Norte

Na sub-região existem os Consórcios:

- » Consórcio Intermunicipal do Aterro Sanitário da Várzea Paulista – envolvendo o município de Cajamar.
- » Consórcio Intermunicipal dos municípios que integram a Bacia do Rio Juqueri – envolvendo todos os municípios da região Norte.

### 7.3.5. A Sub-Região Nordeste

**TABELA 7.6** – Perfil dos Municípios da Sub-Região Nordeste

Município	Partido Político 2005	População 2005	Taxa de Urbanização (em %) 2005	Área em (km <sup>2</sup> ) 2005	IDHM (Índice) 2000	IDHM Ranking Municipal 2005
Arujá	PMDB	73.101	96,42	96	0,788	257
Guarulhos	PT	1.230.511	98,08	334	0,797	191
Santa Izabel	PSDB	46.767	76,47	391	0,766	423

Fonte: Fundação SEADE - Perfil Municipal

O município de Guarulhos distingue-se na sub-região. Funcionou como subúrbio de São Paulo, cidade que influiu de modo decisivo em toda a sua história e na sua multiplicidade identitária. Se não fosse o Aeroporto Internacional de São Paulo/GRU, Guarulhos teria sido relegada à mera periferia de São Paulo (SANTOS, 2003: 222).

**TABELA 7.7** – Nº de Estabelecimentos e nº de Trabalhadores Formais por Municípios da Sub-Região Nordeste – 2003

Setor de atividades e nº de trabalhadores Formais/por Município	Arujá	Guarulhos	Santa Izabel
Nº de indústrias	138	2.126	78
Trabalhadores Formais na Indústria	4.449	85.809	2.360
Nº de Comércio	325	4.904	205
Trabalhadores Formais no Comércio	1.555	36.483	1.091
Nº de Serviços	211	4.007	194
Trabalhadores Formais nos Serviços	3.460	82.156	4.661
Outros	50	308	164
Trabalhadores Formais em Outros	684	4.407	576
<b>TOTAL de estabelecimentos</b>	<b>724</b>	<b>11.345</b>	<b>641</b>
<b>TOTAL de Trabalhadores Formais</b>	<b>10.148</b>	<b>208.855</b>	<b>8.688</b>

Fonte: Fundação SEADE – Perfil Municipal, 2005

Os dados da Tabela 7.7 evidenciam que o município de Guarulhos tem uma oferta de trabalho 20 vezes maior que os seus vizinhos Arujá e Santa Isabel que apresentam características diversas também na taxa de urbanização. Quanto ao IDHM, percebem-se diferenças significativas no *ranking* 191º (Guarulhos) e o 423º (Santa Isabel).

### 7.3.6. As Cooperações Intermunicipais da Sub-Região Nordeste

Nessa sub-região existe a Associação dos Municípios do Alto Tietê e Região (AMAT) que integram os seus municípios e também os da sub-região Leste.

A região do Alto Tietê – Cabeceiras corresponde a 29% do total da RMSP e a área regional açambarca também a sub-região leste onde vivem ao todo cerca de 2,2 milhões de habitantes.

### 7.3.7. Sub-Região Leste

A sub-região leste tem como município mais populoso Mogi das Cruzes. O seu IDHM também é um dos mais altos (166º) no *ranking* estadual estando abaixo apenas de Poá (133º) sendo que Itaquacetuba é o que apresenta piores condições de vida estando na 563º posição.

**TABELA 7.8 – Perfil dos Municípios da Sub-Região Leste**

Município	Partido Político do Prefeito 2005	População 2005	Taxa de Urbanização (em %) 2005	Área em (km <sup>2</sup> ) 2005	IDHM (Índice) 2000	IDHM <i>Ranking</i> Municipal 2000
Biritiba Mirim	PSDB	28.760	86,20	414	0,750	534
Ferraz de Vasconcelos	PSB	171.278	99,30	25	0,772	379
Guararema	PL	24.111	82,16	262	0,798	181
Itaquaquecetuba	PL	340.881	340,881	83	0,744	563
Mogi das Cruzes	PSDB	361.350	92,02	721	0,801	166
Poá	PTB	105.020	98,90	17	0,806	133
Salesópolis	PL	15.953	63,91	418	0,748	544
Suzano	PT	270.566	97,25	195	0,775	362

Fonte: Fundação SEADE- Perfil dos Municípios

Mogi das Cruzes é também o município que mais emprega apesar de Itaquacetuba ter um número pouco maior de indústrias, sendo este o setor que ainda emprega mais pessoas na região.

**TABELA 7.9 – Nº de Estabelecimentos e nº de Trabalhadores Formais por Municípios da Sub-Região Leste – 2003**

Setor de atividades e nº de trabalhadores Formais/por Município	Biritiba - Mirim	Ferraz de Vasconcelos	Guarárema	Itaquaquetuba	Mogi das Cruzes	Poá	Salesópolis	Suzano
Nº de indústrias	12	178	59	416	382	188	11	307
Trabalhadores Formais na Indústria	214	6.984	1.288	12.308	13.450	4.797	62	16.838
Nº de Comércio	90	305	166	598	2.029	544	74	1.160
Trabalhadores Formais no Comércio	452	1.715	594	4.595	10.788	3.373	364	6.327
Nº de Serviços	51	183	117	265	1.659	1.043	59	744
Trabalhadores Formais nos Serviços	172	3.224	1.114	8.354	22.194	38.813	1.052	9.291
Outros	93	22	78	46	614	107	109	45
Trabalhadores Formais em Outros	1.048	238	489	208	6.837	2.895	1.745	1.656
<b>TOTAL de estabelecimentos</b>	<b>246</b>	<b>688</b>	<b>420</b>	<b>1.325</b>	<b>4.684</b>	<b>1.882</b>	<b>253</b>	<b>65</b>
<b>TOTAL de Trabalhadores Formais</b>	<b>1.886</b>	<b>12.161</b>	<b>3.485</b>	<b>25.465</b>	<b>53.269</b>	<b>49.878</b>	<b>3.223</b>	<b>43.112</b>

Fonte: Fundação SEADE – Perfil Municipal

### 7.3.8. As Cooperações Intermunicipais da Sub-Região Leste

As associações existentes na sub-região são:

- Consórcio Intermunicipal do Aterro Sanitário de Biritiba Mirim – envolvendo os municípios de Biritiba Mirim e Salesópolis.
- Associação dos Municípios do Alto Tietê e Região (AMAT) que integra todos os municípios da região menos Itaquaquetuba, desenvolvendo também uma ação integrada com a sub-região Nordeste voltada para integração dos recursos hídricos.

### 7.3.9. Sub-Região Sudoeste

Nesta sub-região o município referência e mais populoso é Embu apesar de Embu-Guaçu apresentar melhor qualidade de vida, ocupando uma posição de destaque no IDHM (100º posição) estadual.

**TABELA 7.10** – Perfil dos Municípios da Sub-Região Sudeste

Município	Partido Político do Prefeito 2005	População 2005	Taxa de Urbanização (em %) 2005	Área em (km²) 2005	IDHM (Índice) 2000	IDHM Ranking Municipal 2000
Embu	PT	238.891	100,00	68	0,722	384
Embu-Guaçu	PTB	70.461	98,44	171	0,812	100
Itapecerica da Serra	PMDB	162.448	99,14	136	0,784	288
Juquitiba	PSDB	30.501	69,52	550	0,754	519
São Lourenço da Serra	PSDB	15.413	90,59	192	0,771	386
Taboão da Serra	PSB	220.515	100,00	20	0,809	119

Fonte: Fundação SEADE – Perfil Municipal

Esta sub-região tem mais pessoas empregadas no setor de serviços e Embu é a cidade que mais emprega, conforme apresentado na Tabela 7.11:

**TABELA 7.11** – Nº de Estabelecimentos e nº de Trabalhadores Formais por Municípios da Sub-Região Sudoeste – 2003

Sector de atividades e nº de trabalhadores Formais/por Município	Embu	Embu-Guaçu	Itapecerica da Serra	Juquitiba	São Lourenço da Serra	Taboão da Serra
Nº de indústrias	206	86	92	39	37	387
Trabalhadores Formais na Indústria	7.287	2.337	2.266	1.746	451	11.425
Nº de Comércio	637	167	421	124	93	894
Trabalhadores Formais no Comércio	4.261	1.101	3.721	917	1.368	6.539
Nº de Serviços	651	113	359	145	232	645
Trabalhadores Formais nos Serviços	26.367	2.113	6.316	7.484	6.483	18.038
Outros	78	31	57	17	17	91
Trabalhadores Formais em Outros	4.617	135	461	234	175	818
<b>TOTAL de estabelecimentos</b>	<b>1.572</b>	<b>397</b>	<b>929</b>	<b>325</b>	<b>379</b>	<b>2.017</b>
<b>TOTAL de Trabalhadores Formais</b>	<b>42.532</b>	<b>5.686</b>	<b>12.764</b>	<b>10.381</b>	<b>8.477</b>	<b>36.820</b>

Fonte: Fundação SEADE – Perfil Municipal

### 7.3.10. As Cooperações Intermunicipais da Sub-Região Sudoeste

A atuação integrada na região está representada pelos seguintes Consórcios:

- » Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo (CONISUD) envolvendo todos os municípios, menos Cotia.

- » Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo (CONISUD) Pró-Estrada – envolvendo os municípios de Jujutiba, São Lourenço, Itapeperica e Embu.
- » Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ribeira (CONSAÚDE) nos municípios de Jujutiba e São Lourenço da Serra.
- » Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira (CODIVAR) – nos municípios de Jujutiba e São Lourenço da Serra.

### 7.3.11. Sub-Região Oeste

O município pólo dessa sub-região é Osasco, o mais populoso e o 4º no IDHM, já que o de melhor índice é Santana de Parnaíba.

**TABELA 7.12** – Perfil dos Municípios da Sub-Região Oeste

Município	Partido Político do Prefeito 2005	População 2005	Taxa de Urbanização (em %) 2005	Área em (km <sup>2</sup> ) 2005	IDHM (Índice) 2000	IDHM Ranking Municipal 2000
Barueri	PPS	254.844	100,00	61	0,826	44
Carapicuíba	PSDB	377.260	100,00	36	0,793	218
Cotia	PSDB	174.555	174. 555	325	0,825	47
Itapevi	PSB	193.639	100,00	79	0,759	481
Jandira	PT	109.782	100,00	22	0,801	165
Osasco	PT	694.854	100,00	68	0,818	73
Pirapora do Bom Jesus	PSDB	15.313	99,95	99	0,767	421
Santana de Parnaíba	PFL	98.665	100,00	176	0,853	7
Vargem Grande Paulista	PSDB	43.689	100,00	38	0,802	158

Fonte: Fundação SEADE – Perfil Municipal

Observa-se que o município de Santana de Parnaíba tem características diferentes das do restante da sub-região. Caracteriza-se como elite industrial e apresenta dados de realidade diferentes conforme explicitado na tabela no que se refere ao IDHM, ocupando o 7º lugar em âmbito estadual.

**TABELA 7.13** – Nº de Estabelecimentos e nº de Trabalhadores Formais por Municípios da Sub-Região Oeste – 2003

Setor de atividades e nº de trabalhadores Formais/ por Município	Barueri	Carapicuíba	Cotia	Itapevi	Jandira	Osasco	Pirapora do Bom Jesus	Santana de Parnaíba	Vargem Gde Paulista
Nº de indústrias	670	228	412	108	143	718	20	381	93
Trabalhadores Formais na Indústria	26.541	4.932	12.105	3.671	4.635	23.484	629	7.881	2.735
Nº de Comércio	1.712	863	1.031	416	322	3.016	41	669	184
Trabalhadores Formais no Comércio	20.371	4.040	8.903	2.188	1.380	22.660	167	5.400	1.396
Nº de Serviços	2.526	602	1.120	311	202	2.418	63	1.959	224
Trabalhadores Formais nos Serviços	94.164	18.049	19.535	8.630	3.469	54.126	1.728	38.160	4.130
Outros	250	88	227	55	27	145	9	136	22
Trabalhadores Formais em Outros	4.379	972	1.624	899	682	1.428	20	1.803	198
<b>TOTAL de Estabelecimentos</b>	<b>5.158</b>	<b>1.781</b>	<b>2.790</b>	<b>890</b>	<b>694</b>	<b>6.297</b>	<b>133</b>	<b>3.145</b>	<b>523</b>
<b>TOTAL de Trabalhadores Formais</b>	<b>145.455</b>	<b>27.993</b>	<b>42.167</b>	<b>15.388</b>	<b>10.166</b>	<b>101.698</b>	<b>2.544</b>	<b>53.244</b>	<b>8.459</b>

Fonte: Fundação SEADE – Perfil Municipal

### 7.3.12. As Cooperações Intermunicipais da Sub-Região Oeste

No que se refere à integração regional em virtude do rio Tietê, essa região integra também um outro grupo de municípios banhados pelo rio Tietê intitulada região do Médio Tietê, composta dos municípios Cabreúva, Itu, Salto, e Porto Feliz. A região do Alto Tietê integra as sub-regiões Leste e Noroeste.

O rio nessa sub-região tem a sua entrada no município de Santana de Parnaíba, cidade histórica, 3ª Vila do Planalto de onde suas terras foram sendo desmembradas formando os municípios de Pirapora, Cabreúva, Itu, Porto Feliz e Salto. O rio foi o responsável pela integração da região. Devido às diversas corredeiras e cachoeiras no seu trecho Santana de Parnaíba – Salto, havia dificuldades na navegação e trocas comerciais desde a época das Bandeiras, surgindo um caminho nas suas margens que se transformou na Rodovia dos Romeiros. Resgatando-se a história, a cultura, os recursos naturais e a ligação existentes em função do rio Tietê, percebe-se que essa região tem um potencial para a prática do turismo e para o seu desenvolvimento, precisando ser planejado com o enfoque regional, já tendo em desenvolvimento uma política de regionalização a ser operacionalizada por meio de ações integradas tendo como Pólo o entorno do rio.

Na área social, no que se refere à Política da Criança e do Adolescente preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, existe a integração e cooperação regional referente aos programas de treinamento e atendimento regional, fortalecendo as ações e políticas desenvolvidas nessa área.

### 7.3.13. Identificação do Espaço Metropolitano: Níveis de Integração na Dinâmica de Aglomeração

Feita essa primeira caracterização da RMSP, recorreu-se à metodologia para identificação do nível de integração na dinâmica de aglomeração dos grandes espaços urbanos, utilizada pelo Observatório das Metrôpoles no Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Esse estudo foi desenvolvido por Ribeiro (2004), de onde foram buscados os dados da RMSP, analisados e hierarquizados para uma melhor caracterização da área em estudo no que se refere à gestão e desempenho institucional dos municípios da RMSP.

Os maiores espaços urbanos brasileiros foram caracterizados por meio de alguns indicadores para elucidar a sua hierarquia. A definição da hierarquia está associada em níveis elevados de concentração da população e de atividades, particularmente as de maior complexidade, e ao exercício da centralidade que transcende a região (RIBEIRO, *op. cit.*: 23) conforme demonstrado na Tabela 7.14, que se segue:

**TABELA 7.14 – Indicadores Para Hierarquia dos Grandes Espaços Brasileiros**

Espaço Urbano	INDICADORES PARA HIERARQUIA DOS GRANDES ESPAÇOS BRASILEIROS						
	População Estimada 2004	Número de Agências Bancárias 2003	Total Operações Bancárias / Financeiras 2003 (R\$)	Massa de Rendimento Mensal 2000 (R\$)	Total Empregos Formais Atividades de Ponta 2002	Total Passageiros Tráfego Aéreo 2003	Total Sedes 500 Maiores Empresas 2004
São Paulo	19.127.370	2.211	290.370.351.319	9.088.632.439	575.693	15.892.622	178
Rio de Janeiro	11.298.480	1.104	70.874.367.409	4.902.060.829	182.045	7.885.088	60
Belo Horizonte	5.287.713	450	28.606.222.436	1.843.946.104	92.762	3.106.930	21
Porto Alegre	3.983.980	458	26.813.064.420	1.699.966.073	80.972	2.520.943	31
Brasília	3.370.265	215	44.982.681.326	1.432.134.395	40.276	5.908.893	8
Curitiba	3.110.455	288	24.926.256.461	1.267.829.534	70.746	2.339.696	14
Salvador	3.290.957	220	10.977.562.268	941.104.888	40.062	2.881.626	17
Recife	3.551.809	213	9.143.923.351	938.201.867	35.265	2.239.806	5
Fortaleza	3.283.710	158	11.757.461.218	755.310.994	21.885	1.473.812	6
Campinas	2.580.376	281	13.254.223.361	1.122.397.737	75.732	652.609	17

**TABELA 7.14** – Indicadores Para Hierarquia dos Grandes Espaços Brasileiros (continuação)

Espaço Urbano	INDICADORES PARA HIERARQUIA DOS GRANDES ESPAÇOS BRASILEIROS						
	População Estimada 2004	Número de Agências Bancárias 2003	Total Operações Bancárias / Financeiras 2003 (R\$)	Massa de Rendimento Mensal 2000 (R\$)	Total Empregos Formais Atividades de Ponta 2002	Total Passageiros Tráfego Aéreo 2003	Total Sedes 500 Maiores Empresas 2004
Manaus	1.592.555	68	2.659.250.823	368.891.104	38.810	1.083.488	18
Vitória	1.593.415	128	5.628.493.840	530.565.143	11.262	1.121.822	11
Belém	2.004.306	78	3.529.594.536	491.437.126	9.869	1.096.816	4
Goiânia	1.964.214	131	5.259.853.578	684.183.192	17.959	753.485	5
Florianópolis	912.326	118	3.345.536.189	400.368.110	12.890	1.112.112	2
Norte/Nord. Catarinense	1.002.985	109	3.488.324.656	318.045.816	34.178	182.083	6
Baixada Santista	1.608.456	143	7.300.664.466	646.545.406	7.913	–	2
Natal	1.214.755	57	2.462.849.872	304.346.624	6.760	658.362	2
Londrina	728.120	75	2.561.144.109	260.069.466	10.502	292.997	4
Aracaju	792.073	60	2.465.281.675	191.842.641	5.503	239.396	1
Vale do Itajaí	612.783	90	3.240.914.638	228.337.497	11.465	–	1
São Luís	1.199.235	57	2.271.396.172	245.670.298	3.809	365.417	1
Maceió	1.093.095	53	2.256.346.108	245.257.316	4.094	452.454	1
Maringá	539.076	54	1.654.851.253	178.926.723	6.535	173.368	1
João Pessoa	1.026.822	60	2.421.117.754	244.754.906	4.610	185.909	1
Teresina	916.586	42	1.566.960.460	192.843.614	5.142	175.694	1
Cuiabá	767.340	57	2.211.797.625	266.891.708	4.778	572.037	1
Campo Grande	734.164	64	2.358.145.949	261.937.845	4.685	470.242	1
Carbonífera	348.757	50	1.001.014.045	112.311.074	3.469	7.896	1
Vale do Aço	596.174	40	732.246.238	134.991.165	1.868	86.141	1
Foz do Itajaí	437.809	39	878.147.914	152.316.668	4.370	290.084	1
Porto Velho	380.884	19	590.565.962	102.141.884	1.641	170.471	0
Tubarão	343.481	46	625.623.512	99.030.565	2.178	-	0
Macapá	326.466	12	415.657.798	71.872.407	786	302.881	0
Rio Branco	284.555	14	570.567.105	66.916.391	1.178	124.145	0
Palmas	187.639	16	703.653.183	49.179.958	1.049	115.346	0
Boa Vista	236.319	11	641.580.966	60.062.093	595	67.375	0

Fontes: IBGE, BC, MTE, DAC, Revista Exame, apud Ribeiro, 2004

Foi dada nota referente aos escores e realizada a análise fatorial que propiciou a definição, a partir dos escores fatoriais de um índice variando de 0 a 1.<sup>3</sup> A Região Metropolitana de São Paulo – RMSP – está na categoria 1.

3 Ver metodologia: Ribeiro, 2004.

São Paulo lidera o *ranking* conforme evidenciado nos indicadores pesquisados. O desenvolvimento da RMSP ocorre em decorrência do município pólo. A centralidade de São Paulo interfere em toda a dinâmica regional.

Para a RMSP os dados pesquisados são apresentados nas tabelas que se seguem:

**TABELA 7.15 – Sub-região Nordeste**

Município	População estimada 2004	No Agencias bancárias 2003	Taxa operação Bancárias/ Financeiras 2003	Massa de Rendimento mensal	Total empregos Formais 2002	Total sedes 500 maiores empresas
Arujá	70.248	6	114.934.616,48	19.977.897	1.310	0
Guarulhos	1.218.862	73	–	368.918.103	33.693	4
Santa Isabel	46.698	6	84.339.293,76	11.949.331	271	0

Fontes: IBGE, BC, MTE, DAC, Revista Exame, apud Ribeiro, 2004

**TABELA 7.16 – Sub-região Norte**

Município	População estimada 2004	No agencias bancárias 2003	Taxa de operação bancária/ financeira 2003	Massa de rendimento mensal	Total de empregos formais 2002	Tötal das 500 maiores empresas
Caieiras	87.717	5	91.573.344,35	22.856.956	457	0
Cajamar	59.496	5	105.432.572,65	15.110.027	3.302	0
Francisco Morato	159.316	3	38.421.533,12	23.529.864	135	0
Franco da Rocha	119.710	5	142.321.130,70	26.558.007	675	0
Mairiporã	70.461	5	110.076.519,32	25.688.436	713	0

Fontes: IBGE, BC, MTE, DAC, Revista Exame, apud Ribeiro, 2004

**TABELA 7.17 – Sub-região Oeste**

Município	População estimada 2004	No Agencias bancárias 2003	Taxa operação Bancárias/ Financeiras 2003	Massa de Rendimento mensal	Total empregos Formais 2002	Total sedes 500 maiores empresas
Barueri	248.034	34	–	102.951.215	21.203	5
Carapicuíba	375.859	8	185.364.598,89	94.956.874	2.053	0
Cotia	170.296	9	268.571.959,50	64.299.809	6.276	1
Itapevi	190.373	6	88.797.155,62	33.652.869	1.474	0
Jandira	106.742	4	86.114.054,79	26.668.097	990	0
Osasco	695.879	49	–	254.804.937	11.797	5
Pirapora do Bom Jesus	14.672	1	5.184.622,14	2.947.531	28	0
Santana de Parnaíba	93.845	5	80.766.168,31	57.022.677	6.571	0
Vargem Grande Paulista	41.309	4	56.485.794,85	9.707.178	781	0

Fontes: IBGE, BC, MTE, DAC, Revista Exame, apud Ribeiro, 2004

**TABELA 7.18 – Sub-região Leste**

Município	População estimada 2004	Nº Agencias bancárias 2003	Taxa operação Bancárias/ Financeiras 2003	Massa de Rendimento mensal	Total empregos Formais 2002	Total sedes 500 maiores empresas
Biritiba-Mirim	28.152	2	41.847.281,82	5.919.432	50	0
Ferraz de Vasconcelos	166.086	5	82.604.112,56	31.499.487	1.396	0
Guararema	23.927	4	45.734.750,59	7.714.589	288	0
Itaquaquecetuba	328.345	10	188.479.044,36	52.680.535	1.815	0
Moji das Cruzes	359.519	25	–	127.509.353	4.910	1
Poá	105.805	6	173.773.912,94	28.978.844	4.808	0
Salesópolis	15.895	2	24.071.631,61	3.662.614	55	0
Suzano	264.528	13	461.525.299,67	66.361.264	3.265	1

Fontes: IBGE, BC, MTE, DAC, Revista Exame, apud Ribeiro, 2004

**TABELA 7.19** – Sub-região Sudeste

Município	População estimada 2004	Nº Agências bancárias 2003	Taxa operação Bancárias/ Financeiras 2003	Massa de Rendimento mensal	Total empregos Formais 2002	Total sedes 500 maiores empresas
Diadema	383.629	31	801.677.955,68	104.405.514	16.590	0
Mauá	398.482	16	486.427.628,11	99.867.389	7.190	2
Ribeirão Pires	114.473	9	–	37.907.142	2.637	0
Rio Grande da Serra	40.780	2	13.735.906,87	7.279.480	615	0
Santo André	665.923	69	–	333.022.390	12.642	5
São Bernardo do Campo	773.099	72	–	355.420.815	61.022	9
São Caetano do Sul	135.357	43	–	116.892.606	13.561	3

Fontes: IBGE, BC, MTE, DAC, Revista Exame, apud Ribeiro, 2004

**TABELA 7.20** – Sub-região Sudoeste

Município	População estimada 2004	Nº Agências bancárias 2003	Taxa operação Bancárias/ Financeiras 2003	Massa de Rendimento mensal	Total empregos Formais 2002	Total sedes 500 maiores empresas
Embu	234.174	6	137.085.699,60	50.711.305	3.239	0
Embu-Guaçu	67.505	2	47.252.837,45	16.885.270	1.267	0
Itapeerica da Serra	152.283	7	179.025.069,80	35.953.869	2.931	1
Juquitiba	29.789	1	7.335.926,13	5.573.588	312	0
São Lourenço da Serra	14.607	1	11.379.371,30	2.917.147	584	0
Taboão da Serra	216.914	17	454.139.640,11	70.558.908	6.910	0

Fontes: IBGE, BC, MTE, DAC, Revista Exame, apud Ribeiro, 2004

Percebe-se na análise das sub-regiões que os municípios mais importantes como Osasco, Guarulhos, Mogi das Cruzes, Santo André, São Bernardo, Barueri são os que apresentam empresas, dentre as 599 mais importantes do Brasil, maior oferta de empregos e maior número de agências bancárias.

No entanto, a maior expressividade é do município de São Paulo que apresenta os dados mais significativos da RMSP e do Brasil em relação à população de 10.838.581 habitantes, 1.640 agências bancárias, uma massa de rendimento mensal de R\$ 6.365.311.090. Ofereceu 337.877 empregos formais, em 2002, registrou 11.782.088 passageiros aéreos em 2003, e teve instalado no seu espaço urbano 141 das 500 maiores empresas, em 2004.

## Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. *O Impasse Metropolitano: São Paulo em Busca de Novos Caminhos*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000.

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. e SOARES, Márcia Miranda. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001 (série pesquisas, nº 24).

AVRITZER, Leonardo (org.). *A Participação em São Paulo*. São Paulo, Ed. UNESP, 2004.

BÓGUS, Lucia M. Machado e PASTERNAK, Suzana. Como anda São Paulo. São Paulo, *Cadernos Metrôpole – desigualdade e governança*, nº especial, 2004.

CASTELLS, M. *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CHAIA, Vera. TÓTORA, Silvana. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. IN: JUNIOR, Orlando et alli.(org). *Governança democrática e poder local*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

CHAIA, Vera. TÓTORA, Silvana. Conselhos municipais: descentralização, participação e limites institucionais. In: BÓGUS, Lucia M. Machado e RIBEIRO, L. C. (org). *Cadernos Metrôpole – desigualdade e governança*. São Paulo: EDUC, 2002, nº 8, 2º semestre 2002.

EMPLASA. *Reorganização da Região Metropolitana de São Paulo*. São Paulo, Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. Disponível em: [www.emplasa.gov.br](http://www.emplasa.gov.br) Acesso em: 05 mai 2005.

GONÇALVES, Maria Flora et al. *Regiões e cidades, cidades nas regiões: O desafio urbano-regional*. São Paulo, Editora UNESP, 2000.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília, novembro de 2004, nº 1.

OBSERVATÓRIO DAS METRÔPOLES (IPPUR, FASE, IPARDES) *Projeto: Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil*, 2004.

PASTERNAK, Suzana. *Desenhando os espaços de pobreza*. Tese de livre docência apresentada à FAU-USP, 2001.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.) *Entre a Coesão e a Fragmentação, A Cooperação e o Conflito*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, Observatório das Metrôpoles, Fase, 2004 a.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (coordenador). *Projeto análise das regiões metropolitanas do Brasil – identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles – Relatório de Atividades, dez 2004.

SANTOS, Carlos José. *Guarulhos: espaços identitários sob a mundialização*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAU/USP, 2003.

SOUZA, Celina. Condições institucionais de cooperação na região metropolitana de Salvador. In: *Como anda Salvador*. Salvador: Observatório das Metrôpoles, 2006-10-25.

TASCHNER, Suzana Pasternak. *Desenhando os Espaços da Pobreza*. Tese de Livre docência. FAU-USP, 2005.

TREVELIN, Renata. *Violência doméstica – um olhar sobre dois órgãos de atendimento à mulher vítima de agressão no município de Mauá*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Marcos, 2005.

# capítulo 8

## 8. Os Movimentos Sociais em São Paulo

Este texto focaliza os movimentos sociais em São Paulo destacando, em sua segunda parte, os movimentos pela moradia a partir do ano 2000. Para entendê-los, na atualidade, torna-se necessário fazer um resgate histórico de seus antecedentes. Isto porque, não só as origens de vários movimentos atuais estão no século passado, mas também porque as transformações pelas quais estes movimentos passaram, assim como a explicação para o surgimento de novas formas associativas e movimentalistas, estão nas últimas décadas do século XX. O procedimento metodológico adotado será o de fazer uma breve caracterização do cenário associativista em São Paulo em décadas do século XX, juntamente com a listagem dos movimentos sociais ocorridos na capital naquelas décadas. As principais fontes de dados são os próprios movimentos e a imprensa escrita – jornais: *Folha de São Paulo* e *Estado de São Paulo*, livros (alguns de minha autoria, listados ao final), artigos.

Consideramos um movimento social como a expressão máxima de um Sujeito coletivo em ação. Os Sujeitos individuais tem seus pertencimentos, suas experiências vivenciadas e seus projetos – que não são de ordem pessoal no sentido intimista, de sua personalidade. São requerimentos de sua existência como ser humano – gênero, raça, língua, nação, religião, valores e tradições herdadas e adquiridas etc. Quando confrontados uns com outros, e quando relacionados por redes solidárias ou de pertencimento cultural, estes sujeitos individuais constroem o sujeito coletivo. Os movimentos sociais são um dos principais sujeitos que atuam no espaço público coletivo porque eles são fonte de inovação e matrizes geradoras de saber. Mas nem todos os movimentos têm características progressistas e transformadoras, há também movimentos sociais reformistas, conservadores etc. A maioria dos movimentos listados neste texto pertence ao universo da primeira categoria.

## 8.1. Antecedentes: Movimentos Sociais em São Paulo no Século XX

Para não alongarmos nosso resgate, iniciamos com um movimento social que colaborou na configuração dos bairros da capital paulista: o Movimento das Sociedades Amigos de Bairros – SABs. Ele surgiu na cidade de São Paulo nos anos 1930, e foi um dos principais atores na organização popular na cidade, na fase de 1945-1965, conhecida como populismo. Ele cresceu e ganhou importância no entorno do anel central e na emergente periferia da cidade. O povo irrompe na cena política brasileira com algum poder de pressão, pois aprendeu a trocar o voto pela melhoria urbana. Mas esta troca esteve demarcada pelo clima político da época – o clientelismo político. As SABs ajudaram a eleger inúmeros cidadãos, inclusive um professor da Vila Maria que percorreu a carreira de vereador e prefeito da capital, governador do estado de São Paulo e Presidente da República: Jânio da Silva Quadros.

A fome e o preço dos gêneros alimentícios de primeira necessidade têm sido objetos de mobilizações desde 1914 em São Paulo. Em 1953 foi criado o Movimento contra a Carestia da Vida que veio a colaborar, na esteira das manifestações de protesto da época, com o Pacto da Unidade Inter-Sindical. Em 1954, São Paulo teve uma grande greve contra a carestia e uma passeata com cerca de 500 mil pessoas que entrou para a história como “Panela Vazia”. O Movimento Contra a Carestia promoveu passeatas e greves na capital paulista em 1959 e em 1963, voltando a ressurgir nos anos 70.

Durante os primeiros anos do regime militar merece destaque, entre 1964 e 1968, o Movimento Estudantil – ME em São Paulo. Como sabemos, logo após 1964 as mobilizações de estudantes, como outros movimentos e organizações da sociedade brasileira, sofreram um refluxo. Mas em 1966 o ME se recompôs, até chegar ao apogeu em 1968. À programada realização do Congresso da UNE em Ibiúna, cidade próxima de São Paulo, cujos participantes em sua maioria foram presos, seguiu-se a invasão da moradia dos estudantes na USP, o Crusp, e a repressão às grandes passeatas que ocorriam nas ruas centrais de São Paulo, particularmente a 7 de Abril, a 24 de Maio, a avenida São João e a praça da República.

Nos anos 70 a luta contra o regime militar dá lugar para a organização de um outro tipo de movimento social: o movimento das Comissões Pastorais de Periferia Urbana, organizadas pela Igreja Católica em São Paulo, a partir de 1971. Estas comissões constituem

o início da organização e mobilização popular que atravessou a década de 1970 e parte da de 1980. É importante lembrar também que em 1972 o Movimento do Custo de Vida se organiza em São Paulo, expandindo-se depois para todo o país. Esse movimento também surgiu ligado às ações da Igreja, em sua ala ligada à Teologia da Libertação. As Comunidades Eclesiais de Base (CEB). A zona sul paulistana, particularmente o bairro de M'Boi-Mirim, próximo ao Jardim Ângela, em sua região periférica, foi um grande centro de articulação do Movimento contra o Custo de Vida.

Importante também foi, em 1972, o Movimento contra os Loteamentos Clandestinos (MLC). Essa mobilização partia da insatisfação gerada pelo fato de os loteamentos populares em São Paulo serem feitos apenas segundo os interesses dos loteadores, sem nenhuma legislação que os regulamentasse, quer quanto a seus aspectos urbanísticos (prevendo a existência de infra-estrutura urbana mínima), quer quanto a seus aspectos legais (estabelecendo que a estrutura fundiária da terra teria de ser legalizada).

Foi por meio do MLC, composto por habitantes da periferia aglutinados em torno das CEBs e de algumas pastorais da Igreja, e contando com o assessoramento jurídico dos centros acadêmicos das faculdades de Direito da USP e da PUC-SP, que se deflagrou um movimento social cujo alcance tornou-se nacional.

O período de 1975 a 1982 é um dos mais ricos da história do Brasil no que diz respeito a lutas, movimentos e, sobretudo, projetos para o país construídos pela união de forças sociopolíticas emergentes. Ele corresponde a uma fase de resistência e enfrentamento ao regime militar, que já perdera sua capacidade de legitimação perante a sociedade devido ao quadro econômico que se esboçava desde 1973 com a chamada crise do petróleo, com a retomada vagarosa da inflação e com o desmonte das facilidades de consumo destinadas às classes médias durante a fase do chamado “milagre econômico”. O resultado das eleições de 1974 significou um vigoroso “não” da população ao regime político vigente.

Em seguida a essas eleições, em que os candidatos de oposição obtiveram vitórias significativas sobre os representantes do governo militar, ganhou destaque o movimento feminista, que se difundiu através do país a partir de 1975. Dessa época em diante o Brasil absorveu uma verdadeira onda de movimentos pela organização das mulheres que tivera início já nos anos 1960 na Europa e nos Estados Unidos. Em São Paulo, grupos de mulheres passaram a se reunir em sindicatos, como o dos Bancários; fundaram-se jornais

e associações; líderes feministas que haviam atuado no exterior, ao retornar, passaram a coordenar uma luta que encontrou bastante eco na sociedade.

Em 1976 é dada a partida do Movimento pela Anistia, que foi, ao lado dos movimentos grevistas do ABC paulista de 1978, a principal luta social da década. Isto se comprova pelo peso que tanto a luta pela anistia quanto às mobilizações operárias assumiram, na correlação das forças políticas vigentes, na direção das mudanças que vieram a ocorrer no final da década. São Paulo foi um dos principais palcos desta luta.

Na segunda metade dos anos 70 o Movimento dos Estudantes – ME, ressurgiu no bojo das lutas pela redemocratização no país, desempenhando papel importante com suas greves, manifestações e passeatas, que vinham ocorrendo desde algum tempo antes. Mas é o ano de 1977 que se torna um marco do ME e da luta democrática no Brasil. Tentou-se em setembro realizar um Encontro Nacional para a recriação da UNE no campus da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo. Foi então que o local, no bairro de Perdizes, foi palco de uma operação de guerra em que os atos de violência praticados pela polícia, tiveram como consequência, além da repressão política e da destruição de instalações da universidade, duas estudantes feridas gravemente por bombas lançadas contra seus corpos.

Essas ações contribuíram para aumentar a indignação geral que tomava conta da sociedade brasileira diante de um governo que já não tinha legitimidade e agora se revelava sem base de apoio, com a inflação econômica ascendendo e o “milagre econômico” esgotado havia alguns anos.

E em 1978 é a questão racial que, com as lutas e a organização social a que dá lugar, contribui para o avanço democrático do país. Cria-se nesse ano, em São Paulo, o Movimento Negro Unificado.

No ano seguinte o movimento que se soma à luta pela redemocratização e a melhoria das condições de vida é o dos professores e outros profissionais da área da educação, da saúde e outros serviços sociais públicos. O crescimento do papel do Estado na economia, durante os anos do “milagre”, que gerou o império da tecnocracia, teve como uma de suas consequências o crescimento do número dos funcionários públicos.

As alterações na legislação da então escola pública de 1º e 2º graus, em 1971, fizeram surgir uma escola massificada. No ensino superior, também ampliado e massificado, tiveram

origem as associações de docentes, de funcionários, etc. O novo sindicalismo operário influenciou os movimentos dos docentes e dos profissionais da área da saúde. Esta área vê nascer um grande movimento popular de base, no âmbito dos bairros, principalmente em torno dos postos de saúde. Neste item destaca-se em São Paulo o Movimento Popular de Saúde da Zona Leste, que originou os Conselhos Populares de Saúde, que sobrevivem até a atualidade.

É importante destacar também, em 1979, o Movimento dos Transportes Coletivos, que teve como um de seus principais efeitos, em São Paulo, a paralisação da cidade. Este fato foi histórico e inédito, pois não se conhecia o poder do bloqueio de sua estrutura de circulação.

A expansão das periferias urbanas, ao longo das décadas de 1960 e 1970, dissociou completamente a relação casa-emprego, moradia-trabalho. Com isso, os transportes adquiriram uma centralidade nunca antes conhecida. E assim ficaram claras distorções existentes como a do Metrô, cuja única linha existente em São Paulo naquela ocasião, a norte-sul, havia sido construída para atender em primeiro lugar a certos interesses econômicos, e não às reais necessidades de locomoção da população, segundo seus fluxos de demanda prioritária.

Diante desse panorama, as greves dos ônibus, paralisando toda a circulação da cidade, puseram a nu a fragilidade e os pontos de estrangulamento, com toda a sua carga de sacrifícios para a população, da estrutura de transportes da cidade e região.

Em 1979 se deu também o lançamento do Movimento de Luta por Creches em São Paulo, em cuja origem destacam-se a organização das mulheres nas CEBs, a influência do movimento feminista e do movimento pela anistia. A luta por creches levou, na época, a prefeitura paulistana a expandir a rede de creches públicas, então com quatro unidades apenas, lançando um plano para a criação de quinhentas unidades. Mas, logo no início dos anos 1980, deixaram-se de priorizar as creches sob administração direta, devido a seus altos custos, e retomou-se a política de convênios com entidades, como as filantrópicas e religiosas. Disso resultou um outro movimento social, o das creches conveniadas.

Outro protagonista das lutas sociais em 1979 foi o Movimento das Favelas. Fruto da conscientização e do ativismo político, esse movimento deu resposta ao fato de que São Paulo passou a ter, a partir dos anos 1970, um grande aumento do número de favelas ou do número de moradores dentro de uma mesma favela, gerado pelo empobrecimento da

população e pelo decréscimo de alternativas para a obtenção da casa própria. Inicialmente se reivindicou água para as favelas; logo a seguir, luz e melhorias generalizadas; depois, projetos de reurbanização; e, finalmente, a posse da terra. Na esteira desse movimento, inúmeros projetos de reurbanização de favelas foram elaborados e implementados, e se criaram novas leis e regulamentações, originando tarifas diferenciadas, a Lei de Direito Real de Uso, e o Estatuto da Cidade, já na virada do século. É importante registrar que não havia um movimento homogêneo das favelas, mas sim, vários movimentos, com várias propostas e articulações políticas.

Em 1982 o país retomou a escolha dos governadores por eleições diretas, mas a inflação começou a galopar em seus índices, e a mobilização social tomou características de agitação de massas, com greves, saques a supermercados, linchamentos populares, etc. Destacam-se também nesse período a fundação das centrais sindicais (Conclat, CGT, CUT), a criação de entidades organizadoras amplas do movimento popular (Anamos, Conam), o surgimento de movimentos sociais abrangendo diversas e diferentes temáticas e problemáticas, como as das mulheres, negros, crianças, meio ambiente, saúde, transportes, moradia, estudantes, idosos, aposentados, desempregados, ambulantes, escolas, creches, etc. Todas estas entidades tiveram São Paulo como palco e cenário de seus momentos iniciais.

Os anos 1980 são fundamentais para a compreensão de como se dá a construção da cidadania dos pobres no Brasil, dentro de novos parâmetros, agora como sujeitos dotados de direitos. Já em 1981 tivemos o movimento de invasões de terras na Fazenda Itupu, no estado de São Paulo. Essa experiência constituiu o marco inicial da luta popular mais abrangente de toda a década de 1980, não só nesse estado, mas em todo o Brasil, qual seja, a luta pela moradia. Digno de nota também, em 1983, o movimento de desempregados em São Paulo, que ficou marcado por atos como a derrubada das grades do Palácio dos Bandeirantes. Decorreu daí também a prática de ocupações de órgãos públicos como forma de pressionar pelo atendimento de suas reivindicações: criação de empregos e frentes de trabalho. O movimento utilizou-se ainda de um tipo de procedimento inaugurado pelo movimento popular, os acampamentos. E o local escolhido para os desempregados acamparem foi o parque do Ibirapuera, em São Paulo, próximo da Assembléia Legislativa.

Outro tipo de evento que se repetiu como forma de manifestação política e que marcou o ano de 1983 foram os quebra-quebras de trens em São Paulo. Os quebra-quebras do início dos anos 1980 ocorreram devido ao acirramento da crise econômica, ao desemprego e ao aumento desproporcional no valor das passagens de ônibus naqueles

anos, levando ao aumento do número de usuários de trens, cujas passagens são, em geral, mais baratas.

Em 1983 tivemos também uma onda de saques a supermercados e lojas, que pode ser interpretada como manifestação de caráter político. De fato, a crise econômica do início dos anos 1980 tornou propício, na época, atos de protesto e os motins populares. A leva de saques foi acompanhada de outras dotadas de igual violência, como linchamentos de criminosos pela população, em bairros da periferia da cidade. Estes protestos não eram coordenados por um movimento social específico, mas eles forneceram, na época, bases sociais para o movimento dos desempregados de São Paulo.

Outro evento importante de 1983 foi a criação do Movimento de Luta pela Moradia das associações comunitárias da Zona Sul de São Paulo. Essa iniciativa resultou das ações ocorridas na invasão da Fazenda Itupu, fato importante por ter sido o núcleo organizador de toda a luta por moradia naquela região, abrangendo com seu raio de atuação, posteriormente, toda a Grande São Paulo.

Porém, logo no início de 1984 foi dada a largada para a Campanha das Diretas-Já. Milhares de pessoas mobilizaram-se e compareceram às passeatas e aos comícios organizados por comissões suprapartidárias, objetivando restabelecer a democracia no país, começando pela adoção novamente, depois de 21 anos de ditadura militar, de eleições diretas para a Presidência da República. O movimento começou tímido em São Paulo, com um ato na Praça da Sé, mas rapidamente alcançou grandes dimensões, levando-se em conta de número de pessoas que compareciam às manifestações.

Merecedora de destaque em 1984 foi também a criação do Movimento dos Mutuários do Banco Nacional de Habitação, o extinto BNH. Tratou-se de um movimento de defesa de cidadãos de classe média ou média baixa diante de uma situação gerada pelos aumentos expressivos das prestações, numa conjuntura de desemprego. Estas camadas haviam sido estimuladas nos anos 70, na “era do milagre econômico”, à aquisição de apartamentos e casas, adquiridas em prestações por longos períodos. Os contratos desses planos haviam sido assinados nos anos 1970 ou no início de 1980, quando as prestações eram compatíveis com os salários. Mas a crise dos anos 1980 começou a levar a inflação a patamares cada vez mais altos, e os reajustes seguiam os índices oficiais, enquanto os salários estavam contidos, defasados. Milhares de pessoas viram-se rapidamente sem condições de continuar

a pagar parcelas que ficavam proporcionalmente cada vez mais altas, e corriam o risco de perder grandes somas que já haviam investido nessas mesmas obras.

Tivemos nesse último exemplo a ilustração de uma característica que marcará os movimentos sociais populares dos anos posteriores, atingindo a atualidade: o embate democrático, a negociação, a luta pela conquista ou manutenção de direitos adquiridos, e a centralidade exercida por São Paulo – para o bem ou para o mal – na economia, na sociedade, na política e na cultura brasileira. De fato, na fase da Constituinte, os movimentos paulistas se mobilizaram pela conquista de direitos sociais, para serem incorporados no texto da lei. Após a promulgação da Constituição de 1988, os movimentos sociais, populares ou não, entrarão em nova fase em que predomina a negociação e os embates institucionais. As grandes mobilizações e manifestações nas ruas decresceram porque a conjuntura política mudou.

Vários analistas diagnosticaram que houve crise nos movimentos sociais populares urbanos, nos primeiros cinco anos dos anos 90, no sentido que houve uma perda de sua visibilidade política no urbano, com isso eles tiveram reduzido, naqueles anos, parte do poder de pressão direta que haviam conquistado nos anos 80. Isso se deu em função de vários fatos novos, que explicam as alterações que ocorreram em suas dinâmicas cotidianas. É bom lembrar que o país saía de uma etapa de conquista de novos direitos constitucionais, a maioria dos quais precisava ser regulamentada. A volta das eleições diretas em todos os níveis governamentais, também alterou a dinâmica das lutas sociais porque tratava-se agora de democratizar os espaços públicos estatais. A necessidade de atuação no plano institucional e governamental aumentou, não apenas nos locais que passaram a ser administrados por governos populares, mas aumentou, fundamentalmente, no plano federal, *locus* de debate e encaminhamento das conquistas obtidas na Carta de 88, para que viessem a ser implantadas. E todos nós sabemos que o governo federal, naquele mesmo período, passou a implementar ou a aprofundar, em todos os níveis, as políticas neoliberais. Para complicar mais ainda o cenário, essas políticas geraram desemprego, aumento da pobreza e da violência, urbana e rural.

Houve até quem preconizasse, naqueles anos, que a fase das mobilizações nas ruas dos movimentos estavam ultrapassadas, correspondiam a uma etapa já superada, pois o regime militar havia caído e se tratava agora de atuar apenas no plano institucional. A educação popular e o trabalho de base junto a grupos populares também passaram a receber

críticas, seria algo também já superado, justificável apenas na década anterior, naquele momento a página teria que ser virada (interpretação essa com a qual eu nunca concordei, embora concordasse com mudanças que atualizassem o trabalho de base em função da nova conjuntura do país e do mundo). Conseqüentemente, a visibilidade externa dos movimentos populares urbanos, na mídia e na sociedade como um todo, refluíu naquele período. Ao mesmo tempo um outro sujeito sociopolítico advindo dos movimentos sociais populares do campo ganhava força: os sem-terra, especialmente o MST. Portanto, quando se falava de “crise dos movimentos sociais urbanos”, nos primeiros anos da década de 90, não significava o desaparecimento deles, e nem o seu enfraquecimento enquanto atores sociopolíticos relevantes, mas sim uma rearticulação, interna e externa, de seu papel na sociedade. As mudanças na conjuntura política levaram também a emergência, ou ao fortalecimento, de outros atores sociais relevantes na sociedade civil, tais como as Organizações Não Governamentais – ONGs, e outras entidades do Terceiro Setor. Os movimentos populares passaram a ter outros aliados, e/ou competidores, na disputa entre os grupos organizados para demandar as necessidades sociais ao poder público, ou organizar trabalhos coletivos para resolver estas demandas entre os próprios necessitados. Para finalizar as observações sobre o cenário dos movimentos populares em São Paulo, nos primeiros anos da década de 90, não podemos deixar de registrar que houve tensões entre as lideranças na condução dos movimentos urbanos, principalmente em relação a questões como: institucionalização, participação ou não em conselhos propostos ou criados pelo poder público, participação em programas governamentais, etc. O fato de várias lideranças ascenderem a cargos no poder público, ou ao parlamento, também teve alguma influência na nova dinâmica dos movimentos. Este novo cenário gerou a necessidade de articulações e a maioria dos movimentos, rurais ou urbanos, passaram a atuar em redes e a construir agendas anuais de congressos e manifestações públicas, como o Grito dos Excluídos, por exemplo.

Em suma, no interior dos movimentos expressava-se uma crise maior, que não era deles, mas refletia-se no seu cotidiano, que o país atravessava: o desmonte de políticas sociais pelas políticas neoliberais e sua substituição por outras políticas, em parceria com ONGs e outras entidades do Terceiro Setor; a fragmentação da sociedade pela desorganização ou flexibilização do mercado de trabalho levando ao crescimento do setor informal; a defasagem na qualificação do mercado de trabalho face à era da tecnologia, comunicações e informação, levando a novas exigências no campo da educação, formal e não formal, diante do mundo globalizado etc. Portanto, a crise expressava os novos arranjos na busca

de renovação, de adaptação à nova conjuntura e às mudanças no mundo do trabalho, de reposicionamento frente às novas políticas públicas.

Dentro deste cenário foi criado, em 1993, a Central dos Movimentos Populares, entidade que pretendia ter âmbito nacional, mas sempre esteve marcada pela sua atuação predominantemente em São Paulo.

Na segunda metade dos anos 90, novos ingredientes foram acrescentados, alterando ainda mais a dinâmica dos movimentos sociais em geral, e dos populares em particular. Começo citando as crises econômicas internas, em movimentos populares e ONGs cidadãs, que os levaram a repensar seu planos, planejamentos de ação, estratégias e forma de atuar, elaboração de planejamentos estratégicos etc. Algumas entidades de apoio aos movimentos até fecharam suas portas, ou fecharam seus escritórios regionais, como a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE, de São Paulo. Outras fizeram enxugamentos em termos de regiões de atuação, se fundiram com outras, ou ainda deslocaram suas áreas de atuação para setores específicos, dentro do leque dos programas sociais institucionalizados, governamentais ou de apoio advindo da cooperação internacional. Outras ainda foram criadas, como o Instituto Polis em São Paulo – o qual veio a ter grande crescimento e importância na gestão de políticas públicas na cidade a partir dos anos 2000. Novas pautas foram introduzidas tais como a de se trabalhar com os excluídos sobre questões de gênero, etnia, idades etc. As dificuldades de apoios para manter estruturas mínimas, ou a necessidade de re-orientar suas ações em função de novas diretrizes e regras da cooperação internacional, não deixavam sobra de tempo para as lideranças se articularem com a população. Os novos tempos, de desemprego e aumento da violência urbana, assim como o crescimento de redes de poder paralelo nas regiões pobres, ligados ao narcotráfico e outros, também colaboraram, e muito, para desmotivar a população necessitada para participar de reuniões ou outras atividades dos movimentos.

Registre-se ainda que, a nova política de distribuição e gestão dos fundos públicos, em parceria com a sociedade organizada, focalizados não em áreas sociais (como moradia, saúde, educação etc.), mas em projetos temáticos focalizados, como crianças, jovens, mulheres etc., contribuiu para desorganizar as antigas formas dos movimentos no que se refere às suas demandas e reivindicações. A palavra de ordem destes projetos e programas passaram a ser: ser propositivo e não apenas reivindicativo, ser ativo e não apenas um passivo reivindicante. Muitos movimentos se transformaram em ONGs ou se incorporaram às ONGs que já

os apoiavam. A atuação por projetos exige resultados e tem prazos. Criou-se uma nova gramática em que mobilizar deixou de ser para o desenvolvimento de uma consciência crítica ou para protestar nas ruas. Mobilizar passou a ser sinônimo de arregimentar e organizar a população para participar de programas e projetos sociais, a maioria dos quais já vinha totalmente pronta e atendia a pequenas parcelas da população. O militante foi se transformando no ativista organizador das clientelas usuárias dos serviços sociais.

Como todo ciclo, ele também se fecha e se esgota. As políticas neoliberais passaram a desaguar ao final da década de 90, em termos de sua legitimidade inicial junto às camadas médias e parte das elites. O que era “ser moderno” passou a ser visto como responsável pelo atraso. O aumento da pobreza, o desemprego, e a violência urbana, transferiram a questão social, que nos anos 90 se apresentava com maior crueza no campo, para as cidades (não que ela tenha se resolvido no campo. Apenas agudizou-se mais na cidade).

O início do novo milênio marca a retomada das mobilizações populares nas ruas, o desencanto das camadas médias e de parte das elites com os rumos do país.

## **8.2. Movimentos Sociais em São Paulo na Atualidade**

Em São Paulo, no início deste milênio, o tema do urbano voltou para o centro dos debates e problemas sociais sob a forma de busca de reconstrução da cidade deteriorada. Diferentes organizações, movimentos e entidades sociais lutam por condições de habitabilidade na cidade em áreas como: segurança pública, trânsito, poluição, moradia, saúde, educação, qualidade dos serviços públicos, áreas verdes, recuperação de áreas centrais etc. Novos movimentos sociais foram criados nas zonas periféricas, que também se tornaram heterogêneas. As antigas Sociedades Amigos de Bairros construíram novas identidades, tanto em bairros periféricos como nas favelas; ao mesmo tempo elas emergiram – como força organizada em bairros de camadas médias e classes de altas rendas. ONGs que demandam e constroem ações pela cidadania (em lutas contra a pobreza, a exclusão e a discriminação), programas e políticas sociais de inclusão social, projetos de fundações e corporações empresariais completam o cenário em que o novo associativismo se desenvolve, articulado por diferentes redes sociais. Todos têm participado da reconfiguração do planejamento urbano da cidade.

Atualmente, a cidade de São Paulo abriga um número de associações comunitárias de espectro variado que vai das tradicionais Sociedades Amigos de Bairros, a entidades de cunho religioso que atuam a partir do chamamento/pertencimento da fé em um número

enorme de obras sociais. A cidade possui um número crescente e ainda não contabilizado de ONGs; a capital é sede ou aloca representações nacionais das coordenações de movimentos sociais de espectro nacional como a CUT, o MST, a Central de Movimentos Populares, o maior sindicato de profissionais da área da Educação da América Latina, a APEOESP; é sede ainda de entidades articuladas à coordenação de vários Fóruns de participação como os da Reforma Urbana, Reforma Agrária, Experiências de Orçamento Participativo ocorridos entre 2001-2004 etc. Novos movimentos sociais foram criados num leque de frentes de difícil separação entre o que é movimento social, o que é ONG, o que é uma instituição formal que apenas se articula com uma rede de movimento social, e ainda, o que é ação do poder público estatal, governamental, geradora de redes de sociabilidade que se autodenominam movimento social.

No início deste novo milênio ocorreram duas novidades no campo dos movimentos sociais, a retomada das lutas urbanas, com visibilidade, no setor da moradia com a criação do MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, versão urbana do MST. A outra novidade foi o fortalecimento de articulações entre os movimentos sociais tais como a Coordenação dos Movimentos Sociais – CMS, criada em 26 de julho de 2003, composta pelo MTST, MST, CUT, Federação Nacional dos Advogados, CPT-Comissão Pastoral da Terra, Marcha Mundial das Mulheres, Confederação Nacional dos Profissionais Liberais e entidades estudantis. Na realidade já existia uma articulação criada no final do século passado, o Fórum de Movimentos e entidades sociais. Entretanto, a nova conjuntura política a partir de 2003 criou possibilidades para um avanço organizativo do Fórum. Se observarmos as lideranças da nova CMS veremos que dela participam vários protagonistas históricos que lutam junto aos movimentos populares desde os anos 70 tais como, Dom Tomás Balduino. As lideranças mais jovens advêm do MST e MTST.

Um panorama breve dos movimentos sociais urbanos em São Paulo no início deste milênio pode ser descrito em torno de 16 eixos temáticos de lutas e demandas, a saber: 1ª - movimentos por condições de habitabilidade na cidade, nucleados pela questão da moradia, expressa em várias frentes de lutas; 2ª - ações de grupos de camadas médias contra a violência urbana e demanda pela paz (no trânsito, nas ruas, escolas, ações contra as pessoas e seu patrimônio); 3ª - mobilização e organização popular em torno de estruturas institucionais de participação na gestão política-administrativa da cidade (Orçamento Participativo e Conselhos Gestores); 4ª - mobilizações e movimentos de recuperação das mudanças em estruturas ambientais, físico-espaciais (como praças, parques), assim como

de equipamentos e serviços coletivos (área da saúde, educação, lazer, esportes e outros serviços públicos degradados nos últimos anos pelas políticas neoliberais); 5<sup>a</sup> - mobilizações e movimentos sindicais contra o desemprego; 6<sup>a</sup> - movimentos de solidariedade e apoio à programas com meninos e meninas nas ruas, adolescentes que usam drogas, portadores de HIV, portadores de necessidades especiais; 7<sup>a</sup> - mobilizações e movimentos dos sem-terra, na área rural e suas redes de articulações com as cidades via participação de desempregados e moradores de ruas, nos acampamentos do MST-Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, além da sede administrativa destes movimentos localizar-se na cidade; 8<sup>a</sup> - movimentos étnico-raciais (índios e negros). No caso de São Paulo, grupos indígenas habitam a região de Parelheiros, ou na favela Real Parque e no Cingapura ao seu lado, vivendo em condição de pobreza ou exclusão, e poucos sabem que há indígenas vivendo nesta realidade urbana; 9<sup>a</sup> - movimentos envolvendo questões de gênero (mulheres e homossexuais); 10<sup>a</sup> - movimentos contra as políticas neoliberais, as reformas estatais que retiram direitos dos trabalhadores do setor privado e público; 11<sup>a</sup> - movimentos de demandas na área dos direitos: humanos, culturais etc.; 12<sup>a</sup> - movimentos pela educação no setor popular: creches e vagas nas escolas; no setor universitário: contratação de professores, mais verbas para educação e reajustes das mensalidades nas faculdades particulares, políticas de cotas etc; 13<sup>a</sup> - movimentos decorrentes de questões religiosas de diferentes crenças, seitas e tradições religiosas; 14<sup>a</sup> - movimentos culturais de jovens; e 15<sup>a</sup> - mobilizações e protestos contra a guerra, pela paz, e contra os efeitos da globalização (contra ALCA, por exemplo etc. presentes também nos Fóruns Sociais Mundiais – FSMs); 16<sup>a</sup> movimento das cooperativas populares; e 16<sup>a</sup> - a versão urbana do Movimento Nacional de Atingidos pelas Barragens, no caso paulista, é o movimento dos que são atingidos pelos projetos de modernização ou expansão de serviços e transportes na capital. A resistência aos corredores de ônibus, em 2002-2003 é um exemplo.

### 8.3. Movimentos Sociais Populares pela Moradia em São Paulo na Atualidade<sup>1</sup>

Dentre os movimentos populares urbanos, a luta pela moradia passou a ter, a partir do ano 2000 em São Paulo, centralidade como a luta popular mais organizada. Nela observa-se a presença maciça de mulheres, especialmente entre os sem-teto. Os dados do IBGE de 2000 ajudam-nos a explicar: em 1991, o número de mulheres chefes de família ou respondendo pela casa era de 18,1% do total. Em 2000 este número passou para 24,9%. A taxa de desemprego é também duas vezes maior entre elas. Uma parte da luta pela moradia originária dos anos 80 tornou-se bastante institucionalizada, atuando no plano jurídico, via suas assessorias, obtendo conquistas importantes como o Estatuto da Cidade, ou pressionando diretamente o poder público via instrumentos constitucionais, a exemplo da Carta ao Presidente da República encaminhada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, em setembro de 2003. Em 2006, o Fórum elaborou uma “Plataforma para Prevenção de Despejos Forçados”. Outra parte migrou com suas assessorias para as ONGs, participando de projetos institucionais, tais como as cooperativas de ajuda mútua e autogestão, a exemplo de várias alas do movimento das favelas, que passaram a ter projetos de reurbanização, remoção ou transferência para projetos do poder público. Esses últimos casos geraram movimentos de associações de moradores locais. Neste grupo destaca-se o movimento: Associação dos Trabalhadores Sem Terra de São Paulo. Este movimento surgiu nos anos 80, muito antes dos sem-terra rurais tornarem-se famosos. Ele é articulado com setores da Igreja Católica e conta com o apoio da Pastoral da Moradia e, na atualidade, conta com o apoio do CDHU – órgão do governo estadual. Quando surgiu, nos anos 80, a AMST realizava ocupações de terras urbanas (algumas ficaram famosas como a Filhos da Terra, na zona norte de São Paulo). Atualmente a estratégia de luta deles é diferente: organizam a população de áreas periféricas, particularmente nas Zonas Norte e Oeste de São Paulo, realizando reuniões em paróquias e centros comunitários. A partir do perfil de um grupo, localizam grandes áreas particulares que são compradas (segundo seus dirigentes, o valor de um lote custa em média quatro salários mínimos). A construção da casa é realizada pelo comprador, em etapas. A CDHU dá assessoria técnica

1 Este item do texto é parte de um trabalho, apresentado na Conferência “Zonas Urbanas Desfavorecidas: Olhar Cruzado Brasil/França” promovido pela Embaixada da França no Brasil, em Novembro de 2006, no Rio de Janeiro, e parte do capítulo de um livro organizado em 2006 pelo Prof. Brazilmar Ferreira Nunes (UNB).

para a regularização do loteamento. Em 2003 havia outros movimentos em São Paulo com o mesmo perfil da AMST, tais como A Unificadora de Loteamentos, na Zona Leste e o Movimento de Regularização na Zona Norte.

Um segundo grupo da luta pela moradia em São Paulo, com maior visibilidade na mídia, seguiu o modelo do movimento popular rural: realizou ocupações, não mais em áreas ou terrenos vazios – cada vez mais escassas e distantes nos grandes centros urbanos, mas ocupando prédios públicos e privados, ociosos ou abandonados, nas áreas centrais da cidade. Trata-se do Movimento dos Sem-Teto, Urbanos. Alguns deles têm uma relação direta com o MST rural, suas lideranças não só tem o MST como modelo como participam de cursos de formação e aprendizagem em assentamentos do MST, a exemplo do Movimento de Moradia no Centro – MMC. O público participante dessas ocupações vem de moradias de aluguel, cortiços e moradores de rua. O movimento dos sem-teto de certa forma “unificou” a luta do morador de rua com o dos cortiços. Sabemos que a moradia em cortiços em áreas centrais faz parte da história das classes populares. O cortiço paulistano já foi a moradia da categoria dos imigrantes europeus, de trabalhadores das antigas indústrias nas primeiras décadas do século XX; dos migrantes nacionais nas décadas de 50/60, que trabalhavam no ainda vigoroso comércio central. Estudos já foram realizados sobre cortiços famosos de São Paulo (FIPE, 1994), peças teatrais retrataram seus “leões de chácara” – aqueles que administravam as casas. O morador de rua ou nas ruas também mudou de perfil, pois não era uma categoria com a presença visível como na atualidade.

Em São Paulo, em 2003, havia três movimentos de moradores dos cortiços atuando na região central, a saber: o Movimento Fora do Cortiço, que reivindicava a ação da Prefeitura em outros cortiços além do anunciado plano municipal para o histórico edifício São Vito, perto do mercado municipal; a Unificação das Lutas de Cortiços – ULC, o primeiro movimento de moradia a surgir no centro de São Paulo nos moldes de ocupações de prédios abandonados, em 1991; e o Fórum de Cortiços, o qual liderou várias das ocupações de prédios, públicos e particulares, na região central, no ano de 2002.

Há ainda outros movimentos de organizações da luta popular pela moradia que aderiram à estratégia das ocupações de prédios velhos e vazios na região central, que atuam no centro e em outras regiões de São Paulo, a saber: o MSTC – Movimento dos Sem Teto do Centro, o mais organizado com cerca de 12.000 militantes em julho de 2003, articulado à UMM – União dos Movimentos de Moradia, movimento criado nos anos 80 com forte

poder de articulação na Zona Leste de São Paulo; o Movimento de Moradia do Centro –MMC, articulado à Central Movimentos Populares – CMP, entidade com dez anos de criação e 20 de lutas em São Paulo, e que reunia, em 2003, 200 entidades em todo o Brasil; o MSTRC – Movimento Sem Teto da Região Central; o Movimento de Luta por Moradia de Campo Forte, da Zona Sul de São Paulo; a Associação Morar e Preservar Chácara do Conde; e o Movimento Sem -Teto de Heliópolis, a maior favela de São Paulo.

Todos esses movimentos atuam há mais de 10 anos em São Paulo e realizam, desde 1999, grandes ocupações. Naquele ano, 6.100 sem-teto ocuparam seis imóveis em São Paulo; em maio de 2002, 5000 sem-teto ocuparam oito prédios, e em novembro deste mesmo ano 300 famílias ocuparam um prédio de dez andares na Av. Duque de Caxias, centro de São. Paulo. Um dos prédios invadidos em 2002, localizado na rua Brigadeiro Tobias, pertencia a Companhia Nacional de Tecidos e estava abandonado na época da ocupação. Em 2003, moravam neste prédio 800 pessoas e houve um incêndio que matou uma menina. Apesar do prédio ter um sistema de iluminação precário, com instalações irregulares, só após o incêndio o prédio foi interditado. Em 2002 ocorreu uma outra ocupação na região central, por 2000 pessoas, lideradas pelo Movimento dos Sem-Teto do Centro. Foi a do Edifício Prestes Maia, com 20 andares e dois blocos, de propriedade particular. No passado ele já tinha sido alugado pela Secretaria das Finanças do Estado. Depois foi comprado num leilão, foi usado para comércio e estacionamento, mas progressivamente foi sendo abandonado devido à deterioração e aos assaltos na região. As dívidas de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) superavam o valor do imóvel, segundo a Caixa Econômica Federal. A mega ocupação pelos Sem-Teto chegou a ser noticiada várias vezes na mídia. Em uma das reportagens, apresentou-se uma biblioteca formada por um morador, com cerca de 3.500 livros, obtidos por doações, e de uso dos moradores. Em 2006, após três anos de conflitos e tragédias, 468 famílias viviam no local e foram retiradas com a ação de grande aparato policial.

Uma das ações mais noticiadas na mídia paulista foi patrocinada pelos movimentos de moradia do centro, em julho de 2003, quando 3.100 sem-teto ocuparam quatro prédios na região central (três eram hotéis que não estavam em atividade). Todas essas ocupações sofreram processos de despejo com a re-integração de posse. Inicialmente seus participantes perambularam e acamparam defronte a CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, foram para a quadra de uma escola de samba, barracões de igreja etc. sem terem solução para seus problemas. Outro movimento

de moradia que criou um fato político novo em 2003, foi a megaocupação de um grande terreno pertencente a Volkswagen, na via Anchieta pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, o irmão do MST no plano urbano. Além das proporções desta ocupação, e dela se realizar em área de uma das maiores fábricas estrangeiras no Brasil, um incidente, que levou à morte um fotógrafo da revista *Época*, fez com que esta ação do MTST ocupasse as manchetes da mídia em todo país por vários dias. Todos foram desalojados e conduzidos para abrigos provisórios de paróquias no ABC paulista.

A experiência tem demonstrado aos sem-teto e sem-terra que, só com a pressão contínua se obtêm, progressivamente, políticas públicas para regularizar a posse das ocupações, ou obter projetos urbanísticos e financiamento para os imóveis ocupados; ou a construção de novos conjuntos habitacionais. Entretanto, os programas habitacionais de imóveis novos raramente atingem a categoria que mais necessita porque os programas habitacionais exigem renda familiar mínima, que os demandantes usualmente não têm, de dois salários mínimos. Para famílias com renda de um salário mínimo, por exemplo, existia um programa que concedia uma carta de crédito no valor de R\$ 18.300,00, e não havia imóvel de tamanho familiar mínimo por este preço, no centro de São Paulo, onde os sem teto perambulam sem destino.

A terceira categoria da luta pela moradia em São Paulo, nos últimos anos, é protagonizada pelos “moradores de rua” (cerca de 10 mil pessoas em 2005). Vivendo sob pontes, marquises, praças e logradouros públicos, esses “moradores” aumentaram significativamente nos anos 90 em termos de número e de locais de ocupação. Políticas públicas têm sido elaboradas para esses segmentos que vão de sua remoção para conjuntos populares a mudanças provisórias em albergues, hotéis e imóveis alugados, quando localizados em situação de risco. Inúmeras vezes estes moradores foram manchetes na mídia pelo lado da desgraça: incêndios ocorridos em suas precárias acomodações ao ar livre e em 2004 houve o assassinato de alguns deles na Praça da Sé. A organização dos moradores de rua é algo difícil porque eles são “flutuantes” no espaço, eles não têm, usualmente, trabalho fixo. O isolamento e as duras condições de vida não os levam a constituírem famílias; o alcoolismo é uma prática usada também para aquecer nas frias noites de inverno. Muitos desses moradores foram no final dos anos 90 “recrutados” pelo MST-Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra para participarem de seus acampamentos e ocupações rurais. O MST é o mais famoso dentre os cerca de 80 movimentos sociais populares rurais no Brasil na atualidade. Aliás, os movimentos rurais tiveram, nos anos 90, mais

visibilidade e importância política que os movimentos sociais populares urbanos. No início deste milênio os movimentos urbanos retornam à cena pública com grande visibilidade, articulado muitas vezes com o movimento rural, que continua sendo um dos grandes nós da questão social brasileira.

Em 2006, 11 entidades trabalhavam em apoio aos moradores nas ruas de São Paulo, a saber: Organização de Auxílio Fraternal, Associação Rede Rua, Associação Minha Rua Minha Casa, A Casa Acolhe a Rua, Cor da Rua, Pastoral da Rua, Casa de Oração do Povo da Rua, Fórum das Entidades que Trabalham com a População de Rua, Fórum de Debates sobre a População em situação de Rua, Fórum Nacional de Estudos sobre a População de Rua, e o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis.

Em 2004 surgiu uma novidade em termos de articulação da luta pela moradia popular: a Frente de Luta Por Moradia. Ela reuniu o Movimento dos Sem-Teto do Centro, o Movimento de Moradia da Região Centro, os movimentos Sudeste, Campo Alegre e Casarão Bresser, entre outros.

## Considerações Finais

São Paulo passou a refletir, no início deste milênio, em escala ampliada, um novo cenário do associativismo militante, originário dos movimentos populares dos anos 70 e 80. Quando ocorre uma retomada das ações, mobilizações e movimentos, não se trata exatamente de uma retomada dos movimentos dos anos 80 mas de uma nova configuração, em que as redes e os fóruns desempenham um papel fundamental, e as articulações não são apenas no plano local mas nacional e internacional – com a Via Campesina, por exemplo. A prática dos Fóruns Sociais Mundiais, que se desmembraram em inúmeros encontros, e inúmeros eixos temáticos – Fórum Mundial de Educação, Fórum Mundial de Cultura, Fórum Mundial de Imigrantes etc, representam a forma mais organizada dos movimentos sociais de perfil reivindicativo.

Os movimentos populares sempre foram heterogêneos em termos de temáticas e demandas. O que unifica o universo das suas demandas são as carências socioeconômicas. Eles criaram e desenvolveram, nos anos 90, redes com outros sujeitos sociopolíticos (tecidas com os campos: sindical, institucional de outras entidades sociais, político partidário, religioso, ONGs etc.), assim como redes dentro do próprio movimento popular propriamente dito, destacando os movimentos que atuam na questão da moradia. Ocorreram, entretanto,

alterações profundas no cotidiano da dinâmica interna dos movimentos populares. Se ao longo dos anos 90 os movimentos populares urbanos diminuíram as formas de protestos nas ruas e diminuíram sua visibilidade na mídia, ocorrendo um deslocamento dessa visibilidade para as ONGs, a partir de 2003 eles retornaram e ganharam novamente visibilidade. As reivindicações dos movimentos populares deixaram alguns elementos de lado, tais como, as freqüentes contestações às políticas públicas, e incorporaram outros elementos; com isso eles saíram do nível reivindicatório de contestação, para um nível mais operacional, propositivo. Embora os eixos nucleadores das demandas sejam praticamente os mesmos, centrados na falta da moradia ou de políticas acessíveis às camadas mais pobres, os movimentos incorporaram novas práticas. Seus discursos se alteraram em função da mudança da conjuntura política e econômica do país, assim como ampliaram as matrizes que estruturavam esses discursos e práticas. Não se trata mais de ficar de costas para o Estado, mas de participar das políticas, compor parcerias etc. Eles ajudaram a construir outros canais de participação, principalmente os fóruns; e contribuíram para a institucionalização de espaços públicos importantes tais como os diferentes conselhos nas esferas municipal, estadual e nacional/federal.

## Referências Bibliográficas

- AVRITZER, Leonardo (Org).(2004). *A Participação em São Paulo*. São Paulo, Ed. UNESP.
- BÓGUS, Lúcia M.M. e TASCHNER, Suzana P.(1998). *A Cidade dos Anéis*. Cadernos de Pesquisa do LAP, no. 28, S.Paulo, FAU/USP.
- CALDEIRA, Tereza Pires. (2000). *Cidades de Muro. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Ed. 34/EDUSP.
- CALDERÓN, Adolfo C. e CHAIA, Vera. (orgs) (2002). *Gestão Municipal: descentralização e participação popular*. São Paulo, Cortez Ed.
- CARLOS, Ana F. e OLIVEIRA, Ariovaldo U. (orgs). (2004). *Geografias de São Paulo. A Metrópole do século XXI*. Vol 2. São Paulo, ed. Contexto.
- CONFERÊNCIA DAS CIDADES, (2001). *Carta de Convocação e Documento Final*, São Paulo.
- COSTA, Sérgio. (2002). *As cores de Ercília: Esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.
- DAGNINO, E. OLVERA, A.J. e PANFICHI, A. (Orgs). (2006). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo/Campinas, Paz e Terra e Unicamp.

FIPE – (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas). (1994). *Cortiços na cidade de São Paulo*. São Paulo, FIPE/USP.

FÓRUM Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. (1995). *Poder Local, Participação Popular e Construção da Cidadania*. São Paulo. Ed. Instituto Cajamar, Instituto Pólis, FASE e IBASE.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. 1999. *Estatuto da cidade*. São Paulo.

GOHN, Maria da Glória. (1982). *Reivindicações populares urbanas*, São Paulo, ed. Cortez.

\_\_\_\_\_. *Teoria dos movimentos sociais*. São Paulo, Edições Loyola.

\_\_\_\_\_. (2001a). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo, Cortez.

\_\_\_\_\_. (2001b). *Movimentos e lutas sociais na História do Brasil*, 2ª ed. São Paulo, Loyola.

\_\_\_\_\_. (2001c). *Sem-terra, ONGs e cidadania*, 2ª ed São Paulo, Cortez.

\_\_\_\_\_. (2005). *Movimentos sociais e educação*, 6ª Ed.S. Paulo. Cortez.

\_\_\_\_\_. (2004). (Org). *Movimentos sociais no século XXI*. 2ª ed. Petrópolis, Vozes.

\_\_\_\_\_. (2005). *O Protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGS e redes solidárias*. São Paulo, Cortez,

IBGE, (2002). Censo de 2000. Rio, Fund. IBGE.

INSTITUTO FLORESTAN FERNANDES. 2001. *São Paulo: dinâmicas e Transformações*. (CD).

POCHMANN, Márcio e AMORIN, Ricardo (Orgs). (2003). *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo, Cortez.

SANTOS JR, Orlando Alves. (2001). *Democracia e governo local*. Rio de Janeiro, Ed. Revan/Observatório IPPUR.

RICCI, Rudá. (2004). Associativismo Paulistano e Cultura Ambivalente in

SANTOS, Boaventura S. (Org) (2002). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

SOUZA, Maria Adélia. (1999). *A identidade da metrópole*. Verticalização em São Paulo. São Paulo, EDUSP.

TASCHNER, Suzana P. (2004). *Desenhando os espaços da pobreza*. Cadernos de Pesquisa LAP.no. 39. São Paulo, FAU/USP.

TEIXEIRA, Elenaldo. (2001). *O Local e o Global-limites e desafios da participação cidadã*. S. P. Cortez Ed.

TOURAINÉ, A. (1997). *Podremos viver juntos?* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

## 9. Conselhos Municipais: Participação Popular e os Limites Institucionais

Este capítulo propõe uma reflexão sobre o novo formato e desempenho das políticas locais, especificamente da Região Metropolitana de São Paulo, tendo em vista o grau de organização da sociedade civil, a capacidade institucional e administrativa dos governos locais e os Conselhos Municipais de gestão de políticas públicas. Selecionamos alguns dados da pesquisa “Governança<sup>1</sup> Urbana e Conselhos Municipais na Região Metropolitana de São Paulo”. Tal projeto fez parte do Observatório das Metrôpoles – Estudo Comparativo das Regiões Metropolitanas brasileiras.<sup>2</sup>

No Brasil, o debate sobre conselhos e federalismo ganhou importância nos anos 1990 como resultado da Constituição de 1988, que inovou ao adotar mecanismos de participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões públicas. Os conselhos constituem um novo espaço de participação política. Porém, cabe uma problematização sobre o avanço e/ou limites dessas experiências na sua efetivação.

Recuperar a história e o debate teórico sobre federalismo e conselhos nos permite avaliar a experiência brasileira dos anos 1990. Considerando a larga tradição autoritária brasileira, não se pode desprezar uma cultura política baseada numa concepção de cidadãos

---

1 O conceito de governança, segundo Sérgio Azevedo, “não se limita ao formato institucional e administrativo do Estado e à maior ou menor eficácia da máquina estatal na implementação de políticas públicas”, mas envolveria “o sistema de intermediação de interesses, especialmente no que diz respeito às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas”.

2 Coordenado pelo professor doutor Luiz César Queiroz do Ippur/UFRJ.

apáticos e passivos ante o monopólio das ações políticas concentradas em um reduzido núcleo de poder de monopólio de elites.

Os municípios de Santo André e São Paulo e os Conselhos de Saúde e Educação foram selecionados para realizarmos um estudo comparativo do perfil dos conselheiros representantes da sociedade civil e do governo no período de 2001 a 2002. As razões da opção por esses dois municípios se devem à hipótese da importância do partido político e/ou corrente política que se encontra na direção do poder municipal. Dado que os conselhos não firmaram sua autonomia, o impacto da gestão municipal no funcionamento dos conselhos é fundamental.

Pretende-se, também, uma reflexão de caráter teórico e histórico sobre formas de ordenamento político federativa e conciliar. A discussão sobre o federalismo e os conselhos já acumula uma larga tradição no pensamento político liberal e no anarquista, com diferentes perspectivas de análise das instituições ou na crítica aos poderes instituídos, às formas centralizadas e concentradas de poder.

## 9.1. Dimensão Política dos Conselhos

Os conselhos constituíram-se na década de 1990 como uma nova estratégia política de gestão democrática. Configuram-se como uma novidade em relação aos modelos anteriores de gestão das políticas públicas. Trata-se de uma forma direta de intervenção dos cidadãos na constituição das políticas públicas, compreendendo as múltiplas dimensões desse processo: a discussão e o controle de sua implementação.

Os conselhos assumem na atualidade prerrogativas que os diferenciam de outras formas historicamente instituintes, que se caracterizaram como um espaço público de autogoverno das classes populares. Na atualidade, os conselhos adquirem a função de fiscalizar e controlar os poderes instituídos, e não se restringem a ser um órgão de organização política de uma determinada classe social. Na dimensão política os conselhos são espaços de participação dos cidadãos, que se articulam a partir de cortes múltiplos temáticos e distintos no plano municipal, estadual e federal. As políticas temáticas regulamentadas em âmbito federal referem-se à saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, emprego. Existem, no entanto, outras temáticas relacionadas aos novos direitos, como direitos das mulheres, dos negros, dos idosos.

Os conselhos compõem-se de representantes das organizações sociais da sociedade civil e do governo, com mandato revogável e não remunerado. Nas temáticas a que estão vinculados, os conselhos atuam em todo o processo de definição e gestão de uma política pública. Em geral possuem um poder de deliberar sobre as políticas a que se vinculam. Por regulamentações previstas na Constituição Federal e nas Leis orgânicas municipais, os Conselhos adquiriram o caráter permanente.

Os conselhos podem ser de caráter deliberativo das políticas de cada área de intervenção, da aprovação e fiscalização da aplicação dos recursos orçamentários a elas destinados; exemplos desse tipo de conselho são os da saúde, criança e adolescente e o da assistência social. Existem outros conselhos que se constitui como espaço de defesa dos direitos, como por exemplo, conselhos de defesa dos direitos da mulher, da pessoa idosa, dos negros, etc. Portanto, discutir e fiscalizar as políticas não significa, necessariamente, a sua formulação, tampouco implementar ações de intervenção nas áreas sociais afins. É fundamental esclarecer as prerrogativas destes conselhos que não podem se confundir com as dos órgãos de governo. Cumpre, neste momento, discutir, precisar e explicitar as atribuições políticas dos diversos conselhos.

A institucionalização dos conselhos possibilitou assegurar a sua continuidade não sujeita a troca de governo. A ampliação da esfera pública pela dinâmica societária dos conselhos modificou os espaços de representação da sociedade civil e alargou a gestão das políticas públicas, incluindo participação de novos sujeitos nas arenas de decisão política.

A normatização dos conselhos para garantir os direitos através da gestão das políticas públicas não é suficiente para assegurar a sua efetividade. A força das instâncias tradicionais de gestão política, especificamente a esfera governamental, instaura uma relação de poder assimétrica que obstrui a expansão da participação cidadã a que os conselhos se propõem.

O grande desafio dos conselhos, hoje, é o enfrentamento de estruturas tradicionais de gestão política, em que as instâncias executivas das políticas públicas concentram-se nas esferas da burocracia estatal, cujo critério de seleção dos componentes é a competência técnica do especialista de carreira, ou por escolhas políticas naquelas mal constituídas. Quaisquer que sejam as modalidades de conformação das burocracias, seu poder compete com as prerrogativas da cidadania que, diferentemente destas, não exigem conhecimentos técnicos, mas critérios estritamente políticos democráticos. A literatura política já acumula

uma gama considerável de análises sobre a não correspondência entre a democratização das instâncias decisórias e a burocracia.

Se comparado à eficácia técnica de uma burocracia bem treinada, os conselheiros estariam em franca desvantagem. Mas quanto ao critério político de exercício da cidadania e de responsabilidade pública, o técnico melhor treinado está longe de atingir este objetivo. Um efeito perverso seria a redução política dos conselheiros a correias de transmissão e aprovação das políticas gestadas em instâncias burocráticas, isto é, um poder apenas formal, ou a sua transformação em conselheiros profissionais especialistas em uma determinada área temática. Daí a importância do conteúdo programático dos cursos de capacitação, tão reivindicado pelos conselheiros.

Cabe precisar o sentido de uma capacitação dos conselheiros. Vale ressaltar que o acesso às informações é um pressuposto para a tomada de decisões; mas o saber político em nada se assemelha a uma instrução ou acúmulo de conhecimento sobre determinados assuntos, e sim um agir em circunstâncias históricas que não se reproduzem em modelos teóricos de aplicabilidade geral. Os sujeitos políticos que atuam nos conselhos vão compor uma arena de decisão política marcada pela divisão e pelo conflito, exigindo deles habilidades políticas, disposição para o diálogo, a produção de regras de procedimentos democráticos e não conhecimentos técnicos de um especialista.

Uma arena política democrática implica em um jogo político em que os conflitos não são anulados, mas se explicitam e se resolvem no diálogo, livre das violências física ou do discurso. O diálogo pressupõe o reconhecimento do outro como um sujeito com direito à palavra, e interlocutores abertos à discussão, que não se arvoram a defensores de uma verdade indiscutível, porque pautada em uma causa justa à que se propõem desde o início serem seus portadores. Neste caso não se pode falar em um espaço público, mas um cenário de disputas em que os grupos ou indivíduos se armam com palavras que instigam a polêmica com o fito de derrotar o outro posto na posição de adversário.

O poder pode ser compreendido como uma relação reversível e mutável, permitindo que diferentes coletivos ou indivíduos produzam estratégias de ações que os modifiquem. É possível, neste caso, compor uma relação não pautada pela dominação de uns sobre outros, seja na forma de saberes seja como poder. É necessário atentar-se para a existência de “estados de dominação” em que as relações de poder, em vez de serem móveis, se

encontram, ao contrário, bloqueadas e cristalizadas por instrumentos econômicos, políticos ou de saberes que obstruem as práticas de liberdade. Eis um risco que ameaça os conselhos em suas relações com os poderes do governo e da burocracia.

Um fato histórico indiscutível é a necessidade da gestão burocrática nos grandes Estados de massas. A constituição de um parlamento de representantes eleitos pelo sufrágio universal configurou-se em alternativa política de controle e contenção do poder da burocracia e de produção das lideranças responsáveis pelas decisões de governo. Como afirma o sociólogo Max Weber, a diferença entre um político e um burocrata é a de que o primeiro, diferentemente do segundo, assume responsabilidade pública sobre suas decisões.

Essas considerações preliminares sobre a burocracia e o governo são necessárias para situarmos um problema que desafia o futuro dos conselhos: o alcance do seu poder frente aos organismos burocráticos e os espaços de decisão já constituídos. Uma problematização se impõe para o enfrentamento desta questão que diz respeito às possibilidades dos conselhos virem a se constituir em órgãos de produção de uma nova relação de poder aberta aos fluxos sociais, que não se deixam capturar pelos poderes instituídos, particularmente o formalismo burocrático, de interesses específicos de partidos políticos ou órgãos de classes de caráter sindical corporativo.

## 9.2. Federalismo e Conselhos

### 9.2.1. Considerações Históricas e Teóricas

A experiência histórica e o pensamento político acumulam uma larga tradição sobre os modos federalista e conciliar de ordenamento político. A análise dessa experiência abre um campo profícuo de problematizações. Podemos afirmar, inicialmente, que múltiplos e diversos foram os experimentos, bem como suas justificativas teóricas. Grosso modo, divisam-se dois campos de forças políticas divergentes: o liberalismo e o anarquismo, em que pesem as diferenças no interior de cada um deles. A dissolução dos governos distingue os anarquistas dos liberais.

O federalismo e os conselhos irrompem como acontecimento na história após a Revolução Francesa e a Revolução Americana. Dada à originalidade dessas formas políticas,

uma inferência teórica se coloca: a política é um campo de invenção e experimentação no terreno movediço da realidade plural, incapaz de proporcionar repouso ao pensamento. Problematizar os conselhos e o federalismo implica avaliar os seus efeitos no alargamento da liberdade e da igualdade.

A discussão que se inaugura com a Revolução Americana acerca do federalismo constitui resposta a um problema moderno, da extensão do território e aumento da população. A questão que nucleia esse debate é a da possibilidade de uma forma de governo que seja capaz de conciliar a liberdade civil e política com a segurança interna e externa. Trata-se de uma mudança de eixo analítico em relação aos discursos políticos, que vincularam a segurança interna e externa aos regimes de concentração e centralização de poder no absolutismo monárquico. A segurança, já afirmava Maquiavel, implica a possibilidade de conquistar e ser conquistado.

Retomando a tradição liberal dos federalistas e de Tocqueville, a defesa do federalismo como um caminho para a liberdade civil não dispensa uma autoridade central, que governe a partir de leis gerais e universais. Porém, tais leis, em vez de emanar da vontade do príncipe, emanam da vontade do povo, vontade geral segundo Rousseau.

Tomando como eixo a liberdade, alguns problemas se colocam para os federalistas liberais. Um primeiro problema, no âmbito interno ao Estado, precisar um quantum de liberdade civil ou de liberdades individuais pode-se assegurar sem ferir a vontade geral, pública. Um segundo problema refere-se à segurança externa, exigindo o fortalecimento do governo central. Um terceiro problema diz respeito à exigência de leis e à força de um governo capaz de punir quando desobedecidas. A solução encontrada pelos liberais é a de construir uma série de freios institucionais para impedir a expansão coercitiva do poder que possa ameaçar a liberdade.

Nos grandes Estados territoriais com grande número de cidadãos, a solução republicana, entendida como um governo representativo, constitui, segundo Madison (1973), alternativa moderna à democracia dos antigos. O federalismo propicia, segundo o autor, uma combinação entre os interesses gerais, expressos na Assembléia Legislativa nacional, e os interesses particulares e locais, confiados aos legisladores estaduais. A garantia do equilíbrio e da paz entre as potências exigiria o não abandono de uma autoridade suprema e absoluta. No plano interno, a autoridade do governo da União dirige-se aos cidadãos.

Sem abandonar a coerção como componente dos governos, Madison ressalta a coerção pelas armas e pelas leis. Afirmam Madison e Hamilton (1973, p. 116) “é essencial à idéia de lei que a execução seja afiançada pela sanção (...) se não houver pena contra a desobediência, as resoluções chamadas leis são meras recomendações”. Cabe ao governo o poder de fazer leis e aplicá-las através dos tribunais aos indivíduos e empregar a força das armas aos corpos políticos, à comunidade e aos estados. A lei e as armas são dispositivos de poder contra a desobediência.

Para dirimir os efeitos do poder contra a liberdade, a forma representativa que assegura ao povo a eleição de seus governantes não é suficiente. Faz-se necessário multiplicar os interesses representados, evitando o domínio da maioria, o pluralismo partidário e de opiniões, bem como a divisão de poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário, com o objetivo, já apontado por Montesquieu, de que “o poder freie o poder”. Eis, pois, o cerne das idéias liberais.

No federalismo a soberania encontra-se dividida entre estados e União e nos dois governos deve prevalecer à divisão de poderes. Para Tocqueville (1977), sendo a soberania da União limitada, seu emprego não se torna perigoso para a liberdade. Ao governo cabe ditar e executar as leis, restringindo os seus atos a poucos objetivos. A virtude do federalismo, segundo o autor, é a de congregar as vantagens das pequenas nações quanto ao bem-estar-social e a das grandes, quanto à força para garantir a paz.

Sendo o bem-estar social do interesse dos cidadãos, cabe a eles a sua garantia. Segundo Tocqueville, a força coletiva dos cidadãos é superior a qualquer governo na promoção desse bem-estar. Para tanto, os cidadãos não devem ter apenas voz no governo, mas, sobretudo, tomar parte ativa no seu exercício. A descentralização federalista garante uma divisão de poderes entre a União e os estados. Restrita às prerrogativas do governo à de representar os interesses comuns a todo povo, através do poder de elaborar leis e aplicá-las, resta, por outro lado, a atribuição dos encargos administrativos às coletividades locais. Eis as virtudes de um governo popular descentralizado, no entender de Tocqueville: garantir que o povo participe da lei através da escolha dos legisladores e de sua aplicação pela eleição dos seus executores, e, diretamente, no exercício da administração em sua localidade.

O governo dos cidadãos, através da descentralização administrativa, obstaculiza o perigo do despotismo na democracia. A concentração dos poderes político e administrativo é o caminho para a servidão individual, pois o cidadão inativo espera do governo a garantia

do seu bem-estar, cedendo a sua própria liberdade. Exaltando as comunas na América, nas quais o cidadão toma parte ativa na administração pública, Tocqueville (1977, p. 58) adverte: privai as comunas de sua independência e “logo tereis homens administrados e não cidadãos”.

Na tradição liberal de Tocqueville, Mill e Weber, guardando suas diferenças, liberdade, igualdade políticas e burocracia são termos antitéticos. Aumentar a interferência do governo significa ampliar desnecessariamente o seu poder. A centralização administrativa tem como efeito o aumento da burocracia e o fim da liberdade. Quanto mais eficiente e numerosa for a burocracia, mais ela contribui para tornar o governo indispensável e o cidadão apático e dependente. O Estado burocrático aprisiona tanto o governo quanto desqualifica o cidadão para o exercício da vida pública. Todo povo livre, diz Mill (1991: 155), é aquele que é capaz de conduzir os negócios públicos e não se deixa escravizar por qualquer governante em razão de sua capacidade de manejar a administração central.

O federalismo e a participação local na administração pública constituem freios ao poder e garantias à liberdade. O alvo dos liberais é a liberdade. O problema desse pensamento, tendo em vista a liberdade, esbarra na indispensabilidade de uma autoridade central encarregada de fazer leis e executá-las. A lei envolve coerção e punição aos desobedientes. Seu caráter geral e universal cerceia a diversidade e pluralidade que permeiam a realidade. São esses limites do pensamento liberal que vão ser enfrentados pelas correntes anarquistas.

Destacaremos o pensamento de Proudhon que, segundo Passetti e Resende (1986: 13) “foi o primeiro a utilizar o termo anarquismo no sentido de consolidação da liberdade e da igualdade a partir da dissolução dos governos”. Em Proudhon, a teoria do sistema federativo é inteiramente nova, e sua novidade reside no modo de pensar a política levando ao limite a radicalidade do princípio da liberdade em detrimento da autoridade. Rompendo com uma análise de validação moral desses princípios, Proudhon busca situá-los nos governos de fato.

Monarquia e democracia, de fato, não se encontram em sua pureza. Nenhum governo democrático dispensou o uso do arbítrio na aplicação das leis para a resolução dos litígios, tampouco as monarquias deixaram de recorrer a formas de liberdade como a separação de poderes e a partilha da soberania para coibir o poder. Nesse sentido afirma Proudhon (1996: 52), “nenhum democrata se pode afirmar puro de todo o monarquismo, nenhum adepto da monarquia gabar-se de ser livre de todo o republicanismo”.

Historicamente, após a Revolução Francesa, não se pode isentar a plebe, que mais necessidade tem da liberdade, da responsabilidade pelos governos despóticos, enquanto os privilegiados instituem governos liberais. O despotismo não constitui mero ato de força dos governantes, mas de uma vontade dos dominados. A crítica de Proudhon se dirige contra a opinião de fazer da comunidade indivisível do povo virtude e poder. O horror às divisões, às cisões, às minorias, o sonho da totalidade unitária – nação, povo, soberano, Estado – alimentam os sistemas de centralização, sejam imperialistas, absolutistas ou comunistas.

As classes privilegiadas utilizam os sistemas liberais em seu proveito enquanto as massas descrentes ou ignorantes de formas de legalidade depositam sua confiança em homens providenciais. Instabilidade e uma seqüência de revoluções marcaram a história européia do século XIX. Os chefes de Estado não ignoravam a fragilidade e a pouca durabilidade de seu poder. Segundo afirmação de Proudhon (*op. cit.*: 61), “até a chegada da ciência, é a fé das massas que mantém os governos”.

O federalismo para Proudhon vem interceptar o circuito perverso entre governos liberais para benefício dos privilegiados e despotismos. “A federação salva o povo”, diz Proudhon (*op. cit.*: 85), dividindo-o, libertando-o da tirania dos seus próprios membros. Proudhon enuncia a federação descentralizada na forma de um contrato do tipo comutativo, em que os contratantes se comprometem reciprocamente, de forma igualitária, conservando a liberdade, sua soberania e iniciativa, exceto no que é relativo ao objeto do contrato.

O contrato federativo, para Proudhon, não é uma ficção jurídica, trata-se, contudo, de um contrato proposto, discutido, adotado e modificado segundo a vontade de seus contratantes. A essência desse contrato é a de não cercear as liberdades individuais, comunais ou provinciais, pois “os indivíduos, comunas, províncias que contratam se obrigam cumulativamente uns em relação aos outros, mas reservam para si mais direitos, liberdade, autoridade e propriedade, do que abandonaram” (Proudhon, *op. cit.*: 66).

Federação e autonomia são termos que não se separam. Os direitos dos indivíduos não se sacrificam em relação à comuna, que não se confunde com comunidade. Assim como as prerrogativas federais nunca excedem a autoridade comunal ou provincial e, tampouco, existe supremacia de uma comuna sobre outra; o sistema federativo exclui a hierarquia e a centralização, não só administrativa como também a governamental. Eis a distinção fundamental entre a federação liberal e a anarquista.

Dispensando qualquer autoridade central, seja legislativa, administrativa, executiva ou militar, a federação quebra os aparelhos de Estado, a burocracia e o Exército, e garante a diversidade das formas de organização, assegura a discussão e a execução da gestão pública diretamente pelos cidadãos em sua localidade. Dispensa-se um órgão central responsável pela execução das funções públicas de interesse coletivo. Desse modo, os cidadãos não se envolvem com a vida pública apenas para formular as agendas e depois entregá-las à execução pelos órgãos administrativos, ficando, assim, bloqueada a formação de um poder burocrático. Contra todo unitarismo, monárquico ou republicano, nada deve ficar na indivisão do âmbito federal ao local.

Todavia, para que o princípio da liberdade prevaleça sobre o da autoridade, faz-se necessário eximir-se de qualquer autoridade central na consecução de leis de caráter universal e geral. Eis a solução radical de Proudhon para um problema da liberdade liberal, que não dispensa a sanção da lei. Dada às diversidades de uma realidade plural, quando mais universal e geral forem às leis, maior o seu potencial de coerção às iniciativas e liberdades individuais e das minorias.

Contra toda transcendência de valores universais ou bem comum expresso nas leis, é preciso fazer valer as singularidades. A exigência de uma autoridade central, mesmo considerando os limites para impedir os seus excessos, inscreve-se em uma vontade de unidade e verdade traduzíveis em valores transcendentais. Trata-se de ocultar as diferenças ao identificar o não-idêntico à universalidade da lei. O pluralismo, nesse caso, é sempre a variação de um núcleo comum unitário. Em uma nova perspectiva política, as condutas humanas não são avaliadas a partir de referências universais, mas em suas singularidades. Liberdade e singularidade são termos que não se excluem.

Por fim, resta derrubar o mito da segurança dos grandes Estados contra as agressões externas. A história confirma a natureza expansionista do Estado. O sistema federativo é forte para a defesa e fraco para a conquista, demonstra Proudhon. Isso porque uma confederação de Estados federados impede a ambição de um só, garantindo a proteção de seus membros ou dos vizinhos não confederados (Proudhon, *op. cit.*: 78). Uma diversidade de confederações seria, para o autor, o prenúncio da descentralização e da paz pelo desarmamento geral. Porém não se pode admitir, em uma confederação, Estados que mantêm privilégios ou regimes de escravidão.

Da perspectiva da liberdade, o federalismo inscreve-se em uma dupla invenção política, como um ordenamento que obstaculiza a emergência de um poder unitário e

como liberação das forças individuais e coletivas para a criação e reinvenção contínua da política a partir de experiências diferentes e singulares.

Historicamente, os conselhos, também, emergiram como um novo espaço político de engajamento dos cidadãos nas atividades de expressão, discussão e decisão das questões de caráter político. Sua primeira aparição histórica deu-se logo após a revolução Francesa, com a multiplicação de espaços públicos para o exercício da liberdade política. As 48 seções da Comuna de Paris, embora tenham inicialmente sido organizadas para a eleição de delegados para a Assembléia Nacional, logo assumiram um caráter autônomo de atividade política. Não objetivaram constituir nenhuma ordem política fundada em uma autoridade central, assumindo desde o início, mesmo sem nomear, o princípio federativo (Arendt, 1988).

Com a chegada dos jacobinos ao poder, em 1793, a experiência de autogoverno autônomo e federalizada é esmagada em nome do princípio unitário de todo o povo francês, centralizado no Estado-nação. Esse fato nos conduz a um primeiro problema, o da possibilidade de articulação entre estruturas rígidas de poder burocratizado e centralizado, o Estado, com formas de poder autônomo e descentralizadas.

Os conselhos, como espaço público autônomo de ação política, tiveram outras aparições na história desses últimos dois séculos: a Comuna de Paris (1871), os soviets, na Rússia (1905-1917), Alemanha (1918-1919), Hungria (1956), Revolução Espanhola (1936), entre os operários em Turim, na Itália (1919-1920). A descontinuidade e o experimentalismo – experimentar é criar – marcaram essas experiências. Houve um destino comum, o esmagamento pelo poder estatal instituído.

Dentre as características dos conselhos, observáveis historicamente, destaca-se a de ser órgãos de ação política e não correia de transmissão das decisões tomadas em instâncias centralizadas de poder. Os conselhos não se organizavam para legitimar uma autoridade central e, tampouco, para formular agendas ou estratégias a serem executadas pelas burocracias governamentais, constituíam, outrossim, espaço público de ação e discussão. O que os conselhos almejavam era a criação de um novo espaço público em que a liberdade podia se efetivar através da participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos. Diferentemente dos partidos, os conselhos congregavam membros de diversos partidos ou pessoas que não possuíam filiação partidária.

Para Arendt (1988), entre o sistema de partidos e o sistema de conselhos, existiu um conflito que exprimia diferenças substantivas. Eram formas de governo distintas, que se originavam na mesma época e expressavam diferentes caminhos para a revolução. Os conselhos lançavam as bases de uma República que garantia espaço para intervenção direta dos cidadãos nos negócios públicos. Os conselhos se moviam pelo princípio federativo de ligas e alianças entre unidades independentes. Os partidos, ao contrário, materializavam o princípio representativo e centralista com base no Estado-nação.

Conselhos e federalismo são formas que permitem a liberdade de iniciativa e inovação criadora, porque garantem o exercício da democracia direta. Não existem representantes, mas delegados com mandatos revogáveis. Com o federalismo, preserva-se a autonomia das decisões locais, bem como a multiplicidade e suas diferenças. A democracia, nesse caso, deixa de ser a afirmação de princípios universais e abstratos, como o império da lei, os direitos do homem e a igualdade dos cidadãos, para se concretizar em ações que resultem da liberdade de discussão de regras partilháveis, respeitando as singularidades.

Assim posto, os efeitos da forma federativa e de conselhos eram maximizar as liberdades individual e política. O discurso da centralização se apóia na segurança e na competência técnica, duas idéias incompatíveis com a liberdade.

### **9.3. Federalismo e Descentralização no Brasil**

No Brasil as discussões sobre o federalismo constituíram-se como um problema formalizado na dicotomia centralização/descentralização. Reaparece como objeto de pesquisas e tema recorrente do debate político nos anos de 1990, formulado como um problema de ordem institucional vinculado à questão da governabilidade. Muito diferente das colocações abordadas anteriormente, em que o problema central para Tocqueville situava-se na perspectiva da cidadania e na realização dos valores da liberdade e da igualdade. O federalismo para Proudhon carrega uma dupla potencialidade: obstruir a formação de um poder unitário e permitir a multiplicação e a diversidade dos experimentos políticos. Em nenhum desses autores, em que pesem a sua enorme diferença, como visto, o problema se resume à dicotomia centralização/descentralização, ou abordado na perspectiva dos governantes na busca da governabilidade.

Os temas da centralização/descentralização e federalismo estão presentes desde longa data na política brasileira. O debate dessas questões fica claro ao se considerar a primeira e a mais recente Constituição do Brasil.

A primeira delas, a Constituição Outorgada (1824), impõe a centralização, contra a vontade federalista de muitos participantes da Assembléia Constituinte. Expressa bem essa situação o embate entre D. Pedro I, defensor do poder moderador e Frei Caneca, federalista e defensor da autonomia local. A mais recente Constituição brasileira (1988) elege o federalismo como mecanismo das novas articulações políticas.

O corte temporal que realizaremos visa analisar o significado do federalismo brasileiro, que tem início com a Constituição de 1988 e deve também considerar dois eixos: a descentralização das políticas públicas, priorizando o estudo dos Conselhos Municipais e a apresentação da pesquisa sobre governança urbana na Região Metropolitana de São Paulo.

## 9.4. Federalismo no Brasil

O federalismo brasileiro nasceu de um Estado centralizador e unitário para um modelo descentralizador de poder. Na avaliação de Dalmo Dallari, o federalismo brasileiro já partiu.

*(...) da existência de uma unidade com poder centralizado e se distribuiu o poder político entre várias unidades, sem eliminar o poder central. Cada uma dessas unidades, que era apenas uma subdivisão administrativa chamada Província, recebeu uma parcela de poder político e a afirmação formal de sua individualidade, passando a denominar-se estado. [Aqui, portanto] o movimento foi descentralizador. (Apud ABRUCIO e COSTA, 1998: 52).*

Para Celina Sousa, o federalismo implica cooperações política e financeira entre o governo federal e as demais esferas da federação. Como ideologia política, o federalismo significa um conjunto de valores, atitudes, crenças e interesses que se articulam no sentido de fazer com que as ações sejam apoiadas em propósitos e compromissos; também compreende as praticidades dos arranjos territoriais e governamentais.

No caso brasileiro “a razão de ser do federalismo sempre foi, e continua sendo, uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais” (Souza, 1996: 104).

Nessa perspectiva, “a descentralização promove novos conflitos entre diferentes grupos sociais e afeta a distribuição de poder político e de bens a diferentes grupos da sociedade local” (Souza, *op. cit.*: 106). Também ajuda “o entendimento sobre a estrutura do poder local e da cota de poder à disposição de cada esfera de governo” (idem: 105).

Atualmente, as próprias relações intergovernamentais possuem um

*caráter difuso, gerador de uma fragmentação de poder, em que os políticos locais, principalmente os das capitais, e os políticos estaduais têm espaço de manobra próprio e são parcialmente responsáveis pela capacidade de governar do governo federal. (Idem, p. 106).*

Já Abrucio e Costa, no trabalho *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*, analisam a relação entre federalismo e reforma do Estado privilegiando o ângulo político. Os autores partem da concepção de que federalismo significa “O sucesso do sistema federativo não é medido em termos de eliminação dos conflitos sociais, mas em sua capacidade de regular e administrar estes mesmos conflitos” (Gagnon, apud Abrucio e Costa, 1998: 19).

Segundo os autores:

Sob esta perspectiva, o problema básico da questão federativa é encontrar o desenho institucional adequado à resolução dos conflitos entre os níveis de governo, sem destruir a autonomia de cada ente e a conflituosidade inerente aos pactos federativos. (ABRUCIO e COSTA, 1998: 19)

Portanto, o processo de descentralização política e fiscal da federação brasileira emerge nos primeiros governos estaduais eleitos democraticamente na década de 1980. Esses governos reivindicavam o fim da centralização fiscal na União e da tutela federal sobre a gestão das políticas sociais.

O federalismo, associado à descentralização, é produto desse período, da crise fiscal do Estado brasileiro e também do fortalecimento do movimento municipalista, que tinha como uma das bandeiras de luta a presença maior dos municípios como esfera de poder político.

## 9.5. Descentralização no Brasil

É importante recuperar o papel da Frente Municipalista Nacional como uma das forças políticas que se empenharam na luta a favor da descentralização. Essa Frente, criada em 1983, foi estruturada de forma federativa, ou seja, em cada estado havia coordenações e diretorias. Foi objetivo da Frente estender essa organização a todos os municípios.

A Frente lutou por municípios fortes e autônomos, para constituir, assim, a base de uma nação soberana, livre e desenvolvida em termos econômicos. Nesse sentido, pretendeu instaurar no país um município mais forte financeira e administrativamente, proporcionando

um uso mais eficaz da máquina administrativa em relação às obras públicas e aos serviços prestados à população, dando-lhes uma assistência maior.

A luta da Frente também visou obter a autonomia para que os municípios decretassem as suas próprias leis orgânicas diferenciadas, promovendo, conseqüentemente, uma desconcentração do poder.

O movimento municipalista também objetivou restabelecer o poder de legislar, inclusive e principalmente sobre matérias financeiras, dos Congressos, das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais. Pretendeu-se fortalecer a Câmara Municipal como órgão representativo capaz de legislar sobre matérias que dissessem respeito aos municípios, pois, até aquele momento, as Câmaras se viam compelidas a somente homologar decisões do Executivo.

Uma outra proposta da Frente foi promover uma descentralização nos municípios, no sentido de regionalizar a administração das grandes cidades, diferentemente das cidades médias e pequenas. Essa descentralização, conjugada à democratização, possibilitaria uma maior participação da população na gestão pública.

A partir da ótica da descentralização, deveriam ser reformuladas e fortalecidas as instituições políticas. Os partidos políticos, a partir dessa proposta, também sofreriam reformulações, no sentido de abranger a participação popular.

A participação começa pelo município, pois “é de fato a entidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública” (Martins, 1986: 16).

Portanto questões como planejamento urbano, serviços de saúde, ciência, tecnologia, ensino de 1º grau, programa de abastecimento, atendimento ao menor, segurança pública, habitação, deveriam ser coordenados pelo município, como entidade jurídica, política, administrativa e economicamente autônoma.

Para que essas propostas se efetivassem, seria necessário que ocorressem desconcentração do poder, descentralização das decisões e realizações; democratização da sociedade e participação da população nas decisões.

Essas propostas foram encaminhadas ao Congresso Nacional Constituinte e muitas delas assimiladas ao texto constitucional. A Constituição de 1988 afirma, como princípio orientador, que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos

ou diretamente, nos termos da Constituição” (art. 1º, Parágrafo Único). Ela é caracterizada por ampliar a participação e o controle pelos cidadãos do exercício do poder político. Foram criados mecanismos para possibilitar a participação dos cidadãos, seja através de plebiscito, referendo e iniciativa popular legislativa.

Com relação à Lei Orgânica do Município, ocorreram significativos avanços, principalmente em relação a três aspectos: descentralização, fortalecimento do Legislativo e aumento da participação popular.

A descentralização é importante, pois possibilita um controle maior da população sobre o poder Executivo municipal, como também facilita uma fiscalização mais rigorosa na atuação do poder Legislativo. O município é o local adequado para a implantação da descentralização, pois é o poder mais próximo e presente na vida dos cidadãos.

A descentralização decorreu também da crise fiscal do Estado ou da perda acentuada de governabilidade, o que levou o governo federal a desfazer-se de parte de seus encargos, transferindo-os aos estados e municípios, na tentativa de incorporar setores à margem do poder estatal com a promessa de descentralização.

A descentralização no Brasil veio com a redemocratização, em meio ao aprofundamento da crise econômica. A redemocratização ocorreu primeiro nos governos subnacionais, com a eleição para governadores e prefeitos no início dos anos 1980, e somente em 1989 chegou ao núcleo central do Estado, com a eleição direta para presidente da República.

Portanto, a descentralização no Brasil é produto de um Estado em crise, associada a vontades democratizantes. Daí a necessidade de se estabelecer um novo pacto federativo, pois novos atores (prefeitos, governadores e movimentos sociais) surgem e foi necessário estabelecer um novo arranjo das estruturas políticas.

Com a Constituição de 1988, os municípios brasileiros foram, do ponto de vista tributário, os maiores beneficiários da descentralização, pois agora eles *“possuem uma margem relativa de liberdade para determinar a alocação de seus recursos próprios e para financiar e administrar seus recursos”* (SOUZA, *op. cit.*: 106).

Os municípios, mesmo ganhando mais recursos a partir das alterações tributárias realizadas na Constituição de 1988, não partiram de um mesmo patamar para assumir os

encargos que antes eram da responsabilidade da União ou dos estados. Apesar da criação do Fundo de Participação de estados e municípios (FPM), que viabiliza recursos para os municípios, o governo federal deveria assumir de fato a coordenação desse processo para amenizar as desigualdades no processo de descentralização.

## 9.6. Conselhos Municipais na Região Metropolitana de São Paulo

Para compreendermos o processo de institucionalização dos conselhos municipais, faz-se necessário recuperar as propostas que surgiram no momento de elaboração da Constituição de 1988. Naquele período, já se faziam presentes na sociedade brasileira vários movimentos sociais que pressionavam os congressistas a introduzirem na Constituição emendas que possibilitassem a incorporação de uma democracia participativa e direta, visto que a democracia representativa estava sendo questionada e criticada, por ser limitada em termos de ampliação de participação popular.

Os Conselhos Municipais, surgidos naquela conjuntura política, caracterizam-se por serem canais institucionais de participação da sociedade; temáticos, ou seja, ligados a políticas sociais específicas; terem um caráter semi-representativo, com mandatos sociais não remunerados; são deliberativos, abrangentes e permanentes; e possuem uma composição paritária entre governo e sociedade; além de possuírem, em princípio, autonomia ou semi-autonomia em relação ao governo.

### 9.6.1. Análise dos Dados

Selecionamos para esta análise preliminar a comparação entre os Conselhos de Saúde e Educação de Santo André e de São Paulo<sup>3</sup>. Esses dois municípios se diferenciam na sua história política de gestão municipal. Santo André, governado por Celso Daniel, do Partido dos Trabalhadores (PT), em sua segunda gestão, e São Paulo, governado por Celso Pitta, do Partido Trabalhista Nacional (PTN - ex-PPB), herdeiro de Paulo Maluf.

As histórias desses conselhos se diferenciam pelo grau de envolvimento com os movimentos populares. Os movimentos populares de saúde, os órgãos de classe, os sindicatos de trabalhadores da saúde em São Paulo tiveram uma importante presença no cenário político local e também nacional, pela democratização da saúde e participação nas

3 As entrevistas em São Paulo foram realizadas em 2000 e, em Santo André, em 2001.

decisões sobre políticas de saúde e orçamento público. Os Conselhos de Saúde, apesar de legalizados pela Constituição de 1988, diferem dos outros conselhos pelo seu histórico de lutas e organização anterior. Apesar de sua característica tripartite – prestadores de serviço, usuários e governo –, os movimentos populares possuem uma presença marcante na composição do Conselho.

É importante destacar que as decisões do Conselho de Saúde têm um alcance político significativo, no que se refere ao orçamento público destinado à saúde. Cabe ao Conselho aprovar o orçamento e a partilha dos recursos públicos na área da saúde. Isso leva, como consequência, a um maior conflito de poder no interior do Conselho, com a disputa entre distintos interesses políticos. A intervenção no destino das verbas públicas permite, efetivamente, o confronto de divergentes projetos políticos.

Os Conselhos de Educação já existiam de diversas formas desde os anos 1960, embora de caráter consultivo. Nos anos 1990, os Conselhos passam a ter caráter deliberativo, conforme determinação da lei, seus integrantes são, na sua maioria, profissionais da educação, além de empresários prestadores de serviço. Essa composição faz com que o caráter técnico do conselho se sobressaia em relação ao seu caráter político.

Diferentemente do Conselho de Saúde, não é atribuição do Conselho de Educação decidir sobre a dotação e aprovação do orçamento. Esse Conselho se limita à discussão de diretrizes e políticas educacionais. Talvez seja essa a causa do reduzido conflito de interesses no interior do Conselho, conforme observamos em relação ao Conselho de Educação em São Paulo.

A análise dos dados a seguir tem como objetivo tão somente traçar o perfil dos conselheiros representantes da sociedade civil e do governo no momento em que a pesquisa foi realizada (2001-2002).

**TABELA 9.1 – Dados Gerais (%)**

	Educação SP (Sociedade civil/governo)	Saúde SP (Sociedade civil/governo)	Educação S. A. (Sociedade civil/governo)	Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)
Número de conselheiros entrevistados	8	22	10	17
Escolaridade	Educação SP (Sociedade civil/governo)	Saúde SP (Sociedade civil/governo)	Educação S. A. (Sociedade civil/governo)	Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)
1º grau incompleto				
1º grau completo		13,6%		5,9%
2º grau incompleto		4,5%		
2º grau completo		27,3%		11,8%
3º grau incompleto		9,1%		23,5%
3º grau completo	37,5%	18,2%	50%	47,1%
Pós-graduação	62,5%	27,3%	40%	11,8%
Renda	Educação SP (Sociedade civil/governo)	Saúde SP (Sociedade civil/governo)	Educação S. A. (Sociedade civil/governo)	Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)
Sem renda		18,2%		5,9%
Até 2 s.m.		4,5%		
Até 3 s. m.		4,5%		5,9%
Até 5s.m.		18,2%		77,6%
Até 8 s. m.		4,5%		5,9%
Até 10 s. m		9,1%		23,5%
Até 15 s. m		9,1%	20%	5,9%
Até 20s.m.		9,1%	40%	17,6%
Mais de 20 s.m.	100%	22, 7%	40%	17,6%
Idade	Educação SP (Sociedade civil/governo)	Saúde SP (Sociedade civil/governo)	Educação S. A. (Sociedade civil/governo)	Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)
Menos de 30 anos	0	45%	0	0
De 30 a 49 anos	37,5%	41,2% <sup>o</sup>	30%	64,6%
De 50 a 59 anos	12,5%	36,3%	50%	17,7%
Mais de 60 anos	50%	18%	20%	17,7%

Fonte: “Governança Urbana e Conselhos Municipais na Região Metropolitana de São Paulo” – 2000/01

Na Educação, tanto de São Paulo quanto de Santo André, os conselheiros, na sua totalidade, têm 3º grau completo e Pós-Graduação, respectivamente, em São Paulo 37,5% e 62,5% e em Santo André 50% e 40%. Com relação à faixa de renda na Educação em São Paulo, em 100% é de mais de 20 salários mínimos e em Santo André a concentração se dá nas faixas de 15, 20 e mais de 20 salários mínimos. Nos Conselhos de Saúde há um maior equilíbrio na distribuição dos conselheiros pelo grau de escolaridade. No entanto,

merece destaque que 47,1% dos conselheiros da Saúde de Santo André possuem 3º grau completo. O nível de renda dos conselheiros de Saúde de São Paulo e de Santo André se distribui nas diferentes faixas. Com relação à idade dos conselheiros, há uma predominância nas faixas de 30 a 49 anos. Porém, entre os conselheiros de Educação de São Paulo e Santo André as faixas de maior concentração são de mais de 60 anos e 50 a 59 anos, respectivamente.

Para este artigo, trataremos – conforme as Tabelas 9.2, 9.3 e 9.4 –, de três blocos de questões: 1) Representação dos Conselheiros; 2) Funcionamentos dos Conselhos e sua relação com a Gestão Municipal; 3) Perfil político dos Conselheiros.

Para melhor análise e visualização das forças políticas representadas no Conselho, separamos os dados em dois grandes blocos: representantes do governo e da sociedade civil, mesmo considerando a pluralidade de interesses da sociedade civil. Essa divisão bipartide possui uma importância qualitativa, na medida em que inova os mecanismos de tomada de decisão pública, rompendo o monopólio do governo e incorporando a sociedade civil. Não podemos fazer inferências gerais acerca dos itens selecionados a partir dos dados obtidos, porque eles registram a opinião dos conselheiros entrevistados.

### **9.6.2. Representação dos Conselhos Municipais de São Paulo e Santo André**

No primeiro bloco de questões (Tabela 9.2), que se refere à representação dos conselheiros, selecionamos os critérios de escolha das entidades que compõem o Conselho e de escolha do representante, o tempo de participação na entidade que representa, se exerce algum cargo de direção e os canais para avaliar a sua atuação no Conselho.

Na escolha das entidades que compõem o Conselho, no Conselho de Educação de São Paulo, 80% dos representantes da sociedade civil responderam que sua entidade foi escolhida pelo prefeito ou secretário municipal. E os representantes do governo, como não poderia ser diferente, responderam que sua participação se deve à escolha do prefeito ou secretário municipal.

**TABELA 9.2 – Representação dos Conselheiros (%)**

Como foi escolhida a entidade	Educação SP (Sociedade civil/governo)		Saúde SP (Sociedade civil/governo)		Educação S. A. (Sociedade civil/governo)		Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)	
Em negociação entre sua entidade e o poder público municipal			5					
Em fórum específico ou Conferência Municipal			85		33,3		90,9	
Pelo prefeito ou secretário municipal	80	100	-	50	16,7	50		100
Outro	20		10	50	50	50	9,1	
Forma de escolha dos representantes	Educação SP (Sociedade civil/governo)		Saúde SP (Sociedade civil/governo)		Educação S. A. (Sociedade civil/governo)		Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)	
Em reunião da direção ou pelo presidente da entidade			15		16,7	25	18,2	
Pelo presidente da sua entidade	20		15			50		
Em assembleia da sua entidade	40		30		66,7		18,2	16,7
Em fórum do setor social ou Conferência Municipal			30				63,6	
Pelo prefeito ou secretário municipal	20	100		50				66,7
Outros	20		10	50	16,7	25		16,7
Tempo de participação na entidade	Educação SP (Sociedade civil/governo)		Saúde SP (Sociedade civil/governo)		Educação S. A. (Sociedade civil/governo)		Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)	
Não respondeu				50				16,7
Menos de 1 ano								50
De 1 a 3 anos		33,3	5		33,3	50	45,5	33,3
De 3 a 5 anos	20	33,3	15				27,3	
Mais de 5 anos	80	33,3	80	50	66,7	50	27,3	
Não respondeu								
Exerce cargo de direção	Educação SP (Sociedade civil/governo)		Saúde SP (Sociedade civil/governo)		Educação S. A. (Sociedade civil/governo)		Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)	
Não respondeu				50			9,1	33,3
Sim	60	66,7	55	50	33,3	25	36,4	16,7
Não	40	33,3	45		65,7	75	54,5	50
Canais para avaliar atuação do conselheiro	Educação SP (Sociedade civil/governo)		Saúde SP (Sociedade civil/governo)		Educação S. A. (Sociedade civil/governo)		Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)	
Reuniões da direção ou secretária			12		12,5	40	9,1	50
Reuniões / plenárias periódicas com membros da entidade	40		36		50	40	18,2	16,7
Reuniões / plenárias do Fórum do setor social que participa			32		25		63,6	
Outros		50	16	100	12,5	20		16,7
Nenhum	60	50	4				9,1	16,7

Fonte: "Governança Urbana e Conselhos Municipais na Região Metropolitana de São Paulo" – 2000/01.

Já no Conselho de Santo André, apenas 16,7% das entidades são escolhidas pelo prefeito ou secretário municipal, 33,3% em fórum específico ou conferência municipal e 50% noutra forma de escolha não especificada. No caso dos representantes do governo, houve um equilíbrio entre a escolha pelo prefeito ou secretário (50%) e escolha não especificada (50%).

Na escolha dos representantes da entidade do segmento da sociedade civil, o Conselho Municipal de Educação de São Paulo, 40% foram escolhidos em assembléia de sua entidade e 20%, respectivamente, foram escolhidos pelo presidente de sua entidade ou prefeito ou secretário. Em Santo André, destaca-se que 66,7% dos representantes da sociedade civil foram escolhidos em assembléia de sua entidade e apenas 16,7%, em reunião de sua entidade. No caso dos representantes do governo, há uma distribuição entre 50% pelo prefeito ou secretário e 25% em reunião da direção de sua entidade e outros, não especificados. Isso contrasta com as respostas dos representantes do governo de São Paulo, segundo as quais 100% foram escolhidos pelo prefeito ou secretário.

Dos conselheiros da sociedade civil entrevistados, 80% participam a mais de 5 anos da entidade que representam e do governo; houve um equilíbrio de 33,3%, referente de 1 a 3 anos, de 3 a 5 anos e mais de 5 anos. Em Santo André, dos representantes da sociedade civil, 66,7% participam há mais de 5 anos e 33,3% participam de 1 a 3 anos. Os representantes do governo distribuem-se igualmente de 1 a 3 anos (50%) e mais de 5 anos (50%).

Os conselheiros que exercem cargo de direção em suas entidades compõem a maioria, tanto na sociedade civil (60%), quanto no governo (66,7%). Em Santo André, 66,7% dos entrevistados da sociedade civil e 75% do governo não ocupam cargos de direção.

Com relação à avaliação da atuação dos conselheiros, 60% dos representantes da sociedade civil de São Paulo responderam que não são avaliados e 40% são avaliados em reuniões ou plenárias periódicas com membros de sua entidade. Dos representantes do governo, 50% são avaliados e 50% não. Em Santo André, 50% dos entrevistados da sociedade civil são avaliados em reuniões periódicas com membros de sua entidade e 25% em reuniões ou plenárias do fórum do setor social e apenas 12% em reuniões da direção da entidade. Com relação aos representantes do governo, há um equilíbrio de 40%, respectivamente, para a avaliação realizada em reuniões da direção ou secretaria e reuniões ou plenárias com membros da entidade.

### 9.6.3. Conselhos Municipais de Saúde em São Paulo e Santo André

Predomina, na opinião dos representantes da sociedade civil, na escolha das entidades que compõem, tanto os Conselhos de Saúde de São Paulo (85%), quanto o de Santo André (90,9%), a utilização de fórum ou Conferência Municipal. Dos dois entrevistados do governo, em São Paulo, um foi escolhido pelo Secretário Municipal (50%) e o outro (50%), por mecanismo não especificado<sup>4</sup>. Em Santo André, 100% dos entrevistados do governo foram escolhidos pelo prefeito ou secretário municipal.

Os representantes das entidades da sociedade civil, em São Paulo, foram escolhidos, segundo a maioria dos entrevistados, em assembléia de sua entidade (30%) e em fórum do setor social ou Conferência Municipal (30%). Em Santo André (63,6%) foram selecionados por esse último mecanismo. Em São Paulo, os representantes do governo entrevistados foram escolhidos pelo prefeito ou secretário municipal (50%) e, em Santo André, por esse mesmo mecanismo (66,7%).

Os representantes da sociedade civil (80%) e do governo (50%) entrevistados em São Paulo participam da entidade há mais de 5 anos. Em Santo André, a maioria dos entrevistados, tanto da sociedade civil quanto do governo, tem um tempo menor de participação na entidade que representa: 45,5% da sociedade civil, de 1 a 3 anos, e 50% do governo, menos de 1 ano.

Em São Paulo, dos entrevistados da sociedade civil, 55% ocupam cargo de direção em suas entidades. Em Santo André ocorre o inverso, pois 54% não ocupam cargos de direção. Dos dois entrevistados do governo, em São Paulo, apenas 1 respondeu que sim, e o outro não respondeu. Em Santo André, dos entrevistados do governo, 50% ocupam cargo de direção.

Destaca-se nos dados expostos, quando comparamos os Conselhos de Saúde de São Paulo e Santo André, que, na escolha das entidades da sociedade civil que compõem esses Conselhos, 85% e 90,9% respectivamente, foram selecionadas em fórum específico ou conferência municipal. Esse é um dado significativo, que singulariza os Conselhos de Saúde que, diferentemente dos Conselhos de Educação, acumulam uma longa história

---

4 No Conselho Municipal de Saúde de São Paulo foram entrevistados somente dois representantes do governo, portanto, as respostas estão distribuídas entre 50% para cada resposta ou 100%. Devido à essa ponderação, somente levaremos em conta as repostas consensuais desses conselheiros.

de lutas populares e participação política anterior à legalização da Constituição de 1988 e às Leis Orgânicas Municipais.

Outro dado a se destacar refere-se ao tempo de participação dos entrevistados da sociedade civil nas entidades que representam. Em São Paulo, tanto na Saúde quanto na Educação, esse tempo é superior a 5 anos (80%) e, em Santo André, na Educação (67,7%). Já na Saúde de Santo André, o tempo de participação de maior destaque (45,5%) é de 1 a 3 anos.

Na avaliação da atuação dos conselheiros entrevistados, comparando os conselhos de Saúde e Educação de São Paulo e os de Santo André, chama a atenção o dado que 63,6% dos representantes da sociedade civil no Conselho de Saúde de Santo André são avaliados em plenárias do fórum do setor social de que participa.

#### **9.6.4. Conselhos Municipais de Educação em São Paulo e Santo André**

Entre os membros da sociedade civil de São Paulo, 60% responderam que só o presidente ou o secretário do Conselho propõe a pauta de discussão das reuniões ordinárias, enquanto os do governo (66,7%) responderam que existem outros mecanismos para se propor à pauta, porém sem especificar. Dos entrevistados de Santo André, 100% da sociedade civil e 75% do governo responderam que qualquer membro participante pode propor a pauta de discussão das reuniões.

No que diz respeito à aprovação das propostas pelo Conselho, 40% dos entrevistados da sociedade civil de São Paulo responderam que todas as proposições foram aprovadas por consenso e 40% afirmaram que houve posições divergentes e votações em menos da metade das proposições e apenas 20% responderam que todas as proposições foram aprovadas com posições divergentes. No setor do governo, houve um equilíbrio nas respostas, de 33,3%, distribuídas entre a primeira alternativa e a terceira, e 33,3% não souberam avaliar. Em Santo André, os entrevistados da sociedade civil se distribuíram pelas alternativas referentes às proposições aprovadas por consenso (33,3%) e por posições divergentes (33,3%) e as divergências em menos da metade das proposições (16,7%) e posições divergentes em mais da metade (16,7%). Os representantes do governo (75%), em Santo André, responderam apontando graus de divergência nas proposições discutidas e votadas e não houve uma resposta que apontasse posições consensuais.

**TABELA 9.3 – Funcionamento dos Conselhos e sua Relação com a Gestão Municipal**

Quem propõe apontar	Educação SP		Saúde SP		Educação S. A.		Saúde S. A.	
	(Sociedade civil/governo)		(Sociedade civil/governo)		(Sociedade civil/governo)		(Sociedade civil/governo)	
Não respondeu			5					
Secretário municipal ou secretário do Conselho			15				9,1	
Só o presidente ou secretário do Conselho		25	25	50	60	33,3	9,1	33,3
Qualquer membro	100	75	45	50	20		72,7	50
Comissão executiva								16,7
Outros			10		20	66,7	9,1	
Processo de aprovação de propostas nos últimos 12 meses	Educação SP		Saúde SP		Educação S. A.		Saúde S. A.	
	(Sociedade civil/governo)		(Sociedade civil/governo)		(Sociedade civil/governo)		(Sociedade civil/governo)	
Não respondeu			5					
Todas as proposições foram aprovadas por consenso	33,3		5		40	33,3		16,7
Houve posições divergentes e votações em menos da metade das proposições	16,7	25	20	50	40		18,2	33,3
Houve posições divergentes e votações em mais da metade das proposições	16,7	25	45	50			63,6	33,3
Todas as proposições foram aprovadas com posições divergentes e votações	33,3	25	20		20	33,3	18,2	16,7
Não é possível avaliar.		25	5			33,3		
Sobre que assunto é possível identificar divergências	Educação SP		Saúde SP		Educação S. A.		Saúde S. A.	
	(Sociedade civil/governo)		(Sociedade civil/governo)		(Sociedade civil/governo)		(Sociedade civil/governo)	
Organização e funcionamento dos Conselhos	12,5	20	31,4				11,8	15,4
Orçamento e utilização do fundo público	25	20	25,7				20,6	30,8
Realização de convênios			5,7				11,8	7,7
Formato de programas e políticas públicas	50	40	14,3		33,3		23,5	15,4
Padrão de qualidade dos serviços	12,5		5,7				20,6	15,4
Partidos políticos		20	5,7	50			8,8	7,7
Pessoais			2,9	50	33,3		2,9	7,7
Outro			8,6		33,3	100		
Grau de comprometimento do governo municipal	Educação SP		Saúde SP		Educação S. A.		Saúde S. A.	
	(Sociedade civil/governo)		(Sociedade civil/governo)		(Sociedade civil/governo)		(Sociedade civil/governo)	
Não respondeu		25	70					
Nenhum compromisso	16,7		15					
Pouco compromisso			40				36,4	
Médio compromisso	50		20	50	40		36,4	
Alto compromisso	33,3	75	3	50	60	100	27,3	83,3
Não sabe avaliar			10					16,7

**TABELA 9.3** – Funcionamento dos Conselhos e sua  
Relação com a Gestão Municipal (continuação)

<b>Acompanhamento pelo Conselho se suas deliberações são executadas pela Prefeitura</b>	<b>Educação SP (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Saúde SP (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Educação S. A. (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)</b>	
Não respondeu			10					
Sim	100	100	50	100	100	100	90,9	100
Não			40				9,1	
<b>Impacto do Conselho na gestão da Secretaria</b>	<b>Educação SP (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Saúde SP (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Educação S. A. (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)</b>	
Não respondeu			20					
As deliberações não têm tido influência			15	50				
As deliberações têm pouca influência	16,7	25	35				36,4	
As deliberações têm média influência	83,3	25	10	50	40	33,3	36,4	
As deliberações têm muita influência		25	10		60	66,7	27,3	83,3
Não sabe avaliar		25	10					16,7
<b>Secretaria Municipal fornece informações para tomada de decisão dos conselheiros</b>	<b>Educação SP (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Saúde SP (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Educação S. A. (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)</b>	
Não respondeu						33,3		16,7
Sim	83,3	75	55	50	80	33,3	72,7	83,3
Não	16,7	75	45	50	20	33,3	27,3	
<b>Principais bloqueios no funcionamento do Conselho</b>	<b>Educação SP (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Saúde SP (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Educação S. A. (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)</b>	
Falta de capacitação dos membros do Conselho	50	25	25				27,3	40
Não cumprimento das decisões pelo poder executivo			35	50			18,2	20
Falta de representatividade		25			20		18,2	
Falta de informação		50		50			9,1	20
Ausência de diálogo e negociação com representantes do poder executivo	16,7		15				18,2	
Ausência de diálogo e negociação entre os membros do Conselho			5					
Outros	16,7		20		40			
Nenhum (resposta única)	16,7				40	100	5,1	20
<b>Principais resultados do funcionamento do Conselho</b>	<b>Educação SP (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Saúde SP (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Educação S. A. (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)</b>	
Melhoria da qualidade de vida do município			15		40	33,3	9,1	40

**TABELA 9.3 – Funcionamento dos Conselhos e sua Relação com a Gestão Municipal (continuação)**

Democratização das informações			5,3	50	20	33,3	18,2	20
Democratização das decisões relativas à política municipal	33,3	75	21,1		20		36,4	
Controle social sobre as decisões da prefeitura		25	15,8	50				
Capacitação das entidades da sociedade para participarem das decisões sobre o município								
Capacitação dos membros do Conselho			5,3					
Alimento da representatividade das instituições sociais	16,7		5,3				18,2	20
Aumento do diálogo entre poder público e sociedade	50					33,3		20
Outros			5,3		20			
Nenhum (resposta única)			26,3				18,2	
<b>Opinião sobre a representatividade das entidades da sociedade civil</b>	<b>Educação SP (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Saúde SP (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Educação S. A. (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)</b>	
Não respondeu								16,7
As entidades não são representativas dos setores sociais existentes na cidade.	16,7							
As entidades são razoavelmente representativas dos setores sociais existentes na cidade.	66,7	75	55		80	66,7	81,8	50
As entidades são muito representativas dos setores sociais existentes na cidade	16,7	25	35	100	20	33,3	18,2	16,7
Não tem opinião formada/ não sabe opinar			5					16,7
<b>Opinião sobre o equilíbrio de forças no interior do Conselho</b>	<b>Educação SP (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Saúde SP (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Educação S. A. (Sociedade civil/governo)</b>		<b>Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)</b>	
Não respondeu			5					16,7
Há equilíbrio entre prefeitura, interesses privados e sociedade	83,3	100	35	100	80	66,7		33,3
Não há equilíbrio entre prefeitura, interesses privados e sociedade	16,7		40		20		72,7	50
Não tem opinião formada/ não sabe opinar			20			33,3	18,2	

Fonte: "Governança Urbana e Conselhos Municipais na Região Metropolitana de São Paulo", 2000/01.

Em São Paulo, os conselheiros da sociedade civil se distribuem igualmente em suas respostas (33,3%), priorizando três aspectos respectivamente – o formato e programas de políticas públicas, as divergências pessoais e outros sem especificação – enquanto 100% dos

do governo não especificaram os temas divergentes. Com relação aos temas que acirram as divergências entre os conselheiros de Santo André, destaca-se, entre as opiniões da sociedade civil, o formato de programas e políticas públicas (50%) e, entre as do governo, 40% manifestaram essa mesma posição.

Avaliando o grau de comprometimento do governo municipal com as decisões tomadas pelo Conselho em São Paulo, as opiniões dos integrantes da sociedade civil somam 100% no alto (60%) e médio (40%) compromisso. Os representantes do governo apontaram um alto compromisso do governo municipal (100%). Já em Santo André, 88,3% da sociedade civil avalia que o governo tem médio (50%) e alto (33,3%) compromissos, enquanto os membros do governo avaliaram um alto comprometimento do governo (75%).

Quanto ao acompanhamento dos conselheiros, se suas deliberações são executadas pela prefeitura, as respostas foram iguais, tanto do governo quanto da sociedade civil em São Paulo e Santo André, perfazendo 100%. Um dado que nos parece óbvio, tratando-se de opiniões de conselheiros, pois qual conselheiro assumiria descaso e desinteresse em acompanhar a implementação das decisões tomadas por ele mesmo?

A avaliação do impacto do funcionamento do Conselho na gestão da secretaria municipal não sofre variação significativa das opiniões da sociedade civil e do governo em São Paulo. Prevalece a avaliação de que as deliberações do conselho têm grande influência na gestão da secretaria municipal, em 60% da sociedade civil e 66,7% do governo. Em Santo André, 83,3% da sociedade civil avalia que as deliberações têm média influência, enquanto que as opiniões dos representantes do governo se dividem igualmente, 25% cada, entre pouca influência, média influência, muita influência e não sabe avaliar.

No caso das informações fornecidas pela secretaria municipal, os conselheiros da sociedade civil de São Paulo (80%) afirmaram que recebem informações. Os representantes do governo responderam, respectivamente, sim e não em 33,3%. Em Santo André, tanto os representantes da sociedade civil (83,3%) como do governo (75%) afirmaram em sua maioria serem informados pela secretaria.

A pergunta referente aos principais bloqueios para o funcionamento do conselho permitia três respostas em ordem decrescente de importância. Para efeito de análise, selecionamos a opção mais importante. A opinião dos conselheiros da sociedade civil de São Paulo prevalece sobre as alternativas outros não especificados (40%) e nenhum bloqueio (40%). Já os representantes do governo responderam, majoritariamente (100%),

que não existem bloqueios no funcionamento do conselho. Em Santo André prevaleceu a alternativa “falta de capacitação dos membros do conselho” (50% das opiniões da sociedade civil) e “falta de informação” (50% das opiniões do governo). Se a secretaria municipal fornece informações, em Santo André, na opinião dos representantes do governo e da sociedade civil, essa última resposta dada pelos representantes do governo parece contraditória, porém essa avaliação é referente à opinião do entrevistado em relação aos seus colegas de conselho. Embora a secretaria forneça informações regulares, na opinião desses entrevistados, os conselheiros não as aproveitam.

Na questão referente à avaliação dos principais resultados do conselho, também se priorizou a primeira escolha dos entrevistados. Em São Paulo, 40% dos conselheiros da sociedade civil apontaram para a “melhoria da qualidade de vida” e os de Santo André (50%) optaram pelo “aumento do diálogo entre o poder público e a sociedade” e 33,3% pela democratização das decisões relativas à política municipal. Os representantes do governo em Santo André destacaram (75%) a “democratização das decisões relativas à política municipal”, enquanto entre os representantes em São Paulo houve um equilíbrio de 33,3% em três alternativas, que envolvem qualidade de vida, democratização das informações e diálogo entre o poder público e a sociedade.

A opinião dos conselheiros sobre a representatividade das entidades da sociedade civil presente no Conselho, concentrou-se no caráter “razoavelmente representativo” dessas entidades: sociedade civil, São Paulo (80%) e Santo André (66,7%); governo, São Paulo (66,7%) e Santo André (75%).

A questão sobre se há “equilíbrio de forças no interior dos conselhos” obteve resposta afirmativa da maioria dos conselheiros: sociedade civil, São Paulo (80%) e Santo André (83,3%); Governo, São Paulo (66,7%) e Santo André (100%).

Na fala fora do roteiro da entrevista pudemos registrar que, no Conselho Municipal de Educação da cidade de São Paulo, os conselheiros afirmaram ser o conselho puramente técnico e sem conteúdo político, preponderando uma visão de que a política é perniciosa para o funcionamento dos conselhos e que o debate político não deve interferir nas suas decisões. Os integrantes do conselho se orgulhavam de exibir seus títulos acadêmicos como passaporte para a representação.

De acordo com as respostas dos representantes da sociedade civil, 45% em São Paulo e 72,7% em Santo André, qualquer membro pode propor a pauta. Já os representantes do governo, tanto de São Paulo quanto de Santo André, dividem-se nas opções de suas repostas entre “só o presidente” e “qualquer membro”. Nesse caso, trata-se de uma percepção distinta e oposta desses representantes do governo, o que não nos permite inferir o procedimento efetivo desta questão.

No processo de aprovação das propostas destacam-se nas repostas as “divergências e votações em mais da metade das proposições”, na opinião da sociedade civil – 45% em São Paulo e 63,6% em Santo André. Entre os representantes do governo, em ambos os conselhos, há o predomínio das divergências.

Sobre os temas divergentes no interior dos conselhos, merece um destaque no Conselho de Saúde de Santo André, cujos membros da sociedade civil entrevistados apontaram para o “orçamento e utilização do fundo público” (20,6%) e o “formato de programas de políticas públicas” (23,5%), enquanto os representantes do governo optaram pelo “orçamento e utilização do fundo público” (30,8%). Se compararmos com a Saúde de São Paulo, a primeira opção da sociedade civil foi a “organização e funcionamento dos conselhos” (31,4%), seguido pelo “orçamento e utilização do fundo público” (25,7%), os do governo se distribuíram entre partidos políticos e pessoais. No Conselho de Saúde de Santo André o conflito em torno da discussão do orçamento público é significativo, tendo em vista que esse conselho já acumula um longo período de funcionamento. Em São Paulo, o funcionamento dos conselhos como principal ponto de divergência entre a sociedade civil e de partidos políticos e pessoais entre o governo traduz uma conjuntura de recente reinstalação do Conselho, interrompida em decorrência dos oito anos de governo Maluf e Pitta.

Com relação ao grau de comprometimento do governo municipal, observa-se que os representantes da sociedade civil de Santo André se distribuíram entre “pouco compromisso” (36,4%), “médio” (36,4%) e “alto” (27,3%), os do governo optaram em sua maioria (83,3%) pelo “alto compromisso”. Em São Paulo, os representantes da sociedade civil avaliaram como “pouco” (40%) e “médio” (20%) compromisso do governo municipal, enquanto os do governo se distribuíam igualmente entre “médio” e “alto” compromisso.

O acompanhamento pelo Conselho se suas deliberações são executadas pela Prefeitura, predomina o sim como resposta majoritária, exceção dos representantes da

sociedade civil de São Paulo, que se dividiram entre “sim” (50%) e “não” (40%), o que denota o caráter excepcional desse Conselho, que estava se reinstalando.

O impacto do Conselho na gestão da secretaria em Santo André foi avaliado na opinião dos conselheiros da sociedade civil, como “pouca influência” (36,4%), “média influência” (36,4%) e “muita influência” (27,3%), os do governo, em sua maioria (83,3%), optaram pela “alta influência” desse Conselho. Em São Paulo, em razão da excepcionalidade desse Conselho, optaram pela pouca influência (35%).

Na avaliação dos conselheiros da sociedade civil de Santo André, a secretaria municipal fornece regularmente informações para tomada de decisões dos conselheiros (72,7%) e para os do governo (83,3%). Em São Paulo, as respostas se distribuíram igualmente entre o “sim” e o “não” entre os representantes do governo e da sociedade civil.

Os principais bloqueios apontados, em Santo André, pelos representantes da sociedade civil são a “falta de capacitação dos membros do conselho” (27,3%), o “não cumprimento das decisões pelo poder executivo” (18,2%), “falta de representatividade do Conselho” (18,2%) e “ausência de diálogo e negociação com o representante do poder executivo” (18,2%). Os representantes do governo apontaram para “falta de capacitação dos membros do conselho” (40%), “não cumprimento das decisões pelo poder executivo” (20%) e “falta de informação” (20%). Em São Paulo, 35% dos entrevistados da sociedade civil priorizaram a resposta do “não cumprimento das decisões pelo poder executivo”, enquanto 25% destacaram a “falta de capacitação dos membros do conselho”.

Os principais resultados do funcionamento do Conselho em Santo André para os representantes da sociedade civil foi a “democratização das decisões relativas à política municipal” (36,4%) e os do governo (40%) apontaram para a “melhoria da qualidade de vida do município”. Em São Paulo, as respostas variaram entre várias alternativas denotando a dificuldade de avaliação dos resultados do funcionamento do Conselho em razão de sua recente reinstalação.

Na opinião sobre a representatividade das entidades da sociedade civil no Conselho, os representantes da sociedade civil de São Paulo afirmaram ser “razoavelmente representativas” (55%) e “muito representativas” (35%), os do governo avaliaram em 100% a alta representatividade dos setores sociais existentes na cidade presentes no Conselho.

Na opinião dos conselheiros de Santo André, 81,8% dos entrevistados da sociedade civil afirmaram que as entidades são razoavelmente representativas e os do governo, 50%.

Sobre o equilíbrio de forças no interior do Conselho entre prefeitura, interesses privados e sociedade, destacam-se as opiniões dos entrevistados da sociedade civil de Santo André que afirmaram (72,7%) “não haver equilíbrio” e 50% dos representantes do governo também optaram pela falta de equilíbrio. Em São Paulo, houve uma divisão entre “existência de equilíbrio” (35%) e “não” (40%), na opinião dos representantes da sociedade civil, os do governo (100%) afirmaram existir equilíbrio de interesses no Conselho.

### 9.6.5. Perfil Político dos Conselhos Municipais em São Paulo e Santo André

Entre os conselheiros da sociedade civil de São Paulo, 60% são sindicalizados e 40% não; em Santo André 100% são sindicalizados. Destaca-se a alta sindicalização dos conselheiros de educação de Santo André, podendo relacionar-se ao fato de o Conselho funcionar na sede da Apeoesp (Associação dos Professores do Estado de São Paulo). Com relação aos representantes do governo, 66,7% não são sindicalizados em São Paulo; em Santo André 100% são sindicalizados.

A filiação partidária diferencia-se entre os representantes da sociedade civil, em alta filiação em Santo André (66,7%) e baixa filiação em São Paulo (80%). O mesmo ocorre com os representantes do governo, observando-se uma alta filiação em Santo André (66,7% são filiados) e baixa filiação em São Paulo (75% não são filiados).

Na opinião dos entrevistados, numa eleição, é importante votar considerando tanto o partido como o candidato, as respostas foram predominantes em indicar ambos: sociedade civil em São Paulo (60%), em Santo André (50%); governo em Santo André (75%). Somente os representantes do governo em São Paulo foram unânimes (100%) em privilegiar o candidato.

Quanto à opção do voto, é importante destacar que, em São Paulo como em Santo André, o importante é votar tanto no candidato quanto no partido. Mesmo em Santo André, onde a filiação partidária é alta, não existe um voto absoluto na legenda, que dispensa a escolha do candidato. No Conselho de Educação de São Paulo, destaca-se o voto no candidato. Esses dados revelam a especificidade da política paulistana que, tradicionalmente, ao longo de sua história política, foi marcada por lideranças personalistas.

O posicionamento dos entrevistados em relação ao governo – apoio, independência ou oposição – é singular em São Paulo, pois 100% dos entrevistados da sociedade civil se declararam independentes e os do governo, 66,7%. Não houve uma única resposta de apoio ao governo.

**TABELA 9.4 – Perfil Político dos Conselheiros**

É sindicalizado ou filiado a algum órgão de classe	Educação SP (Sociedade civil/governo)		Saúde SP (Sociedade civil/governo)		Educação S. A. (Sociedade civil/governo)		Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)	
	Sim	60	33,3	50	50	100	100	45,5
Não	40	65,7	50	50			54,5	50
Não respondeu								16,7
É filiado a partido	Educação SP (Sociedade civil/governo)		Saúde SP (Sociedade civil/governo)		Educação S. A. (Sociedade civil/governo)		Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)	
	Sim	20	33,3	60	50	66,7	75	72,7
Não	80	65,7	40	50	33,3	25	27,3	33,3
Não respondeu								16,7
Numa eleição, o importante é votar.	Educação SP (Sociedade civil/governo)		Saúde SP (Sociedade civil/governo)		Educação S. A. (Sociedade civil/governo)		Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)	
	Não respondeu			5				
No partido	20		30		33,3	25	45,5	
No candidato	20	100	30	50	16,7		18,2	16,7
Em ambos	60		35	50	50	75	36,4	66,7
Em relação ao governo municipal sua posição é de	Educação SP (Sociedade civil/governo)		Saúde SP (Sociedade civil/governo)		Educação S. A. (Sociedade civil/governo)		Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)	
	Não respondeu			5				18,2
Oposição		33,3	65	50				
Apoio					50	100	45,5	83,3
Independência	100	66,7	15	50	50		36,4	
Vão tem opinião formada			15					
Nos últimos 12 meses, participou de afinidades de formação destinadas a sua atuação no Conselho	Educação SP (Sociedade civil/governo)		Saúde SP (Sociedade civil/governo)		Educação S. A. (Sociedade civil/governo)		Saúde S. A. (Sociedade civil/governo)	
	Seminários	16,7		27,6		35,7		28,6
Cursos de capacitação			24,1		28,6	25	50	
Oficinas			13,8		14,3	25		
Outras	33,3	50	13,8		14,3			20
Nenhuma	50	50	20,7	100	7,1	50	21,4	60

Fonte: “Governança Urbana e Conselhos Municipais na Região Metropolitana de São Paulo”, 2000/01.

Cabe lembrar que o governo municipal era ocupado por Celso Pitta, que nesse momento estava sofrendo um processo de impeachment pela Câmara Municipal de São Paulo. Em Santo André, 100% dos representantes do governo afirmaram apoio ao governo,

enquanto que as opiniões dos entrevistados da sociedade civil se dividiram entre 50% de apoio e 50% de independência. Em São Paulo, 50% dos representantes do governo e da sociedade civil não participaram de nenhuma atividade de formação de conselheiros. Já em Santo André, os representantes da sociedade civil participaram de alguma atividade (92,9%) e os do governo (50%) participaram de atividades.

Dos conselheiros entrevistados em São Paulo, tanto da sociedade civil quanto do governo, 50% são sindicalizados e 50% não. Em Santo André o índice de não sindicalizados é maior, 54,5% para a sociedade civil e 50% para o governo. Dos filiados a partido político, entre os representantes da sociedade civil em São Paulo, totalizam 60% e em Santo André 72,7%, enquanto os representantes do governo, tanto em Santo André como em São Paulo, 50% são filiados.

Quanto ao voto em uma eleição em São Paulo, entre os representantes da sociedade civil, existe um equilíbrio na escolha entre votar no partido (30%), no candidato (30%) e em ambos (35%). Em Santo André predomina o voto partidário (45,5%), embora não seja desconsiderável o voto, tanto no partido quanto no candidato (36,4%), os representantes do governo, em sua maioria (66,7%), afirmam a escolha do partido e do candidato.

Com relação à posição dos conselheiros da sociedade civil em relação ao governo municipal em São Paulo, 65% afirmaram ser de oposição e os representantes do governo se dividiram entre oposição e independência do governo Pitta. Em Santo André ocorreu o contrário, pois 45,5% dos entrevistados da sociedade civil apóiam o governo municipal e 36,4% se colocaram com independência. Já os representantes do governo, 83,3% apóiam.

A grande maioria dos conselheiros entrevistados da sociedade civil, tanto em Santo André (78,6%), quanto em São Paulo (79,3%) participou em alguma atividade de formação de conselheiros nos últimos 12 meses, os representantes do governo em São Paulo (100%) em Santo André (60%) não participaram em nenhuma atividade.

## Considerações Finais

Este texto foi construído a partir da colocação de três ordens de problematizações acerca dos conselhos e do federalismo. Primeiro, uma dimensão histórica propriamente dita em que os conselhos e o federalismo foram abordados marcando descontinuidades históricas na sua formulação e finalidade política. Segundo, uma dimensão histórico-

teórica em que os conselhos e o federalismo foram tematizados. Terceiro, uma abordagem histórico-política em que se configurou na forma institucionalizada de participação política. Nosso objetivo foi alargar o campo histórico e teórico do debate sobre os conselhos e o federalismo.

A participação popular que constitui o núcleo central do debate sobre os conselhos pode ser abordada sob duplo aspecto: sob a perspectiva da governabilidade comprometendo os setores populares com as tomadas de decisão evitando uma crise de legitimidade, sob a ótica dos setores populares de construção de uma nova forma de governo. Esses dois aspectos distintos de formulação do problema da participação popular são de profundas conseqüências políticas para o alcance democrático dos conselhos.

Na análise dos Conselhos Municipais, podemos considerá-los como uma novidade de ordenamento institucional, porém trata-se de uma institucionalidade que compartilha os espaços de decisão entre representantes estatais e das entidades da sociedade civil. E nisso residem seus desafios e limites, em relação à democratização. Limites oriundos das próprias características hierárquicas do aparelho estatal e da composição do Conselho, em que o governo possui um terço da representação e os representantes da sociedade civil se distribuem entre instituições prestadoras de serviços e movimentos populares.

Algumas instituições privadas possuem pouca tradição democrática, como representantes de escolas privadas e de hospitais e convênios médicos, que se constituem como lobbies políticos para garantir a continuidade dos seus benefícios.

O desafio a ser enfrentado pelos conselhos diz respeito à sua própria democratização, o que envolve a representatividade dos conselheiros, o seu enraizamento com suas bases sociais na prestação de contas de suas atividades, na capacidade da sociedade civil de se organizar autonomamente, mantendo o vínculo com os conselhos, evitando nesse caso a sua transformação em meros órgãos burocráticos para o cumprimento das leis vigentes.

A redução do poder dos conselhos em uma dada relação com os demais poderes estabelecidos, ou pior que isso, enfraquecer a sua potência de criação de novas formas políticas, seria o efeito de uma apropriação dos espaços dos conselhos por interesses particulares de um conjunto de associações da sociedade organizada. O conselho não pode se transformar em um espaço em que os representantes de instituições sociais, órgãos governamentais ou não governamentais, se digladiam entre si para defender os interesses

específicos que representam. Não se produz um espaço político, verdadeiramente público, com uma somatória de vários interesses de grupos coletivos ou individuais, partidários, que disputam posições ampliáveis com a derrota do outro como adversário. Defender-se desta perversão do conselho exige a crítica dos valores políticos vigentes e a criação de novos valores.

Alguns procedimentos podem potencializar a criação de novos valores políticos, conferindo ao conselho o estatuto de uma nova forma de governar. Dentre esses procedimentos destacam-se a renovação periódica dos conselheiros garantida por regras explícitas de alternância. Também as instituições sociais representadas no conselho não devem deter o monopólio de representação da sociedade civil, pois isto seria pressupor uma paralisação do movimento de constituição da sociedade. O conselho deve abrir-se à participação de indivíduos ou grupos singulares em suas formas de agir político, impedindo, com isso, a rotinização de práticas políticas oligárquicas, que ocasionam um processo de morte lenta dos conselhos como novos espaços de participação democrática.

A problematização dos conselhos deve, portanto, contemplar duas dimensões indissociáveis: a primeira refere-se à estrutura e constituição das instâncias decisórias e executivas de poder, a segunda atinge os modos de ação e os valores que a impulsionam, expressos em uma dada conformação social. Estes valores não se restringem a um dado segmento, mas a todo um modo de fazer política que alimenta as formas autoritárias, tradicionais, burocráticas, de favorecimentos e privilégios. Não é suficiente estabelecer um código de direitos formalizados em Lei; é necessária uma mudança de valores, um novo modo de agir, que inaugure práticas abertas, mutáveis, e reflexivas de liberdade.

A problematização das estruturas de poder, Estado e governo, torna-se necessária para evitar-se o risco de fazer dos conselhos não espaços de participação e controle democrático, mas como instrumentos de ampliação e legitimação de ações políticas de governo. Neste caso, os conselhos constituiriam instâncias de controle da participação, no interior da esfera estatal, através da canalização, seleção e administração dos conflitos sociais que emergem da criação de novos direitos. Sob esta perspectiva, a política e especificamente os conselhos tornam-se instrumento de controle social, a saber, a “governamentalidade” por parte dos órgãos de governo daquelas aspirações sociais pela expansão da vida e mudança dos valores estabelecidos. Controle social é diferente de controle democrático da sociedade civil sobre o governo.

O sentido político dos conselhos não é unívoco, mas se constrói em uma dada relação de poder, especificamente na posição de poder que possui em uma dada relação. Assim, para situarmos a dimensão política dos conselhos, hoje, faz-se necessário investigar o seu grau de autonomia em relação à esfera governamental, os instrumentos próprios que possuem para a tomada de decisões, a fiscalização da execução das políticas públicas, o movimento contínuo de renovação de seus componentes, evitando a formação de oligarquias em seu interior, e a abertura para os movimentos coletivos ou de singularidades, organizadas ou não, que se produzem na sociedade.

A formação dos conselhos, a composição e escolhas de seus componentes, a autonomia na tomada de decisões e execução das políticas, a responsabilidade pública por suas ações e decisões através da criação de canais de comunicação permanente com a sociedade são, entre outras, as estratégias indispensáveis à constituição de modalidades democráticas de conselho.

## Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F. e COSTA, V. M. F. (1998). *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer, n. 12.
- ABRUCIO, F. e COUTO, C. A. (1996). “Redefinição do papel do Estado no âmbito local”. In: FUNDAÇÃO SEADE. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, jul-set.
- ARENDT, H. (1988). *Da revolução*. São Paulo, Ática.
- ARRETCHE, M. T. S. (1996) “Mitos da descentralização – mais democracia e eficiência nas políticas públicas?”. IN: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, Anpocs, ano 11, n. 31, jun.
- GOHN, M. da G. (2000). “Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado”. In: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. (org.). *Revista Polis – Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Instituto Polis, São Paulo.
- MADISON, J.; HAMILTON, A. e JAY, J. (1973). *O federalista*. São Paulo, Abril Cultural (Os Pensadores).
- MARTINS, C. E. (1986). In: QUÉRCIA, O. (org.). *Municipalismo*. São Paulo, Cidade Press Editora.
- MILL, S. J. (1991). *Sobre a liberdade*. 2 ed., Petrópolis, Vozes.
- PASSETI, E. e RESENDE, P. (1986). “Introdução”. In: *Proudhon*. São Paulo, Ática.
- PROJETO PRONEX – Estudo Comparativo das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

- PROUDHON, P.J. (1996). *Do princípio federativo e da necessidade de reconstruir o partido da revolução*. Lisboa, Edições Colibri.
- PUTNAM, R. (1996). *Comunidade de democracia – a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- RAICHELIS, R. (2000). “Sistematização: os Conselhos de Gestão no contexto internacional”. In: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. (orgs.). *Revista Polis – Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Instituto Polis, São Paulo.
- SANTOS, M. R. M. dos (2000). *Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Dissertação de mestrado, Rio de Janeiro, Ippur da UFRJ.
- SOUZA, C. (1996). Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, Fundação Seade, v. 10, n. 3, jul-set.
- TEIXEIRA, E. C. (2000). “Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?”. In: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. (orgs.). *Revista Polis – Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Instituto Polis, São Paulo.
- TOCQUEVILLE, A. (1977). *A democracia na América*. Belo Horizonte/São Paulo, Itatiaia/Edusp.

# capítulo 10

## 10. O Lugar da Cidade, do Poder e da Inovação

As cidades emergem neste momento da história como realidades essenciais da vida em sociedade. Contrariando as expectativas alimentadas no debate de políticos e especialistas, que apostavam no fenômeno urbano como uma manifestação essencial de progresso e modernidade, essa virtual explosão urbana a que estamos assistindo no mundo traz as marcas da intolerância social, da desigualdade e da segregação. Isso torna o debate premente e atual da gestão e da governança urbanas. Como organizar o poder e as relações sociais nessas aglomerações humanas? Como alcançar sociedades mais integradas, harmoniosas e democráticas? Quais as ferramentas para alcançar melhores condições de vida econômica, política, social e cultural?

São perguntas importantes que cobram respostas urgentes. Particularmente, nas sociedades dos países em desenvolvimento, mas também no mundo desenvolvido, essa pauta remete ao debate sobre o lugar da cidadania, da igualdade e da diferença. Esse é o ponto que fortalece o debate sobre democracia e participação. Trata-se de ir além da “boa” gestão urbana, tecnicamente bem posicionada, mas, sobretudo, trata-se de enxergar as novas personagens e questões emergentes nas sociedades desiguais e fortemente cindidas da América Latina e do Brasil, por exemplo.

Nesse aspecto, são oportunas e muito atuais as tentativas que hoje vem sendo realizadas para discutir, por exemplo, um índice de boa governança urbana, incorporando com centralidade o aspecto do combate às desigualdades e o estímulo e valorização do protagonismo social dos segmentos excluídos e marginalizados da sociedade.

Essa dimensão alimenta o valor, a atualidade e a urgência da difusão de experiências como as do orçamento participativo, por exemplo, que tem um forte poder de atração

sobre essas novas personagens da vida social e que estão encobertas sob o manto de invisibilidade da segregação e da desigualdade socioterritorial.

O debate sobre as experiências de Orçamento Participativo – OP – ganha destaque na medida em que se discute o lugar da participação cidadã no desenvolvimento de instrumentos de governança urbana democrática.

Tendo essas considerações iniciais e introdutórias, apresentam-se a seguir um balanço dos resultados da implementação de uma experiência de OP em uma megalópole. Trata-se da análise da experiência vivida na cidade de São Paulo entre 2001 – 2004, em que o OP foi um importante instrumento de governança urbana democrática. Para ilustrar os aspectos ora assinalados foi feita uma sintética apresentação dos seus principais aspectos, pondo em relevo as dimensões inovadoras no tratamento do tema do protagonismo social e da promoção de uma relação nova com segmentos sociais tradicionalmente excluídos e que representam hoje alguns dos vetores constitutivos de nova ressignificação da participação dos pobres e excluídos na política contemporânea.

### **10.1.0 Desafio da Mudança: 4 anos de Orçamento Participativo em São Paulo<sup>1</sup>**

A execução do Orçamento Participativo (OP) na cidade de São Paulo teve que lidar criativamente com as realidades de um município assentado em territórios diversos, dispersos e profundamente diferenciados portadores da marca da desigualdade socioterritorial. O levantamento apresentado aqui compreende tanto os desafios de articulação da referida experiência ano após ano, bem como uma síntese dos principais aspectos do esforço realizado pelo OP para formar seus conselheiros e delegados, e também para promover uma política afirmativa de procura da igualdade na relação com os chamados “grupos sociais vulneráveis”, dando destaque para a pioneira experiência do OP Criança.

---

1 Esta parte do trabalho é produto de uma obra coletiva realizada por Félix Sánchez, Márcia Victoriano e Carlos T. de Oliveira. Félix Sánchez foi coordenador do OP de São Paulo é, também, sociólogo da Prefeitura de São Paulo e professor doutor do departamento de sociologia da PUC/SP; Márcia Regina Victoriano foi coordenadora do setor de formação do orçamento participativo da Prefeitura de São Paulo, é também doutora em sociologia e socióloga da Secretaria da Assistência Social; Carlos T. C. de Oliveira foi coordenador de comunicação do orçamento participativo e é mestre em ciência política.

### 10.1.1. Balanço do Processo

**2001/2002** – Em 2001, seu primeiro ano de funcionamento, o Orçamento Participativo de São Paulo contou com 34 mil participantes em suas 191 assembléias e movimentou R\$ 481 milhões. Naquele ano, apenas as áreas de Educação e Saúde eram submetidas à escolha popular, que definiu, então, 117 e 25 obras em cada uma das áreas, respectivamente. No que diz respeito às obras na área de saúde, é preciso reconhecer as dificuldades de implementação. As 23 Unidades Básicas de Saúde (UBS) e os dois hospitais (Cidade Tiradentes e M’Boi-Mirim) não foram executados no prazo, mas o primeiro já está em construção e o segundo, após uma longa disputa judicial, está pronto para dar início às obras.

**2002/2003** – Foram mais de 55 mil pessoas que decidiram onde e como seriam aplicados em 2003 cerca de R\$ 662 milhões. A quantia representava quase 6% de todo o orçamento municipal de então, um aumento de mais de 37% em relação ao ano anterior. Em mais de 450 assembléias e reuniões, a população votou em propostas para as duas áreas já apreciadas no ano anterior e pôde eleger, em cada região do município, uma terceira área de prioridades. Foram escolhidas em diferentes regiões as áreas de Habitação, Melhoria de Bairros e Programas Sociais. Muitas das demandas no setor de Educação (CEIs, EMEIs e EMEFs) foram incorporadas aos CEUs (Centros Educacionais Unificados).

**2003/2004** – O Orçamento Participativo versou sobre todas as áreas de atuação do governo municipal. Todo o processo se deu de maneira descentralizada, nas 31 subprefeituras. Foram mais de 450 assembléias e reuniões ordinárias, além de plenárias e conferências, que visaram não só concretizar o processo decisório popular como promover a capacitação, a divulgação de informações e a formação cidadã. Chegou-se ao número aproximado de 80 mil participantes e foram eleitos(as) mais 2.131 novos delegados e delegadas e 216 conselheiros e conselheiras.

**2004/2005** – O total de participantes do OP de 2004/2005 chegou a 82 mil. O incremento também se refletiu no número de delegados eleitos, 2.234. Destes, 1.066 eram territoriais, 153 temáticos e 1.015 de segmentos (283 representantes das mulheres, 104 da população negra, 55 de população em situação de rua, 255 jovens, 34 indígenas, 71 de pessoas com deficiência, 201 idosos e 12 do segmento GLBT). Este trabalho foi resultado de 654 reuniões ao longo do ano, sendo 43 delas no *Ciclo Devolutivo-Temático*, 525 no *Ciclo Territorial* (285 na Primeira Rodada, 125 na Rodada Intermediária e 115 na Segunda Rodada)

e mais 31 plenárias regionais de delegados territoriais, 53 encontros e plenárias municipais de delegados de segmentos e duas plenárias municipais de delegados temáticos.

### 10.1.2. Orçamento Participativo Criança

Desde novembro de 2002, quando se iniciou o debate sobre a importância da implantação de um mecanismo direto de participação infanto-juvenil na gestão das políticas públicas em São Paulo, grandes avanços se concretizaram. A Prefeitura Municipal, por meio da Coordenadoria do Orçamento Participativo e da Secretaria de Educação encarou o desafio de promover a inclusão das crianças e adolescentes no debate sobre como construir uma cidade melhor. Criou, então, o Orçamento Participativo Criança, um programa de governo que teve como objetivo principal possibilitar o protagonismo infanto-juvenil na elaboração de políticas públicas.

**Em 2003** o OP Criança foi implantado como projeto piloto em 4 CEUs (Centros Educacionais Unificados) – Aricanduva, Jambuí, Perus e Rosa da China – e mais de 3.000 crianças tiveram a possibilidade, em mais de 180 assembleias, de discutir, propor e decidir em quais prioridades devem ser alocados os recursos para investimento da escola. Foram feitas mais de 600 propostas e cerca de 120 delegados foram eleitos. As propostas eleitas prioritárias abrangem desde temas ligados ao esporte e lazer como aulas de natação e excursões, até temas educacionais como a extensão ao ensino de 2º grau nos CEUs, passando por temas relacionados aos portadores de necessidades especiais.

**Em 2004**, iniciou-se a ampliação do OP Criança para todas as escolas da rede municipal de ensino. Foram realizadas assembleias em 448 EMEFs, mais de 90% da rede municipal, em que cerca de 153 mil crianças e adolescentes tiveram a oportunidade de encaminhar propostas específicas para a área de Educação (3.685) também para o OP da cidade (4.527). Além disso, neste ano, foi dado um importante passo no sentido de incentivar o protagonismo social da infância e adolescência ao organizar assembleias com 12 entidades representantes da sociedade civil em três pólos de mobilização.

Nas assembleias, os participantes elegeram 1.818 delegados, que tinham o papel de representação no âmbito regional. Foram 31 plenárias regionais de delegados, tendo como resultado as agregações por subprefeitura e também a eleição de conselheiros que representavam cada uma das regiões no Conselho do OP Criança. Deste conselho também saíram representantes com assento no Conselho do Orçamento Participativo da cidade de São Paulo.

## 10.2. Números Gerais de Evolução do OP entre 2001 e 2004

É oportuno examinar os dados referentes ao processo do OP em suas diversas dimensões para poder entender melhor sua contribuição para o desenvolvimento de um instrumental de participação na gestão urbana. São apresentadas a seguir informações sobre essa dinâmica ocorrida entre 2001 e 2004.

**TABELA 10.1** – Números Gerais de evolução do OP entre 2001 e 2004

	OP 2001	OP 2002	OP 2003	OP 2004	Total
Nº de participantes	34 mil	55 mil	80 mil	82 mil	251 mil
Delegados(as)	1076	1134	2131	2219	6.560
Conselheiros (as) (titulares+suplentes)	112	139	216	241	708
Nº de assembleias	191	386	450	653	1.680
Recursos movimentados	R\$ 481 milhões	R\$ 662 milhões	R\$ 1,1 bilhão	R\$ 1,9 bilhão(1)	–
Áreas apreciadas	Saúde e Educação	Saúde, Educação e 3ª área	Todas	Todas	–

(1) O montante final de recursos mobilizados pelo OP só poderá ser conhecido após aprovação do Orçamento Municipal pela Câmara dos Vereadores

**TABELA 10.2** – Número de Participantes do Programa de Formação Cidadã

Público	2001	2002	2003	2004
Delegados (1 módulo, 8 horas)	–	635	1194	1000
Conselheiros (7 módulos, 56 horas)	–	55	75	95
Estagiários Regionais OP	200	200	170	170

Fonte:

## 10.3. Números de Execução Orçamentária

A média de execução orçamentária nacional situou-se entre 55% e 80%, variando muito de acordo com a região, natureza e função da despesa. Mas, principalmente na última década, a média de execução orçamentária no que diz respeito a novos investimentos certamente ficou muito abaixo dos números apresentados acima pelo OP. No exercício de 2002, por exemplo, para o qual foi previsto um orçamento para obras e serviços do OP de R\$ 481,250 milhões abrangendo as áreas de educação e saúde, foram empenhados R\$ 368,511 milhões e liquidados R\$ 367,805 milhões.

Já no exercício de 2003, que abrangeu as áreas de educação, saúde e terceira área (habitação, programas sociais e melhoria de bairro) e para o qual foi previsto um orçamento de R\$ 661,882 milhões, foram empenhados R\$ 690,721 milhões e liquidados R\$ 645,592 milhões. As tabelas abaixo expõem um resumo do que foi executado no período, com a ressalva de que os valores não foram atualizados, isto é, estão expressos sempre em valores nominais com referências à época em que foram divulgados (preços de acordo com o estabelecido em cada lei orçamentária da época).

## Tabelas-Resumo da Execução Orçamentária do Plano de Obras do OP 2001-2002\*

**TABELA 10.3 – Secretaria Municipal de Saúde (em milhões de R\$)**

Tipo	Orçado(A)	Empenhado(B)	Liquidado(C)	C/A(%)
Obras(1)	46,000	5,011	5,011	10,9
Serviços	199,100	193,517	193,517	97,2
<b>SUBTOTAL</b>	<b>245,100</b>	<b>198,528</b>	<b>198,528</b>	<b>81,0</b>

<sup>(1)</sup> Consideradas reformas, ampliações e novas construções

**TABELA 10.4 – Secretaria Municipal de Educação (em milhões de R\$)**

Tipo	Orçado(A)	Empenhado(B)	Liquidado(C)	C/A(%)
Obras(2)	93,150	67,476	67,040	71,2
Serviços	143,000	102,506	102,237	71,5
<b>SUBTOTAL</b>	<b>236,150</b>	<b>169,983</b>	<b>169,277</b>	<b>71,6</b>

<sup>(2)</sup> Consideradas reformas, ampliações e novas construções

**TABELA 10.5 – Total do Plano de Obras (em milhões de R\$)**

Secretaria	Orçado(A)	Empenhado(B)	Liquidado(C)	C/A(%)
Saúde	245,100	198,528	198,528	81,0
Educação	236,150	169,983	169,277	71,6
<b>TOTAL</b>	<b>481,250</b>	<b>368,511</b>	<b>367,805</b>	<b>76,4</b>

\* Os valores são sempre nominais e equivalentes à época de sua divulgação (preços de 2002). O acompanhamento está atualizado até 30/09/2003. Fontes: AGO/SF e COP/SGM

## 10.4. Inovações e Desafios

Os números da execução orçamentária do OP na cidade de São Paulo refletem também o roteiro de inovações sintetizado nesse instrumento na medida em que houve um importante destaque para a emergência de um forte protagonismo social que incorporava tradicionalmente excluídos e marginalizados. Esses aspectos inovadores se apoiaram nos avanços legais e institucionais herdados da década de 1980 e 1990 que foram sintetizados em avanços como os Planos Diretores, o Estatuto da Cidade, a dinamização dos conselhos de segmentos e de direitos, as leis orgânicas municipais e os mecanismos cidadãos de controle e fiscalização social e popular. Foi com base nesse entramado social e institucional que muitos dos passos inovadores do OP em São Paulo foram dados.

A concretização dessa experiência com seus elementos inovadores se inscreveu nos avanços alcançados na adoção de mecanismos de gestão participativa das políticas públicas em nível local que, ao lado do OP, podem ser creditados à implantação das subprefeituras e que não conseguiram ser completados com a eleição dos conselhos de representantes no âmbito territorial delas.

Esses instrumentos de gestão local e democrática retiraram sua força e dinamismo da capacidade para atentar para realidades socioterritoriais homólogas, mas diversas devido à diferenciação dos territórios da cidade que expuseram, desde o começo, as graves situações de desigualdade e de exclusão que são a característica marcante da cidade de São Paulo. Demandou também o reconhecimento das trajetórias de construção da gestão participativa que eram necessariamente diferenciadas pela especificidade das políticas públicas e, também, pela diversidade das experiências e a história do protagonismo social e popular.

Isso se expressou com força no próprio desenho e estrutura do Orçamento Participativo: a preocupação com os segmentos sociais vulneráveis, a idéia de resgatar os desiguais e diferentes como sujeitos da política pública. No terreno da formação cidadã, por exemplo, essa capacidade inovadora se traduziu na associação de públicos para as atividades e na formulação de metodologia e técnicas formativas que permitiram valorizar possíveis sinergias e linhas de força para um ulterior desenvolvimento das formas de educação para a cidadania e para o fortalecimento dos atores governamentais e não-governamentais dos processos de gestão participativa, tanto em âmbito local quanto regional e nacional<sup>2</sup>.

---

2 Sem esquecer a muito feliz colocação de Boaventura de Souza Santos que defende a constituição de um espaço formativo no âmbito Fórum Social Mundial.

É possível discorrer sobre uma diversidade de aspectos que se articula com os mecanismos de participação cidadã e com os de protagonismo social dos segmentos vulneráveis, mas, nesse momento de balanço, é importante resgatar a originalidade e importância do OP com suas características, seus acúmulos e suas valiosas lições serem decisivas para garantir mais democracia e igualdade. No plano da formação para a cidadania, por exemplo, a importância de tais avanços alcançados se desdobra em dois planos. Em primeiro lugar, no plano da construção democrática e cidadã que se traduz no alargamento do espaço público como condição necessária para a institucionalização de formas substantivas de democracia, as experiências aqui discutidas e analisadas convergem para alimentar a bagagem conceitual e metodológica das concepções de protagonismo social e cidadão que movimentos sociais e entidades da sociedade civil podem desenvolver para a democratização do território e do espaço da cidade.

Em segundo lugar, a experiência deixa para a administração municipal o desafio de coerência para dar continuidade à construção virtuosa que foi realizada entre 2001 e 2004 e da capacidade de sintetizá-las na formatação de um modelo de gestão democrática e de adoção de diretrizes de educação cidadã no relacionamento com as estruturas já construídas até aqui.

A contribuição do OP à formação cidadã apresenta um balanço, no caso, convergente da experiência de formação com estagiários envolvidos no OP, delegados e conselheiros do orçamento participativo. Efetivamente, é possível identificar nos processos participativos com caráter deliberativo e com forte protagonismo social, como é o do OP, um forte incentivo ao desenvolvimento de processos de empoderamento cidadão e de inovação na gestão que estabelecem sinergias entre o elemento técnico e os segmentos sociais. Afastando-se das formas perversas de manipulação e de “cooptação”, a experiência de formação dos conselheiros parece ter reforçado processos de reconhecimento e de re-criação do espaço público relacionando técnicos e pessoas comuns.

## **10.5. Educação para a Cidadania e OP**

Antes de debater os resultados das iniciativas de educação para a cidadania e do protagonismo social promovidos pelo OP nesses quatro anos, é pertinente resgataremos a trajetória de implantação desse processo. A temática da participação popular na gestão pública vem preocupando e ocupando a sociedade brasileira desde meados dos anos 70, quando a sociedade civil começou a reagir ao autoritarismo em várias frentes na luta pela

redemocratização. A partir daí observou-se um crescimento vertiginoso de associações civis, entre as quais algumas que atuam na defesa de direitos e no exercício da idéia de autonomia organizativa em relação ao Estado e, outras, de forma majoritária, que se organizaram para apresentar demandas e negociá-las com o Estado.

Os movimentos sociais e populares na cidade de São Paulo, no entanto, nos últimos 20 anos, tem se caracterizado por um ritmo irregular, que pode ser compreendido pela figura de uma “sanfona”, que se expande e se contrai de acordo com as ações do poder público. Esse termo foi empregado por Avritzer, Recamán e Venturi (2004), em artigo sobre uma pesquisa realizada sobre o “associativismo paulistano”.<sup>3</sup>

O “núcleo da participação paulistana”, segundo os autores acima, é constituído por associações comunitárias, formais ou informais, e principalmente por organizações e movimentos populares ligados às áreas de saúde, educação e moradia. Para eles, os elementos que determinam a expansão e a contração da sanfona são definidos em grande parte pelo sistema político, pelas práticas internas às associações civis e pelas políticas participativas adotadas pelo Estado.

Dessa forma, pode-se tomar como um momento de clara expansão da sanfona participativa a gestão de Luiza Erundina (1989-1992), período de grande concentração de movimentos sociais reivindicativos que resultaram na priorização de investimentos, como pôde se verificar, por exemplo, nas zonas leste e sul.

Se de um lado, a expansão pode não depender estritamente do estímulo do poder público, de outro, a retração da sanfona participativa tem no Estado o seu componente principal. Nesses momentos, o poder público diminui ou interrompe seu diálogo e negociação com os movimentos populares. As gestões Maluf (1993-1996) e Pitta (1997-2000), são exemplares dessa contração, em que as prioridades de investimentos foram reterritorializadas e isso afetou a mobilização e a participação popular. Um outro exemplo é o movimento de saúde, que nas Gestões Maluf e Pitta com a saúde privatizada, teve o Conselho de Saúde marginalizado nas definições das políticas públicas da cidade (AVRITZER et alli: 2004:35).

---

3 Pesquisa realizada a partir de convênio da Coordenadoria do Orçamento Participativo de São Paulo – Secretaria do Governo Municipal, PMSP em 2003 com a Fundep-UFMG. Consultar o texto na íntegra no site: [www.democraciaparticipativa.org/participação](http://www.democraciaparticipativa.org/participação) em São Paulo.

Segundo esses autores, ao contrário do associativismo religioso que tem uma dinâmica mais independente do Estado, o associativismo popular sofre uma variação mais significativa de pertencimento nas associações, quando falta o incentivo do poder público à participação. Há uma dependência relativa das políticas do Estado na medida em que “a atribuição de status público às políticas defendidas pelos seus membros parece ser condição sine qua non para a ampliação do número de participantes” (idem, idem: 36).

Com certeza essa é uma temática instigante e da maior importância que merece mais e melhores análises acerca da cultura política da cidade. No entanto, nesta oportunidade, lançamos mão da figura da “sanfona participativa paulistana” –, para situá-la, brevemente, dentro de um processo, agudizado desde os anos 90, de implantação de políticas neoliberais, de globalização da economia e revisão do papel do Estado. É dentro desse quadro que se deve apreciar o significado de resgatar na gestão petista de Marta Suplicy (2001-2004), a participação popular no poder público através do fortalecimento do papel dos Conselhos, bem como de inovar nessa área com a implantação do Programa do Orçamento Participativo em São Paulo. A teoria da sanfona, desta forma, fica confirmada, por um novo momento de expansão participativa.

Um dos principais resgates da participação popular e da sociedade civil organizada nas políticas públicas municipais pode ser verificado na revitalização do papel dos Conselhos de Políticas Públicas já existentes, como por exemplo: o Grande Conselho do Idoso, o Conselho da Criança e do Adolescente, o Conselho da Pessoa Deficiente, o Conselho da Assistência Social e o Conselho de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

O fortalecimento desses Conselhos Setoriais aliado à criação de vários outros, ampliou as possibilidades de discussão e deliberação acerca das políticas públicas entre governo e sociedade. Alguns novos Conselhos, criados na gestão 2001-2004, foram: o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho dos Transportes, o Conselho da Habitação e o Conselho de Política Urbana, Conselho de Políticas de Drogas e Alcool e o Conselho de Monitoramento da Política de Direitos das Pessoas em Situação de Rua.

A criação do Conselho do Orçamento Participativo em 2001<sup>4</sup> traz, por sua vez, uma novidade política na cidade, tanto pelo seu escopo como pela sua abrangência. O escopo do Conselho do Orçamento Participativo é a discussão e deliberação conjunta entre os cidadãos paulistanos e o governo municipal, das prioridades de investimentos e gastos no Orçamento da Cidade para o exercício seguinte. Sua abrangência abarca todo o território da cidade, tendo como referência a base regional e distrital sob a responsabilidade das 31 subprefeituras, implantando um processo democrático territorial e descentralizado.

O Orçamento Participativo – além de representar uma grande inovação democrática, pela criação de um espaço em que o cidadão passa a ser partícipe das decisões sobre as prioridades orçamentárias, para o seu território e para a cidade, pelo revigoramento das práticas de participação popular, possibilitando mecanismos concretos de controle social sobre o poder público –, foi e continua sendo um desafio complexo quando se tem em conta que o OP nunca foi implantado antes no Brasil numa cidade com mais de 2,5 milhões de habitantes. Aos problemas de escala da cidade de mais de 10 milhões de habitantes, somam-se os problemas de enormes distâncias quanto às desigualdades sociais.

A introdução do OP como instrumento de democracia participativa não descarta, pelo contrário, procura ser complementar à democracia representativa, pois possibilita um aprofundamento da democratização do Estado no nível local.

Os princípios que regeram o funcionamento do OP em São Paulo foram:

- » Auto-regulamentação: era o CONOP, a partir do segundo ano (2002), que discutia e votava o regimento do processo do OP do ano seguinte;
- » Democracia Territorial (o processo se dava através de assembléias e fóruns locais nas 31 subprefeituras), estimulando e aprofundando o processo de descentralização político-administrativa;
- » Representação direta da população – delegados e conselheiros eram eleitos nas assembléias, em número proporcional ao de participantes (conforme o Regimento Interno);

4 O primeiro Conselho do Orçamento Participativo – CONOP tomou posse em agosto de 2001. A Coordenadoria do Orçamento Participativo (COP), criada no início da gestão, vinculada à Secretaria do Governo Municipal, era o órgão responsável pela implantação e coordenação dos trabalhos vinculados ao processo do OP na cidade.

- » Participação direta dos cidadãos maiores de 16 anos, independentemente de vínculo associativo ou político;
- » Definição do valor dos recursos destinados ao OP a posteriori (não havia um percentual ou valor prévio estipulado para a deliberação pública sobre o Orçamento Municipal);
- » Controle Social, fiscalização e acompanhamento pelos representantes da população do Plano de Obras e Serviços negociado com o governo municipal.

Todo esse processo de complexa arquitetura político-organizacional, visava dar visibilidade e voz ao protagonismo social, estimulando uma cidadania ativa, isto é, uma cidadania que além de contemplar atores sociais como portadores de direitos e deveres, considera-os criadores de novos direitos e espaços políticos.<sup>5</sup>

Além disso, a implantação do OP em São Paulo procurou articular o debate sobre as questões territoriais, temáticas sociais e urbanas e de segmentos sociais vulneráveis. Para esses últimos, estão previstos no OP mecanismos que visam privilegiar sua representação, através de uma “política afirmativa”, introduzindo no regimento, condições especiais para a eleição de delegados e conselheiros dos seguintes segmentos: Mulheres, Negros, Idosos, Indígenas, Moradores de rua, Pessoas com deficiência, Jovens, GLBT (Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros), permitindo não só constituir novas lideranças nessas questões, mas propiciando a emergência de propostas de políticas públicas (em obras e serviços) para o atendimento das necessidades específicas desses segmentos.

A participação popular em processos decisórios se constitui, sem dúvida, numa escola de cidadania. No entanto, é fundamental que a educação política se dê pela complementaridade entre a participação em si (enquanto exercício de cidadania e do papel de representante popular) e a obtenção de informação e de formação em atividades específicas de capacitação cidadã.

No processo de OP implantado em São Paulo, a formação cidadã sempre foi um objetivo perseguido, em todos os momentos, desde a sua concepção, implementação e desenvolvimento, com a promoção constante de debates e seminários. A partir do segundo semestre de 2002, no entanto, a COP viabilizou a constituição de programa

5 BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita – A Cidadania Ativa, 3a. edição, São Paulo, Ática, 1998, Introdução, p. 10-23.

de formação específico para o OP-SP, que visa contribuir para uma participação mais qualitativa dos representantes da população – delegados e conselheiros no processo de deliberação pública orçamentária.

Desde o início, também, teve-se claro que a formação não deveria se restringir às questões relativas à economia e ao orçamento municipal, mas tratar de questões da cidadania, respeito às diferenças, metodologias participativas de reuniões e autonomia de organização popular.

Desta forma, o programa de formação do OP implantado na cidade, mesmo sendo uma iniciativa do poder público, trabalhou para contribuir para uma participação mais qualitativa dos representantes da população no processo (delegados e conselheiros), reduzindo a desigualdade na relação desses representantes com os membros do governo municipal. Coloca também em discussão valores e posturas e questões pertinentes à construção de uma cultura democrática participativa.

A experiência do OP em São Paulo pode ser sintetizada, nos quatro eixos fundamentais abaixo:

- » Deliberação compartilhada e Controle social (a partir da definição de prioridades orçamentárias num Plano de Obras e Serviços e no acompanhamento da execução orçamentária);
- » Protagonismo Social, incluindo de forma especial, os segmentos sociais vulneráveis;
- » Protagonismo Infanto-Juvenil, com o projeto do OPC, nas escolas municipais;
- » Formação cidadã para os delegados e conselheiros.

A experiência do OP em São Paulo implantada se articulou às várias outras experiências democráticas realizadas no âmbito nacional e internacional. O debate sobre instrumentos de democracia participativa como o OP, desde a experiência de Porto Alegre, tem movimentado a questão da democracia e da participação popular no Brasil e no mundo globalizado. Daí o porquê da experiência paulistana estar incluída como objeto de discussão no Fórum Social Mundial e no Observatório Internacional de Democracia Participativa entre outros.

**TABELA 10.6 – Delegados Eleitos em 2004**

	Delegado – Tipo	Nº de eleitos
Territoriais	Por subprefeitura	1066
	Total	152
Temáticos	Políticas Sociais	64
	Políticas Urbanas	88
Segmentos Sociais Vulneráveis: propostas negociadas (SAS)	Total	1000
Núcleos de Defesa	Mulheres	275
	População Negra	99
Morádias Provisórias	Pop. Situação de Rua	53
Núcleos Sócio-Educativos	Jovens	253
	Indígenas	40
Núcleos de Referência	Pessoas c/Deficiência	58
Núcleos de Convivência	Idosos	200
	GLBT	12

**TABELA 10.7 – OP Criança**

	2003	2004
Nº participantes	3.247	153.000
Delegados (as)	150 (metade menino, metade menina)	1.818
Conselheiros (as)	34	128
Nº escolas	4 CEUs Jambreiro (Guaianazes) Aricanduva, Perus, Rosa da China (Sapopemba)	448 EMEFs
Propostas mais votadas	Para a Escola: 1. Segurança 2. Material Escolar 3. Mais professores 4. Ensino Médio no CEU	Para a Cidade: 1. Mais área de lazer 2. Mais segurança urbana 3. Programas de emprego e Geração de Renda Para a Escola: 1. Cobertura da Quadra 2. Implantação de atividades culturais e esportivas 3. Reformas de várias escolas

## 10.6. Formação Cidadã

**TABELA 10.8** – Nº de Participantes do Programa de Capacitação de Delegados (1 módulo, 8 horas)

	2002	2003	2004
Nº de eleitos(as)	1.700	2.100	2131
Nº de vagas oferecidas	1.000	1.110	1500
Nº de participantes	635	1.194	1000
	37,4% do total eleitos 63,5% do total de vagas oferecidas	56,8% do total eleitos 108,5% do total de vagas oferecidas	46,9% do total de eleitos 66,6% das vagas oferecidas

**TABELA 10.9** – Nº Participantes do Programa de Formação de Conselheiros (7 módulos, 56 horas)

	2002	2003	2004
Nº de eleitos (as) (titular)	80	109	110
Nº de vagas oferecidas	80	100	100
Nº de participantes inscritos	55	75	90

O resgate do papel dos Conselhos de políticas públicas e a implantação do processo do OP em São Paulo, para ficar nesses dois exemplos, se constituem em elementos capazes de colocar um impacto na cultura política tradicional brasileira e um revigoramento das práticas participativas e democráticas, num cenário em que se observa uma crescente institucionalização da participação política.

O Brasil, infelizmente, figura no rol de países latino-americanos, em pesquisas realizadas por órgão chileno desde 1995, como o país que menos acredita no regime democrático,<sup>6</sup> sinalizando uma frustração com esse regime político, que não cumpriu a promessa de justiça social.

Em pesquisa (*survey*) encomendada pela COP-SP em 2003, constatou-se que, o associativismo em São Paulo está em torno de 19,0% da população (cerca de 2 milhões

6 Relatório da Corporación Latinobarómetro (2003), Informe de Prensa. Consultar site [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

de pessoas).<sup>7</sup> De outro lado, 81% da população não têm qualquer participação associativa, de qualquer tipo. Dos 19,0% que participam, 10% corresponde ao associativismo religioso e 9% ao associativismo civil.

Na pesquisa em referência, a força do associativismo religioso (51% de quem participa) está além dos benefícios estritamente espirituais, pois foi colocado pela maioria, que a religião é também um meio através do qual se pode conseguir benefícios para sua comunidade. No associativismo religioso também, a grande maioria (94%) é voluntário e tem baixa capacidade de decisão nas associações a que pertencem (Avritter et alli:2003:8-9).

Dos 9% restantes que declararam participar de associações na cidade de São Paulo, apenas 5% compõem o que os autores denominaram de “associativismo popular”: associações comunitárias, ligadas à moradia, saúde, educação. Dentre esses que participam, se constatou, até, haver uma dinâmica (frequência) interna ativa. No entanto, somente 25% deles participam da tomada de decisões. Aliás, dentre esses, quanto maior a escolaridade, maior é a participação nas decisões (Avritzer et alli, 2003:12-13).

De qualquer forma, a pesquisa mostra que “a participação em associações civis ajuda os participantes a entrar em contato com a democracia, a praticá-la em um micro-universo, a aprender sobre como entrar em contato com o Estado e, nesse processo, entender sobre como melhor defender os seus interesses” (idem, idem: 16).

A população em geral e a população associada atribuem importância diferenciada à política. A população associada acha mais que os outros, que a política influi na sua vida. No entanto, não se diferenciam da população total no que tange à percepção de sua capacidade de influência na política. Essa posição não se altera, mesmo quando o indivíduo participa de mais de uma associação (idem, idem: 30).

Assim, esses hábitos e culturas políticas denotam características importantes das sociabilidades mais ou menos associativas, que podem ser trabalhados no sentido do aprofundamento da participação cidadã, tanto no interior das associações civis e religiosas, quanto junto daqueles que estão fora desse núcleo associativo.

---

7 Os autores apontam diferenças metodológicas da sua pesquisa com a PNAD do IBGE (1996), quanto ao apontamento de frequência e regularidade da participação dos que se declararam associados, pois em vez de cadastramento, consideram a frequência regular e portanto informal. (cf. Avritzer, Recamán, Venturi, 2003:5).

A pesquisa aponta alguns motivos de não participação dos outros 81% da população paulistana:

- » 48% - alegam falta de tempo (que está associada também a falta de recursos);
- » 21% - alegam incompatibilidade com a dinâmica das reuniões;
- » 12% - alegam que as associações não têm credibilidade (que é atribuída à presença de políticos ou de “política” nas reuniões);
- » 4% - não têm necessidade de benefícios (opção consciente).

A pesquisa revela que desses que não participam, 38% gostariam de participar, aferindo um grande potencial associativo do tipo popular a ser trabalhado e explorado na cidade, que podem colocar novos elementos no ritmo irregular de expansão participativa. A variável territorial da participação também deve ser levada em conta, pois esta se encontra distribuída desigualmente na cidade.

Desta forma, o OP em São Paulo contribuiu para a potencialização da expansão da “sanfona participativa”, através do núcleo associativo já constituído, bem como proporcionou à parcela da população que tem uma propensão participativa, um formato institucional que permitiu, de um lado, a inclusão do cidadão comum na discussão pública da distribuição de recursos orçamentários e, de outro, a emergência de novas lideranças, não só pelo seu recém ingresso na vida política, mas pelas exigências de mudanças no perfil dessas novas e antigas lideranças para que ocorra um real empoderamento e controle social sobre o poder público pelos cidadãos e cidadãs.

Na referida pesquisa, por exemplo, dos 38% da população em geral que declararam ter vontade de participar, 54% gostariam de participar do OP (idem, 37), que, conforme colocamos acima, tem esse potencial de trazer para a esfera formal da deliberação pública novos atores sociais além dos que já estão constituídos.

“Assim, o OP potencializa a expansão desses movimentos (saúde, habitação e comunitárias) no território, expandindo sua presença para o conjunto da cidade. Nesse sentido, o poder público muda a relação entre as formas de associativismo na cidade, especialmente entre o associativismo religioso e o popular. Ao fornecer incentivos a movimentos laicos e populares, ele [o OP] contribui para que o associativismo paulistano seja mais forte e mais democrático” (Idem, 37).

A experiência do OP, com seus eixos prioritários aqui delineados – deliberação pública e controle social, protagonismo social, com a inclusão dos segmentos sociais vulneráveis, protagonismo infanto-juvenil e formação cidadã, colaborou junto com outras iniciativas do gênero, para que o fortalecimento do diálogo entre o poder municipal e a sociedade civil, operasse uma *ruptura* com a dinâmica da *sanfona participativa*, de expansão e contração, segundo os desígnios do poder público. Esse momento de expansão participativa pode ser, assim, sustentado, de modo a promover um enraizamento da participação cidadã e do protagonismo social na sociedade civil.

A valorização e fortalecimento do espaço público como lugar privilegiado para a resolução de conflitos e negociação de interesses, tem nessas iniciativas de processos participativos e deliberativos de políticas públicas, um poderoso potencial de reversão dos processos excludentes seja com relação aos benefícios sociais e urbanos, seja ao que se refere aos processos decisórios públicos que influenciam a vida dos cidadãos e cidadãs.

De todo modo, a dinâmica da sanfona participativa paulistana está inscrita no movimento complexo e dinâmico da realidade, e pode, se sofrer contração ou estagnação, aprofundar processos de desfiliação e desenraizamento<sup>8</sup> ou reclusão, ou, pode ser sustentada e expandida, renovando as esperanças e projetos de emancipação.

## 10.7. Democracia Participativa e Deliberação Pública

Um componente fundamental para a consolidação das experiências existentes de gestão participativa reside também no entendimento da articulação dos problemas da participação com a educação para a cidadania e a democracia.

Na trilha de pensadores brasileiros clássicos da política e da educação como Paulo Freire, Maria Victória Benevides e Fábio Konder Comparato, existe nas experiências de OP e de outras formas de gestão e democracia participativa de caráter deliberativo e que se baseiam no protagonismo social, uma dimensão inovadora e revolucionária de pedagogia que a generalização de tais experiências demanda com intensidade. Trata-se não somente de atividades formativas em orçamento, finanças e gestão pública, mas principalmente no desenvolvimento de um princípio educativo, capaz de organizar os processos e a própria prática do Estado.

---

8 Nos termos de Castel, Robert – *As metamorfoses da Questão Social*, Vozes, 1998 e também Agamben.

Essa problemática ancorada na emergência do protagonismo dos segmentos socialmente vulneráveis socialmente discriminados desvenda um vasto campo de possibilidades para a promoção de mecanismos democráticos de gestão que envolve o reconhecimento social e a valorização das formas de conhecimento cotidianas que sintetizam suas vivências e seus desejos. Descortinam um campo de experimentação da política pública mais articulada com as demandas reais e efetivas dos cidadãos comuns que, usualmente, são alvo e objeto das políticas públicas.

As experiências que se apóiam no dinamismo da riqueza dessa nova gramática social tendem a refletir um potencial de inovação política que é capaz de alargar o espaço público e renovar o significado de conceitos desgastados de democracia formal e gestão pública.

Isso, ligado às iniciativas de multiplicação de espaços, atores e ações visando o exercício de uma cidadania ativa. Trata-se do desafio de promover, nos limites da ação pública, uma verdadeira “revolução cultural” que seja capaz de alterar as rotinas burocráticas, fazer mais eficazes os processos de gestão e, principalmente, permitir um mais intenso e generalizado protagonismo social.

Passos nesse sentido, felizmente, já foram dados nas experiências aqui analisadas, e principalmente naquelas onde o OP, por exemplo, é um mecanismo central da ação dos governos democráticos e populares. A capacidade de convocação e de mudança tem relação direta com o alcance real de seu caráter plenamente deliberativo, seu compromisso em discutir todo o orçamento público, e a existência de programas de formação permanentes de educação cidadã ou democrática.

Outro dos desafios colocados hoje para esses mecanismos participativos é a capacidade de integração com outras formas de gestão democrática como são os conselhos gestores de políticas públicas. Nesse sentido, iniciativas como as analisadas no presente trabalho representam experiências práticas muito concretas de interlocução e de fortalecimento das capacidades administrativas e políticas da gestão estatal e da sociedade e dos cidadãos.

Outro aspecto importante, é que a proposta do OP, e de outros mecanismos de democracia deliberativa como os conselhos gestores de políticas públicas e de segmentos vulneráveis, representam mecanismos consistentes de inovação democrática do Estado. Essa combinação de democracia direta e representativa se torna potente à hora de propor uma mudança qualitativa do papel do Estado, sua ampliação por meio do aumento do

controle social e a adoção de mecanismos de igual teor de controle e de contenção da lógica de acumulação mercantil e capitalista sem regulação nem controle social ou público.

Uma enérgica combinação da disseminação de mecanismos de gestão participativa sobre o orçamento público, os instrumentos, as fontes de arrecadação de fundos públicos, e as políticas públicas parece ser a via necessária para a transformação da experiência dos orçamentos participativos e dos demais mecanismos de democracia participativa hoje existentes em alicerce de um projeto de gestão democrática da sociedade nacional. Para isso, no entanto, é imprescindível sua articulação com iniciativas enérgicas e capilares de democratização digital, promovendo a formação de redes públicas de comunicação e informação capazes de integrarem a cidadania independentemente do seu nível de inserção e acesso, por exemplo, à informática e à internet.

As iniciativas analisadas no presente trabalho, pelo fato de se apoiarem com energia nesse potencial de participação e por apostarem na reforma efetiva da gestão pública, representam pontos cardeais para a reconstrução democrática e participativa do Estado e da sociedade.

Eles exercem, no limite das suas realidades, a possibilidade do resgate do convívio, da solidariedade, do respeito e da dignidade. Valores que se em desuso em tempos de desqualificação humana como os de hoje, são linhas de força dinâmicas e vivas para resgatar esses outros valores sempre presentes e vivos na luta e na sobrevivência do sonho, da esperança e da mudança. Enfim, na construção de uma democracia com rosto e alma humanos.

São esses elementos da experiência da governança urbana democrática que tornam poderoso o potencial de difusão de mecanismos participativos como o dos Orçamentos Participativos. Eles têm demonstrado dinamismo suficiente para renovar a agenda das cidades por meio da inserção de parcelas antes excluídas social, política e culturalmente. Nesse sentido, esse potencial de difusão se apóia nas tendências mais contemporâneas do desenvolvimento social das cidades. É verdade que se trata de uma situação aparentemente paradoxal, pois ocorrem em condições materiais e institucionais de empobrecimento, precarização e fragmentação de grande parcela dos habitantes das cidades. Mas elas recolocam o potencial da irrupção de uma cultura democrática que interpela um número cada vez maior de pessoas antecipando possibilidades de renovação das formas de gestão urbana, alimentando um conceito de sociedade democrática de conteúdo novo.

## Referências Bibliográficas

LÖWY, Michael. Walter *Benjamin*: aviso de incêndio. Uma leitura das teses “sobre o conceito de história”, São Paulo, Boitempo, 2005.

IBARRA, Pedro et alii. *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes públicas*, Barcelona, Icaria, 2002.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer. O poder soberano e a vida nua*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2004.

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*, São Paulo, 2004.

DAVIS, Mike. *Planeta favela*, São Paulo, Boitempo, 2006.

LACLAU, Ernesto. *La razón populista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

“Da teologia política à teologia econômica. Entrevista com Giorgio Agamben”. In: *Interthesis. Revista internacional interdisciplinar interthesis*, Florianópolis, vol. 2, n° 2, jul/dez 2005.

DAGNINO, Evelina et alii. *A disputa pela construção democrática na América Latina*, São Paulo, Paz e Terra, 2006.

NARANG, Shipra. *Measuring Urban Governance with the Urban Governance Index*, Ulan Bataar, 2006.

CABANES, Yves. *Presupuesto Participativo*: Marco conceptual y de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milênio. Documento conceptual. Quito (Ecuador), PGU, 2004.

SÁNCHEZ, Félix. *OP: Teoria e Prática*, São Paulo, Cortez, 2002.







## **FICHA TÉCNICA – SÃO PAULO**

### **COORDENAÇÃO**

Lucia Maria Machado Bógus

Suzana Pasternak

### **PESQUISADORES**

Ana Clara Demarchi Bellan

Laura Cristina Ribeiro Pessoa

Dulce Maria Tourinho Baptista

Felix Sanches

Marisa do Espírito Santo Borin

Maria Camila Loffredo D'Ottaviano

Nelson Baltrusis

Silvana Maria Corrêa Tótora

Vera Lucia Michalany Chaia

### **PESQUISADORES CONVIDADOS**

Gustavo de Oliveira Coelho de Souza

Lilia Terezinha Montali

Márcia Barone

Maria da Glória Gohn

### **COMPILAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DOS ORIGINAIS**

Clarissa M. R. Gagliardi

### **CONSULTORIA TÉCNICA**

Eliana Monteiro Rodrigues

Yara P. Gustavo de Castro

### **ASSISTENTES DE PESQUISA**

Carolina Teixeira Nakagawa

Rafael Soares Serrao

### **BOLSISTA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA**

Fernanda Paniguel Teixeira

Revisão final: Egláisa Cunha e Roberto Pedreira  
Revisão ortográfica: Henrique Pesch e Roanita Dalpiaz  
Projeto gráfico e diagramação: Virtual Design  
Impressão gráfica: Gráfica Capital Ltda