

The background of the cover is a photograph of a city skyline at sunset. The sky is a gradient of orange, yellow, and blue. In the foreground, the silhouettes of various buildings and structures are visible against the bright sky. On the right, a tall building with a grid-like facade is prominent. In the center, there are some utility poles and wires. On the left, another building with a striped facade is visible.

Metropolização, governança e direito à cidade

dinâmicas, escalas e estratégias

LUCIA BÓGUS
SUZANA PASTERNAK
LUÍS FELIPE AIRES MAGALHÃES
organizadores

METROPOLIZAÇÃO, GOVERNANÇA E DIREITO À CIDADE:
DINÂMICAS, ESCALAS E ESTRATÉGIAS



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Reitora: Maria Amalia Pie Abib Andery

edue

EDITORA DA PUC-SP

Direção: José Luiz Goldfarb

Conselho Editorial

Maria Amalia Pie Abib Andery (*Presidente*)

Ana Mercês Bahia Bock

Claudia Maria Costin

José Luiz Goldfarb

José Rodolpho Perazzolo

Marcelo Perine

Maria Carmelita Yazbek

Maria Lucia Santaella Braga

Matthias Grenzer

Oswaldo Henrique Duek Marques

Metropolização, governança e direito à cidade: dinâmicas, escalas e estratégias

LUCIA BÓGUS
SUZANA PASTERNAK
LUÍS FELIPE AIRES MAGALHÃES
organizadores

educ

Plano de Incentivo à Pesquisa
PIPEq
PUC-SP

São Paulo
2020

Copyright © 2020. Lucia Bógus, Suzana Pasternak, Luís Felipe Aires Magalhães.

Foi feito o depósito legal.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitora Nadir Gouvêa Kfoury/PUC-SP

Metropolização, governança e direito à cidade: dinâmicas, escalas e estratégias [recurso eletrônico] / orgs. Lucia Bógus, Suzana Pasternak, Luís Felipe Aires Magalhães. - São Paulo : EDUC : PIPEq, 2020.

recurso on-line : e-book

Bibliografia.

ISBN 978-85-283-0654-5

1. Sociologia urbana - São Paulo (cidade). 2. Planejamento urbano - São Paulo (cidade). 3. Políticas públicas. 4. Política urbana. 5. Habitação popular - São Paulo (cidade). 6. Pessoas desabrigadas - São Paulo (cidade). 7. São Paulo, Região Metropolitana de SP. I. Bógus, Lucia Maria Machado, 1947-. II. Pasternak, Suzana, 1943-. III. Magalhães, Luís Felipe Aires.

CDD 307.76

Bibliotecária: Maria Lúcia S. Pereira - CRB 8a.5754

EDUC – Editora da PUC-SP

Direção

José Luiz Goldfarb

Produção Editorial

Sônia Montone

Revisão

Zeta Studio

Editoração Eletrônica

Waldir Alves

Gabriel Moraes

Capa

Gabriel Moraes

Imagem: Sumanley xulx por Pixabay

Administração e Vendas

Ronaldo Decicino

educ

Rua Monte Alegre, 984 – Sala S16

CEP 05014-901 – São Paulo – SP

Tel./Fax: (11) 3670-8085 e 3670-8558

E-mail: educ@pucsp.br – Site: www.pucsp.br/educ

Este livro reúne estudos realizados por pesquisadores e colaboradores do INCT Observatório das Metrópoles de São Paulo, um dos 15 núcleos integrantes da rede de pesquisa nacional que se dedica, há duas décadas, a compreender as especificidades das dinâmicas socioespaciais e as características que distinguem as regiões metropolitanas brasileiras, em suas diferentes escalas.

Os textos que compõem o livro possuem uma perspectiva interdisciplinar, e a reconstrução dos processos de estruturação territorial, demográfica, social e econômica, apresentada ao longo dos capítulos, constitui importante subsídio para a compreensão de alguns dos desafios enfrentados por estudiosos e planejadores urbanos no contexto metropolitano paulista.

O livro discorre sobre questões-chave para a compreensão dos processos em curso no interior do estado de São Paulo e, particularmente, na região da Macrometrópole Paulista, com destaque para a desconcentração socioeconômica e espacial que caracterizou a região metropolitana de São Paulo, nas últimas décadas, levando à dispersão e à reconcentração espacial de atividades econômicas e de população no interior do estado.

O texto de abertura, “Concepções da metamorfose metropolitana”, de autoria da geógrafa Sandra Lencioni, introduz o debate discutindo a importância e o alcance do conceito de cidade-região e lembrando que, desde o final do século XX, Soja (2013) já apontava para o fim da era das metrópoles, num contexto em que o processo de dispersão da mancha urbana, da população e das atividades econômicas implode o urbano e a região metropolitana, configurando uma vasta região policêntrica.

A autora, retomando esse debate, destaca três pontos nas colocações de Soja: em primeiro lugar, ao perceber o processo de dispersão, ele o faz a partir da metrópole que se desconcentra; em segundo lugar, embora isso implique a produção de novas formas com novos

conteúdos, não significa que as velhas formas e conteúdos deixem de existir e ser produzidos, podendo perder a hegemonia na produção do espaço. Em terceiro lugar coloca que essa nova fase altera a dinâmica urbana que prefere chamar de metropolização. Apresenta, para explicitar essa formulação, o diagrama de Lefèbvre (1989), que mostra a mudança do paradigma da urbanização do espaço, na perspectiva da metrópole, para o paradigma da metropolização do espaço, na perspectiva da região. Nesse processo, a dimensão regional se faz presente e assume posição hegemônica em relação à dimensão urbana. De Mattos já colocara, em obra da década de 1990, o conceito de metrópole-região, “com estrutura policêntrica e fronteiras difusas em persistente expansão, que adquire uma configuração tipo arquipélago” (1999, p. 42).

Na sequência, retomando o trabalho da Emplasa – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Lencioni historia os conceitos de cidade-região, megarregião e metápole, lembrando que todos esses conceitos têm como base teórica o conceito de megalópole, formulado por Gottmann (1961), quando analisou a mancha urbana da costa leste dos Estados Unidos, tendo como centro a cidade de Nova York, utilizando-se da imagem de nebulosa urbana e enfatizando a integração entre os elementos dessa nebulosa. Assim, não é a dispersão que vai constituir uma megalópole, mas seus elementos de integração com diversas centralidades e descontinuidades. Como forma, difere da metrópole: é mais linear, polinucleada e tem extensão territorial maior. Os conceitos atuais de megarregião e de metápole, de certa forma, atualizam as proposições de Gottmann, considerando os laços com a globalização e, a dimensão dos fluxos materiais e imateriais. Lencioni dialoga, também, com outros autores, como Sassen, Florida e Ascher. Conclui dizendo que o debate fundado nos conceitos de cidade-região, metrópole-região, megalópole e metápole evidencia a necessidade de novas referências teóricas e analíticas.

O capítulo 2, “Dinâmica econômica da Macrometrópole Paulista”, de autoria de Alexandre Abdal, Gabriel Almeida A. Rossini e Ricardo Carlos Gaspar, mostra a dinâmica econômica no novo

espaço macrometropolitano: a cidade-região de São Paulo, constituída pelas regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Vale do Paraíba/Litoral Norte, Sorocaba e pelas aglomerações urbanas de Jundiaí e Piracicaba. A Macrometrópole Paulista (MMP) abrange um raio de cerca de 200 km em torno da capital do Estado e é um centro de atividades corporativas e financeiras, com hegemonia do setor financeiro. Essa hegemonia traz com ela, de um lado, uma concentração de renda e, de outro, a informalidade e a precarização das atividades de baixo valor agregado. A instalação de empresas tecnologicamente avançadas no espaço da macrometrópole foi influenciada pela proximidade do mercado consumidor, pelo acesso a melhor infraestrutura e pela presença de mão de obra qualificada. Além disso, as indústrias tradicionais, trabalho-intensivas, como a têxtil, de alimentos, de bebidas e de calçados, procuraram outros locais para desenvolver suas atividades. Os autores sublinham que a terciarização não significa desindustrialização, pois alguns serviços de natureza empresarial ligados à esfera produtiva foram terceirizados nas últimas décadas. Em 1990, com a liberalização, a financeirização, a redução de barreiras a produtos importados e a redução de impostos de importação, a internacionalização do mercado brasileiro de títulos e a privatização das estatais, a indústria doméstica, anteriormente apoiada na proteção à indústria nacional, foi obrigada a proceder a um enxugamento de custos. O parque industrial adaptou-se de forma diferencial a esse processo. Tornou-se mais competitivo em algumas frentes, mas outras se reduziram. Câmbio, juros altos e pressão competitiva contribuíram para a desindustrialização e a “reprimarização” das exportações. Os autores discorrem, também, sobre as tendências recentes observadas na macrometrópole paulista, relacionando a desindustrialização da economia nacional com a desconcentração da produção industrial no Brasil. Sustentam que as dificuldades da indústria brasileira de incorporar novas técnicas e inovações e a ascensão dos produtos chineses evoluíram para uma

indústria predatória, na qual elos e encadeamentos se enfraqueceram. Isso conduziu a uma fragmentação espacial e setorial, agravada pela guerra fiscal.

Os autores dialogam com Azzoni (1986), que coloca que a MMP se desenvolveu a partir da proximidade da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) como uma forma de evitar as deseconomias de aglomeração na metrópole (custo maior dos terrenos e da mão de obra). Mas essa desconcentração obedeceu a uma certa hierarquia, segundo a qual os setores mais dependentes de custos e com menor intensidade tecnológica apresentaram maior tendência centrífuga em relação à RMSP. Assim, serviços especializados e que lidam com o conhecimento tenderam a permanecer em São Paulo.

Os autores espacializam a Macrometrópole Paulista em 3 segmentos: a capital (MSP), o anel metropolitano (RMSP-MSP) e o anel macrometropolitano (MMP-RMSP). Caracterizam as atividades produtivas a partir do Produto Interno Bruto dos Municípios (com dados do IBGE) e a população ocupada a partir da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Classificam a indústria da transformação a partir das atividades segundo a intensidade de tecnologia e desenvolvimento (Abdal, 2016). Essa abordagem mostra-se adequada para caracterização e análise de economias diversificadas, pois possibilita a classificação em quatro ramos industriais: de alta, média alta, média baixa e baixa intensidade tecnológica; seis ramos de serviços: os serviços intensivos em conhecimento (SICs), tecnológicos (SIT-T), profissionais (SIC-P), financeiros (SIC-F), sociais (SIC-S), de mídia e cultura (SIC-MC) e demais serviços não intensivos em conhecimento, como comércio, administração pública, construção civil e agropecuária.

O texto aponta, também, que ritmos de retração da indústria foram bastante diferentes entre o município de São Paulo, o anel metropolitano e o anel macrometropolitano, sendo este último o que apresentou menor retração. Em relação aos serviços, o município de São Paulo concentra desproporcionalmente, com tendência à ampliação, os cinco segmentos dos SICs. Assim, os anéis metropolitanos e

macrometropolitano tendem à especialização das indústrias de mais alta intensidade tecnológica, enquanto o município de São Paulo tende à concentração de serviços especializados; já a indústria de mais baixa intensidade tecnológica diminuiu sensivelmente sua representação na macrometrópole paulista.

O texto “Macrometrópole Paulista: os municípios e suas favelas”, de Camila D’Ottaviano, Suzana Pasternak e Ângela Luppi Barbon, discute a precariedade habitacional na Macrometrópole Paulista (MMP). A análise focaliza as favelas e sua localização, de acordo com o nível de integração de cada município, na sua respectiva região (para o conceito de nível de integração, ver Ribeiro et al., 2012). Entre os municípios da MMP, situam-se 6 polos, 10 municípios extensão do polo, 34 com nível de integração muito alto, 27 com nível de integração alto, 27 com nível de integração médio, 25 com baixo e 6 com nível de integração muito baixo (nesse estudo, os 27 municípios da RM de Sorocaba e os 10 de Bragantina não foram incluídos).

A favela é um fenômeno macrometropolitano: entre os 55 municípios com favelas no estado de São Paulo, 41 eram municípios situados na MMP. A população residente em favelas na MMP, em 2010, alcançava o total de 2.169.502 pessoas (8,95% da população macrometropolitana), das quais 11,15% na RMSP e 17,97% na Baixada Santista. Em relação aos níveis de integração, nota-se claramente que a essa população se concentra nos polos de cada unidade territorial, concentração esta que aumenta entre 2000 e 2010. Nos chamados municípios de extensão do polo (presentes apenas na RMSP), o percentual de domicílios e de população residente em favelas, de um lado, diminuiu nessa década; mas, de outro lado, aumentou de forma significativa nos chamados municípios de muito alta integração. Os municípios com alto, médio e baixo nível de integração mostram percentual reduzido de domicílios em favelas. Assim, pode-se concluir, segundo as autoras, que os municípios com dinâmica mais metropolitana (polo e muito alta integração) são os que apresentam um número maior de favelas.

O capítulo de Clarissa M. R. Gagliardi, intitulado “Desenvolvimento turístico no Vale Histórico Paulista: ordenamento territorial e governança, faz uma retrospectiva das políticas públicas de turismo e seus impactos no ordenamento territorial e na configuração das estruturas de governança de uma região conhecida como Vale Histórico, na porção paulista do Vale do Paraíba. História a ocupação do Vale, com a presença dos “Barões do Café” e o posterior declínio. Aponta como a construção da via Dutra possibilitou o surgimento de indústrias, transformando-a num corredor industrial, sobretudo ao redor de São José dos Campos e Taubaté – no solo paulista – e no eixo Volta Redonda-Resende, no trecho carioca. Considera que, para as pequenas e médias cidades, o turismo pode constituir oportunidade de geração de trabalho e renda.

A autora aponta, ainda, o surgimento de uma série de fundos criados depois da Embratur, desde a década de 1970, mas difusos e sem clareza quanto ao público alvo. Ressalta que o turismo, concentrado na faixa litorânea do País, deixa de crescer por falta de condições básicas de infraestrutura. Após a Constituição de 1988, amplia-se o debate, incluindo novos atores na construção de uma política nacional de turismo, com novos investimentos. Em 2003, foi criado o Ministério do Turismo e se redesenhou todo o sistema jurídico-administrativo para planejamento e gestão das atividades turísticas no Brasil, com os Conselhos Municipais e com novas linhas de financiamento.

Na região do Vale Histórico, no município de Bananal, houve uma experiência-piloto nos anos 2000, com o Programa de Desenvolvimento do Turismo Receptivo, que envolveu a criação de cooperativas de artesanato e a capacitação de monitores e fortaleceu o Conselho local. No Vale Histórico, Bananal e São José do Barreiro são reconhecidos como estâncias e, nessa condição, podem acessar o Fundo de Melhoria das Estâncias, indicando projetos e recursos para implementá-los. Uma lei de 2015 passou a denominar todas as estâncias como turísticas, criando o *status* de MIT (Municípios com

Interesse Turístico). Entre as seis cidades do Vale Histórico, Bananal e São José do Barreiro são estâncias, enquanto Areias e Queluz foram reconhecidas como MIT.

A autora comenta, ao final, a falta de transparência, profissionalismo e capacidade de gestão nas cidades turísticas. Trata-se de cidades nas quais o patrimônio edificado sobrevive a duras penas, com investimentos pontuais e geralmente familiares. O maior problema não estaria na falta de recursos, mas na falta de um pacto coletivo sobre como seriam investidos e numa atuação sistemática e constante, com projetos monitorados.

O capítulo de autoria de Francisco Fonseca e Lucio Hanai Valeriano Viana, “‘Governos empresariais’ nas metrópoles: gestão pública e políticas públicas sob a perspectiva privada e neoliberal”, trata do que denominam “governos empresarias” nas metrópoles, ou seja, da gestão e políticas públicas sob a perspectiva neoliberal. Segundo os autores, as reformas gerenciais ocorridas durante o Governo FHC substituíram, progressivamente, os pressupostos da administração e gestão públicas por mecanismos, ferramentas e procedimentos da administração empresarial, através de instituições como Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), que possuem lógicas privadas mesmo em atuações voltadas para o público. Tanto essas organizações como as PPPs (Parcerias Público-Privadas) têm implementado a gestão por resultados e têm se movido com enorme autonomia financeira e administrativa. Os autores analisam, também, a financeirização dos instrumentos de gestão urbana, de ocupação do solo e de formulação de políticas públicas.

Analisar como as metrópoles estão sendo “neoliberalizadas empresarialmente” implica observar o papel do capital rentista – capitais que especulam com terrenos e construções de imóveis. A financeirização também se faz presente na adoção de complexos mecanismos financeiros, como os “Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs). O papel das PPPs, assim como o das OSs e das Oscips, retira da esfera pública seu caráter público. Segundo os

autores, os contratos de gestão também contêm elementos de agentes privados, como mensuradores de eficiência, eficácia e efetividade que são da esfera privada, mas não são acordados com as populações a que os serviços se destinam. O ápice desse processo teria se dado por ocasião dos megaeventos.

A Copa do Mundo e as Olimpíadas são conhecidas por renovar e reestruturar os espaços urbanos, tornando-os modernos e atraentes aos investidores. Segundo os autores, os megaeventos são eivados por interesses diversos, que tendem a favorecer as grandes empresas e o empreendedorismo urbano. Mas há evidências de que regiões periféricas costumam ficar às margens da revitalização de áreas urbanas degradadas.

No caso do Brasil, o Comitê Popular da Copa estima que cerca de 170 mil famílias foram obrigadas a se retirar de suas casas em função de obras para a construção de estádios. Valeu a pena? Para quem?

O capítulo seguinte, “Operação Urbana Consorciada: disputas em torno da apropriação territorial de São Bernardo do Campo”, de Mônica de Carvalho, aborda as legislações na Sub-Região Sudeste da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) que permitiram, ao município de São Bernardo de Campo, implementar Operação Urbana Consorciada (OUC), justificada pelo poder executivo da cidade como estratégia não só de “ordenamento da ocupação” – intensificada com a construção do monotrilho da Linha 18 da CPTM – como também de apropriação, pela cidade, dos excedentes econômicos do mercado imobiliário. O capítulo está estruturado em 3 partes, interligadas no eixo do estudo das OUCs.

Na primeira parte, a autora analisa o contexto social vigente quando da aprovação da Operação Urbana, com a lei n. 6.403/2015. O prefeito de São Bernardo do Campo, Luiz Marinho, do Partido dos Trabalhadores (PT), buscava a reeleição, nas eleições do ano seguinte, e seu partido detinha a maior parte dos assentos na Câmara dos Vereadores da cidade (8), seguido do Partido Popular Socialista (PPS), atual Cidadania, com 5 vereadores. Essa bancada se alinhava

ao seu candidato nas eleições ao executivo, Alex Manente. Embora a bancada governista, capitaneada pelo PT, tivesse maioria na Câmara dos Vereadores (18 de 28 assentos), a aprovação do PL 11/2015, que cria o Operação Urbana, ocorreu em meio a tensões políticas locais (o funcionalismo público municipal estava em greve), embates com o setor privado e com a imprensa regional e mesmo com impactos sobre a cidade das instabilidades políticas nacionais, no contexto *pré-impeachment* da então presidente Dilma Rousseff. Nesse contexto, ocorreu a diminuição dos repasses federais à cidade, tendo em vista política econômica de austeridade nos gastos públicos, implementada no início do segundo governo Dilma. Segundo a autora, essa diminuição inviabilizou projetos de desenvolvimento urbano prometidos e liderados por Luiz Marinho, terceirizando para o município uma crise fiscal já em 2015. A prefeitura buscou superar essa crise com aumento da carga tributária (elevação de 5% no Imposto sobre Serviços) e com corte de gastos, como o não pagamento do 13% salário do funcionalismo público municipal e das férias dos docentes da rede pública municipal de ensino. Como resposta, ocorreram greves e paralisações não só de distintas categorias do funcionalismo público municipal como também de trabalhadores de empresas privadas, especialmente da indústria automobilística da cidade. Esses movimentos foram, de acordo com a autora, consequências de um modelo econômico – e também social – que estava em dissolução: a perda da importância relativa da indústria no produto total da cidade e da região. Entre 2010 e 2013, ocorreu uma queda de 33% do número de estabelecimentos industriais no Grande ABC Paulista, com diminuição do emprego industrial de 55,64%, em 1990, para 31,02% em 2013. Essa redução teve impactos diretos em outros setores da economia, como a construção civil, sobre o PIB de São Bernardo do Campo. A crise econômica rapidamente traduziu-se em crise política, com o enfraquecimento da base de apoio dos vereadores ao prefeito Marinho, ao mesmo tempo que a mídia e a opinião pública passaram a vincular diretamente sua gestão às denúncias levadas a cabo pela Operação Lava Jato.

Na segunda parte do texto, a autora analisa a atuação dos distintos agentes sociais da cidade no campo do poder. Nessa análise, ela define que a OUC de São Bernardo do Campo vai além de instrumento urbanístico, definindo-se como capital político, isto é, como um posicionamento político do executivo municipal. Situa, também, os embates políticos como parte de um processo de desconcentração industrial, que reativa as oposições entre os agentes do capital industrial e o trabalho metalúrgico sindicalizado na cidade, com consequências que vão além do campo econômico. A desconcentração econômica, segundo a autora, expressa-se na fuga do capital industrial e no surgimento, com isso, de vazios industriais, desencadeando disputas pela apropriação da mais-valia urbana. O capítulo apresenta excelente caracterização desse contexto de *boom* imobiliário, de disputas em relação à cidade e de reposicionamento político do executivo municipal diante de tais disputas.

Por fim, a terceira e última parte do artigo retrata justamente a lei, isto é, o contexto legislativo e jurídico das discussões e dos encaminhamentos ligados à criação da OUC. A autora detém-se na exposição e análise dos embates travados na câmara de vereadores, representativos, em grande medida, das disputas pela cidade. Ao longo das discussões e modificações no texto do projeto de lei, a autora, muito habilmente, caracteriza os vereadores a partir das forças, econômicas e sociais, que ali representam. Embora o executivo tenha logrado aprovar o PL da OUC, não conseguiu, no entanto, reeleger-se, o que expressa o esgotamento de um projeto político não só em São Bernardo do Campo como também em todo o País.

O capítulo intitulado “Vulnerabilidades a perdas habitacionais na Região Metropolitana de São Paulo”, de autoria de Anderson Kazuo Nakano, analisa a questão da vulnerabilidade habitacional, a partir de uma rica e interessante estimativa quantitativa realizada a partir de dados da amostra do Censo Demográfico de 2010. O texto apresenta uma importante revisão do conceito de vulnerabilidade, destacando as formulações iniciais do tema, nas quais a vulnerabilidade é entendida como “insegurança no bem-estar

individual, domiciliar e comunitário produzida por choques gerados pelas mudanças ecológicas, econômicas, sociais ou políticas” (p. 193, deste livro).

Aspecto particularmente importante da reflexão de Nakano é o enfoque na natureza relacional do conceito de vulnerabilidade. A vulnerabilidade, tendo em vista manifestar-se em contextos de mudança e definir-se em conformidade a um conjunto de meios de resistências, é relacional, pois depende da capacidade de mobilização desses meios em situações de riscos e choques. A abordagem de Nakano nos permite perceber as diferentes visões sobre a vulnerabilidade à perda habitacional e as particularidades que Estado, capital social, renda e trabalho podem apresentar em determinados contextos sociais e espaciais.

Além dessa introdução que resgata as distintas interpretações do conceito de vulnerabilidade, o texto apresenta outras três partes, indissociáveis.

Na parte 2, intitulada Pressupostos sociodemográficos e habitacionais relativos à vulnerabilidade a perdas habitacionais, o autor aborda os três pressupostos sociodemográficos habitacionais referentes à vulnerabilidade à perda habitacional.

O primeiro pressuposto é o do baixo rendimento da população que é vulnerável à perda habitacional. O segundo pressuposto é o de que a população vulnerável às perdas habitacionais resida predominantemente em domicílios improvisados e/ou coletivos. E o terceiro pressuposto refere-se à condição do domicílio particular permanente ocupado pela população vulnerável a perdas, que pode ser próprio de algum dos moradores, ainda em pagamento ou alugado.

No centro desses pressupostos, está uma noção muito importante para os estudos sobre a população vulnerável, que é a de alienação residencial. Segundo Nakano, “a alienação residencial existe quando os moradores de um determinado local não possuem uma relação de pertencimento com esse local de moradia [...] que, desse modo, passa a ser vivido e vivenciado como um local que pode ser perdido (alienado) a qualquer momento” (p. 232, deste livro).

Provém daí a sua capacidade de mobilizar os recursos diante da condição de vulnerabilidade. O autor admite, com isso, que a alienação residencial será maior quanto menor for a situação de propriedade de imóvel quitado.

Na terceira parte do capítulo, intitulada Estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais residente na região metropolitana de São Paulo, o autor estima, a partir das fontes já citadas, a população vulnerável a perdas habitacionais em 3.445.312 pessoas, equivalendo a 17,5% da população residente na Região Metropolitana de São Paulo em 2010; destes, 1,9 milhões moravam no município de São Paulo, o que correspondia, por sua vez, a 16,9% da população da cidade em 2010. Para além desses números, o autor conclui que é necessário aprofundar as análises para se compreender com maior detalhe as características sociais e demográficas dessa população, assim como os fatores que promovem a vulnerabilidade às perdas habitacionais.

O oitavo texto do livro, intitulado “Crescimento e espacialidade da população em situação de rua na cidade de São Paulo”, das autoras Marisa do Espírito Santo Borin e Carolina Teixeira Nakagawa Lanfranchi, tem como objetivo analisar a relação da população em situação de rua com a organização do espaço, a partir do entendimento de que essa população também compõe o cálculo do déficit habitacional. Aspecto importante desse capítulo é a investigação feita pelas autoras dos pontos de concentração espacial da população em situação de rua na cidade de São Paulo nos anos de 2000, 2009 e 2015. Segundo elas, a existência massiva de pessoas em situação de rua não compõe um fenômeno novo tampouco exclusivamente nacional. Trata-se de uma decorrência do modo de produção capitalista e de suas estruturas sociais, econômicas e de poder. De igual forma, não se trata de um grupo social homogêneo e com pouca mobilidade no território; há complexas mobilidades da população em situação de rua em São Paulo, por razões de busca por trabalho, de obtenção de alguma forma de renda, de alimentação e de abrigo. Ao se deslocarem, as relações de poder no território tornam-se evidentes,

bem como seus distintos perfis etários e de sexo. Esses perfis têm se tornado crescentemente diversos, com destaque para população em situação de rua composta por crianças, pessoas LBTT, dependentes químicos, dos que fazem uso abusivo de álcool e drogas, idosos, imigrantes, refugiados e mulheres gestantes. Essas múltiplas heterogeneidades cobram, de acordo com as autoras, as estruturas públicas de acolhimento e de assistência social a também diversificarem suas estratégias de abordagem e acompanhamento da população em situação de rua.

O texto apresenta, ainda, uma descrição detalhada da diversidade de termos, quadro conceitual, abordagens e metodologias de análise dessa população em situação de rua em distintos países do mundo. Segundo as autoras, a visão brasileira possui foco na questão territorial, entendido território enquanto o ponto de permanência da população em situação de rua. As autoras discutem, ainda, sobre as disputas de poder envolvidas na permanência nesses pontos e os múltiplos vínculos sociais formados a partir da interação entre as pessoas em situação de rua.

Outra reflexão importante feita pelas autoras refere-se às mudanças no termo utilizado para se definir a população em situação de rua. Segundo elas, essas mudanças, mais que semânticas, são conceituais e de paradigma: “as mudanças de termos correspondem às formas de representação revelando-se uma mudança de paradigma” (p. 240, deste livro). Do termo “mendigo”, passou-se ao de “vagabundo”, ao de “morador de rua”, até chegar-se ao atual e mais preciso “população em situação de rua”.

O paradigma atual de assistência à população em situação de rua apresenta distintos níveis e estágios de atendimento, que vão desde a primeira abordagem, até a institucionalização e à moradia regular e autônoma. Embora dominante, segundo as autoras, esse modelo tem se mostrado limitado em responder às especificidades de um perfil de população em situação de rua cada vez mais heterogêneo.

O capítulo apresenta, ainda, dados quantitativos muito importantes para compreendermos as tendências recentes da população

estudada. Considerando dados de levantamentos realizados nos anos de 2000, 2009 e 2015, a população em situação de rua na cidade de São Paulo passou de 8.721 pessoas, para 13.660 e 15.905, respectivamente. Segundo as autoras, as maiores concentrações espaciais ocorrem na Região Central e Leste 1, com mudanças importantes, como a diminuição da população em situação de rua nos distritos da Consolação e da República e o aumento nos distritos da Bela Vista, Santa Cecília e Cambuci. O trabalho traz informações importantes para a compreensão da diversidade da população em situação de rua, com ênfase especial nas causas estruturais do fenômeno.

O capítulo escrito por João Marcus Pires Dias, intitulado “30 anos de orçamento participativo (OP) na Região Metropolitana de São Paulo: a trajetória da governança participativa”, tem como objeto, justamente, as transformações sociais e políticas em curso na Região Metropolitana de São Paulo a partir do instrumento de gestão pública do Orçamento Participativo.

O texto apresenta importante histórico da participação social e popular e destaca a relação desses instrumentos com o avanço dos movimentos sociais e sindicais e com a própria Constituição Federal de 1988. Essa participação se traduz em instrumentos como as audiências públicas, os conselhos, os mutirões de construção de moradias, os planos diretores participativos e, sobretudo, os orçamentos participativos. Nesse histórico, o autor destaca que o período entre 1989 e 2010 foi o mais intenso em termos de construção e implementação dos novos instrumentos de participação popular, sendo um momento marcado por gestões municipais progressistas na Região Metropolitana de São Paulo. De 2010 em diante, no entanto, ocorre uma grande mudança política, com diminuição das experiências de orçamento participativo, fortalecimento do neoliberalismo e crescente resistência às práticas de participação cidadã na definição das políticas municipais.

O autor relaciona o instrumento de participação cidadão do orçamento participativo às próprias práticas de democracia participativa, apontando a sua funcionalidade e seu contexto sociopolítico.

Ele constrói, também, um arcabouço analítico sobre orçamentos participativos, a partir dos seguintes fatores: existência de experiência de orçamento participativo no município, período em que se deu essa experiência, o tipo de ideologia partidária à frente do executivo municipal nesse período, os municípios com maior número de experiências de orçamento participativo entre 1989 e 2016 e, por fim, aqueles municípios em que ainda há orçamento participativo.

Convém destacar a reflexão teórica realizada pelo autor, que define participação cidadã e democracia representativa e participativa a partir de referências clássicas como Rousseu, Tocqueville e Marx, até as contemporâneas mais importantes de Habermas e Gramsci a Carole Pateman e Boaventura de Souza Santos.

Em relação ao orçamento participativo na Região Metropolitana de São Paulo, o autor apresenta duas hipóteses. A primeira, segundo a qual a participação social está restrita a governos municipais progressistas que atendem às pressões populares; e a segunda, na qual o poder econômico substitui os canais de participação cidadão pelo acesso privilegiado de poucos aos setores de gestão e de decisão. Sobre a Região Metropolitana de São Paulo, o autor aponta que, dos 39 municípios que a compõem, 13 deles tiveram alguma experiência de orçamento participativo, sendo 11 em gestões do PT e 2 em gestões do PSB. O município de Santo André foi o primeiro, ainda em 1989, a implementar tal prática, tendo aplicado esse instrumento em 5 governos entre 1989 e 2016. Outro município de destaque na implementação do orçamento participativo é Guarulhos, que teve, também, 5 governos que utilizaram tal instrumento e era, no ano de 2019, o único a seguir implementando o orçamento participativo na RMSP. Por sua vez, a cidade de São Paulo teve apenas uma experiência de orçamento participativo nesse período, na gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004). Segundo o autor, as possibilidades de novas implementações do instrumento do orçamento participativo têm sido obstaculizadas, nos últimos anos, pelas coalizões realizadas entre os governos municipais e os setores representativos do capital, como o imobiliário, aos quais não interessa a participação cidadã.

O capítulo “O cooperativismo habitacional: da função social à financeirização”, de autoria de Mário Jorge da Silveira Junqueira e Fábio Soares César, analisa a formação do cooperativismo habitacional no Brasil, à luz de processos históricos como a urbanização, a metropolização e as novas formas de produção social de moradias. Os autores apresentam um panorama das transformações urbanas no Brasil e no mundo, convidando a pensar o conjunto de desafios atuais – teóricos, sociais e de políticas públicas – que a vida nas cidades impõe, com destaque para a carência habitacional. Utilizando os dados mais recentes da Fundação João Pinheiro sobre déficit habitacional no Brasil, os autores indicam ter havido uma piora considerável desse déficit no País, atualmente da ordem de 6,355 milhões de moradias, das quais 87,7% em áreas urbanas. Na Região Metropolitana de São Paulo, analisada pelos autores, o déficit habitacional é, atualmente, de 639 mil domicílios, o que representa mais de 10% de todo o déficit do País. Considerando que o déficit habitacional é um produto da urbanização e manifestação visível das desigualdades socioespaciais em nossas cidades, os autores apontam o cooperativismo habitacional como uma alternativa de superação. Ressaltam características do cooperativismo capazes de operar numa nova lógica de produção, tanto das moradias, como do espaço urbano, qual seja, a união de pessoas, por meio de empresas cuja propriedade é coletiva e não individual, voltadas ao bem comum e não ao enriquecimento de uns em detrimento de outros.

Todavia, apontam os autores, as motivações individuais e coletivas voltadas à mobilidade social e as pressões exercidas pelo sistema capitalista no qual, ao fim e ao cabo, essas iniciativas estão circunscritas, acabam por subverter a função social do cooperativismo, reforçando conflitos e redefinindo prioridades. Esse processo culmina na financeirização dos empreendimentos, com a cooperativa deslocando-se de sua função social e passando a orientar-se pela lógica da acumulação capitalista.

O capítulo apresenta um importante estudo de caso da Cooperativa Habitacional Vida Nova, sediada no município de

Taboão da Serra, na Região Metropolitana de São Paulo. Com base na metodologia da história oral, foram entrevistados o fundador e presidente da cooperativa, senhor. José Aprígio, bem como familiares e membros da diretoria da cooperativa. As informações obtidas permitem identificar outros processos presentes na dinâmica urbana da RMSP e na própria cooperativa habitacional, como as migrações internas e o direito à cidade.

O capítulo relaciona processos históricos estruturais, como a urbanização, as migrações internas e a metropolização, a processos microssociais. Essas dimensões, sob distintos níveis de abstração, são mediadas por meio do cooperativismo habitacional e de sua evolução histórica no Brasil. Importa destacar a relevância do tema abordado, tendo em vista o impacto dos empreendimentos habitacionais sobre a produção social do espaço urbano.

O texto de Rosana Baeninger, “Notas acerca das migrações internacionais no século XXI”, aborda as transformações na dinâmica das migrações internacionais neste século, à luz da história recente dessas migrações. Segundo a autora, transformações econômicas, políticas e sociais alteraram de forma decisiva a mobilidade humana internacional, reforçando a vinculação entre migração e desenvolvimento e demonstrando a importância da divisão internacional do trabalho como elemento condicionador da mobilidade. Baeninger aponta um processo de complexificação e diversificação das migrações internacionais, com novos fluxos, novos países de origem, de trânsito e de destino, novos perfis migratórios, novas temporalidades e espacialidades, que configuram uma mobilidade transnacional crescente.

Para a autora, a dinâmica econômica global, notadamente a mobilidade do capital, os novos espaços de produção e, principalmente, a produção cada vez mais globalizada, integrando distintas e distantes regiões dentro de uma mesma cadeia global de valor, promovem a formação de novos fluxos, inserindo novas regiões à dinâmica das migrações internacionais. Esse processo, em que se destacam as

migrações Sul-Sul, aponta, de um lado, para a necessidade crescente da governança das migrações internacionais e, de outro, para a necessidade de novos aportes teóricos e metodológicos para seu estudo.

Segundo Baeninger, esses novos aportes devem incorporar necessariamente três importantes fatores que impactam e redefinem as migrações internacionais: os processos de reestruturação produtiva e de reestruturação urbana; as relações entre o Estado-nação e políticas de Estado para as migrações internacionais; e a relação entre migração e desenvolvimento em suas múltiplas dimensões. A autora analisa cada um desses três fatores, destacando as contribuições de distintos referenciais teóricos para o estudo das migrações internacionais no século XXI.

Aspecto particularmente importante das migrações internacionais no século XXI é, segundo a autora, a necessidade de enquadramento do tema das migrações internacionais em uma agenda positiva de direitos. Em termos teóricos, significa transitarmos da governabilidade para a governança das migrações internacionais. Ela ressalta que os modelos de governabilidade enfocam a migração internacional a partir da lógica da segurança nacional, da securitização, na qual o imigrante é uma ameaça ao emprego, à cultura, à identidade e à segurança nacionais. Esse modelo imputa o controle migratório, pelo Estado e para o Estado, com claras segmentações e hierarquizações, voltadas ao mercado de trabalho, próprias do pensamento de Estado. Trata-se de um modelo que, segundo a autora, confere mais liberdade de circulação para bens e serviços do que para seres humanos. Por tal razão, a governança das migrações apresenta-se como alternativa, diferenciando-se como um modelo alicerçado no desenvolvimento humano e na posse de direitos pelo sujeito migrante. Esse modelo não prescinde de políticas, todavia as políticas sob a ótica da governança migratória são, mais que políticas migratórias, políticas para imigrantes – com capacidade de inclusão destes nas instâncias diretivas do próprio Estado.

A autora destaca, ainda, outro aspecto importante da dinâmica das migrações internacionais contemporâneas: as mobilidades

estão crescentemente condicionadas pelas distintas escalas espaciais. Em outras palavras: a reestruturação produtiva, que alterou as hierarquias urbanas e estabeleceu novas lógicas de relação, integração e competição entre as cidades, é um elemento decisivo da mobilidade humana, tendo em vista apresentar novas configurações de oferta e demanda de força de trabalho, inclusive de tipos muito específicos de força de trabalho, condicionando, com isso, também a migração qualificada, a migração de trabalhadores do conhecimento, a migração de retorno, a rotatividade migratória e outras modalidades próprias deste início de século XXI.

O penúltimo capítulo do livro, de autoria de Lucia Bógus e Luís Felipe Aires Magalhães aborda a “Imigração internacional na Macrometrópole Paulista (MMP): perfil da inserção laboral e especificidades regionais”. Os autores abordam os diferentes perfis laborais da imigração internacional nos municípios-polos das regiões que formam a Macrometrópole Paulista (Região Metropolitana de São Paulo, Região Metropolitana da Baixada Santista, Região Metropolitana de Campinas, Região Metropolitana de Sorocaba e Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte; Aglomerado Urbano de Jundiaí e Aglomerado Urbano de Piracicaba; e Microrregião de Bragança). A partir dessa unidade regional, o artigo busca identificar a diversidade dos fluxos internacionais presentes na região e sua heterogeneidade em termos de perfil social, demográfico e laboral, compreendendo a migração internacional à luz da forma com que essas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregião se inserem na divisão internacional do trabalho e, em decorrência disso, suas demandas por força de trabalho imigrante.

O texto, ao analisar a imigração internacional em novas escalas espaciais, aborda também a formação, composição e dinâmicas regionais da Macrometrópole Paulista. Trata-se de uma nova unidade regional formada por meio de processos de urbanização e de metropolização difusos, que articulam, em relações de diferenciação e de complementaridade produtiva, distintas regiões. É um processo,

portanto, que se vincula aos processos de fragmentação urbana, à reconversão econômica e aos diferentes modos de inserção na divisão internacional do trabalho.

Como resultado da articulação dessa nova unidade regional e urbana, ocorrem impactos importantes na estrutura do emprego em todo o estado de São Paulo, nas distintas mobilidades pendulares – intraurbanas e intra e interregionais – e também na dinâmica das migrações internacionais, objeto do capítulo. Observação importante realizada pelos autores é que a formação da Macrometrópole Paulista é um processo histórico e estrutural de abrangência nacional, próprio do modelo brasileiro de urbanização e de industrialização, da concentração e posterior desconcentração produtiva, industrial e populacional.

Atualmente, a Macrometrópole Paulista abriga 73,4% da população do estado de São Paulo e destaca-se, segundo os autores, como a região de maior produção econômica do País, altamente integrada, tanto interna como externamente, com ampla malha rodoviária que permite a circulação de bens e serviços e a pendularidade de pelo menos 10% da população da região, seja para trabalho ou estudo.

Os autores apresentam uma importante reflexão quanto às fontes de dados sobre imigração internacional. Tendo em vista boa parte dos fluxos terem se formado após a realização do último Censo Demográfico (2010), é necessária uma aproximação a essa dinâmica por fontes de dados administrativas. Assim, utilizam dados levantados e disponibilizados pela Polícia Federal e pelo Ministério da Economia, provenientes respectivamente do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros, o Sincro, e da Relação Anual de Informações Sociais, a Rais. Com base nos dados dessas fontes, o capítulo apresenta os distintos perfis da imigração internacional, priorizando os municípios polo das regiões que formam a Macrometrópole, ou seja, as cidades de São Paulo, Santos, Campinas, Sorocaba, São José dos Campos, Jundiaí e Piracicaba, com exceção da Microrregião de Bragantina, onde foi considerada a cidade de Atibaia, devido à maior presença ali de imigrantes internacionais.

A mobilidade populacional é objeto também do capítulo que encerra o livro. “Direito à cidade? Imigração e habitação no centro da cidade de São Paulo”, de Dulce Maria Tourinho Baptista, discute as distintas conexões entre imigração, habitação e cidade, objetivando analisar os modos de vida dos imigrantes na região central da capital paulista, bem como os desafios por eles enfrentados quanto a trabalho e moradia.

Antes propriamente de responder quais são os espaços da imigração na cidade de São Paulo, a autora revisa alguns aspectos importantes da constituição da cidade como histórico polo de atração populacional, bem como tece férteis considerações sobre a sua lógica urbana como manifestação de uma “sociedade da *performance*”, na qual se acirram as contradições urbanas, as desigualdades socioespaciais, a segregação e as vulnerabilidades, inclusive dos imigrantes.

Ao analisar o centro da cidade de São Paulo, o texto aponta as distintas e complexas relações de sociabilidade construídas pelos imigrantes em seus desafios diários de viver a cidade e de sobreviver a ela. Dulce Baptista destaca o amplo rol de dificuldades relacionadas à condição do imigrante, desde a aceitação de sua documentação e qualificação profissional, até o acesso a direitos básicos em contexto urbano.

A autora concentra-se no direito à moradia, convertido em mercadoria e, por isso, excludente. O imigrante, segundo ela, rapidamente se converte em um excluído, tendo em vista não fazer parte das pretensões do capital financeiro e imobiliário. Como consequência, embora habite o centro, em espaços deteriorados, superadensados, habitações convertidas em cortiços, ele sofre de forma constante uma pressão, econômica, social, política e étnico-racial, que o repele para espaços periféricos da cidade. Essas pressões resultam em precarização ainda maior de suas condições de vida e habitação, alguns passando à situação de rua, de forma provisória ou de forma permanentemente provisória.

Ao refletir a partir da obra de Sayad (1998), entendendo a imigração no âmbito da alteridade e seus paradoxos, a autora apresenta

um olhar sensível sobre a relação entre deterioração urbana, mobilidade humana e segregação, tendo o trabalho como eixo ao redor do qual se desenvolvem as demais dimensões da vida do imigrante. Nesse sentido, a autora traça considerações que, por mais que se refiram à cidade de São Paulo, são próprias e indissociáveis do lugar que o imigrante, enquanto outro, ocupa na formação econômica e social brasileira, atualizada à luz das desigualdades socioespaciais.

Há de se ressaltar a importante reflexão feita pela autora sobre o contexto da habitação na região central de São Paulo, chamando a atenção para os processos de encortiçamento, de deterioração urbana e da inexistência de políticas públicas voltadas à população ali residente. O distrito do Pari é, neste sentido, um espaço simbólico e, ao mesmo tempo, concreto de bairro historicamente habitado por imigrantes, central do ponto de vista geográfico, mas periférico em termos sociais e financeiros. A utopia necessária apontada pela autora reside na formulação de políticas públicas habitacionais efetivamente voltadas ao direito à cidade, isto é, que não reforcem a segregação urbana e a lógica dos “periféricos na periferia”.

Os organizadores

Referências

- ABDAL, Alexandre (2016). Rethinking sectorial typologies: a classification of activity according to knowledge and technology intensity. RAI, São Paulo, FEA/USP, v. 13.
- AZZONI, Carlos Roberto (1986). *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. São Paulo, IPE-USP.
- DE MATTOS, Carlos (1999). Santiago de Chile, globalizacion y expansion metropolitana: lo que existia sigue existiendo. *EURE – Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 77, pp. 29-56.
- GOTTMANN, Jean (1961). *Megalopolis. The urban northeastern seaboard of the United States*. New York, The Twentieth Century Fund.
- LEFEBVRE, Henri (1989). Quand la ville se perd dans la metamorphose planetaire. *Le Monde Diplomatique*, maio.

- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz et al. (coords.) (2012). *Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, Rides e AUs à dinâmica da metropolização. Relatório de Pesquisa*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles.
- SAYAD, Abdelmalek (1998). *A imigração*. São Paulo, Edusp.
- SOJA, Edward Willian (2013). Para além de postmetropolis. *Revista UFMG*, n. 20, pp. 137-167. Disponível em: https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/20/7-para_alem_da_postmetropolis_edward_soja.pdf. Acesso em: 14 set. 2013.

SUMÁRIO

1. Concepções da metamorfose metropolitana	31
<i>Sandra Lencioni</i>	
2. Dinâmica econômica da Macrometrópole Paulista	51
<i>Alexandre Abdal</i>	
<i>Gabriel Almeida Antunes Rossini</i>	
<i>Ricardo Carlos Gaspar</i>	
3. Macrometrópole Paulista: os municípios e suas favelas	79
<i>Camila D'Ottaviano</i>	
<i>Suzana Pasternak</i>	
<i>Ângela Luppi Barbon</i>	
4. Desenvolvimento turístico no Vale Histórico Paulista: ordenamento territorial e governança	109
<i>Clarissa M. R. Gagliardi</i>	
5. “Governos empresariais” nas metrópoles: gestão pública e políticas públicas sob a perspectiva privada e neoliberal.....	129
<i>Francisco Fonseca</i>	
<i>Lúcio Hanai Valeriano Viana</i>	
6. Operação Urbana Consorciada: disputas em torno da apropriação territorial de São Bernardo do Campo.....	163
<i>Mônica de Carvalho</i>	
7. Vulnerabilidades a perdas habitacionais na Região Metropolitana de São Paulo	191
<i>Anderson Kazuo Nakano</i>	
8. Crescimento e espacialidade da população em situação de rua na cidade de São Paulo	235
<i>Marisa do Espírito Santo Borin</i>	
<i>Carolina Teixeira Nakagawa Lanfranchi</i>	
9. 30 anos de orçamento participativo (OP) na Região Metropolitana de São Paulo: a trajetória da governança participativa	267
<i>João Marcus Pires Dias</i>	

10. O cooperativismo habitacional: da função social à financeirização.....	285
<i>Mário Jorge da Silveira Junqueira</i>	
<i>Fábio Soares César</i>	
11. Notas acerca das migrações internacionais no século XXI	317
<i>Rosana Baeninger</i>	
12. Imigração internacional na Macrometrópole Paulista (MMP):	
perfil da inserção laboral e especificidades regionais.....	337
<i>Lucia Bógus</i>	
<i>Luís Felipe Aires Magalhães</i>	
13. Direito à cidade? Imigração e habitação no centro da cidade	
de São Paulo	375
<i>Dulce Maria Tourinho Baptista</i>	
Sobre os autores.....	397

CONCEPÇÕES DA METAMORFOSE METROPOLITANA

Sandra Lencioni

Introdução

Desde o final do século XX e início do século XXI, Soja (1998, 2000, 2011, 2013, 2015) insiste em dizer que a era da metrópole chegou ao fim.¹ Ele percebe que a urbanização indutora da formação de metrópoles já não se constitui no processo que caracteriza as últimas décadas do século XX. Isso porque o processo de dispersão, a exemplo das atividades econômicas, da mancha urbana e da população implode o urbano e a região metropolitana conformando uma vasta região urbana policêntrica.

Em texto original de 2011, que em português tem como título *Para além da postmetropolis* (2013), Soja afirma, sem dúvida alguma, que há cerca de trinta anos vem ocorrendo uma mudança radical na natureza do processo de urbanização, uma vez que esse não é mais orientado, fundamentalmente, pela dinâmica da concentração e pela indução ao desenvolvimento de regiões metropolitanas, que conduziram à constituição das metrópoles e das suas respectivas regiões metropolitanas. Sustenta a ideia de que há uma mudança

1 As obras aqui mencionadas estão referidas conforme a primeira edição em português e quando não foram traduzidas para o português, referem-se à primeira edição do original, salvo exceção da referência a Estrabão.

paradigmática: da concentração para a dispersão associada ao desenvolvimento de policentralidades fazendo com que essas alterações se constituam num desafio ao conhecimento (ibid., pp. 150-151).

Na sua opinião transitamos de uma urbanização metropolitana para uma urbanização regional policêntrica. Explicitando, passamos da dominância do processo de urbanização metropolitana constitutiva de metrópoles e de regiões metropolitanas para uma urbanização regional policêntrica. De fato, é o que vemos, o processo de dispersão é o que orienta o desenvolvimento de grandes regiões urbanas polinucleadas.

Convém chamar atenção para três pontos relativos a essa colocação de Soja. O primeiro, é que ao perceber o processo de dispersão, ele o faz a partir da metrópole que se desconcentra, o que significa dizer que as considerações de Soja (2013) têm como referência analítica as regiões metropolitanas. Por isso, a ideia de urbanização regional é referida nesse escopo. O segundo, é que essa mudança radical que implica na produção de novas formas com novos conteúdos na produção do espaço, não significa que as formas e conteúdos anteriores deixem de existir; eles continuam a ser produzidos, mas não exprimem a hegemonia do processo de metropolização.

O terceiro comentário é o de que do nosso ponto de vista essa nova fase da urbanização, que rompe com a urbanização metropolitana e metamorfoseia as dinâmicas urbanas, se constitui numa mudança tão radical na urbanização que, comungando com vários autores, preferimos denominá-la de metropolização.

A nosso ver, dizer simplesmente que se trata de um patamar superior da urbanização não expressa a ruptura ocorrida. Para exprimir a fragilidade da ideia de patamar superior, o sentido figurativo de uma escada pode nos auxiliar na medida em que a metropolização não pode ser entendida como se fosse um patamar superior de um *continuum*; como na figuração de uma escada. Houve uma ruptura de um processo, uma ruptura.

A discussão teórica sobre metropolização, fazendo esse termo transitar para o *status* de conceito só é significativa nas duas últimas

décadas do século XX, quando as transformações que estavam ocorrendo, especialmente nas metrópoles, anunciavam que algo novo estaria surgindo. Só nesse momento e, em especial, na década de 1990, que a discussão sobre metropolização passa a ser central na reflexão sobre os rumos da urbanização. Até então, o pensamento se voltava mais para a questão do que se entendia por metrópole e por região metropolitana revelando uma seara de conceituações muito diversas. A preocupação com a ideia de metropolização do espaço é, portanto, bastante recente e significativa na busca pela compreensão das mudanças em curso, especialmente desde o último terço do século XX.

Segundo Ghorra-Gobin a metropolização se constitui num novo paradigma que permite apreender as dinâmicas espaciais e territoriais relacionadas à cidade. Para ela,

o capitalismo, de certa forma, se emancipou do quadro nacional para se inscrever no espaço de trocas, um espaço cada vez mais estruturado pelas empresas globais. Nesse contexto inicialmente forjado pelas políticas de desregulação conduzidas pelos Estados – ao longo dos dois últimos decênios do século XX – buscando inscrever seu território nacional nos espaços de fluxos, o local (aqui, a cidade) se encontra numa situação inédita. Contrariamente às teorias profetizadas anteriormente sobre o desaparecimento da cidade paralelamente ao uso das tecnologias de comunicação, o poder das cidades não cessa de ser reforçado. (Ghorra-Gobin, 2010, p. 25; tradução nossa)

A metropolização não se constitui num processo exclusivo dos espaços metropolitanos e das grandes aglomerações. Compartilhamos da posição de Ascher (1995, p. 18; tradução nossa) que diz que a “metropolização se constitui num fenômeno que diz respeito ao funcionamento cotidiano das grandes aglomerações, das cidades e pequenas cidades mais distantes e que engendra morfologias urbanas de tipos novos”. Esse autor chama a atenção para o fato de que

ela incide também em espaços rurais, espaços vazios e demais espaços que são difíceis de nominar. Em suma, pode estar relacionado a um grande aglomerado urbano, ou não.

Pereira (2008) diz que a metropolização “embora seja algo mais perceptível nas cidades maiores, é uma mudança na urbanização que não pode ser reduzida à questão da escala ou à do tamanho da aglomeração ou da população”. Mas, não resta dúvida de que é sobre os espaços regionais de grande centralidade que a metropolização é mais visível.

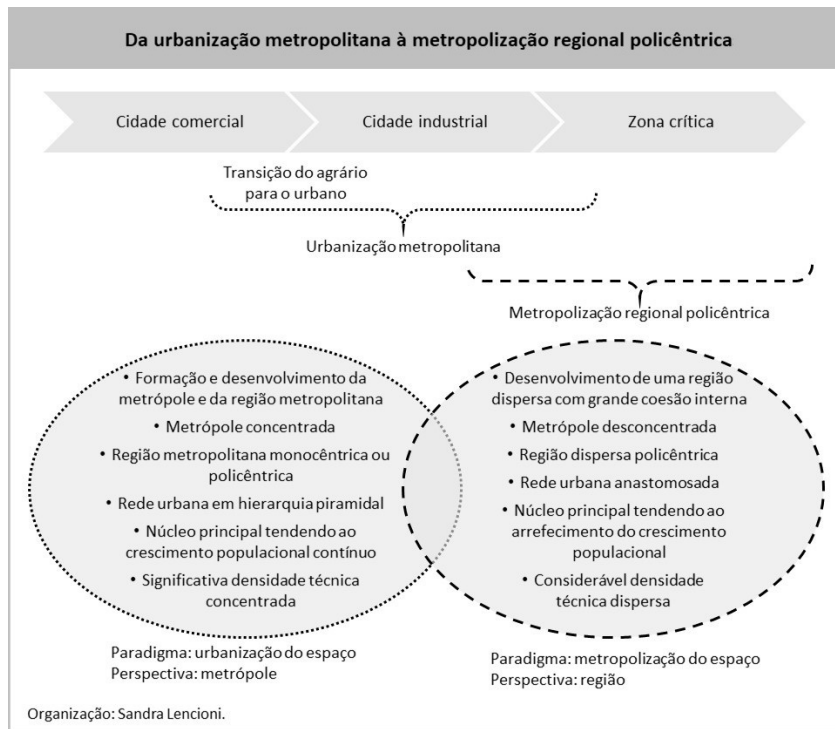
Muitas vezes na análise de uma urbanização regional – na expressão de Soja – ou de uma metropolização regional, na terminologia que utilizamos, fica muito difícil separar o que é urbano e o que é rural. Rua (2015) chama de *urbanidades no rural*, espaços que são manifestações do urbano no rural; ou seja, dizendo respeito às características urbanas que se fazem presentes no rural. Comentando pesquisa feita anteriormente, o autor disse que as “urbanidades no rural seriam todas as manifestações materiais e imateriais em áreas rurais, sem que, por isso, essas fossem *identificadas como urbanas*” (ibid., p. 398; grifos nossos). Diante dessa realidade, de *urbanidades no rural*, que, cada vez mais se proliferam, a percepção da clássica divisão entre espaços urbanos e rurais vem ganhando, cada vez mais, opacidade.

Por outro lado, a metropolização também incide sobre espaços naturais integrando-os à lógica da aglomeração dispersa, por exemplo, integrando-os pelo turismo. Também, nesse processo podem persistir fragmentos residuais (formas conteúdo anteriores) que não são o que foram e, nesse sentido, são um novo que descaracterizam o antes, mas que também são presentes, tanto quanto os fragmentos do ultramoderno e contemporâneo.

O fato de a metropolização estar relacionada, sobretudo, a processos de dispersão não significa dizer que os processos se desenvolvessem ao infinito. Esses têm limites oriundos da integração entre os elementos que constituem o aglomerado. Essa integração é que dá coesão ao que se apresenta disperso. O que importa não é a continuidade territorial dos processos, mas a integração que se estabelece

entre eles. É essa integração que orienta a delimitação fluida e territorial do processo. Por isso, o contorno desses processos é dinâmico e o recorte regional é alterável.

Tomando como referência o esquema da evolução da cidade de Lefebvre (1989) – esquema esse muito referido e que, por isso, não será objeto de considerações –, expressamos nossa posição em relação ao que chamamos de transição de uma urbanização metropolitana para uma metropolização regional. Trata-se de uma síntese simplificada, mas que permite captar o essencial das mudanças



Obs.: O emprego do termo anastomosada se inspira no uso que se faz dele em hidrografia. Refere-se à uma rede cuja conformação tem inúmeras ramificações que não estabelecem uma estrutura hierárquica piramidal e arborescente, típica das hierarquias urbanas tradicionais. Fonte: Lencioni (2019).

Esse novo momento, de ruptura com o anterior, se fez transparente e muito visível nos espaços metropolitanos, tanto que Soja, como já assinalamos no início desse texto, expressou que a era da

metrópole havia acabado e que o que estamos vivendo é uma outra coisa, uma *postmetropolis*. Esse sentido de *para além da metrópole* está presente em alguns conceitos que discutiremos a seguir e que permitem compreender as mudanças sociais na sua relação com as espaciais.

Para além da postmetrópolis: cidade-região, macrometrópole, metrópole-região, megalópole, megarregião e metápole

A ideia de metropolização regional policêntrica, presente em Lencioni (2017), vincula-se diretamente aos conceitos de cidade-região, metrópole-região, megalópole, megarregião e metápole. Todos esses conceitos têm em comum a relação entre os referentes: cidade e região. Relação essa que não é novidade e pode ser encontrada nos escritos da Antiguidade, a exemplo da alusão feita por Estrabão que viveu entre os anos 63 a.C. (Estrabão, s.d., p. 253; tradução nossa). Um outro exemplo, em que a cidade aparece como centro regional se faz presente na teoria dos lugares centrais de Christaller (1966).

Mas a ideia de cidade e região, com o uso de hífen, portanto escrita como cidade-região, vai surgir no trabalho de Geddes, *Cidades em evolução*, cuja primeira edição é de 1915. Especificamente no capítulo intitulado “Mapa demográfico e conturbações”, Geddes ao falar da Grande Londres, diz estar se desenhando uma

cidade-região, da qual Liverpool é o porto marítimo e Manchester, o mercado, agora também com seu terminal marítimo; enquanto Oldham e muitas outras cidades fabris, mais precisamente chamadas “distritos industriais”, são as oficinas. (Geddes, 1994, pp. 46-47; grifo nosso)

O termo cidade-região será retomado décadas mais tarde, mas agora com *status* de conceito fundamental para se compreender as mudanças havidas na urbanização. Scott et al. (2001), no apagar das luzes do século XX, conceituaram cidade-região, afirmando sua unidade expressa no uso do hífen. Essa atualização os fez acrescentar a palavra global ao conceito no sentido de enfatizar que algumas cidades-regiões se constituem numa teia de relações globais e que isso é

que as tornam centrais, uma vez que se estabelecem como nós espaciais essenciais da economia global e, também, como atores distintos no cenário mundial.

Tomaram como ponto de partida inicial para a construção da proposição, os trabalhos sobre cidades mundiais de Hall (1966), de Friedmann e Wolff (1982) e o de cidade global de Sassen (1991) reafirmando a relação entre a globalização e as transformações havidas nas atividades produtivas e nos serviços. Perceberam que as relações socioespaciais se desenvolviam muito mais num contexto regional do que circunscritas a uma só cidade. Como decorrência, expressaram o entendimento de que as cidades-regiões globais se constituem em motores regionais da economia global. Várias vezes esses autores se referem a cidades-regiões globais e, outras vezes, simplesmente, falam em cidade-regiões. Eles dizem que

as cidades-regiões funcionam cada vez mais como nós espaciais essenciais da economia global e como atores distintos no cenário mundial. Na verdade, em vez de serem dissolvidas como objetos sociais e geográficos pelos processos de globalização, as cidades-regiões se tornaram incrivelmente centrais para a vida moderna, ainda mais porque a globalização (em combinação com várias mudanças tecnológicas) reativou a sua importância como base para todas as formas de atividade produtiva, seja na indústria ou nos serviços, ou em setores de alta tecnologia ou baixa tecnologia. Na medida em que essas mudanças começaram a seguir seu curso, tornou-se cada vez mais evidente que a cidade, no sentido estrito, é menos uma unidade adequada ou viável de organização social local do que cidades-regiões ou redes regionais de cidades. (Scott et al., 2001, pp. 11-12; tradução nossa)

Em que diferiria fundamentalmente, as cidades-regiões globais das cidades globais? Para os formuladores do conceito de cidade-região, uma cidade-região pode ou não apresentar características de uma cidade global, pode ainda ser uma metrópole ou um conjunto de cidades, independentemente do porte dessas cidades. No caso de ser

adjetiva de global, Moura (2016, p. 79) observou que os formuladores do conceito consideram que “as cidades-regiões globais constituem uma das principais redes estruturais da nova economia global, na qual essas economias e regiões ligam-se em redes flexíveis de firmas que cooperam e competem em um crescente e extenso mercado”.

Na consideração de que as cidades-regiões globais podem se constituir numa das principais redes estruturais da nova economia global é que reside uma das principais diferenças entre os conceitos de cidade-região global (Scott et al., 2001) e de cidade global (Sassen, 1991). Explicitamente está dito em Sassen (2007) que é exclusivo das cidades globais sua relação com a constituição de uma rede estruturante da economia global. Outros dois aspectos são apontados por ela acerca das diferenças entre ambos conceitos: o primeiro, relativo à questão de escala, pois, na escala territorial da região é muito mais provável se fazer presente várias atividades econômicas que na escala da cidade e, o segundo, dizendo respeito aos aspectos da competição e competitividade, os quais se apresentam muito mais fortes no caso das cidades-regiões globais do que nas cidades globais. Em nossa opinião esse aspecto decorre, em grande parte, de uma das principais características da cidade-região global, que é a de se constituir numa região que condensa diversas atividades produtivas, se constituindo numa verdadeira plataforma global da produção competindo num acirrado mercado mundial.

No Brasil, os estudos sobre cidade-região são vários, em número bem maior do que os de cidade global ou de metápole, conceito que referiremos mais adiante. Firkowski (2018) considera que, no Brasil, a incorporação do conceito de:

cidade-região parece estar vinculada ao fato de o texto basilar dessa discussão ter sido publicado no Brasil em 2001 pela *Revista Espaço e Debates* [...], fato, por exemplo, que não se repetiu em relação ao conceito de metápoles, cuja publicação, no Brasil, nunca ocorreu, limitando o acesso e a ampliação da discussão sobre ele. (p. 640)

Com um nome bastante próximo ao de cidade-região, temos o conceito de metrópole-região, concebido por De Mattos (1999) que tem como referência empírica Santiago, capital do Chile. Dizemos que o nome é próximo, mas o sentido é diferente do de cidade-região formulado por Scott et al. (2001). De Mattos (1999) discute a transição de uma metrópole que se apresentava extensa, por ele denominada de metrópole extensiva, para uma metrópole-região, advertindo que muito do que aparece novo na metrópole-região já estava sendo gestado ou já se apresentava incipiente na metrópole extensiva. Destaca como características principais da metrópole-região a incontrolável tendência à suburbanização, a estrutura metropolitana polarizada e segregada e os novos artefatos urbanos com expressiva capacidade estruturante do espaço. Para ele,

a área urbana herdada do período anterior, cujos limites apareciam desenhados de forma mais precisa e nítida, cedeu lugar à uma metrópole-região de estrutura policêntrica e fronteiras difusas em persistente expansão, que adquire uma configuração tipo arquipélago. (De Mattos, 1999, p. 42; tradução nossa)

A percepção da dimensão regional é que tem inspirado as Nações Unidas a coletarem dados sobre cidade-região e não apenas sobre região metropolitana. Igualmente, o Bureau do Censo Americano tem substituído a coleta de dados sobre áreas metropolitanas para a de áreas urbanizadas.

A Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) elaborou o “Estudo sobre a morfologia e hierarquia funcional da rede urbana paulista e para a regionalização do estado de São Paulo para fins de planejamento” propondo um recorte regional, que sofreu algumas pequenas alterações ao longo do estudo e, até mesmo, posteriormente. Antes, já havia concebido um recorte regional que havia recebido o nome de Complexo Metropolitano Expandido. Mas, foi com o estudo mencionado, de grande fôlego, que concebeu a denominação de macrometrópole para nomear o recorte regional elaborado com a finalidade de atender ao planejamento. O sentido de macrometrópole é o de cidade-região, mas o nome macrometrópole foi o

termo escolhido, pois não há dúvida alguma de que ele é de mais fácil compreensão, além de ser simples para ser difundido pela mídia. Macrometrópole não se constitui num conceito, o conceito ao qual se vincula é o de cidade-região; portanto, deve-se ler Macrometrópole Paulista como Cidade-região de São Paulo.

O conceito de cidade-região ou o de cidade-região global guarda relação muito próxima com o de megarregião e o de metápole e todos esses conceitos têm como origem teórica o conceito de megalópole. De forma semelhante à palavra macrometrópole, os conceitos de megarregião, metápole e megalópole têm em comum o prefixo *mega* a indicar grandeza. Um prefixo que, no caso, expressa que se está a falar de algo que tem maior dimensão do que a da metrópole. No entanto, a diferença não está no tamanho. Não se trata disso, do diferencial residir no fato de uma megarregião ou uma metápole ou uma megalópole serem, cada uma delas, maiores do que uma metrópole, embora até sejam. O diferencial reside na essência diferente, nas propriedades particulares que se apresentam na megarregião, na metápole e na megalópole.

A base dos conceitos de megarregião e o de metápole foi formulada nos idos dos anos de 1960 e está no conceito de megalópole, que foi formulado por Gottmann (1961) e se refere a uma região urbana com presença de metrópoles, algumas apresentando coalescência, ou seja, fusão entre as áreas urbanas. Gottmann analisou a mancha urbana da costa leste dos Estados Unidos tendo como centro a cidade de Nova York. Segundo ele, essa mancha urbana, denominada de megalópole, exprimia um estágio superior de desenvolvimento metropolitano. Um estágio em que os vínculos estreitos da cidade com as ideias de aglomeração e concentração se desfaziam na configuração de um aglomerado que se dispersava.

Nesse aglomerado, que tinha como metrópoles extremas: Boston, ao norte, e Washington, ao sul, os fluxos de circulação e comunicação é que sustentavam a dinâmica do conjunto; a dinâmica da megalópole. Na época, os fluxos de circulação terrestre eram orientados pelos trilhos de ferro (muito utilizado pelo movimento

pendular, pelo *commuting*), bem como pelos aeroportos e portos e pelos eixos de circulação rodoviários, relativos, em especial, ao uso do automóvel nos Estados Unidos. Os fluxos de comunicações eram realizados pelo telégrafo, pela telefonia e pelo rádio amador.

Gottmann (1961) se utiliza da imagem de nebulosa urbana como representação da megalópole e enfatiza a integração entre os elementos nessa nebulosa urbana dizendo que é a integração que reúne e dá unidade àquilo que é disperso. Nesse sentido, não é qualquer área urbana onde predomina a dispersão que se constitui numa megalópole. Lembramos, ainda, que uma megalópole deve ter os atributos de ser polinucleada, ou seja, conter diversas centralidades, se apresentar heterogênea, conter descontinuidades territoriais, apresentar ou não áreas florestais e, também, ter áreas rurais.

Uma megalópole não se confunde com uma metrópole por vários aspectos, cabendo mencionar alguns deles. Diferente de uma metrópole, uma megalópole tem um desenvolvimento muito mais linear do que o da metrópole que se desenvolve de forma mais arredondada, além de ser muito mais polinucleada que uma metrópole e de ter uma população e uma extensão territorial bem maior. Vale insistir que para Gottmann (1961) uma megalópole constitui num lugar, numa região urbana e, ao mesmo tempo num processo que expressa um estágio de desenvolvimento social superior ao da metrópole.

Dissemos que o conceito de megalópole é a matriz orientadora de outros conceitos, como o de megarregião e o de metápole. Mas, mais do que isso, esses conceitos de certa forma atualizam as proposições de Gottmann (1961). De um lado, por considerarem os laços com a globalização e, de outro, por requalificar a dimensão dos fluxos, em especial, a dos fluxos imateriais. Tanto o conceito de metápole como o de megarregião enfatizam a importância dos fluxos, uma vez que é por meio deles que se constrói, de maneira substancial, a unidade do que se apresenta disperso. Se naquela época, nos idos dos anos 1960, a referência aos fluxos imateriais de comunicação eram a telefonia, o telégrafo e o rádio amador, nada hoje em dia lembra aquele período, dada a grande transformação nos meios de

comunicação, acrescido da revolução estupenda da telecomunicação. A respeito da importância das redes de comunicação e informação, Sassen (2001) diz que o:

que é diferente hoje em dia é a intensidade da complexidade e extensão global dessas redes, a extensão em que porções significativas das economias são agora desmaterializadas e digitalizadas e, portanto, a extensão pelas quais podem viajar em grandes velocidades por meio de algumas dessas redes e das cidades que fazem parte de redes transfronteiriças operando em vastas escalas geográficas. (Sassen, 2001, p. 91; tradução nossa)

Na literatura sobre o urbano e o regional, a expressão mais atual da ideia de megalópole reside no conceito de megarregião que, como o de megalópole, contém um prefixo que quer dizer grande, a rigor, supergrande, e que causa confusões de mesma natureza que se apresentam no conceito de megalópole. Mas, traz, também, uma importante diferença, pois enquanto o conceito de megalópole está relacionado ao de *polis*, à cidade, o de megarregião está relacionado ao de região.

O conceito megarregião pode levar ao entendimento de que ele pode ser aplicado para qualquer região, desde que essa seja grande, como a região da Amazônia ou a do Saara. Mas, essa compreensão é equivocada. O conceito de megarregião se refere à grande região na qual a financeirização, a globalização e a explosão e implosão do urbano são processos presentes e fundamentais. Engloba espaços urbanos, metropolitanos, áreas rurais e naturais, mas dentro das premissas estabelecidas. Uma megarregião se constitui como uma

formação megarregional [que] se expande como uma mancha de azeite ou como um magma que *solda* distintas configurações preexistentes, como uma explosão vulcânica que transforma radicalmente o meio natural circundante, mas que também afeta e salpica com novos elementos e conteúdos uma área de influência sumamente maior. (Ciccolella e Lencioni, 2018, p. 23; tradução nossa)

Na megarregião se combinam lógicas de aglomeração com lógicas de dispersão. A primeira, diz respeito às economias de aglomeração, em que são expressões dessas, os centros financeiros e os de negócios e as áreas de logística, por exemplo. A segunda lógica corresponde aos espaços de baixa densidade de população e de construção, mas que se apresentam como potencialidades por usufruírem das relações globais decorrentes da aproximação com as economias de aglomeração da megarregião. É na combinação dessas duas lógicas que se faz presente a capacidade competitiva de uma megarregião.

Sassen (2007) define a megarregião como “resultando do crescimento da população num dado contexto geográfico em que as cidades e áreas metropolitanas se mesclam entre si, orientando as infraestruturas inter-regionais, em especial, as de transportes e eletricidade, bem como as várias formas de planificação e coordenação regional [...]” (Sassen, 2007, p. 11; tradução nossa).

Um dos principais autores quando se fala em megarregião é Florida. Ele considera que o verdadeiro poder da economia global é emanado das megarregiões e afirma, claramente, que a economia mundial é dirigida pelas megarregiões. Julga que, hoje em dia, o poder não advém de “um Estado-nação, mas de megarregiões – combinação global de múltiplas áreas metropolitanas – que se constituem na verdadeira força poderosa da economia global” (Florida, 2019; tradução nossa).

Esse autor, em 2008, chegou a identificar 40 megarregiões no mundo. Em 2019, refez seus critérios e sua análise tendo chegado à identificar 28 megarregiões. Os critérios estabelecidos para a identificação das megarregiões foram os seguintes: apresentar área de luz contínua identificada por imagens de satélite, possuir ao menos duas áreas metropolitanas, apresentar uma população de, no mínimo, 5 milhões de habitantes e gerar uma economia de mais de 300 bilhões de dólares.

Na Ásia, as megarregiões são em número de 11; na América do Norte, são 10; na Europa, 6; na América Latina, uma – a megarregião Rio de Janeiro-São Paulo (denominada pelo autor simplesmente

de São Paulo) – e, na África, uma. O trabalho de Gottmann (1961) efetuado há 58 anos também menciona a megalópole Rio de Janeiro-São Paulo.

Por último, sucintamente, vamos nos referir ao conceito de metápole formulado por Ascher (1995), que advoga que uma metápole constitui um conjunto de espaços em que todos ou parte de seus habitantes, das atividades econômicas ou dos territórios são integrados no funcionamento cotidiano (habitual) de uma metrópole. Uma metápole consiste, geralmente, numa única bacia de emprego, hábitat e atividades. Os espaços que compõem uma metápole são profundamente heterogêneos e não necessariamente contíguos. Uma metápole compreende ao menos algumas centenas de milhares habitantes (p. 34; tradução nossa).

O nome metápole etimologicamente tem o sentido de ultrapassar e englobar; neste caso, ultrapassar e englobar a *polis*, guardando filiação com as palavras metrópole e megalópole. Ascher (1995) considera que as metápoles são mono ou policêntricas e que se formam a partir de metrópoles preexistentes integrando espaços novos e variados num conjunto heterogêneo. Enfatiza a importância dos fluxos rápidos de transportes para a coesão interna do conjunto, bem como chama a atenção para as tecnologias de comunicação. Para ele a metápole tem origem em um processo de metropolização metastásica, o que significa dizer que na sua constituição há migração de elementos de natureza metropolitana para territórios não contíguos e não metropolitanos.

Sua referência analítica é a realidade francesa e considera que as metápoles são uma dura realidade onde a sociabilidade se reduziu ao lugar do trabalho e aos espaços públicos da metápole; isso, claro, quando se tem emprego. Quando não, ou quando esse é precário, as dificuldades da vida causam grande amargura. Os deslocamentos numa metápole cada vez mais percorrem distâncias maiores, a habitação é progressivamente mais distante e cara, os serviços públicos são insuficientes e a insegurança é crescente. Considera ilusão a pretensão de se reencontrar, na metápole, uma urbanidade perdida,

de outros tempos e acredita que a crise mais grave numa metápole é a da cidadinidade, entendida essa como a perda, por parte dos seus habitantes, do sentido coletivo dos seus interesses comuns e da capacidade de se unirem e de conceberem projetos coletivos.

Todos esses conceitos, o de cidade-região, o de metrópole-região, o de megalópole, o de megarregião e o de metápole envolvem a questão do recorte territorial. Qual é o limite da região, seja da cidade-região, metrópole-região, megalópole, megarregião e o de metápole? Enfim, onde a região começa e termina? Até onde ela se estende? A resposta parece difícil, mas não é. O limite provém da integração interna que o conjunto regional apresenta. O que importa é a coesão interna que o agrupamento apresenta. Isso, então, requer uma posição em relação aos procedimentos de investigação, que parte de um recorte, o mais amplo possível, para então o restringir segundo a análise dos dados e elementos que constroem o conjunto. Nesse sentido, a região é ao mesmo tempo um ponto de partida e um ponto de chegada. O recorte preliminar pode ser afirmado ou refeito. Em suma, é a análise que busca perceber a integração interna do conjunto que orienta o recorte regional.

Entre os conceitos de cidade-região, metrópole-região, megalópole e megarregião e metápole há aproximações e distanciamentos. As aproximações são muitas e, por isso, muitas vezes confundem mais do que esclarecem. No entanto, capturar as diferenças podem nos auxiliar.

Vejamos algumas distinções. Devido às mudanças ocorridas no capitalismo (*grosso modo*, por causa da globalização), à revolução nas comunicações e ao advento da informação, o conceito de megalópole ficou, de certa forma, obsoleto, embora nele resida a gênese dos demais aqui discutidos. A perspectiva que acentua a concentração de todas as formas de atividades produtivas está muito mais presente no conceito de cidade-região do que nos demais conceitos. A ênfase na segregação e na suburbanização é mais presente no conceito de metrópole-região, enquanto o conceito de megarregião considera que são elas, as megarregiões, que são o centro da economia global,

deslocando para segundo plano a força do Estado-nação. E, o conceito de metápole é o que mais apresenta considerações de ordem sociológica e política.

Considerações finais

Em todas as concepções que buscam compreender as recentes metamorfoses no urbano a referência à globalização está presente na confirmação da hipótese de Lefebvre (1989), de que o urbano e o mundial ao se mesclarem um no outro se modificam reciprocamente. E, de roldão, parece se confirmar, também, que a era da metrópole que se desenvolveu relacionada ao fordismo desapareceu com a post-metropolis e a financeirização

A explosão-implosão da metrópole e o desenvolvimento de regiões urbanas, ou de cidades sem confins ou, ainda, de arquipélagos urbanos requereram reflexões que ainda não têm a força de interpretações consolidadas, no sentido de compreensão crítica que tenham atingido um razoável desenvolvimento.

Tudo parece indicar que passamos de uma urbanização metropolitana para uma metropolização regional policêntrica em que dois processos tencionam a produção do espaço. O primeiro, de dispersão urbana

ocorre de forma mais expressiva nos dias de hoje nos espaços metropolitanos, mas que também já se revela em outras formas urbanas metropolitanas. Trata-se de uma expressão da urbanização que acontece em contextos intraurbanos e que, na maior parte das vezes, passa a ter alcance metropolitano [...] [No segundo, de urbanização difusa] novas formas espaciais se desenvolvem não apenas por meio de adensamentos e verticalizações do solo urbano, mas também por movimentos de expansão horizontal e de dispersão da malha adensada [...]. (Trindade Júnior, 2015, p. 94)

No que diz respeito especificamente à constituição de grandes regiões urbanas, temos visto uma proliferação de nomes e de conceitos com o sentido de particularizar os processos em exame. Por isso, não é de surpreender que já se ultrapassou uma centena de denominações buscando conceituar as novas formas urbanas. Só na língua inglesa 100 nomes foram registrados por Taylor e Lang (2004). Depois desse exaustivo levantamento, os autores observaram que “inventar novos conceitos é sempre interessante, mas deve haver um limite quando conceitos adicionais ofuscam em vez de iluminar” (p. 955). Por que essa profusão de nomes teria ocorrido? Por que tantos nomes surgiram? A resposta é simples: na busca de se apreender as recentes metamorfoses da urbanização os conceitos herdados não parecem mais adequados e não conteriam elementos que permitiriam dar conta da metamorfose do urbano.

Compartilhamos da posição de Martines Toro (2016) que diz que a:

metropolização organizada em relações de centro-periferia e, especialmente, em áreas e regiões metropolitanas hierarquizadas por um núcleo dominante e claros contrastes urbano-rurais, constitui um corpo teórico em crise para explicar a urbanização contemporânea que, no entanto, continua dominando o imaginário urbano dos pesquisadores, dos meios de comunicação, dos cidadãos e dos governos. (Martínez Toro, 2016, p. 99; tradução nossa)

Diríamos que, por causa desse domínio, fazem muitos estragos. Como questionamos, o debate a respeito de alguns conceitos, como o de cidade-região, metrópole-região, megalópole, megaregião e metápole, mesmo que feito sucintamente, deixa claro a necessidade de novas referências teóricas e analíticas.

O mundo é outro, há 50 anos o homem pisou na Lua. Nesse tempo, a urbanização foi se tornando mundial e sob a hegemonia do capital financeiro a metrópole se metamorfoseou profundamente. O mundo é tão outro que é como se vivêssemos num outro hábitat.

Vivemos, sim, no hábitat da globalização financeirizada, em que a mobilidade e liquidez do capital, a financeirização da economia e o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicações consolidam um cenário de privatização e de metamorfoses metropolitanas consubstanciadas nas cidades globais, nas cidades-regiões, nas metrópoles-regiões e nas megarregiões.

Referências

- ASCHER, François (1995). *Métapolis, ou l'avenir des villes*. Paris, Odile Jacob.
- CHRISTALLER, Walter (1966). *Central places in Southern Germany*. New Jersey, Prentice Hall/Englewood Cliffs.
- CICCOLELLA, Pablo e LENCIONI, Sandra (2018). La megarregión como forma espacial emergente del capitalismo global. Formación de megarregiones en América Latina: los casos Rioplatense y Rio de Janeiro-São Paulo. In: LENCIONI, Sandra e ZUSMAN, Perla (orgs.). *Processos territoriais contemporâneos: Argentina e Brasil: ideias em circulação*. Rio de Janeiro, Consequência.
- DE MATTOS, Carlos. (1999). Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo. *EURE – Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 77, pp. 29-56.
- EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano Empresa Metropolitana. (2009). *Estudo sobre a morfologia e hierarquia funcional da rede urbana paulista e para a regionalização do Estado de São Paulo para fins de planejamento*. São Paulo, Emplasa.
- ESTRABÃO (s.d.). *The geography of Strabos*. Livro VI. London, Loeb Classical Library edition, Harvard University Press, Cambridge. Disponível em: <<http://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/T>>. Acesso em: 20 jul. 1998.
- FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini e BALISKI, Patrícia (2018). Os sentidos da metrópole: balanço conceitual com base nas publicações dos Cadernos Metrôpole. *Cadernos Metrôpole*, v. 20, pp. 625-647.
- FLORIDA, Richard. (2019) The real powerhouses that drive the world's economy. Disponível em: < <https://www.citylab.com/life/2019/02/global-megaregions-economic-powerhouse-megalopolis/583729/> > Acesso em: 3 mar. 2019.

- FLORIDA, Richard; GULDEN, Tim e MELLANDER, Charlotta. (2008) The rise of the mega-regions. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 1, n. 3, pp. 459-476.
- FRIEDMANN, John e WOLFF, Goetts (1982). World city formation: an agenda for research and action. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 6, pp. 309-344.
- GEDDES, Patrick. (1994). *Cidades em evolução*. Campinas, Papirus.
- GHORRA-GOBIN, Cynthia (2010). De la métropolisation: un nouveau paradigme? *Quaderni, Communication, technologies, pouvoir*, n. 73, pp. 26-33. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/quaderni/442>>. Acesso em: 4. abr. 2011.
- GOTTMANN, Jean (1961). *Megalopolis. The urban northeastern seaboard of the United States*. New York, The Twentieth Century Fund.
- HALL, Peter (1966). *The world cities*. London, Weidenfeld and Nicolson.
- LEFEBVRE, Henri (1989). Quand la ville se perd dans la métamorphose planétaire. *Le Monde Diplomatique*, maio.
- LENCIONI, Sandra (2017). Para além da urbanização metropolitana: metropolização e regionalização pós-metropolitana. In: FERREIRA, Alvaro; RUA, João e MATTOS, Regina Célia. *O espaço e a metropolização. Cotidiano e ação*. Rio de Janeiro, Consequência, pp. 145-168.
- MARTÍNEZ TORO, Pedro Martín (2016). La metropolización afectada por la globalización: reflexión epistemológica sobre la nueva revolución urbana. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, v. 25, n. 2, pp. 77-105. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.15446/rcdg.v25n2.56907>>. Acesso em: 14 mar. 2017.
- MOURA, Rosa (2016). *Arranjos urbanos-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (2008). São Paulo: Globalización y transición metropolitana. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. XII, n. 270 (108). Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-108.htm>>. Acesso em 10 out. 2008.
- RUA, João (2015). O preço da terra e os megaprojetos como marcantes urbanidades no rural na fase atual de organização do espaço geográfico. In: FERREIRA, Alvaro; RUA, João e MATTOS, Regina Célia. *Desafios da metropolização do espaço*. Rio de Janeiro, Consequência, pp. 394-420
- SASSEN, Saskia (1991). *The global city: New York, London, Tokyo*. New York, Princeton University Press.

- SASSEN, Saskia (2001). Global cities and global city-regions: a comparison. In: SCOTT, Allen John (ed.). *Global city-regions*. New York, Oxford University Press, 2001.
- _____. (2007). El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza. *EURE – Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, v. XXIII, n. 100, pp. 9-34. Disponível em: <<https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1366/459>>. Acesso em: 15 nov. 2007.
- SCOTT, Allen John et al. (2001). Global city-regions: an overview. In: SCOTT, Allen John (ed.). *Global city-regions: trends, theory, policy*. New York, Oxford University Press, pp. 11-32.
- SOJA, Edward Willian (1998). *Six discourses on the postmetropolis*. Disponível em: <[Dialnet-SixDiscoursOnThePostmetropolis-3656692.pdf](#)>. Acesso em: 12 maio 1999.
- _____. (2000). *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Oxford, Basil Blackwell.
- _____. (2011). Regional urbanization and the end of metropolis era. THE INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL FORUM ON URBANISM, 5. Singapore. Disponível em: <<http://globalvisions2011.ifou.org/Index/Keynotes%20Speakers/Regional%20Urbanization%20and%20the%20End%20of%20the%20Metropolis%20Era.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2014.
- _____. (2013). Para além de postmetropolis. *Revista UFMG*, n. 20, pp. 137-167. Disponível em: https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/20/7-para_alem_da_postmetropolis_edward_soja.pdf. Acesso em: 14 set. 2013.
- _____. (2015). Accentuate the regional. *International Journal of Urban and Regional Research*. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1468-2427.12176>>. Acesso em: 14 nov. 2015
- TAYLOR, Peter James e LANG, Robert E. (2004) The shock of the new: 100 concepts describing recent urban change. *Environment and Planning A: Economy and Space*, v. 36, n. 6, pp. 951-958.
- TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair da (2015). Pensando a modernização do território e a urbanização difusa na Amazônia. *Mercator*, v. 14, n. esp., pp. 93-106. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/1665>>. Acesso em: 2 jan. 2019.

DINÂMICA ECONÔMICA DA MACROMETRÓPOLE PAULISTA¹

Alexandre Abdal

Gabriel Almeida Antunes Rossini

Ricardo Carlos Gaspar

Development is conceptualized as a process of production transformation, led by the expansion of collective capabilities and resulting in the creation of good quality jobs and sustainable structural change.
(Andreoni e Chang, 2017)

Introdução

A metrópole de São Paulo é um bom exemplo das tendências atuais da economia globalizada e de seus impactos em urbanidades compactas, historicamente constituídas em função da indústria nos países em desenvolvimento. Na metrópole paulista se observa uma profunda reestruturação da economia urbana, reconfigurada e relocizada majoritariamente no espaço regional do entorno a cidade de São Paulo e de seus limites metropolitanos originários. Constitui uma nova espacialidade urbana, conectada aos processos de reestruturação

1 O presente capítulo é uma versão modificada do artigo “Caminhos e descaminhos da macrometrópole paulista: dinâmica econômica, condicionantes externos e perspectivas”, publicado pelos autores no Cadernos Metrópole, São Paulo, Educ/Observatório das Metrópoles, v. 21, n. 44, pp. 145-168, 2019.

produtiva, à disseminação das tecnologias de informação e comunicação e à hegemonia do capital financeiro e de suas interações com o capital imobiliário.

O contexto mais geral sob o qual tais mudanças na economia metropolitana acontecem é o da reestruturação da indústria brasileira. O parque industrial sofre, há muitos anos, os efeitos prejudiciais da sobrevalorização cambial e dos juros altos, ao mesmo tempo em que é desafiado pelo acirramento da competição internacional, com o consequente aumento das importações e um insuficiente dinamismo na incorporação de inovações e de novas tecnologias. O presente capítulo reconhece que tal situação exerce uma influência duradoura e negativa sobre a configuração produtiva regional e nacional.

A partir das premissas anteriores, este capítulo aborda aspectos econômicos e políticos derivados da nova morfologia do grande aglomerado urbano que constitui a Macrometrópole Paulista (MMP), cuja configuração atual adquiriu expressão a partir do último quartel do século passado.

No tópico dois destas reflexões, identificamos algumas das principais dinâmicas metropolitanas associadas à globalização e suas manifestações em São Paulo. No item subsequente, abordamos a dinâmica do desenvolvimento nacional nas últimas décadas, com ênfase sobre a indústria brasileira, o que implica caracterizar o cenário em que a MMP está inscrita. No quarto tópico, situamos a MMP na trajetória recente da economia brasileira e, a partir da mobilização de evidência empírica, analisamos o seu desempenho, com especial atenção para a divisão espacial de trabalho entre as suas componentes: Município de São Paulo, Anel Metropolitano e Entorno Macrometropolitano. Finalmente, na última parte, analisamos algumas das novas determinações que se desenham para a indústria paulista diante dos atuais impasses da sociedade brasileira.

A metrópole de São Paulo e a globalização

A metrópole de São Paulo assistiu uma transformação acelerada de seu tradicional *status* econômico-industrial na direção de uma polaridade não somente econômica, mas marcadamente política, administrativa e cultural. Seu crescimento vertiginoso no século XX, resultado da intensa acumulação fordista (em seguida ao auge do café) que caracterizou boa parte do período, se traduziu nos planos urbanísticos e viários das décadas de 1930 e 1940. E, depois, na implantação da indústria automobilística, na segunda metade da década seguinte. Ambos representaram decisivos pontos de inflexão na trajetória da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) rumo à liderança da industrialização do país.

Contudo, a capital paulista, desde os anos 1990, se consolidou como centro prestador de sofisticados serviços corporativos e financeiros, sobrepondo novas funções às funções anteriores (Diniz e Campolina, 2004; Comin et al., 2012). No contexto do “mosaico global de economias regionais” que caracteriza a geoeconomia contemporânea, o espaço urbano polarizado por São Paulo é reconhecido como um dos pontos nodais de sua expansão (Scott, 2006, p. 119). Nucleado pelo espaço de fluxos e relações que se estabelece no entorno da RMSP (IBGE, 2008), o estado de São Paulo caracteriza-se pela presença do mais complexo sistema de cidades do Brasil.

Este espaço é denominado *Macrometrópole Paulista* (MMP), sendo composto pelas três metrópoles do estado com dinâmica efetivamente metropolitana (Observatório das Metrópoles, 2009), São Paulo, Campinas e Baixada Santista, e por aglomerações urbanas, como São José dos Campos, Sorocaba e Jundiaí, situadas em um raio aproximado de 200 km ao redor da capital. Fortemente polarizadas pela capital paulista, a MMP congrega os centros urbanos que mais se beneficiaram da desconcentração produtiva e populacional da RMSP (Seade/Emplasa, 2011; Lencioni, 2011).

O espaço da MMP pauta parcela importante dos processos geoeconômicos em curso, desencadeados a partir do município

de São Paulo. A MMP constitui, assim, o polo hegemônico de uma rede urbana estadual, nacional e subcontinental, que multiplica centros regionais subsidiários, dotados de crescentes atributos econômicos, sociais e culturais em áreas nas quais a metrópole dominante não mais possui condições de capitalizar para si. Nesse território há realidades que se distanciam da espacialização industrial que diferenciou a RMSP até os anos 1980 (Gaspar, 2009; 2011).



Fonte: Emplasa (<<https://www.emplasa.sp.gov.br/MMP>>)

Figura 1 – Macrometrópole Paulista

As cidades-regiões globais tem como característica a hegemonia do setor financeiro na direção da urbanização e das atividades dela resultantes. Tal fenômeno, importa termos em vista, está relacionado à ampla liberalização, à concentração da renda e ao consumo de conspícuo que lhe é inerente, bem como a informalidade e a precarização das atividades produtivas de baixo valor agregado. É nesse contexto de integração internacional, cuja contrapartida foi a retração das políticas orientadas para minimizar as desigualdades territoriais, que

uma crescente competição entre cidades por investimentos públicos e privados, capitais e mão de obra qualificada se impõe (Brenner, 2004; Markusen e Schrock, 2006).

Além do componente financeiro e das políticas recessivas dos anos 1980 e 1990, a recente trajetória da MMP reflete a opção das empresas tecnologicamente avançadas de fortalecer a concentração de empregos e da produção nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. Para essas empresas,² o que conta é a proximidade dos mercados consumidores, o acesso a melhor infraestrutura e a mais alta qualificação da mão de obra, por isso a preferência da maioria por localizar-se nas cercanias da capital paulista. Tal movimento também é realizado pelo setor de serviços, principalmente aqueles que requerem mais conhecimento.

Já os empreendimentos produtivos mais tradicionais, trabalho-intensivos e/ou muito dependentes de custos, como a indústria têxtil, de alimentos e de calçados, percorreram o caminho inverso, de desconcentração produtiva, rumo a outras regiões do estado ou do país. O evidente processo de terciarização de São Paulo – também presente em outras metrópoles mundiais, associado ao processo de financeirização do desenvolvimento urbano – não pode aqui ser tomado como sinônimo simples de desindustrialização, pois, no segmento de serviços, os serviços de natureza empresarial ligados à esfera produtiva adquirem importância decisiva. O crescimento do terciário avançado na capital paulista está associado, em alguma medida, à base industrial dos entornos metropolitano e macrometropolitano e aos vínculos que a economia de conhecimento estabelece com a chamada economia real (Comin e Amitrano, 2003).

São novos nexos empresariais dependentes de fluxos de informação produzidos nos lugares mais avançados do sistema. A desconcentração industrial relativa ocorrida nas últimas décadas no Brasil e que causou forte impacto à RMSP seguiu um padrão hierárquico

2 Referimo-nos a indústrias, intensivas em capital, de material elétrico e de comunicações, de material de transporte, química e de informática, entre outras.

fundado no grau de inovação e dinamismo. Isto é, “quanto mais moderna e dinâmica a atividade em questão, maior sua probabilidade de permanecer – ou mesmo se reconcentrar – na região correspondente à Macrometrópole Paulista” (Abdal, 2009, p. 55). A integração da indústria com os serviços e o mencionado reforço, em São Paulo, de um terciário avançado, suporte da estrutura de controle econômico exercido a partir metrópole paulistana, seguem a mesma direção. Tal reforço e ampliação da concentração desse terciário avançado configura a interpretação da cidade de São Paulo como *buraco negro* de serviços especializados (Abdal, Torres-Freire e Callil, 2014).

Agora, o contexto mais geral no qual ocorrem os processos de desconcentração produtiva e formação e consolidação da MMP é um contexto de reestruturação da indústria brasileira. Embora ele não seja determinante da dinâmica econômica que toma forma na MMP, condiciona as possibilidades e limites dessa região, industrialmente intensiva e diversificada. Vejamos, então, os rumos e descaminhos da indústria nacional. Para, depois, investigarmos, mais de perto, as características e tendências produtivas da MMP.

Trajetória da economia brasileira nas últimas décadas: crise e desindustrialização

A relação entre o setor industrial e o desenvolvimento econômico ocupa parte relevante nas investigações das Ciências Sociais. Elas apontam que a alocação dos recursos produtivos entre os diferentes setores econômicos de um país, pertencentes ao centro do sistema, passa por modificações conforme este se desenvolve e incrementa a sua renda *per capita*. Assim, após certo desenvolvimento e em decorrência da alteração do padrão de renda e consumo, verifica-se a tendência de aumento da participação das atividades industriais e contração relativa da agricultura, bem como, num momento subsequente, a ampliação das atividades de serviços e certo estreitamento da indústria.

Tendo as formulações anteriores em vista, julgamos necessário resgatar o curso do nosso desenvolvimento industrial mais recente para, a partir daí, abordarmos os problemas enfrentados pela indústria brasileira e, assim, o contexto mais amplo no qual a trajetória recente da MMP se insere.

A indústria torna-se preponderante no Brasil quando se processou, ao longo da década de 1930, o que Celso Furtado (1959) chamou de “deslocamento do centro dinâmico” da economia brasileira. Com o “deslocamento”, a dinâmica do mercado interno, e não mais a atividade agroexportadora, passou a determinar a trajetória dos investimentos da economia.

Para além da industrialização restringida ocorrida entre o governo Dutra e segundo governo Vargas (1945 e 1955)³, ao longo, sobretudo, da segunda metade da década de 1950, teve lugar a instalação de indústrias, como a automobilística, de construção naval, de material elétrico pesado e outras indústrias mecânicas de bens de capital. Ademais, expandiram-se as indústrias básicas (siderúrgica, petrolífera, metalúrgica dos não ferrosos, celulose e papel, química pesada) (Tavares, 1963). A partir dos anos 1950, o país passou a figurar como destino do deslocamento do capital do centro, engendrando um processo de acumulação que, a despeito de ser determinado a partir de dentro, possuía os seus setores mais dinâmicos conduzidos pelo capital externo.

A partir de 1974, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), as prioridades mudaram. Esse Plano buscou enfrentar a crise internacional da época sem levar o país à recessão. Para tanto, direcionou investimentos para setores considerados chave. A estratégia de 1974 completa e integra a estrutura industrial brasileira,

3 Conforme Cardoso de Mello, “há industrialização, porque a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação de capital em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais; mas a industrialização se encontra restringida, porque as bases técnicas e financeiras da acumulação não são suficientes para que se implante, num golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial” (Mello, 1982, p. 110). Ver também, Cano (2015).

possibilitando ao país – a despeito da dependência tecnológica – acessar os elementos que pautaram a II Revolução Industrial. Ao final da década de 1970, o Brasil tinha uma indústria de transformação cujo produto representava cerca de 33% do PIB (Cano, 2012).

Ao longo dos anos 1980, a maior parte do acréscimo de capacidade produtiva provém da maturação das inversões decorrentes do II PND, o que provocou importantes aumentos de oferta em um cenário no qual o setor externo novamente enfrentava restrições. A década de 1980 representou uma década de crise e indefinições associadas ao passivo acumulado pelo setor público, notadamente o endividamento externo ocorrido após 1964. Ademais, havia um rápido, forte e sustentado processo inflacionário (Lopes, 1985). Diante desse cenário, optou-se pela implementação de políticas heterodoxas que almejavam maior estabilidade de preços, em detrimento à usual recessão decorrente da receita ortodoxa de estabilização. As consequências deste período para a indústria brasileira foram severas e resultaram em um desempenho atípico no âmbito da sua tendência de crescimento de longo prazo, pois negativo – entre 1980 e 1990, a produção industrial caiu cerca de 2%. Ao mesmo tempo, o setor de serviços ampliou-se a uma taxa média anual de 2,8% (Bonelli e Gonçalves, 1998). Como resultado, o hiato tecnológico, que havia sido atenuado pela estratégia de 1974, voltou a aumentar.

A década de 1990 foi distinguida pela liberalização econômica, pela estabilização dos preços, pelo crescente movimento de financeirização que incorporou o Brasil à economia internacional como plataforma de valorização financeira e pelas consequências das sucessivas crises externas (México em 1993, Ásia em 1997 e Rússia em 1998). As reformas liberalizantes, implementadas desde a presidência de Collor, buscaram (i) a redução escalonada das barreiras não tarifárias e do imposto de importação (pilares da proteção da indústria nacional); (ii) a abertura da conta de capital; (iii) a internacionalização do mercado brasileiro de títulos; (iv) as subvenções tributárias a donos de ações e a ganhos financeiros de não residentes; (v) as modificações legais que buscaram resguardar os credores do Estado (Lei da

Responsabilidade Fiscal); e (vi) a privatização das estatais relevantes nas áreas da petroquímica e siderurgia, segmentos que concentravam mais de 90% da presença do Estado como produtor direto (Bielschowsky, 1998) e também das estatais que ofertavam serviços de utilidade pública (transporte coletivo, energia elétrica, gás, telefone).

Essa nova realidade, combinada com a recessão decorrente da política de estabilização então promovida, fez com que as empresas, de uma forma geral, implementassem, ao longo dos anos iniciais da década de 1990, certo ajuste defensivo que promoveu ampla “destruição não criadora” (Tavares, 1999) caracterizada pelo enxugamento de custos, por meio de demissões, importação de insumos e terceirização de atividades.

No momento seguinte, o quadro macroeconômico decorrente do Plano Real (1994) impediu a promoção de ciclos consistentes de investimento em novas plantas produtivas, produziu baixo crescimento médio do PIB (o crescimento anual médio dos anos 1990 foi de 2,85% a.a.) e um novo cenário competitivo para a indústria nacional, tornando o padrão da crise do desenvolvimentismo, o padrão dos anos 1990. O parque produtivo brasileiro passou a enfrentar um ambiente pautado por câmbio valorizado, taxas de juros muito elevadas e redução das barreiras à entrada de empresas estrangeiras (Carvalho e Kupfer, 2008).

Ferraz, Kupfer e Iooty (2004), após analisarem as consequências da desregulamentação sobre a composição e a produtividade da indústria brasileira, consideraram que a indústria nacional se adaptou diferenciadamente à condução da política econômica dos anos 1990. O parque industrial doméstico tornou-se mais competitivo em algumas frentes, menos em função de melhorias tecnológicas do que da renovação seletiva de equipamentos e processos produtivos defasados, do aumento das importações de insumos e bens intermediários e da descontinuidade da produção de certos bens de maior sofisticação tecnológica. Além disso, houve retração das atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), largo distanciamento da

relação produto-emprego e certa especialização regressiva no padrão de comércio exterior, com aumento do peso de produtos mais simples nas exportações (calçados, couros, peles e açúcar) e de maior sofisticação nas importações (equipamentos eletrônicos, indústrias diversas e material elétrico) (Kupfer, 2003).

O início do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2002) marca a manutenção da política macroeconômica herdada do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC II) (1999-2002), não obstante a suspensão do veto anteriormente existente à política industrial.⁴ Houve, assim, a manutenção do tripé organizado em torno de uma política monetária condicionada pelas metas de inflação, câmbio flutuante e política fiscal orientada para a obtenção de superávits primários. Os críticos⁵ enfatizavam que este arranjo macroeconômico era inconciliável com políticas industriais e de transferência de renda capazes de propiciar a retomada do crescimento econômico e o dinamismo industrial (Moraes e Saad Filho, 2011). Mantinha-se, assim, a integração subordinada da economia brasileira à internacional.

Para diversos analistas, a consequência desses movimentos (manutenção de política macroeconômica adversa em meio a inserção internacionalmente subordinada) significou processo de desindustrialização⁶ e reprimarização da pauta de exportações. A reprimarização das exportações é o outro lado da atual forma de vínculo da economia brasileira à rede mundial de acumulação. Possibilitando

4 Para uma análise da política industrial, tecnológica e de comércio exterior (PITCE), ver Cano e Silva, 2010.

5 Entre os muitos autores possíveis, citamos Paulani (2008).

6 A participação da indústria de transformação no PIB no Brasil caiu de 33%, no ano de 1980, para 14,6% em 2011 (Cano, 2012). Além disso, conforme dados do Bacen, a participação da indústria de transformação no IED total, que girava em torno de 75% nos anos de 1980, cai para cerca de 60% nos anos 1990 e flutua entre 30% e 40% a partir de 2001, chegando, em 2017, a um percentual ligeiramente superior a 33% (Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/https/Infecon/SeriehistFluxoInvDir.asp>>. Acesso em: 29 maio 2018).

elevados ganhos em moeda forte, o país absorve reiteradamente poupança externa e, assim, pode conviver com déficits em transações correntes que crescem continuamente.

Contudo, é a desindustrialização uma consequência natural do estágio de desenvolvimento da economia brasileira? Ou é fruto das opções de políticas macroeconômicas e das transformações de inserção internacional da economia brasileira?

Nos aproximamos das formulações que argumentam em favor da relevância do desenho e implementação das políticas macroeconômicas e das transformações da estrutura produtiva global para a desindustrialização. Reconhecemos que tais explicações são diversas e matizadas e, a seguir, destacamos alguns elementos que consideramos mais relevantes para a finalidade do presente artigo.⁷

(i) No Brasil, a abertura e liberalização da economia – iniciada em 1989 e aprofundada por Collor e FHC – e o ciclo de valorização dos preços das commodities teriam reforçado a discrepância entre a taxa de câmbio de equilíbrio e a taxa de câmbio de equilíbrio industrial (termos usados pelos novos desenvolvimentistas), causando a chamada doença holandesa (Bresser-Pereira, 2008; 2012).

(ii) A partir da implementação do Plano Real e das reformas liberalizantes, o câmbio sobrevalorizado, como já indicado, passou a desempenhar papel central para a promoção de maior estabilidade dos preços. Para tanto, houve, ao longo dos últimos 25 anos a prática de juros reais elevadíssimos e rigidez dos gastos públicos. Além das taxas de juros elevadas afetarem negativamente o investimento, contribuem para encurtar o horizonte temporal dos agentes econômicos, gerando empecilhos ao investimento produtivo e ao dinamismo industrial (Guttmann, 2008; Chesnais, 2016).

⁷ Para uma argumentação diferente, que vê o fenômeno que interpretamos como uma mera correção de rumo de uma estrutura produtiva excessivamente industrializada ("doença soviética"), ver Bonelli, Pessoa e Matos (2013).

(iii) O deslocamento de parte muito relevante da produção mundial para o Leste Asiático, em geral, e para a China, em particular, implicou uma importante reorganização da economia mundial dos anos 1990 em diante (Arrighi, 2008). Neste processo, por um lado, a economia brasileira foi beneficiada pelo *boom* das *commodities* e, por outro, o crescente ativismo chinês na exportação de manufaturados pressionou a indústria brasileira, sobretudo, no pós-crise de 2008, com a retração dos mercados dos países desenvolvidos (Barbosa, 2011).

O resultado agregado desses três elementos (câmbio, juros e pressão competitiva) é um diagnóstico de desindustrialização, caracterizado por uma indústria crescentemente pressionada, com movimentos de perda de dinamismo, retração dos investimentos e empregos, quebra de encadeamentos e esvaziamento de elos. Não é preciso dizer que justamente os territórios dotados de parque industrial mais moderno e dinâmico, MMP a frente, vão sentir mais intensamente tais efeitos. Vamos, agora, retomar a discussão a respeito da MMP.

Tendências recentes da Macrometrópole Paulista

Doravante, vamos relacionar o debate sobre a desindustrialização da economia nacional e o debate sobre a desconcentração da produção industrial no Brasil. Em segundo lugar, mobilizamos evidência a respeito da trajetória recente da MMP.

A emergência da MMP enquanto território economicamente integrado e portador de lógica espacial própria, inclusive com padrão específico de divisão espacial do trabalho (Abdal, 2009), é fenômeno de jurisdição do amplo e já tradicional debate sobre a desconcentração da produção industrial no Brasil. Os seus determinantes mais longínquos estariam associados aos efeitos do II PND sobre a estrutura industrial da metrópole paulista.

Já a desindustrialização é fenômeno que remete aos desafios e pressões colocados àquela matriz industrial previamente constituída

pelas mudanças na estratégia de desenvolvimento nacional, cujo ponto culminante foi o conjunto das reformas econômicas da passagem dos anos 1980-1990. Tal qual discutimos na seção anterior, o tipo de inserção externa emergente foi uma estratégia de *integração subordinada* à economia internacional, a qual valoriza os setores e atividade capazes de vinculação às dinâmicas dos mercados globais. Dado as dificuldades competitivas da indústria brasileira, desde a rapidez e extensão da abertura até a sua dificuldade em incorporar progresso técnico e inovar, chegando aos desafios impostos pela ascensão chinesa, o resultado é uma indústria pressionada, com elos e encadeamentos cada vez mais enfraquecidos e segmentos esvaziados, incapaz de internalizar os possíveis benefícios advindos do ciclo de crescimento do início dos anos 2000. Nem a retomada parcial de políticas industriais de corte vertical entre 2003 e 2014 foi capaz de alterar tal quadro.

Do ponto de vista regional, o saldo da nova inserção externa da economia brasileira foi, como defendeu Pacheco (1998), a *fragmentação da nação* (enfraquecimento e/ou quebra daqueles encadeamentos e solidariedade inter e intrarregionais constituídos a partir de 1930 e consolidados ao longo da década de 1970 e início da de 1980). Importante notar que essa quebra de encadeamentos e laços de solidariedade inter e intrarregional se faz em momento de dificuldades da indústria nacional e de abandono de política regional minimamente orientada para minimização das desigualdades regionais, implicando uma nova associação, agora entre *desintegração do mercado nacional* e *desindustrialização*. Mesmo os setores específicos inseridos em trajetórias ascendentes e *performances* positivas, sejam industriais ou não, não estão vinculados a um movimento mais geral de unificação do mercado nacional, mas alavancados a dinâmicas internacionais cujas consequências regionais tendem a ser maior fragmentação. Tal situação foi e continua sendo agravada pela emergência e disseminação de práticas de *guerra fiscal* que emergiram entre nós diante do refluxo de políticas de corte regional capazes de coordenar espacialmente a dinâmica econômica. O Quadro 1 sintetiza a discussão até aqui.

Quadro 1 – Quadro sintético-comparativo

	Industrialização	Desindustrialização
Integração do mercado nacional (com concentração da produção na RMSP)	1930-1970 Revolução de 1930 até “milagre” (I PND)	Década de 1970 A inserção passiva do país no capitalismo que se financeirizava: consequência do endividamento externo.
Integração do mercado nacional (com desconcentração da produção da RMSP)	1970-1980 (II PND)	Década de 1980 O endividamento externo e a busca por maior estabilidade de preços resultaram em desempenho atípico do crescimento industrial brasileiro.
Fragmentação da nação (em contexto de inserção subordinada)	–	1990 – Atualmente Guerra fiscal, competição inter e intrarregional. Câmbio, juros e pressão competitiva internacional.

Fonte: Elaborado pelos autores.

No que toca especificamente a trajetória da economia paulista assistiu-se a um grande e controverso debate a respeito dos rumos da RMSP:⁸ uma parte desse debate se dedicou à discussão a respeito da reversão da polarização da RMSP; outra parte, à hipótese da desindustrialização da RMSP. Não cabe aqui reconstruir todo o debate, mas destacar alguns pontos e matizes do debate que nos ajudam na análise e caracterização da MMP:

- (i) Às formas primeiras e um tanto superficiais de caracterizar o fenômeno (desindustrialização da RMSP, a semelhança de Detroit), Azzoni (1986) contrapôs a tese da formação de um espaço econômico contíguo e integrado à dinâmica da RMSP, posteriormente batizado de Macrometrópole Paulista. Tal região corresponderia a um amplo território, com dinâmica econômica integrada à da RMSP e que receberia parte substantiva da indústria desmobilizada da capital paulista, bem como dos novos investimentos industriais direcionados a São Paulo.

⁸ Ver, por exemplo, Tinoco (2001), Comin e Amitrano (2003) e Abdal (2009).

Nessa faixa, seria possível acessar os benefícios da proximidade à RMSP sem, contudo, ficar expostos aos seus maiores custos (deseconomias de aglomeração).

(ii) Abdal (2009) e Abdal, Torres-Freire e Callil (2014), em diálogo direto com a tese da formação da MMP, trabalharam com a hipótese da *hierarquia da desconcentração industrial da RMSP*, segundo a qual somente os setores mais dependentes de custos e menor intensidade de tecnologia apresentariam tendências centrífugas em relação à MMP e, sobretudo, à RMSP. Complementarmente, a capital paulista, cidade que efetivamente perdeu musculatura industrial nos últimos quarenta anos, caminharia em vistas de consolidar capacidades produtivas nos setores de serviços especializados e que lidam mais intensamente com o conhecimento e que, em certo sentido, funcionam como importante fator aglomerativo para outros serviços, especializados ou não (na própria capital paulista) e para atividades industriais (nos entornos metro e macrometropolitano).

(iii) Mais importante do que discutir e disputar os grandes rótulos a respeito de São Paulo – seja se a cidade, metrópole ou macrometrópole permanece industrial ou não, ou se tornou uma metrópole de serviços ou uma cidade global (ou uma mega cidade-região) – é discutir e compreender quais atividades permanecem em São Paulo (cidade, metrópole e macrometrópole) (Torres-Freire, Abdal e Callil (2012). Importante sempre destacar que, enquanto principal polo produtivo nacional, a MMP sentiu, sente e sentirá de forma bastante intensa e particular os ciclos mais gerais da economia brasileira (Matteo, 2008).

(iv) Há a prevalência de importante fator inercial (*path dependency*) na trajetória de desenvolvimento regional brasileira, que afeta a MMP no sentido da manutenção da sobreconcentração da indústria de transformação no tempo. Isso porque os movimentos mais intensos de desconcentração regional da indústria no Brasil se fizeram a partir de novos investimentos (em detrimento da desmobilização de investimentos prévios),

sendo os setores mais dinâmicos no passado recente e último suspiro de crescimento aqueles vinculados ao agronegócio, a recursos naturais e trabalho, ou seja, aqueles setores que já eram ou já estavam se tornando menos presentes na MMP (Abdal, 2015).

Deste ponto em diante, avançaremos na caracterização da MMP a partir da consideração de um conjunto selecionado de informações. As fontes são o Produto Interno Bruto dos Municípios (PIB-M) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O primeiro é integrante do sistema de contas nacionais do IBGE, sendo apresentado em valores correntes e com abertura para os três grandes setores: agropecuária, indústria (inclusive construção civil e extrativa) e serviços. Para tornar os valores comparáveis entre anos optamos por trabalhar com a participação relativa ao invés dos valores absolutos. O segundo é um registro administrativo do emprego formal do Brasil, sendo usado para pesquisas de mercado de trabalho desde o final dos anos 1980. Nos últimos tempos passou, também, a ser utilizado por pesquisas da área dos estudos urbanos e regionais graças às suas enormes possibilidades de série histórica e desagregação setorial e geográfica, até mesmo com estudos recentes⁹ apontando que os diferenciais regionais e/ou setoriais de produtividade e/ou formalização não colocam a evidência obtida a partir da manipulação da Rais em dissonância com as demais fontes de informação existentes.

Da perspectiva deste estudo, os principais benefícios decorrentes da incorporação da Rais é a possibilidade de diferenciar a indústria de transformação e os serviços em segmentos específicos, fugindo, portanto, da clausura que representa a agregação dos três grandes setores. Especificamente, mobilizamos a *classificação da atividade segundo intensidade de tecnologia e desenvolvimento*, consolidada por Abdal, Torres-Freire e Callil (2016). A partir do estado da arte da

9 Referimo-nos especificamente a Pacheco (1999) e Sabóia (2001; 2013).

discussão tipológica internacional, da manipulação de evidências da Pesquisa de Inovação (Pintec) do IBGE e de análise da Classificação Nacional de Atividade Econômica (Cnae), os autores agruparam as atividades manufatureiras e de serviços de acordo com a intensidade de tecnologia ou conhecimento que incorporam, deslocando a obsoleta oposição entre indústria e serviços para uma nova oposição entre atividades mais intensivas em tecnologia ou conhecimento contra atividades menos intensivas. A classificação é bastante adequada para a caracterização e análise de economias diversificadas e urbanizadas, como é o caso da MMP, pois possibilita a diferenciação e identificação dos diferentes segmentos de atividades; são eles: (i) quatro ramos industriais, de alta, média-alta, média-baixa e baixa intensidade tecnológica; (ii) seis ramos de serviços, os *Serviços Intensivos em Conhecimento* (SICs) tecnológicos (SIC-T), profissionais (SIC-P), financeiros (SIC-F), sociais (SIC-S), de mídia e cultura (SIC-MC) e os demais serviços não intensivos em conhecimento; (iii) atividades não classificadas, como comércio, administração pública, construção civil e agropecuária.

Como pode ser observado pelos dados do PIB-M (Tabela 1), a MMP mantém uma fatia bastante importante do PIB e do *Valor Adicionado* (VA) industrial nacionais, de aproximadamente um quarto. Configura-se, assim, como uma das mais importantes aglomerações produtivas do país. Ao mesmo tempo, a tendência geral do período é de retração da participação da indústria na estrutura produtiva: 5,4 pontos percentuais para Brasil e 7,4 pontos percentuais para a MMP. É essa última evidência que remete àquele pano de fundo da desindustrialização.

Tabela 1 – Distribuição da participação do PIB e do Valor Adicionado (VA) por grandes setores e por recorte territorial de interesse – Brasil, 2006-2014

	2006				2015				SalDOS (2015-2016)			
	PIB	VA Agro.	VA Ind.	VA Serv.	PIB	VA Agro.	VA Ind.	VA Serv.	PIB	VA Agro.	VA Ind.	VA Serv.
Brasil	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	***	***	***	***
ESP	33,9%	12,8%	34,8%	34,1%	32,4%	10,2%	30,7%	37,9%	-1,5	-2,6	-4,0	3,7
Oeste Paulista	6,0%	10,4%	6,3%	5,9%	5,5%	7,5%	6,1%	5,8%	-0,5	-2,9	-0,3	-0,1
MMP	27,9%	2,3%	28,4%	28,2%	26,9%	2,6%	24,7%	32,0%	-1,0	0,3	-3,8	3,8
Anel Macro	8,9%	2,1%	11,3%	7,6%	9,2%	2,1%	13,0%	9,0%	0,4	-0,0	1,7	1,4
Anel Metro	7,1%	0,2%	7,8%	7,0%	6,8%	0,5%	6,2%	7,9%	-0,3	0,3	-1,6	0,9
MSP	11,9%	0,0%	9,3%	13,5%	10,9%	0,0%	5,5%	15,1%	-1,1	-0,0	-3,8	1,6
Brasil	100,0%	4,7%	24,7%	56,5%	100,0%	4,3%	19,4%	47,5%	***	-0,4	-5,4	-8,9
ESP	100,0%	1,8%	25,4%	56,9%	100,0%	1,4%	18,4%	55,6%	***	-0,4	-7,0	-1,3
Oeste Paulista	100,0%	8,2%	26,1%	55,9%	100,0%	5,9%	21,4%	50,4%	***	-2,2	-4,7	-5,6
MMP	100,0%	0,4%	25,2%	57,1%	100,0%	0,4%	17,8%	56,7%	***	0,0	-7,4	-0,4
Anel Macro	100,0%	0,1%	31,6%	48,8%	100,0%	1,0%	27,2%	46,5%	***	0,8	-4,4	-2,3
Anel Metro	100,0%	0,1%	27,3%	55,9%	100,0%	0,3%	17,6%	55,1%	***	0,2	-9,7	-0,7
MSP	100,0%	0,0%	19,2%	64,1%	100,0%	0,0%	9,8%	66,3%	***	-0,0	-9,5	2,3

Fonte: PIB-M/IBGE. Elaboração própria.

Obs.: exclusive administração pública.

Contudo, tais tendências *desindustrializantes* são diferencialmente sentidas pelos distintos territórios da MMP. Tanto porque os ritmos de retração da indústria foram bastante diferentes, com MSP e Anel Metropolitano liderando tais retrações, quanto porque bases iniciais (2006) eram igualmente diferentes. O resultado líquido é que enquanto o MSP e o Anel Metropolitano lideram a perda de participação em suas respectivas estruturas produtivas e perdem participação no VA industrial brasileiro, o Anel Macrometropolitano observa a menor retração da indústria em sua estrutura produtiva e amplia a sua participação no VA industrial nacional (aproximadamente 13% em 2015, pouco mais que o dobro das participações relativas do MSP e do Anel Metropolitano).

Feita essa primeira aproximação, passamos, doravante, para a discussão da evidência oriunda da Rais. Como dito anteriormente, a Rais possibilita a desagregação da indústria e dos serviços conforme intensidade de tecnologia e conhecimento, permitindo, portanto, uma análise mais detalhada da MMP e de suas regiões. Importa notar, de agora em diante, como as dinâmicas espaciais desses diferentes segmentos são díspares entre si, denotando padrões locacionais bastante diversos. Para auxiliar nessa análise, além do número absoluto e relativo de empregos formais, calculamos, também, os *Quocientes Locacionais* (QLs). O QL é uma medida que, apesar de bastante simples, é muito usada em estudos de economia regional como indicativo de especialização produtiva. Para tanto, o QL compara a concentração de um setor em uma localidade específica com a concentração desse mesmo setor na economia de referência, bem como o tamanho da localidade específica com a economia de referência.¹⁰ QLs acima de 1,0 indicam sobreconcentração do setor vis-à-vis a economia de referência; QLs abaixo de 1,0 apontam subconcentração. Em geral, são tais QLs superiores a 1,0 que são tomados como indicativos de especialização produtiva.

A Tabela 2 traz a composição da estrutura produtiva da MMP. O conjunto da indústria de transformação, assim como o conjunto dos SICs, ocupa, no período, cerca de 15% dos empregados formais da MMP, configurando-se como o terceiro/quarto setor que mais emprega, atrás apenas de serviços e comércio. Em termos relacionais e tomando o estado de São Paulo como a economia de referência, a MMP esbanja especializações produtivas nas indústrias de mais alta intensidade de tecnologia e nos SICs, confirmando a percepção desse território como um espaço denso e diversificado, intensivo nos segmentos mais modernos e dinâmicos.

10 O cálculo do QL (e de outras medidas locacionais) pode ser encontrado em Haddad et al. (1989).

Tabela 2 – População Ocupada (PO) formal por classificação de atividade econômica segundo intensidade de tecnologia e conhecimento, MMP – 2006 e 2015

	2006			2015		
	Abs.	%	QL	Abs.	%	QL
Ind. de alta	509.425	6,3	1,08	538.802	5,0	1,04
Ind. de média-alta	196.356	2,4	1,14	211.710	2,0	1,08
Ind. de média-baixa	529.567	6,5	0,97	501.620	4,6	0,97
Ind. de baixa	443.531	5,4	0,76	458.122	4,2	0,71
SIC-T	75.363	0,9	1,15	123.857	1,1	1,15
SIC-P	236.918	2,9	1,17	442.348	4,1	1,13
SIC-F	229.215	2,8	1,08	302.421	2,8	1,09
SIC-S	419.297	5,2	0,97	650.881	6,0	0,99
SIC-MC	95.143	1,2	1,11	71.663	0,7	1,08
Demais serviços	2.321.867	28,5	1,10	3.433.894	31,8	1,09
Comércio	1.475.832	18,1	0,98	2.072.652	19,2	0,97
Adm. pública	1.210.505	14,9	1,05	1.363.251	12,6	1,02
C. Civil	309.280	3,8	1,05	556.833	5,1	1,04
Ativ. primárias	88.036	1,1	0,30	86.133	0,8	0,31
Total	8.140.335	100,0	***	10.814.187	100,0	***

Fonte: Rais/MTE. Elaboração própria.

Contudo, internamente, a MMP é significativamente diferenciada, com divisão espacial de trabalho segundo a qual as áreas especializadas nos SICs não são as mesmas com especializações nos diferentes segmentos industriais (Tabela 3). Enquanto os Anéis Macrometropolitano e Metropolitano apresentam sobrerrepresentações consistentes de seus QLs nas indústrias de mais alta intensidade de tecnologia e, também, na indústria de média-baixa intensidade, o MSP concentra desproporcionalmente, com tendência à ampliação dessa concentração, os cinco segmentos de SICs. A título de comparação, o restante do estado de São Paulo, por sua vez, concentra especializações nas indústrias de mais baixa tecnologia, sobretudo na de baixa intensidade, e sub-representações tanto nas indústrias de alta tecnologia quanto nos SICs.

Tabela 3 – Distribuição dos Quocientes Locacionais (QLs) da Produção Ocupada (PO) formal de segmentos selecionados, MMP e seus territórios (Anéis Macro e Metropolitanos e MSP) e Restante do Estado de São Paulo – 2006 e 2015

	Indústria				Serviços				
	Alta	Média-A.	Média-B.	Baixa	SIC-T	SIC-P	SIC-F	SIC-S	SIC-MC
MMP					MMP				
2006	1,08	1,14	0,97	0,76	1,15	1,17	1,08	0,97	1,11
2015	1,04	1,08	0,97	0,71	1,15	1,13	1,09	0,99	1,08
Anel Macro					Anel Macro				
2006	1,61	1,20	1,24	1,07	0,96	0,59	0,58	0,97	0,76
2015	1,71	1,28	1,40	1,05	1,01	0,69	0,55	0,90	0,63
Anel Metro					Anel Metro				
2006	1,60	1,89	1,61	0,75	1,37	1,19	0,84	0,66	1,17
2015	1,51	1,76	1,57	0,71	1,14	0,99	0,76	0,73	0,92
MSP					MSP				
2006	0,50	0,77	0,51	0,57	1,16	1,52	1,50	1,11	1,30
2015	0,40	0,64	0,41	0,49	1,26	1,49	1,60	1,17	1,44
Restante Estado São Paulo					Restante Estado São Paulo				
2006	0,70	0,46	1,11	1,90	0,45	0,36	0,70	1,12	0,60
2015	0,84	0,70	1,12	2,10	0,43	0,51	0,65	1,03	0,71

Fonte: Rais/MTE. Elaboração própria.

Embora não tenhamos feito aqui uma exposição exaustiva de evidências, destacamos que os dados apresentados são suficientes para sinalizar a adequação da interpretação, em termos gerais, da consolidação da MMP como amplo território nucleado a partir de São Paulo, portador de divisão espacial interna do trabalho. Concluimos assim, segundo tal divisão, que os Anéis Macro e Metropolitanos tendem à especialização nas indústrias de mais alta intensidade, enquanto o MSP tende à concentração nos serviços especializados, corroborando, simultaneamente, a hipótese da hierarquia da desconcentração industrial da RMSP e do MSP como autêntico “buraco negro” de SICs. Confirma-se, desse modo, para a Macrometrópole Paulista, a tendência verificada nas grandes metrópoles globais, de concentrar em si setores de alta tecnologia, especialmente sensíveis a economias de aglomeração, com o cortejo de desigualdades sociais associadas aos espaços estruturados pelas atividades de comando do capital mundializado.

Considerações finais: perspectivas para a Macrometrópole Paulista em um cenário de incertezas

Ao longo das reflexões precedentes, apresentamos e discutimos o processo de formação e consolidação do amplo território que ficou conhecido como MMP. Destacamos, que esse processo ocorreu em um contexto mais amplo de (i) reestruturação e ampliação da competição inter-regional em nível global; (ii) alteração da inserção da economia nacional na internacional, configurando o que caracterizamos como inserção subordinada, e (iii) crescentes dificuldades para a indústria nacional, expressas nos diagnósticos de desindustrialização e especialização regressiva da pauta de exportações.

Ao mesmo tempo, destacamos que a consolidação da MMP conformou uma estrutura produtiva indústria-intensiva, com destacada representatividade na indústria nacional, e portadora de divisão espacial do trabalho própria. Se, por um lado, as atividades industriais de mais alta tecnologia tenderam à concentração nos Anéis Metro e Macrometropolitanos, os Serviços Intensivos em Conhecimento (SICs) tenderam a acentuar a sua concentração na capital paulista (enquanto a indústria de mais baixa intensidade tecnológica diminuiu a sua representação na MMP). Tais processos foram interpretados como hierarquia da desconcentração industrial e São Paulo, capital, como polo de atração de SICs.

A MMP, enquanto região de estrutura produtiva densa, diversificada, indústria intensiva e portadora de divisão espacial do trabalho possui trajetória diretamente condicionada pelo contexto citado. Cenários futuros de manutenção da estagnação econômica ou de retomada de modelo de crescimento baseado em *commodities* e consumo das famílias tendem, de alguma forma, a manter os padrões de concentração industrial na MMP relativamente inalterados. Isso porque, como discutido ao longo do artigo, os movimentos mais intensos de desconcentração da produção foram feitos a partir de novos investimentos (e não a partir da desmobilização de investimentos já feitos). Alterações pontuais podem ocorrer, mas, sobretudo,

devido a movimentos setoriais específicos associados a dinâmicas internacionais, como demandas dos mercados externos, ou de guerra fiscal levada a cabo por governos subnacionais.

Agora, um cenário de recuperação do crescimento com retomada sustentada do dinamismo da indústria, por exemplo, a partir de políticas industriais verdadeiramente ativas, pode implicar dinamização do parque industrial da MMP. Caso desconectadas de políticas regionais adequadas, tal dinamização pode levar, inclusive, a reforço da concentração industrial na MMP. Em que pese o argumento subjacente do artigo de que a retomada do dinamismo industrial é um objetivo político-econômico a ser perseguido, o reforço da concentração produtiva nas áreas já industrializadas não é, necessariamente, um ponto positivo.

Não somos exatamente saudosistas de um passado cuja sobre-representação da indústria na RMSP sinalizava alguma *suposta liderança ou grandeza*. Ao contrário, acreditamos e defendemos que a construção de um país menos desigual passa, também, por uma menor desigualdade produtivo-regional. Por isso, o hipotético cenário desejável de reversão da desindustrialização implica, também, a retomada da capacidade do Estado brasileiro em ancorar e acomodar territorialmente o desenvolvimento industrial de modo a não repetir erros do passado associados à hiperconcentração da produção industrial em territórios bastante restritos.

Referências

- ABDAL, Alexandre (2009). *São Paulo, desenvolvimento e espaço: a formação da macrometrópole paulista*. São Paulo, Papagaio.
- _____. (2015). *Sobre regiões e desenvolvimento: os processos de desenvolvimento regional brasileiro no período 1999-2010*. Tese de doutoramento. São Paulo, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

- ABDAL, Alexandre; TORRES-FREIRE, Carlos e CALLIL, Victor (2014). A geografia da atividade econômica no estado de São Paulo: identificando territórios segundo a intensidade de tecnologia e conhecimento. *Revista Estudos de Sociologia*, Araraquara, Unesp, v. 19, n. 37.
- _____. (2016). Rethinking sectorial typologies: a classification of activity according to knowledge and technology intensity. RAI, São Paulo, FEA/USP, v. 13.
- ANDREONI, Antonio e CHANG, Ha-Joon (2017). Bringing production and employment back into development: Alice Amsdem's legacy for a new developmentalist agenda. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 10, n. 1, Mar.
- ARRIGHI, Giovanni (2008). *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo, Boitempo.
- AZZONI, Carlos Roberto (1986). *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. São Paulo, IPE-USP.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas (2011). China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho. In: FERREIRA LEÃO, Rodrigo Pimentel; PINTO, Eduardo Costa e ACIOLY, Luciana (orgs.). *A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*. Brasília, Ipea.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (1998). *Investimentos na indústria brasileira, 1995/97. Características e determinantes*. Rio de Janeiro, CNI.
- BONELLI, R. e GONÇALVES, R. R. (1998). Para onde vai a estrutura industrial brasileira? *Texto para discussão IPEA* n. 540. Rio de Janeiro, junho.
- BONELLI, Regis; PESSOA, Samuel e MATOS, Silvia (2013). Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. In: BACHA, Edmar e BOLLE, Monica B. de (orgs.). *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- BRENNER, Neil (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford, University Press.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2008). The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 1, pp. 47-71, jan.-mar.
- _____. (2012). A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 75.
- CANO, Wilson (2012). A desindustrialização no Brasil. *Texto para discussão IE/Unicamp*, n. 200, jan. Campinas, IE-Unicamp.

- CANO, Wilson (2015). Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 35 n. 3. jul.-set.
- CANO, W. e SILVA, Ana Lucia Gonçalves da (2010). Política industrial do governo Lula. *Texto para Discussão IE/Unicamp*, n. 181. Campinas, IE-Unicamp.
- CARVALHO, Laura e KUPFER, David (2008). A transição estrutural da indústria brasileira: uma análise dos fatores explicativos pela ótica da demanda. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 36. *Anais...* Rio de Janeiro, Ampec.
- CHESNAIS, François (2016). *Finance capital today: corporations and banks in the lasting global slump*. Leiden, Brill. (Historical Materialism Book Series).
- COMIN, Alvaro Augusto e AMITRANO, Cláudio (2003). Economia e emprego: a trajetória recente da região metropolitana de São Paulo. *Novos Estudos Cebrap*, n. 66.
- COMIN, Alvaro Augusto et al. (orgs.). (2012). *Metamorfoses paulistanas: atlas geoeconômico da cidade*. São Paulo, SMDU/Cebrap/Unesp/Imprensa Oficial.
- DINIZ, Clélio Campolina e CAMPOLINA, Bernardo (2004). *A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, re-espacialização e novas funções. Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo, Emurb/Cebrap/CEM.
- FERRAZ, João Carlos; KUPFER, David e IOOTTY, Mariana (2004). Competitividad industrial en Brasil: 10 años después de la liberalización. *Revista de la CEPAL*, n. 82.
- FURTADO, Celso (2009). *Formação econômica do Brasil*. São Paulo. Cia. das Letras.
- GASPAR, Ricardo Carlos (2009). *A cidade na geografia econômica global: um panorama crítico da urbanização contemporânea*. São Paulo, Publisher Brasil.
- _____. (2011). A economia política da urbanização contemporânea. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, Educ, v. 13, n. 25.
- GUTTMANN, Robert (2008). Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos Estudos Cebrap*, n. 82.
- HADDAD, Paulo Roberto et al. (eds.). (1989). *Economia regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil.

- IBGE (2008). Região de influência das cidades: 2007. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>. Acesso em: 15 jun 2019.
- KUPFER, David (2003). Política industrial. *Econômica: Revista da Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense*, Rio de Janeiro, UFF, v. 5, n. 2.
- LENCIONI, Sandra (2011). A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 120.
- LOPES, Francisco (1985). Inflação inercial, hiperinflação e desinflação: notas e conjecturas. *Revista de Economia Política*, v. 5, n. 2, pp. 135-151, abr.-jun.
- MARKUSEN, Ann e SCHROCK, Greg (2006). The distinctive city: divergent patterns in growth, hierarchy and specialization. *Urban Studies*, n. 43.
- MATTEO, Miguel (2008). Além da metrópole terciária. Tese de doutoramento. Campinas, Instituto de Economia da Unicamp.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. (1982). *O capitalismo tardio*. São Paulo, Brasiliense.
- MORAIS, Lecio e SAAD FILHO, Alfredo (2011). Da economia política à política econômica: o novo desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 4 (124), out.-dez.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2009). *Hierarquização e identificação dos espaços urbanos*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles.
- PACHECO, Carlos Américo (1998). *Fragmentação da nação*. Campinas, IE-Unicamp.
- _____. (1999). Novos padrões de localização industrial? Tendências recentes dos indicadores da produção e do desenvolvimento industrial. *Texto para discussão*, Brasília, Ipea, n. 633.
- PAULANI, Leda (2008). *Brasil delivery*. São Paulo, Boitempo.
- SABÓIA, João (2001). Descentralização industrial no Brasil na década de 1990: um processo dinâmico e diferenciado regionalmente. *Nova Economia*, v. 11, n. 2.
- _____. (2013). A continuidade do processo de desconcentração regional da indústria brasileira nos anos 2000. *Nova Economia*, v. 23, n. 2.
- SCOTT, Allen J. (2006). *Geography and economy: three lectures*. Oxford, N.Y., Oxford University Press.

- SEADE/EMPLASA (2011). *Estudo da morfologia e da hierarquia funcional da rede urbana paulista e regionalização do estado de São Paulo*. São Paulo, Fundação Seade.
- TAVARES, Maria da Conceição (1963). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro, Zahar.
- _____. (1999). *Destruição não criadora*. Rio de Janeiro, Record.
- TINOCO, Alexandre de Carvalho (2001). Integração ou fragmentação? O impasse gerado pelo fetichismo da desconcentração. *Estudos Regionais e Urbanos*, ano XVII, n. 41.
- TORRES-FREIRE, Carlos; ABDAL, Alexandre e CALLIL, Victor (2012). *Conhecimento e tecnologia: base para o desenvolvimento econômico do estado de São Paulo*. Relatório de Pesquisa, desenvolvido no âmbito do projeto: Desenvolvimento e território: subsídios para um planejamento regional do estado de São Paulo. São Paulo, Cebrap/Emplasa.

MACROMETRÓPOLE PAULISTA: OS MUNICÍPIOS E SUAS FAVELAS¹

Camila D'Ottaviano
Suzana Pasternak
Ângela Luppi Barbon

Este capítulo parte de duas inquietações iniciais: em primeiro lugar a percepção de que várias das dinâmicas identificadas historicamente como típicas da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) ultrapassaram seus limites e são perceptíveis em municípios e mesmo regiões contíguas; e a necessidade de um olhar para além da metrópole tradicional para a compreensão dessas novas dinâmicas. E de uma questão central: como se comporta a precariedade habitacional nesse novo território?

A partir dessas inquietações propomos aqui uma análise sobre uma ampla porção do território cuja dinâmica recente ainda carece de análise: a Macrometrópole Paulista (MMP).

A Macrometrópole Paulista, como território relevante na dinâmica produtiva e urbana brasileira, tem sido objeto de estudo e análise por parte de economistas (Azzoni, 1986; Diniz, 1993; Cano,

1 Uma versão deste texto foi apresentada no XVIII Enanpur, em Natal, 27 a 31 de maio de 2019, sob o título “Precariedade habitacional na Macrometrópole Paulista: um primeiro olhar a partir dos níveis de integração”.

1998; Negri, 1996; Abdal, 2009), geógrafos (Lencioni, 2007 e 2008; e Sposito, 2009 e 2013) e urbanistas (Reis, 2006; Reis e Tanaka, 2007; Meyer, Galvão e Longo, 2015) há pelo menos duas décadas.

O processo de expansão territorial da metrópole tradicional é definido de distintas formas – *desconcentração concentrada* (Azzoni, 1986), *desenvolvimento poligonal* (Diniz, 1993), *cidade-região* (Lencioni, 2007), *urbanização dispersa* (Reis, 2007) – todas elas complementares e interligadas. A Macrometrópole Paulista é composta por um Campo Aglomerativo de cerca de 150 quilômetros de raio a partir do centro geográfico da cidade de São Paulo (Adbal, 2009).

A metrópole espalhada e difusa, como a atual metrópole de São Paulo, indica que estamos sob um patamar da urbanização decorrente de mudanças profundas que alteram a produção do espaço. Compartilhamos da posição de alguns autores, como Lacourt, de que estamos vivendo um processo de metropolização que diz respeito “ao conjunto de processos que privilegiam as grandes dimensões urbanas marcadas pelas transformações do sistema produtivo apreendido a nível internacional e mundial”. Esse processo “conduz às organizações e às recomposições territoriais novas, tanto no plano interno dos conjuntos urbanos que lhes dizem respeito, quanto relativos às suas relações externas” (Lacourt, 1999, p. 64). (Lencioni, 2008, p. 8)

Lencioni (2008) aponta que para pensar (e entender) a dinâmica urbana contemporânea é necessário ter como parâmetros os conceitos de concentração e centralização do capital. Ao mesmo tempo, faz-se necessário entender como esses fenômenos se espacializam num território cada vez mais disperso, numa “[...] metrópole difusa e espalhada territorialmente, uma única bacia de trabalho e *habitat*” (Reis e Tanaka, 2007, p. 13).

Estudos recentes sobre a RMSP mostram que algumas dinâmicas e características antes associadas ao território metropolitano tradicional, como a concentração de indústrias de ponta, equipamentos,

mercado de trabalho (Lencioni, 2007, 2008; Abdal, 2009; Reis, 2007) e elite dirigente² (Bógus e Pasternak, 2016), têm paulatinamente avançado para territórios contíguos à RMSP.

Por outro lado, análises como a proposta por Ribeiro et al. (2012) apontam que parte dos vários municípios que compõe as regiões metropolitanas que conforma a macrometrópole tem pouca ou nenhuma relação (integração) com a dinâmica metropolitana.

Este capítulo procura investigar o comportamento da precariedade habitacional nesse novo território macrometropolitano, procurando identificar novas formas de desigualdade territorial (Lencioni, 2007). Para isso, serão analisadas as principais características dos espaços favelados³ presentes nesse território a partir da análise dos censos demográficos de 2000 e 2010⁴ e de sua relação com os níveis de integração à dinâmica da metropolização dos municípios que a compõem (Ribeiro et al., 2012).

As perguntas que pretendemos responder são: qual é a cara da precariedade habitacional nessa metrópole espaiada? Tem

2 Categoria sócio-ocupacional definida conforme metodologia da rede nacional Observatório das Metrópoles.

3 De acordo com o *Manual de Delimitação dos Setores*, o Censo 2010 classifica como aglomerado subnormal “cada conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação atende aos seguintes critérios:

a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos);

b) Possuírem urbanização fora dos padrões vigentes (refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos) ou precariedade na oferta de serviços públicos essenciais (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica)” (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011).

Ainda que os setores censitários classificados como subnormais nos censos do IBGE não representem a totalidade de assentamentos precários são uma aproximação bastante confiável para uma análise comparativa de um território amplo como a proposta neste trabalho.

4 Nota sobre disponibilidade dos dados. A partir do Censo Demográfico de 2000 o IBGE disponibiliza as bases cartográficas digitais dos setores censitários. Isto possibilita a análise mais detalhada da distribuição territorial dos setores subnormais e a avaliação da subnormalidade em relação a outras categorias de análise como, no caso deste estudo, os níveis de integração dos municípios à dinâmica de metropolização.

localizações especiais? Suas características mudaram em relação às áreas precárias da metrópole tradicional? A nova configuração macro-metropolitana do território influencia a localização, configuração e características das áreas precárias? É possível identificar mudanças significativas ou um comportamento tipo ao longo do último período intercensitário?

A Macrometrópole Paulista

A Macrometrópole Paulista pode ser caracterizada como o espraiamento da zona de influência da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) rumo ao seu interior próximo (Campinas, São José dos Campos e Sorocaba) e ao litoral (Santos) (Abdal, 2009).

Essa forma urbana – a cidade-região – se constitui não só numa forma urbana, mas também numa forma da divisão social e territorial do trabalho. A cidade-região, é importante destacar, se constitui como produto de um momento específico do capitalismo e de suas formas próprias de reprodução do capital. Sua compreensão não se desvincula da compreensão da dinâmica de valorização do capital porque ela expressa o desenvolvimento territorial produzido por essa dinâmica capitalista.

[...] Quanto à cidade-região vale dizer que ela permite compreender com clareza a inversão da equação tempo/espaço, na qual o tempo é o dominante e, o espaço, o subordinado, para a equação espaço/tempo, na qual se inverte a posição de dominação e sujeição, indicando a importância que assume a concentração territorial de determinadas condições gerais de produção. Além do mais, a sobredeterminação do espaço sobre o tempo torna visível os limites das análises que entendem o espaço como reduzido a uma superfície inerte, uma superfície passiva, um receptáculo onde as coisas acontecem. Ele é dinâmico em si mesmo.

Essa cidade-região não é homogênea contendo descontinuidades, quer em relação às inversões de capital, quer dizendo respeito à densidade das condições gerais de produção e quer

dizendo respeito ao seu substrato natural, com suas elevações e depressões, com seus vales, solos, bacias hidrográficas, clima e vegetação.

De limite de difícil precisão, os limites da cidade-região guardam relação estreita com as condições de circulação: materiais e imateriais [...]. (Lencioni, 2007, n. p.)

A Macrometrópole Paulista se forma a partir do processo de espraiamento da indústria de transformação rumo ao seu interior próximo, numa área compreendida pela zona de influência da RMSP. Do ponto de vista econômico, esse espraiamento possibilita que uma empresa se situe dentro de certa região, gozando de suas vantagens aglomerativas, porém fugindo dos altos custos locais da grande cidade/metrópole.

A metrópole contemporânea, devido ao seu espraiamento territorial e a conurbação de cidades apresenta uma densidade populacional menor que a metrópole coesa do passado. Seus limites territoriais são difusos, dado o grande grau de dispersão, por exemplo, da população, das atividades de consumo, da área construída e das atividades produtivas. Mas, essa dispersão não deve comprometer, no entanto, a visão de que ela possui um alto coeficiente de concentração, a exemplo da concentração de trabalho qualificado, de serviços produtivos, ou seja, daqueles serviços voltados ao atendimento às empresas, notadamente de empresas com fortes vínculos com o mercado mundial, de fluxos virtuais, de população, de renda e de edifícios verticalizados. (Lencioni, 2008, p. 9)

Diniz (1993, pp. 39) afirma que essa nova configuração espacial está condicionada “à existência de uma rede urbana dotada de serviços básicos, infraestrutura de ensino e pesquisa e alguma base industrial, além de maior nível relativo de renda dessas regiões”.

Nesse processo de desconcentração industrial e de reconfiguração espacial do setor produtivo ao longo dos anos 1980 e 1990,

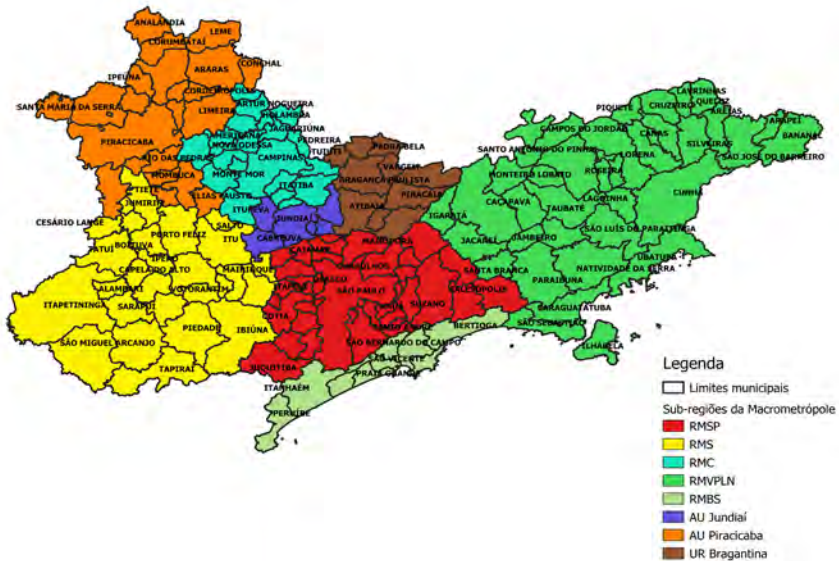
a presença de atividades de alta tecnologia aumentou a força aglomerativa dessas regiões, em especial da região metropolitana de São Paulo e do seu entorno.

Abdal (2009, p. 55) afirma que “[...] a desconcentração industrial da RMSP para as demais regiões do país não ocorreu de forma aleatória, mas seguiu uma hierarquia fundada no grau de modernidade e dinamismo, ou seja, quanto mais moderna e dinâmica for a atividade em questão, maior a sua probabilidade de permanecer – ou até se reconcentrar – na região correspondente à Macrometrópole Paulista, formada pela RMSP e por seu entorno”.

No caso do território paulista, a presença e ampliação dos meios de circulação relacionados às indústrias de alta tecnologia, como as estradas, potencializaram a articulação do território da macrometrópole (Otero, 2016).

Essa gigantesca mancha urbana, como a da atual metrópole de São Paulo, requer incorporação crescente de áreas que chegam ao mercado de terras supervalorizadas em relação à valorização anterior. Mas, essas terras apresentarem valor unitário menor em comparação a algumas áreas tradicionais da cidade e é essa dinâmica de preços que faz com que novas áreas sejam continuamente incorporadas à lógica do mercado de terras da metrópole, contribuindo para a indefinição dos limites metropolitanos. (Lencioni, 2008, pp. 9-10)

Para efeito deste capítulo utilizamos a delimitação de Macrometrópole Paulista feita pela Emplasa (2016): “abriga a Região Metropolitana de São Paulo [...], além das RMs da Baixada Santista, de Campinas, de Sorocaba e do Vale do Paraíba e Litoral Norte, as Aglomerações Urbanas de Jundiaí e de Piracicaba e a Unidade Regional Bragantina [...]”, num total de 174 municípios (<https://www.emplasa.sp.gov.br/MMP>). A listagem completa dos municípios que compõe a MMP pode ser vista no Quadro 1.



Fonte: Emplasa (2016).

Elaborada pelos autores.

Figura 1 – Macrometrópole Paulista: sub-regiões e municípios

O crescimento populacional mostra a importância da Macrometrópole Paulista ao longo da década, 83% do acréscimo populacional do Estado (3,5 milhões de pessoas), conforme mostra a Tabela 1. Ainda que o crescimento da RMSP em relação ao total do Estado (46,83%) esteja bastante próximo dos percentuais de distribuição da população em 2000 e 2010, vemos que o acréscimo populacional relativo do Município de São Paulo foi inferior ao da distribuição da população na década, o que indica que os demais municípios provavelmente tiveram um acréscimo relativamente maior. Outro destaque é a Região Metropolitana de Campinas, cujo acréscimo populacional representou 11% do total do Estado.

Quadro 1 – Composição da Macrometrópole Paulista

Sub-Região		Municípios
Macrometrópole Paulista (MMP)		174 municípios
Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)	39	Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu das Artes, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, São Paulo, Suzano, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista
Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS)	09	Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos, São Vicente
Região Metropolitana de Campinas (RMC)	20	Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo
Região Metropolitana Vale do Paraíba Litoral Norte (RMVP)	39	Aparecida, Arapeí, Areias, Bananal, Caçapava, Cachoeira Paulista, Campos do Jordão, Canas, Caraguatatuba, Cruzeiro, Cunha, Guaratinguetá, Igaratá, Ilhabela, Jacareí, Jambuí, Lagoinha, Lavrinhas, Lorena, Monteiro Lobato, Natividade da Serra, Paraíba do Sul, Pindamonhangaba, Piquete, Potim, Queluz, Redenção da Serra, Roseira, Santa Branca, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São José do Barreiro, São José dos Campos, São Luiz do Paraitinga, São Sebastião, Silveiras, Taubaté, Tremembé e Ubatuba
Região Metropolitana de Sorocaba (RMS)	27	Alambari, Alumínio, Araçatuba, Araçoiaba da Serra, Boituva, Capela do Alto, Cerquilha, Cesário Lange, Ibiúna, Iperó, Itapetininga, Itu, Jundiaí, Mairinque, Piedade, Pilar do Sul, Porto Feliz, Salto, Salto de Pirapora, São Miguel Arcanjo, São Roque, Sarapuí, Sorocaba, Tapiraí, Tatuí, Tietê e Votorantim
AU Jundiaí (AUJ)	07	Cabreúva, Campo Limpo Paulista, Itupeva, Jarinu, Jundiaí, Louveira e Várzea Paulista
AU Piracicaba (AUP)	23	Águas de São Pedro, Analândia, Araras, Capivari, Charqueada, Conchal, Cordeirópolis, Corumbataí, Elias Fausto, Ipeúna, Iracemápolis, Laranjal Paulista, Leme, Limeira, Mombuca, Piracicaba, Rafard, Rio Claro, Rio das Pedras, Saltinho, Santa Gertrudes, Santa Maria da Serra e São Pedro
UR Bragança Paulista (URB)	10	Atibaia, Bom Jesus dos Perdões, Bragança Paulista, Joanópolis, Pedra Bela, Nazaré Paulista, Pinhalzinho, Piracaia, Tiuti, Vargem

Fonte: Emplasa (2016).
Elaborado pelos autores.

Tabela 1 – Macrometrópole Paulista, ESP e RMs: população 2000 e 2010

Estado e Regiões / População	2000		2010		2000 a 2010	
	População	% população do ESP	População	% população do ESP	Acréscimo de população	% do ESP
Estado de São Paulo (ESP)	37.035.456	100,00%	41.262.199	100,00%	4.226.743	100,00%
Macrometrópole Paulista (MMP)	26.691.806	72,07%	30.080.358	72,90%	3.388.552	80,17%
Município de São Paulo (MSP)	10.435.546	28,18%	11.253.503	27,27%	817.957	19,35%
Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)	17.476.789	47,19%	19.456.367	47,15%	1.979.578	46,83%
Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS)	1.461.178	3,95%	1.653.543	4,01%	192.365	4,55%
Região Metropolitana de Campinas (RMC)	2.264.520	6,11%	2.735.378	6,63%	470.858	11,14%
Região Metropolitana Vale do Paraíba Litoral Norte (RMVP)	1.848.448	4,99%	2.131.448	5,17%	283.000	6,70%
Região Metropolitana de Sorocaba (RMS)	1.602.909	4,33%	1.726.785	4,18%	123.876	2,93%
AU Jundiaí (AUJ)	531.056	1,43%	664.361	1,61%	133.305	3,15%
AU Piracicaba (AUP)	1.180.570	3,19%	1.332.507	3,23%	151.937	3,59%
UR Bragantina (URB)	326.336	0,88%	379.969	0,92%	53.633	1,27%

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000 e 2010.

Elaborada pelos autores.

Lencioni (2008) afirma é que justamente a combinação entre dispersão e concentração que define o espaço da metrópole contemporânea. São justamente os níveis de integração das várias regiões que compõe a Macrometrópole Paulista que podem nos ajudar a entender esse complexo território que se espalha e se concentra de forma concomitante e dialética, “pois o que é disperso é a *forma* que assume a aglomeração” (p. 9).

Níveis de integração na macrometrópole

Em 2012, a rede nacional Observatório das Metrópoles produziu o relatório de pesquisa “Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, Rides e AUs à Dinâmica da Metropolização” (Ribeiro et al., 2012) com o propósito de contribuir para os estudos sobre o processo de metropolização brasileiro e suas dinâmicas de concentração e difusão de artefatos econômicos, políticos, sociais e culturais. Tendo os municípios e seus distintos níveis de integração⁵ como variável principal de análise.

Foram analisadas 59 unidades, entre Regiões Metropolitanas (RMs), Aglomerações Urbanas (AUs), Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides), capitais regionais, centros regionais ou de zonas, conforme hierarquia da Regic (Regiões de Influência das Cidades – IBGE):

Por meio de análise estatística que utiliza indicadores relativos ao porte populacional, econômico e funcional, grau de urbanização, densidade, ocupação e mobilidade populacional, foi possível agrupar os municípios conforme níveis de integração à dinâmica da metropolização – que vão desde a identificação dos polos das unidades e municípios de elevada integração até àqueles com integração muito baixa. Sendo assim, os núcleos das 59 unidades analisadas foram considerados como polos e os demais níveis de integração identificados foram: extensão dos polos, muito alto, alto, médio, baixo e muito baixo. (Ribeiro et al., 2012, pp. 2-3)

⁵ “Para classificação dos municípios segundo níveis de integração escolheu-se um conjunto de informações representativas da dinâmica metropolitana brasileira, como o grau de concentração/distribuição de população, produto, rendimentos e fluxos de população em movimentos pendulares para trabalho e/ou estudo entre municípios das aglomerações, assim como realização de funções específicas e fundamentais à realização das atividades econômicas e suporte aos fluxos interaglomerações, como a presença de portos e aeroportos” (Ribeiro et al., 2012, p. 11).

Ainda de acordo com o relatório:

Essa classificação possibilita clarificar a diversidade social, econômica e funcional das unidades analisadas. Nesses grupos, há unidades que apresentam, além dos polos, um fenômeno de extensão destes, são municípios em avançado processo de metropolização com uma dinâmica de integração altíssima, tanto na escala regional quanto nacional. Esses municípios juntos reúnem expressiva parcela da população, produção de riqueza e apropriação de renda no país. Há outras unidades que também apresentam uma dinâmica metropolitana, com participação considerável de municípios com integração muito alta e alta. Simultaneamente, existem unidades com maior participação de municípios com nível alto ou médio de integração, para os quais é possível atribuir um estágio de transição em direção a uma participação mais efetiva no processo de metropolização. Já as unidades que apresentam maior presença de municípios com nível de integração baixo ou muito baixo não podem ser identificadas como de natureza metropolitana, embora sejam consideradas regiões metropolitanas, em termos institucionais. (Ibid., p. 3)

Tabela 2 – Distribuição dos municípios segundo natureza da unidade a partir do Regio e níveis de integração – Regiões Metropolitanas

Níveis de Integração	Nº Total de Municípios	Metropolitanas			Macrometrópole Paulista	
		Nº de municípios	Distribuição (%)	Participação no total (%)	Na MMP	Participação nas demais unidades
Polo	59	12	4,50%	2030,00%	1	8,30%
Extensão do polo	20	20	7,50%	10000,00%	10	50,00%
Muito Alto	88	53	19,90%	6020,00%	13	24,50%
Alto	102	46	17,20%	5410,00%	8	17,40%
Médio	168	67	25,10%	3990,00%	6	9,00%
Baixo	183	50	18,70%	2730,00%	1	2,00%
Muito Baixo	325	19	7,10%	580,00%	0	0,00%
Total	945	267	100,00%	2830,00%	39	14,60%

*A RM de Sorocaba, com 27 municípios, e a região Bragantina, com 10 municípios, não entraram no estudo dos níveis de integração.

Fonte: Ribeiro et al. (2012).

Elaborada pelos autores.

Tabela 3 – Distribuição dos municípios segundo natureza da unidade a partir do Regic e níveis de integração – Regiões Metropolitanas

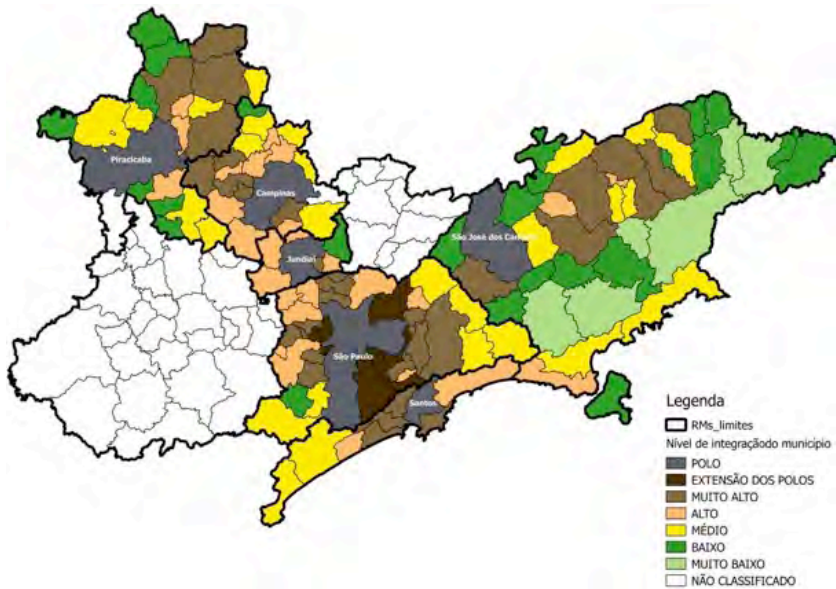
Níveis de Integração	No Total de Municípios	Demais Unidades			Macrometrópole Paulista	
		No de municípios	Distribuição	Participação no total	Na MMP	Participação nas demais unidades
Polo	59	47	6,90%	79,70%	6	12,80%
Extensão do polo	20	0	0,00%	0,00%	0	-
Muito Alto	88	35	5,20%	39,80%	21	60,00%
Alto	102	56	8,30%	54,90%	19	33,90%
Médio	168	101	14,90%	60,10%	21	20,80%
Baixo	183	133	19,60%	72,70%	24	18,00%
Muito Baixo	325	306	45,10%	94,20%	6	2,00%
Total	945	678	100,00%	71,70%	6	2,00%

*A RM de Sorocaba, com 27 municípios, e a região Bragantina, com 10 municípios, não entraram no estudo dos níveis de integração.

Fonte: Ribeiro et al. (2012).

Elaborada pelos autores

As análises apontam que 167 municípios do total foram classificados como polo, extensão do polo, muito alto e alto nível de integração, ou seja, 17,7% do total de municípios analisados (945 municípios). Esses são os municípios que efetivamente representam uma síntese do processo de metropolização brasileiro. Nas chamadas regiões metropolitanas estão 85 desses municípios. Pode-se pensar que os 136 municípios situados em regiões metropolitanas com médio, baixo e muito baixo nível de integração apresentam inserção bastante tênue no processo de metropolização. Na Macrometrópole Paulista representam 43% dos municípios. Já na Região Metropolitana de São Paulo são apenas 18%.



Fonte: Ribeiro et al. (2012).
Elaborada pelos autores.

Figura 2 – Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas da Macrometrópole Paulista por Nível de Integração dos Municípios à dinâmica da Metropolização

O mapeamento dos dados mostrou uma contiguidade territorial no Estado de São Paulo entre as várias unidades institucionalizadas – RM São Paulo, RM Campinas, RM Baixada Santista, RM Vale do Paraíba e Litoral Norte, AU Piracicaba e AU Jundiaí –, “sendo a Grande Metrópole Nacional o centro dessa dinâmica, que apresenta elevada integração. Nessa perspectiva, há subsídios para debate acerca da formação ou consolidação de uma grande aglomeração urbano-metropolitana nesse estado, a Macrometrópole Paulista [...]” (Ribeiro et al., 2012, p. 29).

Tabela 4 – Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas de São Paulo por Nível de Integração⁶

Unidades Territoriais da MMP	Polo	Extensão do Polo	Muito Alto	Alto	Médio	Baixo	Muito Baixo	Total
Região Metropolitana de São Paulo	1	10	13	8	6	1	-	39
Região Metropolitana de Campinas ¹	1	-	6	6	5	1	-	19
Região Metropolitana Vale do Paraíba Litoral Norte	1	-	6	3	8	15	6	39
Aglomeração Urbana de Piracicaba	1	-	4	4	6	7	-	22
Região Metropolitana da Baixada Santista	1	-	4	2	2	-	-	9
Aglomeração Urbana de Jundiaí	1	-	1	4		1	-	7
Total	6	10	34	27	27	25	6	135

(1) O município de Morungaba não fez parte do estudo.

Fonte: Ribeiro et al. (2012).

Elaborada pelos autores.

Nas análises, a RM de Campinas é a que apresenta a maior presença de municípios com níveis alto e muito alto de integração – 12 municípios ou 70% do total. Entre as regiões cujos polos são Capitais Regionais B ou C, as com maior presença de municípios com integração alta ou muito alta são o Vale do Paraíba e Litoral Norte (26%), AU de Piracicaba (41%) e Baixada Santista (78%).

O mesmo acontece com AU de Jundiaí, onde apenas 1 (um) dos 9 (nove) municípios que compõe a região não apresenta níveis de integração alto ou muito alto. Para o Brasil todo, esta é a única região cujo polo é um centro regional ou de zona que apresenta alto nível de integração.

6 O estudo “Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, Rides e AUs à Dinâmica da Metropolização. Relatório de Pesquisa” (Ribeiro et al. 2012) analisa apenas as regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas, Baixada Santista e São José dos Campos e Litoral e aglomeração urbana de Piracicaba, deixando de fora a RM Sorocaba e a região Bragantina.

Favelas na macrometrópole

Evolução entre 2000 e 2010

A favela é um fenômeno macrometropolitano: entre os 55 municípios com favelas no estado de São Paulo em 2010, 41 eram municípios situados dentro do que se convencionou chamar de Macrometrópole Paulista (MMP). Assim, se entre os municípios estaduais paulistas 8,53% apresentavam aglomerados subnormais em 2010. Para a MMP este percentual sobe para 23,70%. Pela Tabela 5 nota-se que algumas das unidades territoriais pertencentes à MMP têm mais municípios com favelas: a metrópole de São Paulo, a da Baixada Santista, a de Campinas e a Aglomeração Urbana de Jundiaí.

Tabela 5 – Macrometropole Paulista: município com favela em 2010

Unidades Territoriais da MMP	Municípios com favela	Total de municípios	% com favelas
Região Metropolitana de São Paulo	20	39	51,28%
Região Metropolitana da Baixada Santista	4	9	44,44%
Região Metropolitana de Campinas	6	20	30,00%
Região Metropolitana Vale do Paraíba e Litoral Norte	3	39	7,69%
Região Metropolitana de Sorocaba	1	27	3,70%
Aglomeração Urbana de Jundiaí	2	7	28,57%
Aglomeração Urbana de Piracicaba	3	23	13,04%
Unidade Regional de Bragantina	1	10	10,00%
Total MMP	40	174	22,99%

Fonte: IBGE- Censo demográfico de 2010.

Tabela 6 – Aglomerados, domicílios e população favelada na MMP, por unidade territorial, 2010

Unidades Territoriais da MMP	Aglomerados subnormais	Domicílios		População		Percentual em favelas	
		Totais	Favelados	Total	Favelada	Domicílios	População
Região Metropolitana de São Paulo	1.703	6.089.366	596.479	19.456.367	2.169.502	9,80%	11,15%
Região Metropolitana da Baixada Santista	130	527.727	83.543	1.653.543	297.091	15,83%	17,97%
Região Metropolitana de Campinas	134	874.903	43.508	2.735.378	160.825	4,97%	5,88%
Região Metropolitana Vale do Paraíba e Litoral Norte	17	684.426	5.091	2.131.448	18.522	0,74%	0,87%
Região Metropolitana de Sorocaba	8	562.547	1.126	1.726.785	4.302	0,20%	0,25%
Aglomerado Urbana de Jundiaí	12	215.136	6.175	664.361	22.949	2,87%	3,45%
Aglomerado Urbana de Piracicaba	30	409.774	4.963	1.332.507	16.696	1,21%	1,25%
Unidade Regional de Bragantina	1	116.738	354	379.969	1.240	0,30%	0,33%
Total MMP	2.047	9.480.617	741.239	30.080.358	2.691.127	7,82%	8,95%

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2010.

Pela Tabela 6, nota-se que existiam mais de 2.000 aglomerados favelados na macrometrópole em 2010. Nestes 2.047 aglomerados computava-se 741.239 domicílios, com 2.691.127 moradores. Isto representa um percentual de 7,64% do total de domicílios e 8,95% da população macrometropolitana.

A maior proporção de favelados situa-se na Região Metropolitana da Baixada Santista, seguida pela Região Metropolitana de São Paulo e a de Campinas. Nas outras unidades territoriais o fenômeno não é tão marcante, a não ser na AU de Jundiaí, onde o percentual de favelados alcança quase 3,5% da população total.

Tabela 7 – População e domicílios totais e favelados, 2000 e 2010, MMP, por unidade territorial. Taxas geométricas de crescimento anual

Unidades Territoriais da MMP	Aglomerados subnormais				Total				Taxas 2000-2010			
	2000	2010	2010	2000	2000	2010	2010	2000	Aglomerados subnormais	2010	Total	Total
	Domicílios	População	Domicílios	População	Domicílios	População	Domicílios	População	Domicílios	População	Domicílios	População
Região Metropolitana de São Paulo	416.143	1.652.757	596.479	2.169.502	4.931.276	17.476.789	6.089.366	19.456.367	3,67%	2,76%	2,13%	1,08%
Região Metropolitana da Baixada Santista	49.000	189.785	83.543	297.091	423.417	1.461.178	527.727	1.653.543	5,48%	4,58%	2,23%	1,24%
Região Metropolitana de Campinas	35.088	139.398	43.508	160.825	644.798	2.264.520	874.903	2.735.378	2,17%	1,44%	3,10%	1,91%
Região Metropolitana Vale do Paraíba e Litoral Norte	1.688	7.048	5.091	18.522	500.818	1.848.448	684.426	2.131.448	11,67%	10,14%	3,17%	1,43%
Região Metropolitana de Sorocaba	500	2.087	1.126	4.302	431.827	1.602.909	562.547	1.726.785	8,46%	7,50%	2,68%	0,75%
Aglomeração Urbana de Jundiaí	3.440	17.649	6.175	22.949	148.297	531.056	215.136	664.361	6,02%	2,66%	3,79%	2,26%
Aglomeração Urbana de Piracicaba	3.479	14.798	4.963	16.696	326.995	1.180.570	409.774	1.332.507	3,62%	1,21%	2,28%	1,22%
Unidade Regional de Bragança	295	1.272	354	1.240	89.752	326.336	116.738	379.969	1,84%	-0,25%	2,66%	1,53%
Total MMP	509.633	2.024.794	741.239	2.691.127	7.497.180	26.691.806	9.480.617	30.080.358	3,82%	2,89%	2,37%	1,20%

Fonte: IBGE- Censos Demográficos de 2000 e 2010.

Na Tabela 7 nota-se o aumento de mais de 233 mil domicílios favelados durante a década na MMP, praticamente 12% do aumento de 1.983.437 domicílios na região. Este aumento de mais de 233 mil domicílios reflete-se no aumento de 594 mil favelados na região, 17,5% do incremento populacional de 3.388.552 moradores na MMP na década entre 2000 e 2010. Trata-se de aumento alarmante, refletindo deterioração das condições de moradia na macrometrópole.

Tabela 8 – Proporção de domicílios e de população favelada por unidade territorial da MMP, 2000 e 2010

Unidades Territoriais da MMP	População favelada		Domicílios em favela	
	2000	2010	2000	2010
Região Metropolitana de São Paulo	9,46%	11,15%	8,44%	9,80%
Região Metropolitana da Baixada Santista	12,99%	17,97%	11,57%	15,83%
Região Metropolitana de Campinas	6,16%	5,88%	5,44%	4,97%
Região Metropolitana Vale do Paraíba e Litoral Norte	0,38%	0,87%	0,34%	0,74%
Região Metropolitana de Sorocaba	0,13%	0,25%	0,12%	0,20%
Aglomeración Urbana de Jundiaí	3,32%	3,45%	2,32%	2,87%
Aglomeración Urbana de Piracicaba	1,25%	1,25%	1,06%	1,21%
Unidade Regional de Bragantina	0,39%	0,33%	0,33%	0,30%
Total MMP	7,59%	8,95%	6,80%	7,82%

Fonte: IBGE- Censos Demográficos de 2000 e 2010.

Essa piora de condições domiciliares não se deu de forma homogênea em todas as unidades territoriais da macrometrópole. Ela é mais evidente nas regiões metropolitanas de São Paulo, onde a proporção de favelados aumentou de 9,46% da população total em 2000 para 11,15% em 2010, e na Baixada Santista, onde a proporção de 12,99% em 2000 se viu aumentada para 17,97% em 2010. Na Região Metropolitana de Campinas o percentual de favelados diminuiu de 6,16% para 5,88%, embora em números absolutos verifica-se um

acréscimo de mais de 21 mil pessoas. Nas outras unidades territoriais a proporção de favelados é bem mais baixa, embora – a não ser na UR de Bragantina – se mostre crescente.

As taxas de crescimento decenais da população e dos domicílios favelados mostraram-se maiores que as taxas de crescimento da população e dos domicílios totais, a não ser na UR Bragantina, onde a população favelada decresceu e na Região Metropolitana de Campinas, onde a população total cresceu mais que a favelada. Na Unidade Regional Bragantina apenas o município de Atibaia tem uma favela com 1.241 moradores (0,98% da população municipal em 2010). Os outros 9 municípios da região não têm favelas. Na Região Metropolitana de Campinas a taxa de crescimento da população total foi de 1,91% ao ano, 38% maior que a da população favelada, de 1,44%.

Na metrópole de São Paulo a taxa de crescimento da população favelada é 2,56 vezes a taxa da população total; na Baixada Santista, o quociente atinge 3,61; na Região Vale do Paraíba e Litoral Norte a taxa de crescimento da população favelada foi 7 vezes maior que a da população total; na Região Metropolitana de Sorocaba foi 10 vezes maior, embora o total de favelados seja de apenas 4.302 habitantes (1.225 em Itu e 3.077 em Votorantim); na Aglomeração Urbana de Jundiaí foi apenas 1,17 vezes maior que a taxa da população total e na AU Piracicaba o quociente foi um.

Tanto para os domicílios totais com para os favelados percebe-se uma diminuição da densidade domiciliar entre 2000 e 2010, embora a densidade se mantenha maior nas favelas. Isto reflete não apenas a queda da fecundidade, que se deu em todas as camadas populacionais, como uma relativa melhoria das condições domiciliares, mesmo em assentamentos precários, com diminuição do congestionamento (D'Ottaviano e Pasternak, 2015).

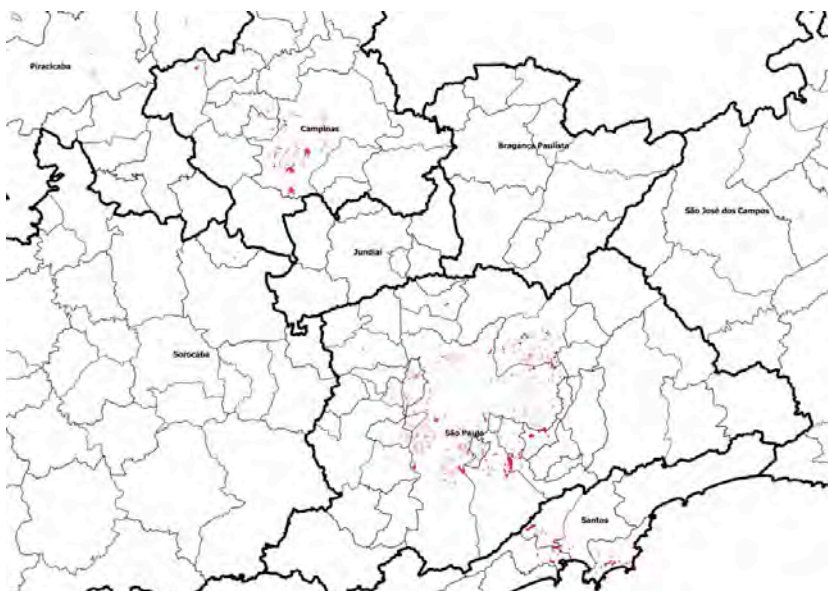
Uma questão se coloca com clareza: o quanto desse aumento da população dos chamados assentamentos subnormais se deveu à melhoria e atualização das bases do IBGE em 2010, quando este instituto contou com fotos de satélite para apurar a coleta de dados

em favelas, e quanto foi devido realmente a um incremento demográfico nas favelas? Segundo técnicos, na região Sudeste o levantamento de 2000 foi bastante satisfatório, sendo que as bases de 2010 não acusaram diferenças significativas. Os maiores volumes de favelados estão em São Paulo, Baixada Santista e Campinas, tanto em 2000 como em 2010. Chama a atenção o crescimento dos domicílios favelados em Jundiaí, onde quase dobraram. Na AU Piracicaba o crescimento domiciliar nos assentamentos subnormais foi também bastante grande. Na Região Metropolitana Vale do Paraíba e Litoral Norte, embora a população favelada seja ainda inferior a 20 mil pessoas, chama a atenção a enorme taxa de crescimento. Nesta região as favelas concentram-se em Jacareí, São José dos Campos e Caçapava, ou seja, nos municípios mais industrializados.

Tabela 9 – Densidade domiciliar nas favelas e para o total dos domicílios, por unidade territorial da MMP, 2000 e 2010

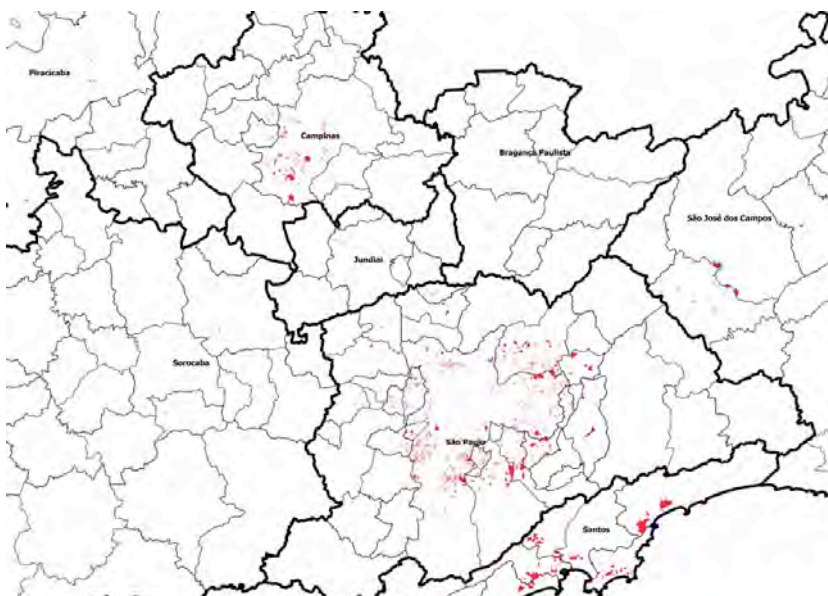
Unidades Territoriais da MMP	Densidade domiciliar			
	Favela		Total	
	2000	2010	2000	2010
Região Metropolitana de São Paulo	3,97	3,64	3,54	3,20
Região Metropolitana da Baixada Santista	3,87	3,56	3,45	3,13
Região Metropolitana de Campinas	3,97	3,70	3,51	3,13
Região Metropolitana Vale do Paraíba e Litoral Norte	4,18	3,64	3,69	3,11
Região Metropolitana de Sorocaba	4,17	3,82	3,71	3,07
Aglomeración Urbana de Jundiaí	5,13	3,72	3,58	3,09
Aglomeración Urbana de Piracicaba	4,25	3,36	3,61	3,25
Unidade Regional de Bragantina	4,31	3,50	3,64	3,25
Total MMP	3,97	3,63	3,56	3,17

Fonte: IBGE- Censos Demográficos de 2000 e 2010.



Fonte: IBGE- Censo IBGE (2000).

Figura 3 – Setores subnormais na Macrometrópole Paulista em 2000



Fonte: IBGE- Censo IBGE (2010).

Figura 4 – Setores Subnormais na Macrometrópole Paulista em 2010

Favelas por nível de integração

Para a análise das favelas por nível de integração foram excluídos os domicílios da Região Metropolitana de Sorocaba e da Unidade Regional Bragantina. Como já foi apontado, o trabalho de Ribeiro et al. (2012) mostrou a contiguidade territorial entre as unidades territoriais da RM São Paulo, RM Baixada Santista, RM Campinas, RM Vale do Paraíba e Litoral Norte, AU Jundiaí e AU Piracicaba. A Região Metropolitana de Sorocaba e a Unidade Regional de Bragantina não foram objeto de análise naquele momento. Em relação à precariedade habitacional, na RM Sorocaba em 2010 computaram-se apenas 1.126 domicílios favelados e na UR Bragantina, 354, num total de 1.480, 2,0% do total de domicílios favelados. Dada a pouca representatividade deste total e da ausência de um estudo sobre os níveis de integração nessas unidades territoriais, optou-se por prosseguir a análise das favelas por nível de integração sem a participação dessas unidades territoriais.

Tabela 10 – Domicílios e população favelada por nível de integração, MMP, 2000 e 2010 (excluindo RM Sorocaba e UR Bragantina)

Municípios por Nível de Integração	Favelados em número absoluto				Favelados em percentual			
	2000		2010		2000		2010	
	Domicílios	População	Domicílios	População	Domicílios	População	Domicílios	População
Polo	273.973	1.088.278	418.308	1.511.626	53,77%	53,87%	56,46%	56,27%
Extensão do polo	177.116	702.296	212.306	775.548	34,76%	34,76%	28,66%	28,87%
Muito alto	56.005	220.073	103.860	376.044	10,99%	10,89%	14,02%	14,00%
Alto	2.321	9.222	5.357	19.560	0,46%	0,46%	0,72%	0,73%
Média	122	489	1.039	3.693	0,02%	0,02%	0,14%	0,14%
Total	509.537	2.020.358	740.870	2.686.471	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: IBGE - Censos Demográficos de 2000 e 2010.

Nota-se claramente que os domicílios e a população favelada concentram-se nos chamados polos de cada unidade territorial. Essa alta concentração – de mais de 50%, tanto em 2000 como em 2010 – aumenta ligeiramente em 2010. Uma das hipóteses para tal aumento seria que a mobilidade está bastante problemática, e o preço da terra, mesmo na periferia, muito elevado, fazendo que a alternativa da

invasão no centro seja mais adequada. Além disso, as condições de moradia nas favelas melhoraram muito na última década, pelas políticas públicas de urbanização que, muitas vezes, garantem a permanência dos moradores.

O percentual de domicílios e moradores favelados caiu na extensão do polo. Esta categoria de nível de integração só se apresenta na metrópole de São Paulo, e compreende os municípios de Carapicuíba, Diadema, Ferraz de Vasconcelos, Guarulhos, Mauá, Osasco, Santo André, São Bernardo, São Caetano e Taboão da Serra. Embora todos estes municípios tenham favelas, com exceção de São Caetano, alguns com proporção alta de favelados, notam-se que as taxas de crescimento totais, tanto de domicílios (5,38% ao ano no período 2000-2010), como da população total (3,28% ao ano no mesmo período) foram maiores que as taxas de crescimento dos domicílios favelados (4,18%) e da população favelada (2,25%). Diadema chegou a diminuir o percentual de moradores em favela.

A concentração aumentou nos chamados municípios com muito alta integração: a proporção de domicílios favelados era de quase 11% em 2000, subindo para 14% em 2010. Este fenômeno é visível nas unidades territoriais que não apresentam municípios de extensão do polo. São municípios mais industrializados e com mercado de trabalho mais promissor. Na Baixada Santista, Cubatão tem, em 2010, mais de 40% dos domicílios em favela, Guarujá cerca de 30%, São Vicente 26%.

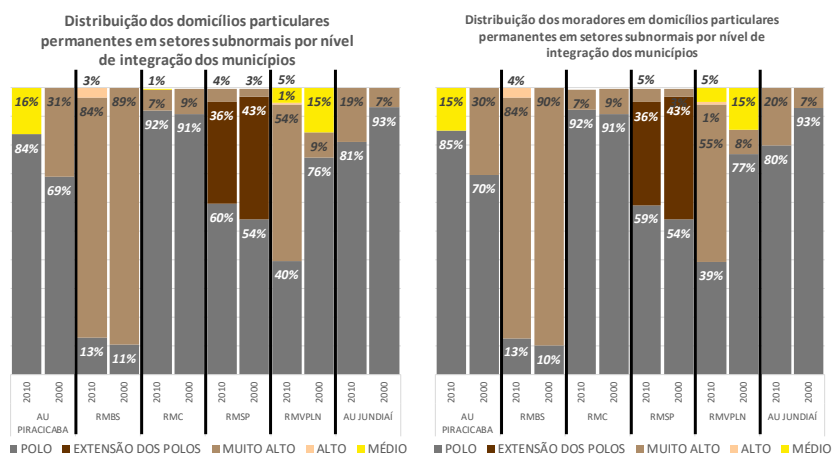
Os municípios com alto nível de integração e os com médio nível tem proporção reduzida de favelados, enquanto os de baixo nível não tem favelas.

Os gráficos da Figura 5 mostram que a distribuição de domicílios e moradores em setores censitários subnormais entre os municípios com diferentes níveis de integração é similar em cada sub-região (RM ou AU) analisada da Macrometrópole Paulista. Assim, por exemplo, em 2000 na AU Piracicaba 69% dos domicílios e 70% dos

moradores em setores subnormais estavam no município polo. Por outro lado, há diferenças significativas entre as dinâmicas de cada sub-região na década.

Na AU Piracicaba houve uma redistribuição de domicílios e população favelada dos municípios com nível de integração muito alto (em torno de 30% em 2000) para municípios com nível de integração médio (16% dos domicílios e 15% dos moradores em 2010) e para o município polo com acréscimo de 15 pontos percentuais de participação no total desta sub-região. Já na AU Jundiá a redistribuição, em menor escala (12% a 13%), foi do município polo para aqueles com nível de integração muito alto.

Já na RM Vale do Paraíba e Litoral Norte houve redução na participação do município polo (São José dos Campos) de mais de 75% em 2000 para cerca de 40% em 2010, e dos municípios com nível de integração médio de 15% para 5% na década. Esta redução foi compensada pelo aumento de aproximadamente 45% na participação dos municípios com nível de integração muito alto.



Fonte: IBGE - Censos IBGE (2000, 2010) e Ribeiro et al. (2012).
Elaborada pelos autores.

Figura 5 – Domicílios e moradores em setores subnormais por Nível de Integração dos municípios em cada RM ou AU

Na Baixada Santista merece destaque, em comparação com as demais sub-regiões analisadas, a baixa concentração dos domicílios e moradores em setores subnormais no município polo, Santos.

As regiões metropolitanas de Campinas e São Paulo mantiveram ao longo da década praticamente a mesma distribuição, entre os municípios de diferentes níveis de integração, de domicílios e moradores em setores censitários subnormais. Destacam-se a elevada concentração no município polo de Campinas, superior a 90%, e, no caso de São Paulo, do conjunto polo mais municípios com nível de integração do tipo extensão do polo que concentram mais de 95% dos domicílios e moradores em setores subnormais.

Considerações finais

A necessidade de olhar para além da metrópole, dado o momento atual da urbanização e da dispersão urbana, trouxe junto a questão inicial: qual seria a cara da precariedade habitacional neste novo espaço analítico? A concentração populacional na Macrometrópole Paulista aumentou entre 2000 e 2010. Teria a precariedade da moradia aumentado também? E onde teria aumentado?

Um dos cortes de análise relaciona-se com os níveis de integração. Municípios polo e de extensão do polo têm, nitidamente, um caráter metropolitano. Municípios com muito alta e alta integração também apresentam dinâmica metropolitana. Já alguns municípios com alta integração e os de média integração representariam um estágio de transição para uma participação mais efetiva na dinâmica metropolitana. Já os de baixo e muito baixo nível de integração integram a metrópole apenas de forma institucional. Assim uma análise por nível de integração poderia elucidar se os municípios com dinâmica mais metropolitana seriam realmente os que mais apresentam favelas.

A precariedade habitacional não pode ser reduzida apenas às moradias faveladas. Entretanto, este é um indicador disponível para todos os municípios e segue a mesma definição nos diversos censos.

A leitura dos dados dos assentamentos subnormais – *proxy* das favelas – mostra um forte aumento da população favelada na macrometrópole, com o número de domicílios favelados aumentado 45% em 10 anos. O percentual de casas faveladas passou de 6,80% para 7,84% do total de domicílios, representando um aumento de mais de 233 mil moradias em favelas, 17,5% do incremento total de domicílios na região. A taxa de crescimento anual dos domicílios favelados foi 1,62 vezes maior que a taxa de crescimento dos domicílios totais.

Este crescimento não se deu de forma homogênea tanto por unidade territorial da MMP, como por tipo de nível de integração. Em relação às unidades territoriais, o crescimento da população favelada é mais evidente nas regiões metropolitanas de São Paulo e da Baixada Santista. Na RM Campinas a proporção de favelados caiu, embora com aumento absoluto de 21 mil pessoas. Nas outras unidades territoriais a proporção de favelados é bem mais baixa.

Em relação aos níveis de integração, embora o volume de população favelada esteja concentrado nos municípios polo (56,27% do total de favelados em 2010), a taxa de crescimento desta população não é a mais alta, atingindo 3,34% ao ano entre 2000 e 2010. Para os municípios de extensão do polo (presentes apenas na metrópole de São Paulo) a taxa de crescimento da população favelada na década foi menor, de apenas 1% ao ano. Já entre os municípios da macrometrópole com nível de integração muito alto a taxa de crescimento foi bem maior (1,65 vezes) que a dos municípios polo: 5,5% ao ano. E quanto menor o nível de integração, maior a taxa: para os municípios com alto nível de integração a taxa de crescimento da população favelada atingiu 7,81% anuais e para os de média integração, 22,41% anuais.

É claro que os volumes reduzidos de população favelada nos municípios com alto e médio nível de integração fazem com que qualquer aumento em números absolutos se transforme em altas taxas. Mas mesmo em números absolutos o incremento de população favelada nos municípios com muito alto, alto e médio nível de integração atingiu quase 170 mil pessoas, 40% do incremento de

favelados nos polos (423.148). Trata-se de indício que a favelização começa a sair dos polos e se estabelecer em outros municípios, ao menos na macrometrópole.

A maior parte dos domicílios favelados da macrometrópole situava-se em terrenos planos ou com declividade reduzida. Mas o número absoluto de unidades de moradia em terrenos com alta declividade é grande: cerca de 175 mil casas, sobretudo nas metrópoles de São Paulo, Sorocaba e AU Jundiaí.

Cerca de 178 mil domicílios, ou quase 700 mil pessoas, moram em margens de cursos d'água, sujeitos a alagamentos e solapamentos, além da contaminação provável dos cursos d'água. Nas unidades territoriais de Campinas, Sorocaba, Jundiaí e Piracicaba esta proporção era superior a 30%, mostrando um risco grande à saúde pública. Outro risco à saúde pública está no total de 2.600 domicílios localizados em áreas contaminadas: lixões, aterros, terra contaminada, a maior parte deles na metrópole de São Paulo.

A verticalização é uma característica da metrópole de São Paulo. Nas outras unidades territoriais a proporção é mínima. Esta diferença é marcante entre a metrópole de São Paulo e as outras. Na AU Jundiaí existe já uma modesta verticalização, indicando um possível adensamento das favelas, o que tornaria uma intervenção urgente.

A falta de espaço entre unidades domiciliares é uma constante nas metrópoles de São Paulo, Baixada Santista, Vale do Paraíba e Litoral Norte e AU Jundiaí, onde mais de 80% das casas não apresentam espaçamento entre elas. Já em Campinas, Sorocaba e Piracicaba o espaçamento existe, o que sem dúvida vai facilitar projetos de intervenção.

A acessibilidade varia na Metrópole de São Paulo e na Baixada Santista, é ruim. Em Campinas e Piracicaba, assim como no Vale do Paraíba e Litoral Norte, é razoável. Em Sorocaba, Jundiaí e na UR Bragantina, apesar de não existirem muitas favelas, as existentes mostram péssima acessibilidade: quase não tem ruas e o acesso só se dá por moto, bicicleta ou a pé.

A análise dos dados sobre aglomerados subnormais por nível de integração mostra a urgência de intervenção nos aglomerados com níveis de integração muito alto e alto, com favelas ainda pouco densas e com algum espaço livre, mas em franco processo de crescimento e adensamento.

Referências

- ABDAL, Alexandre (2009). *São Paulo, desenvolvimento e espaço: a formação da Macrometrópole Paulista*. São Paulo, Papagaio.
- AZZONI, Carlos Roberto (1986). *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. São Paulo, IPE-USP.
- BÓGUS, Lúcia M. M. e PASTERNAK, Suzana (2016). *São Paulo: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles/Letra Capital.
- CANO, Wilson (1998). *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970 e 1970-1995*. Campinas, IE-Unicamp.
- DINIZ, Clélio Campolina (1993). Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Revista Nova Economia*, v. 3, n. 1.
- D'OTTAVIANO, Camila e PASTERNAK, Suzana (2015). Políticas recentes de melhorias urbanas: municípios pequenos e médios e favelas. *RBEUR*, v. 17, n. 1, pp. 75-88.
- EMPLASA (2016). Empresa paulista de Planejamento Metropolitano – Padrões socioespaciais da Macrometrópole Paulista. DNA do território. <https://www.emplasa.sp.gov.br>, acesso novembro de 2019.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Censo de 2000 e 2010.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2011). Manual de Delimitação de Setores.
- LENCIONI, Sandra (2007). Condições gerais de produção: um conceito a ser recuperado para a compreensão das desigualdades de desenvolvimento regional. *Scripta Nova*, Barcelona, v. XI, n. 245 (07).
- _____. (2008). *Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo*. *Revista de Geografia Norte Grande*, v. 39, pp. 7-20.
- _____. (2014). *Geografia e região*. São Paulo, Edusp.

- MEYER, Regina M. P.; GALVÃO, Roberta F. P. e LONGO, Marlon R. (2015). São Paulo e suas escalas de urbanização: cidade, metrópole e macrometrópole. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, n.12.
- NEGRI, B. (1996). *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas, Unicamp.
- OTERO, Estevam Vanale (2016). *Reestruturação urbana em cidades médias paulistas: a cidades*. Tese de doutoramento. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- REIS, Nestor Goulart (2006). *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo, Via das Artes.
- REIS, Nestor Goulart; TANAKA, Marta Soban (coords.) (2007). *Brasil. Estudos sobre dispersão urbana*. São Paulo, FAU-USP.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz et al. (coords.). (2012). *Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, Rides e AUs à dinâmica da metropolização. Relatório de Pesquisa*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles.
- SPOSITO, Maria Encarnação B. (2009). Urbanização difusa e cidades dispersas: perspectivas espaço-temporais contemporâneas. In: REIS, Nestor Goulart. *Sobre dispersão urbana*. São Paulo, Via das Artes.
- _____. (2013). A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes e SPOSITO, Maria Encarnação B. (orgs.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo, Contexto.

DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO NO VALE HISTÓRICO PAULISTA: ORDENAMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA

Clarissa M. R. Gagliardi

Este texto faz uma retrospectiva das políticas públicas de turismo e seus impactos no ordenamento territorial e na configuração das estruturas de governança de uma região conhecida como Vale Histórico, na porção paulista do Vale do Paraíba. A partir de um conjunto de observações que vem sendo feitas no âmbito do projeto “Turismo, patrimônio e desenvolvimento social no Vale Histórico Paulista”,¹ analisa-se a forma como municípios de pequeno porte e agentes locais vêm se organizando nas escalas local e regional para se inserirem economicamente na atividade turística a partir de seus suportes culturais.

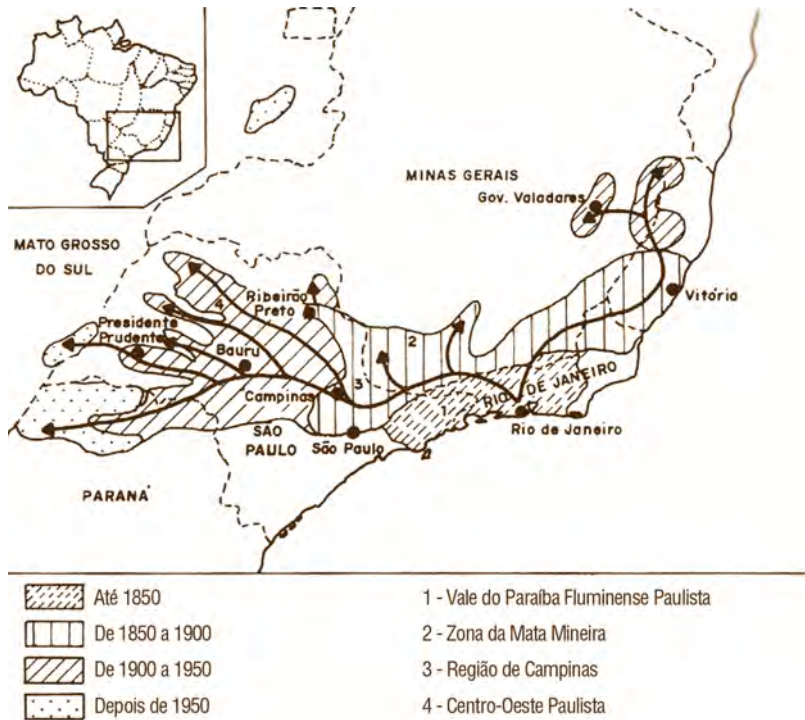
O Vale do Paraíba abrange o leste do estado de São Paulo e oeste do estado do Rio de Janeiro e seu nome deriva da localização junto à bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul. A região formou-se

1 Subsidiaram o texto alguns resultados, ainda parciais, da referida pesquisa que vem sendo desenvolvida na região do Vale Histórico desde 2017 com financiamento do CNPq (Chamada Universal MCTI/CNPq n. 01/2016) e por ações do Centro de Estudos sobre Turismo e Desenvolvimento Social (Cetes), grupo de pesquisa envolvendo alunos, professores e pesquisadores vinculados ao Curso de Turismo da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), que associam ensino, pesquisa e extensão desde 2015 nos municípios de Bananal, São José do Barreiro, Silveiras e Queluz. Outras informações a respeito do Grupo de Pesquisa e de seus trabalhos no Vale Histórico podem ser encontradas no site: <www2.eca.usp.br/cetes>.

por volta de 1611, no curso do transporte terrestre do ouro e da produção de subsistência para abastecer povoados. De 1630 a 1775, o Vale viveu o “ciclo da economia de subsistência”, à época baseada na pequena propriedade e no pouco uso de mão-de-obra escrava. O segundo período foi denominado “ciclo dos engenhos”, de 1775 a 1800 e início do século XIX, mas é sem dúvida o café que passa a definir o perfil da região, com entrada maciça de escravos africanos e seu período de maior prestígio e poder político.

A avassaladora ocupação daquela paisagem com o café reduziu a produtividade do solo provocando o gradativo declínio da produção cafeeira, que somado à constante demonstração de *status*, ostentação e opulência dos fazendeiros e “Barões do Café”, desembocaram numa profunda decadência. A manutenção dos espaços de representação social criados por essa elite passa a ser incompatível com a situação do Vale na segunda metade do século XIX. Como explica Eduardo Schnoor, os escravos do Vale do Paraíba além de trabalhar na lavoura, também eram escravos “de dentro”, cuidavam de animar festas e servir à mesa, sustentando um “ideal aristocrático de modernidade” e proliferavam exatamente quando a extinção do tráfico deveria fazê-los diminuir, evidenciando a construção de uma “gramática de representação social que contraditoriamente, se alicerçava no escravo no momento em que a ordem escravocrata entrava em crise” (Schnoor, 1995, p. 38).

O declínio se inicia a partir de 1870, embora existam registros do plantio de café até o início do século XX. O caráter predatório do seu cultivo na região do Vale do Paraíba esgotou o solo e, com a dificuldade na aquisição de mão de obra escrava após 1850, quando se deu o rompimento do tráfico, a decadência instala-se definitivamente. Esse processo é a desestruturação do alicerce do segundo reinado, baseado no sistema escravocrata e na exportação desse produto à metrópole. Culminando com a abolição da escravatura e com a concorrência do café no Oeste Paulista, o médio Vale do Paraíba presenciava o abandono da lavoura cafeeira, com consequente esvaziamento populacional (Figura 1).



Fonte: Rodrigues (1977) apud Costa (2009).

Figura 1 – Expansão do cultivo do café

Durante o auge do café, a vida urbana eclodiu. Depois dessa fase, o declínio fez com que se aproveitasse o solo com pastagem, instalando-se ali o gado, especialmente o leiteiro. Essa nova cultura despendia menos mão de obra, porém, sendo menos rentável, fez com que diminuísse tanto a vida no campo quanto o crescimento dos centros urbanos. A partir dos anos 1990, alguns municípios, especialmente os do chamado Vale Histórico, iniciam ações de desenvolvimento turístico como forma de reinserção econômica.

A porção paulista do Vale do Paraíba abrange 39 municípios agrupados em cinco sub-regiões, sendo o Vale Histórico formado por Bananal, Arapeí, São José do Barreiro, Areias, Silveiras e Queluz, dentro da sub-região em destaque na Figura 2.



Fonte: Emplasa (2016).

Figura 2 – Divisão da região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte – estado de São Paulo. Destaque nosso para o Vale Histórico

A área que tem significativa propulsão no crescimento é a região do Médio Vale, enquanto outras áreas permanecem marginalizadas desse processo, dentre as quais o atual Vale Histórico. Há, portanto, uma movimentação interna da população saindo do campo em busca de novas oportunidades nos centros urbanos.

A construção da Via Dutra possibilitou a descentralização industrial dos polos São Paulo e Rio de Janeiro e transformou a rodovia num corredor de indústrias, sobretudo ao redor de São José dos Campos e Taubaté e, a partir daí, o crescimento concentrou-se nos núcleos urbanos, destacando-se o eixo Volta Redonda–Resende, que ainda exerce atração de trabalhadores das pequenas cidades do entorno, como as do Vale Histórico. Esse fluxo de trabalhadores entre as pequenas e médias cidades da região evidencia a necessidade

de criação de oportunidades locais de trabalho e renda, mostrando-se o turismo auspicioso diante das poucas oportunidades, como a produção agropastoril e o reduzido setor de serviços no Vale Histórico.

Diretrizes e políticas públicas para o desenvolvimento do turismo no plano nacional

Até a década de 1960 o fluxo turístico existente no Brasil prescindiu de uma política pública ampla e sistemática ou, como afirma Cruz, até os anos 1990 o planejamento governamental do turismo no Brasil nunca foi uma tradição (Cruz, 2006). As primeiras ações de preservação do patrimônio histórico nacional ainda nos anos 1930, somadas aos desdobramentos do desenvolvimento industrial como a expansão das cidades e da malha urbana a partir dos anos 1950, às vantagens da locomoção por automóvel e às férias remuneradas estabelecidas com a organização do trabalho, criaram um contexto favorável para o lazer e as viagens pelo país, independentemente de ações coordenadas de planejamento ou supervisionamento por parte do Estado. A instalação da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda, em 1941, e a ligação Rio–São Paulo pela Rodovia Presidente Dutra, nos anos 1950, são emblemáticos deste processo no Vale do Paraíba.

A partir da década de 1970, a criação da primeira estrutura institucional – Embratur e Conselho Nacional de Turismo – e dos primeiros fundos para o financiamento de projetos de desenvolvimento turístico no país, embora ainda sem uma sequência de ações consubstanciada em planos, programa e projetos claros, sinalizam o Estado como indutor do desenvolvimento turístico. A partir desse período, cria-se uma série de fundos que, embora tenham atraído empresários para o setor de turismo, viabilizaram o financiamento de empreendimentos desvinculados de programas mais amplos nos estados e municípios e equivocados quanto ao seu posicionamento de mercado, além da ausência da iniciativa privada e da sociedade civil no debate a respeito do planejamento do turismo no país. Criados nos anos

1970, o Fundo Geral de Turismo (Fungetur), para estimular o desenvolvimento do setor hoteleiro; Fundo de Investimento do Nordeste (Finor) e Fundo de Investimento da Amazônia (Finam) e o Fundo de Investimentos Setoriais (Fiset), representaram ao longo dos anos um incremento muito significativo no contexto econômico das regiões nas quais se estabeleceram (Beni, 2006; Cruz, 2006). No turismo, a ênfase foi no setor de hospedagem e, além do mau uso dos recursos administrados à época pela Sudene e Sudam, os projetos financiados revelaram-se ausentes de coordenação pública na sua articulação com um plano de desenvolvimento sustentável mais amplo da atividade turística.² O resultado foi o baixo rendimento dos novos empreendimentos e nenhum desenvolvimento local. Hotéis de luxo financiados em todo o Brasil neste período são o melhor exemplo de projetos de viabilidade duvidosa e que não contemplaram nem mesmo o turista brasileiro como público-alvo, já que o perfil dos empreendimentos não correspondia à realidade do público interno (Beni, 2006). O turismo vive, assim, um espraiamento desordenado, concentrado na faixa litorânea e, que, até mesmo, deixa de crescer por causa das precárias condições da infraestrutura básica no país, reduzindo sua competitividade sobretudo na internacionalização dos fluxos.

Marcada pelo processo de abertura do regime político e pela Constituição de 1988, a fase posterior amplia um pouco o debate incluindo novos atores na construção da política nacional de turismo e novos investimentos são feitos para aumentar a fluidez do território. Mário Beni (2006) destaca, nos anos 1980, a Política Nacional

2 Desde de sua criação (Decreto-lei n. 1.376 de 1974), 3.990 empreendimentos foram beneficiados com recursos e incentivos concedidos pelo Finam e Finor, sendo 1.575 na Amazônia e 2.415 no Nordeste. São empreendimentos rurais e urbanos que contemplam, sobretudo, setores da agroindústria, de infraestrutura e de turismo. O sistema permitia que empresas destinassem aos fundos 50% do imposto de renda devido para incentivar os investimentos nas regiões Norte e Nordeste (Brasil, 2013). Os fundos estiveram envolvidos em denúncias de fraudes e desvios de recursos e foram fechados para novos investimentos no início dos anos 2000 ("Fundos sem fundo", *O Estado de São Paulo*, 14 abr. 2010). O Fungetur, um fundo especial vinculado atualmente ao Ministério do Turismo, foi reativado em 2006 e concede crédito para implantação, melhoria, conservação e manutenção de empreendimentos turísticos. Dentre as ações com impacto no turismo que fizeram uso dos recursos destes fundos, destacam-se o parque hoteleiro, especialmente no litoral nordestino.

do Meio Ambiente e as bases para o possível desenvolvimento do turismo em um cenário de sustentabilidade, e que o estabelecimento de um colegiado para o setor – o Sistema Nacional de Turismo composto pela Embratur, Conselho Nacional de Turismo e Ministério da Indústria e do Comércio – ofereceria uma gestão eficiente de recursos e centralizaria o planejamento e a coordenação e execução de um plano nacional. Contudo, o especialista identifica, nesta estrutura, a permanente ausência de representatividade da iniciativa privada, à qual acrescentamos a ausência de grupos da sociedade civil não necessariamente associados aos interesses privados, como comunidades caiçaras, indígenas, extrativistas, negras, entre outras, ainda hoje ausentes de fóruns de discussão a respeito do planejamento turístico.

A estratégia do governo federal para desenvolver a atividade turística a partir dos anos 1990 foi o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), criado no então Ministério do Esporte e Turismo, implementado entre 1994 e 2001 e executado pela Embratur. O Programa focava o empreendedorismo e o planejamento local por meio de um modelo de ação idealizado pela Organização Mundial de Turismo (OMT). Seus objetivos envolviam a descentralização e o fortalecimento do turismo em escala municipal, estimulando parcerias e mobilizando agentes locais. Contudo, seu lançamento em território nacional com a adesão de inúmeros municípios que desconheciam sua própria vocação e existência de recursos naturais ou culturais com algum potencial para gerar fluxo turístico, bem como a falta de conhecimento prévio das condições e especificidades territoriais na chave do desenvolvimento turístico por parte do governo federal, contribuiu muito pouco para a criação de zonas turísticas, ficando os benefícios do programa circunscritos à interiorização do turismo com algum grau de sensibilização e empreendedorismo de agentes locais em certos estados e municípios.

Ao lado do PNMT, um programa com forte incidência territorial e parte das políticas de turismo neste mesmo período foi o

Prodetur Nordeste,³ cujos recursos originalmente provinham do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Mundial e visava alavancar o processo de desenvolvimento turístico por meio de investimentos em infraestrutura básica. O Estado aparece aí claramente como indutor do desenvolvimento do turismo por meio de um crescente instrumental público de fomento do setor que, na maioria das vezes, visava intervenções espaciais relacionadas à ampliação das condições de circulação e permanência dos turistas no território. Este período também foi marcado pela entrada dos fundos de pensão no mercado hoteleiro – Caixa Econômica Federal (Funcef), Banco do Brasil (Previ), Petrobrás (Petros) –, na qualidade de investidores imobiliários. Embora não se trate aqui de recursos exatamente públicos, tais fundos foram decisivos para financiar uma série reformas e construção de novos empreendimentos hoteleiros de luxo no país, inclusive com a entrada de redes internacionais, expandindo significativamente a oferta em todo o país.

Um decreto de 1999 criou o Programa de Turismo do BNDES, que durou de 1999 a 2005 e serviu para financiar novos empreendimentos, ampliar e modernizar estruturas turísticas já existentes, particularmente na Amazônia, Nordeste e Pantanal, servindo claramente como instrumento de política de desenvolvimento regional.

Da opção pela municipalização do turismo ao longo dos anos 1990, incorporando o discurso de descentralização, participação e sustentabilidade, passa-se à escala regional nos anos 2000. O Programa Nacional de Regionalização do Turismo (PNRT) será marca do governo Lula a partir de 2003, quando cria-se o Ministério do Turismo e se redesenha todo o sistema jurídico-administrativo para o planejamento e a gestão do turismo no território nacional, bem como

3 O Programa de Desenvolvimento Turístico (Prodetur) teve início na região Nordeste do Brasil, mas foi gradualmente se estendendo para todo o país e atualmente atende todas as regiões. O Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur) teve alocação de recursos dos bancos internacionais, mas seus investimentos focaram basicamente a elaboração de projetos turísticos aliados à preservação ambiental, sua incidência territorial foi menor do que as intervenções promovidas pelo Prodetur no Nordeste.

se redefinem as linhas de fomento, disponibilizando-se até mesmo recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Fundo da Amparo ao Trabalhador (FAT), por meio do Plano Nacional de Qualificação (Beni, 2006).

Alguns especialistas relacionam efeitos positivos do PNRT à estrutura herdada do governo anterior e identificam iniciativas de arranjos regionais ainda durante a vigência do PNMT, ao mesmo tempo que apontam a dificuldade de continuidade de ações exclusivamente em escala municipal, por não darem conta de um fenômeno que ultrapassa suas fronteiras (Brusadin, 2005; Trentin e Fratucci, 2011). De todo modo, com a formação do Conselhos Municipais de Turismo amparados pelo PNMT, um ciclo de institucionalização da gestão de caráter participativo no turismo havia sido estimulado, em geral, visando uma constituição paritária de representantes do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada, embora em muitos casos, a criação destes fóruns tenha se dado apenas formalmente, já que nem todos foram atuantes e representativos. Em Bananal, por exemplo, o Conselho Municipal de Turismo (Comtur) criado em 1997, nos seus primeiros anos de atuação não era plenamente aceito por ter o secretário municipal como seu presidente por determinação legal, estatuto modificado após pressão da comunidade local. O Conselho de Turismo de São José do Barreiro também surge em 1997 e expressa na sua lei de criação que seu presidente será de livre nomeação do prefeito. Após anos sem atuar efetivamente na gestão do turismo, nem participar das discussões a respeito da aplicação dos recursos disponíveis para investimento na área, é recriado em 2014, quando seu presidente passa a ser eleito pelos membros e apenas em 2019, após maior participação da comunidade na elaboração do Plano Municipal de Turismo,⁴ um Projeto de

4 A equipe do Cetes coordenou a elaboração do Plano de Desenvolvimento Turístico do Município (PDTM) de São José do Barreiro entre 2015 e 2016, tendo coletado depoimentos a respeito da pouca atuação do Comtur, bem como verificado a ausência de atas de reuniões ou encontros periódicos de seus membros nos últimos anos, revelando que não tem desempenhado o papel de órgão gestor do turismo em nível local, realidade que vem sendo modificada recentemente. Em 2019 foi realizado o Fórum de

Lei⁵ sugere a ampliação de seus membros e a deliberação sobre recursos financeiros oriundos da Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo.

Além dos conselhos municipais, dos mais ao menos atuantes e representativos, o PNRT orientou a criação uma nova instância de gestão, de escala regional, podendo assumir a forma de um conselho, fórum ou consórcio regional de municípios. Na definição do governo federal, a chamada Instância de Gestão Regional é uma “organização com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional” (Brasil, 2017, p. 16).

Contudo, cabe questionar até que ponto a estrutura de gestão do turismo é fator decisivo no seu bom desenvolvimento, uma vez que o PNRT também não tem dado os resultados esperados, embora tenha proposto uma escala diferenciada para administrar o produto turístico. Seu sucesso tem sido menor exatamente naqueles municípios que não se mostraram anteriormente organizados o bastante em nível local para articularem-se regionalmente. Ou seja, lá onde os municípios conseguiram estruturar-se e, antes mesmo das diretrizes do PNRT já esboçavam articulações em rede, com iniciativas para cooperação no desenvolvimento regional, apresentam-se resultados positivos.⁶ Do contrário, naqueles municípios e regiões onde a cultura

Turismo do Vale (Aprescp), coordenado pelo Cetes e pela Associação das Prefeituras das Cidades Estância do Estado de São Paulo (Aprescp), em que pudemos verificar uma atuação mais presente não só do Comtur como do empresariado local. Em Bananal, onde a equipe coordenou a elaboração do PDTM entre 2016-2017, também se percebe maior articulação dos membros do Comtur na gestão da atividade turística.

5 Embora ainda sem numeração e data oficial de aprovação, o Comtur de São José do Barreiro informou que o referido Projeto de Lei foi aceito pelo prefeito e encaminhado para a câmara, que o aprovou sem alterações no primeiro semestre de 2019.

6 As estruturas de governança em turismo com atuação destacada no país e certo acúmulo de estudos têm sido identificadas com a presença de imigrantes italianos e poloneses, na região Sul do Brasil. A Serra Gaúcha conhecida atualmente como região da uva e do vinho apresenta trabalho em rede e cooperação para o desenvolvimento regional do turismo desde os anos 1950. Em 1970 já realizavam o VI Congresso Estadual dos Conselhos Municipais de Turismo. A forte industrialização da região entre os anos 1970 e 1980 mudou o foco de atenção dos órgãos públicos envolvidos até então com as associações turísticas, mas na década de 1990 o trabalho conjunto de representantes municipais, conselhos e iniciativa privada volta

local não é fértil para o associativismo e o cooperativismo e o investimento na atividade turística não parte do reconhecimento e envolvimento de agentes locais, mas do uso de recursos turísticos como parte de políticas de governo desvinculadas de planos e projetos mais perenes e participativos, não há resultados satisfatórios, independentemente do programa ou da escala de atuação.

Arranjos institucionais e formas de organização para a gestão do turismo paulista: configurações no Vale Histórico

Diante da longa ausência de representatividade nos processos de elaboração de políticas e planejamento, a lógica de desenvolvimento de produtos turísticos muitas vezes tem sido definida pelos agentes do mercado com o apoio de gestores públicos.

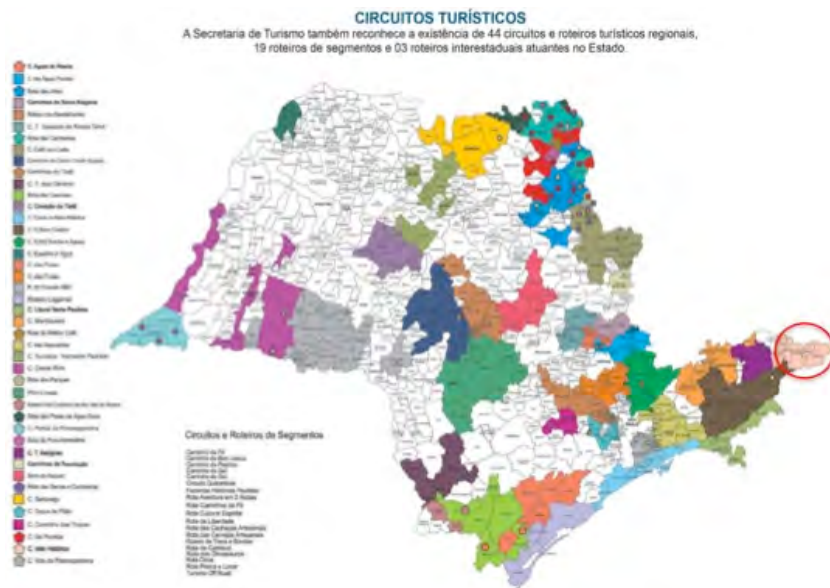
A Figura 3 apresenta as regiões turísticas criadas pela Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo, enquanto a Figura 4 traz os circuitos e roteiros por ela reconhecidos. Esta configuração, embora corresponda de certo modo às diretrizes do PNRT, denota enorme ingerência do Estado na atribuição de identidades regionais a territórios que nem sempre apresentam afinidade política, semelhanças socioculturais e/ou de aspectos naturais e, sobretudo, demandas coletivas organizadas que os habilitem como regiões turísticas ou mesmo demonstrem capacidade de trabalho conjunto em favor do seu desenvolvimento. A avaliar pelas observações feitas nos últimos anos na região do Vale Histórico, em destaque na Figura 4, os circuitos reconhecidos pelo Estado tampouco representam os objetivos e identidades de suas comunidades.

a se fortalecer e a tradição empreendedora vinculada aos imigrantes com a forte cultura familiar, fazem com que os empreendimentos turísticos cresçam, permanecendo majoritariamente entre proprietários locais, e que a participação nos fóruns coletivos de gestão do turismo sejam mais participativos, plurais e atuantes (Fávero, 2012). Outros estudos analisam experiências de turismo comunitário com atuação em rede e protagonizado por comunidades, demonstrando que a intervenção de agentes externos, ONGs e Estado não substitui a liderança local e demandam arranjos produtivos locais comunitários para enfrentar o mercado globalizado do setor, destacando exemplos de sucesso no Norte, Nordeste e Sul do Brasil e também em outros países da América Latina (Coriolano e Barbosa, 2012).



Fonte: Governo do Estado de São Paulo (s. d., p. 7).

Figura 3 – Regiões turísticas do estado de São Paulo



Fonte: Governo do Estado de São Paulo (s. d., p. 8).

Figura 4 – Circuitos turísticos reconhecidos pela Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo. Destaque para o Circuito Vale Histórico

Agentes externos também exercem influência na configuração turística desses lugares. Um parceiro importante do governo federal com capilaridade em todo o território nacional nos processos de organização da atividade turística desde os anos 2000 tem sido o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), com ações voltadas ao empreendedorismo e à estruturação de programas de turismo com relevante impacto nas localidades. No Vale Histórico, Bananal tem uma experiência piloto no início dos anos 2000 denominada Programa de Desenvolvimento do Turismo Receptivo (PDTR), que envolveu a criação de cooperativas de artesanato, capacitação de monitores e fortaleceu o Conselho de Turismo como parte do sistema de gestão do turismo local, experiência já analisada em outro trabalho (Gagliardi, 2011). Sua mediação com a comunidade local foi fundamental para a rotulação da região como Vale Histórico e algumas intervenções por eles articuladas permanecem até hoje, como é o caso da rede de artesanato. Entretanto, se por um lado, o Sebrae foi importante para viabilizar espaços para geração de emprego e renda num primeiro momento, como no caso de moradores que passaram a se organizar para produzir artigos feitos em crochê em Bananal, por outro, suas iniciativas relevaram-se insuficientes para que agentes locais fossem empoderados para liderar ações de longa duração sem o seu amparo. Visões exógenas sobre estratégias de desenvolvimento local sem que agentes locais se apropriem e participem efetivamente da sua concepção podem significar investimentos sem sustentação a longo prazo. A própria formatação do Circuito Vale Histórico se deu a partir de uma parceria do Sebrae com a Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo, envolvendo apenas alguns empresários da região e tendo como produto final, material de divulgação e sinalização de atrativos turísticos, ações sem alcance nem impacto na transformação das realidades locais.

Entre as instâncias de gestão do produto turístico presentes no Vale Histórico, destaca-se a crescente atuação da Associação Roteiros Caminhos da Corte (Arcco), criada em 2009. O nome da entidade já denota sua forte narrativa constituída em torno de aspectos históricos

mais identificados com a elite do café do que com o cidadão médio das cidades que representa. Na verdade, embora a associação venha se posicionando como interlocutora da região com outras instâncias, até mesmo com o governo do estado, sua atuação se assenta na promoção do Vale Histórico e de seus associados: empresários do setor de hospedagem e agenciamento, proprietários de fazendas históricas, estabelecimentos de alimentação, artesanato e comércio voltado ao turista. Ou seja, diante do perfil dos associados, também aqui, a representação das comunidades é parcial.

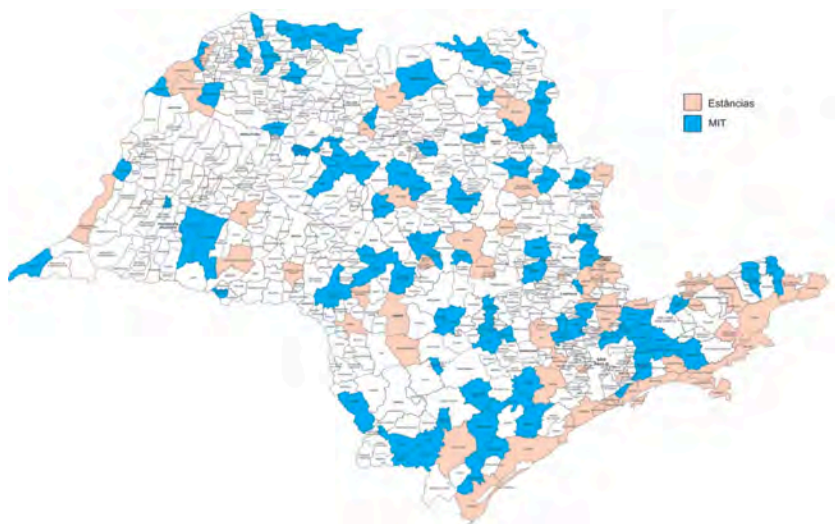
No estado de São Paulo, um novo estatuto legal das cidades turísticas tem feito com que gestores e agentes do desenvolvimento do turismo local se articulem em nome da manutenção de recursos e do *status* de seus municípios. São Paulo possui 70 municípios reconhecidos como estâncias turísticas, que podem acessar o Fundo de Melhoria das Estâncias por meio de convênios e apresentação de projetos que indiquem a aplicação dos recursos. No Vale Histórico, Bananal é reconhecida como Estância desde a década de 1980 e São José do Barreiro, desde os anos 1990.

A institucionalização das estâncias foi formalizada por meio da Constituição Estadual de 1967, cujo artigo n. 146 definiu que a concessão dos benefícios estaria condicionada à observância de condições e requisitos mínimos, bem como da manifestação técnica de órgãos competentes e da aprovação do legislativo estadual. Esse quadro normativo foi organizado na década de 1970, quando foram estabelecidos os critérios para a classificação das estâncias hidromineiras, balneárias e climáticas e, posteriormente, das estâncias turísticas (Juliano, 2015)

Após várias revisões para adequação de critérios para a categorização de municípios estância até o anos 1980,⁷ apenas a recente Lei Complementar n. 1.261 de 2015 incidiu novamente sobre sua natureza, passando a denominar todas as estâncias como “turísticas” e

⁷ Para um visão detalhada das leis e decretos relacionados às estâncias turísticas do estado de São Paulo, ver Juliano (2015).

ampliando o número de municípios beneficiários dos recursos vinculados ao Fundo ao criar o *status* de Municípios de Interesse Turístico (MIT). A ação tem feito não só com que novos municípios se organizem para pleitear o título, como também pressionado as estâncias já reconhecidas a rever seu planejamento turístico e a qualificar sua gestão, já que a lei incide também sobre sua forma de organizar e gerir a atividade turística. Até 2019, 140 municípios foram reconhecidos como MITs, conforme indica a Figura 5.



Fonte: Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo (2018).

Figura 5 – Estâncias e municípios de Interesse Turístico do Estado de São Paulo

Entre as seis cidades que compõem o Vale Histórico, Bananal e São José do Barreiro são estâncias, enquanto Areias e Queluz já foram reconhecidas como MIT, perfazendo um valor aproximado de R\$ 6 milhões para investimento em turismo anualmente.⁸

⁸ Foi considerado o valor disponibilizado para os MITs em cerca de R\$ 600 mi/ano e a dotação de R\$ 2.506.658 para Bananal e de R\$ 2.431.401 para São José do Barreiro em 2018. Dados da Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo (2018).

A corrida a esses recursos por alguns municípios com pouca ou nenhuma vocação para o turismo é reveladora da forma como os gestores públicos, em geral, compreendem o planejamento da atividade turística e investem seus recursos para ações com pouca capacidade de estruturação da atividade, mas forte visibilidade política. As verbas administradas pelo Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos (Dadetur) e com o qual as estâncias estabelecem convênio para acessar os recursos do Fundo, têm servido prioritariamente para investimentos em obras de infraestrutura urbana, como reforma de praças, revestimento asfáltico, construção de pontes ou viadutos. Obras com impacto político para o gestor em curso, mas muitas vezes pouco relevante para a qualificação da atividade turística, fortemente assentada no setor de serviços. Como afirma Aulicino (1994, p. 35), a dotação orçamentária especial que as estâncias recebem “costuma ser atraente, principalmente para os municípios muito pequenos”.

O forte traço político no encaminhamento das propostas de MITs também coloca em questão as bases técnicas para seu pleito. Em geral, os projetos acabam envolvendo cidades em que os deputados têm relação, já que é através deles que o projeto de lei deve ser apresentado na Assembleia Legislativa para tornar um município MIT. Embora exista um grupo técnico que avalie a documentação encaminhada pelos deputados, o conjunto dos 140 municípios já reconhecidos demonstra enorme assimetria entre as cidades que poderão acessar os recursos públicos para finalidades turísticas.

Considerações

A síntese do legado desse processo de desenvolvimento do turismo no Vale Histórico, que já alcança mais de vinte anos, se traduz na falta de comprometimento, transparência, profissionalismo e capacitação da gestão pública na condução do turismo e no investimento dos recursos, somada à desmobilização social e falta de empoderamento de lideranças locais para a participação e protagonismo

no desenvolvimento da atividade turística e na construção sólida de fóruns coletivos para seu debate. Ademais, conflitos internos no autorreconhecimento do valor sócio-histórico do patrimônio local revelam uma base extremamente frágil para o comprometimento coletivo com um turismo que tem como um de seus elementos fortes de promoção, exatamente a qualificação “histórico”, leia-se, a história oficial da elite cafeeira. Trata-se de cidades que, antes de mais nada, não se reconhecem como históricas, na medida em que seu patrimônio edificado sobrevive a duras penas, com investimentos pontuais assentados na capacidade e interesse individual de famílias e proprietários que se identificam como herdeiros do legado cafeeiro. Ao mesmo tempo nota-se uma série de questionamentos a respeito das narrativas sobre as quais se assenta a promoção turística da região, bem como a autoexclusão de boa parte da população das iniciativas de planejamento e gestão do turismo, seja local ou regionalmente.

Ou seja, embora exista uma tendência mundial de revisão das ações de desenvolvimento para que as comunidades locais tenham mais protagonismo, vide o avanço do ecoturismo, que prega o desenvolvimento de base local, de todo modo modelos participativos não tem aderência às realidades onde a cultura local é de decisões centralizadas, de tradição autoritária. A prática observada demonstra que esses municípios não estão em sintonia com práticas colaborativas para a construção de redes de fortalecimento e construção de oportunidades a partir de bases locais, tampouco se observam projetos assentados em planejamento de médio e longo prazos, já que dos seis municípios analisados, as duas estâncias tem tido acesso a recursos públicos relevantes há cerca de 30 anos, sem que isso tenha contribuído para mudar a realidade local de forma significativa ou estruturada em bases sólidas. Isso evidencia que o problema não está necessariamente na falta de recursos, mas na falta de uma pactuação coletiva a respeito da forma como ele é investido e de uma atuação constante e sistemática pautada em programas e projetos com monitoramento e avaliação de impacto quanto às políticas públicas.

Referências

- AULICINIO, Madalena Pedroso (1994). *Turismo e estâncias: impactos positivos*. *Revista Turismo em Análise*, São Paulo, v. 5, n. 2, pp. 33-42, jul./dez.
- BENI, Mário Carlos (2006). *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo, Aleph.
- BRASIL (2013). *Relatório de avaliação dos Fundos Fiscais de Investimentos Finam e Finor 2013*. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais. Departamento Financeiro e de Recuperação de Projetos. Brasília, MI.
- _____. (2017). *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, Módulo Operacional 3: Institucionalização da Instância de Governança Regional*. Brasília, Ministério do Turismo/Secretaria Nacional de Políticas de Turismo.
- BRUSADIN, Leandro Benedini (2005). Avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo: diferentes visões. In: SEMINÁRIO DA ANPTUR, 2. *Anais...* Vale do Itajaí, SC, 2005.
- CORIOLOANO, Neide Luzia e BARBOSA, Luciana Maciel (2012). *Internet e redes: articulações do turismo comunitário*. In: BENI, Mário Carlos (org.). *Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão*. São Paulo, Manole.
- COSTA, Antônio Albuquerque e FARIAS, Paulo Sérgio Cunha (2009). *Formação territorial do Brasil*. Campina Grande, EDUEPB.
- CRUZ, Rita de Cássia Ariza da (2006). Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, Amália Inés Geraiges de; ARROYO, Mónica e SILVEIRA, María Laura. *América Latina: cidade, campo e turismo*. São Paulo, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).
- EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (2016). Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte Divisão Sub-regional. Disponível em: <<https://emplasa.sp.gov.br/RMVPLN>>. Acesso em: 17 set 2019.
- FÁVERO, Ivane (2012). A rede do turismo em ação: o caso de Bento Gonçalves e da região da uva e vinho (Serra Gaúcha). In: BENI, Mário Carlos (org.). *Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão*. São Paulo, Manole.
- FUNDOS SEM FUNDO (2010). *O Estado de São Paulo*, Opinião, 14 abr.
- GAGLIARDI, Clarissa (2011). *As cidades do meu tempo: turismo, história e patrimônio em Bananal*. São Paulo, Annablume/Fapesp, 2011.

- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (s.d.). Secretaria de Turismo. Município de Interesse Turístico: cartilha de orientação de acordo com a Lei n. 1.261/15.
- JULIANO, Tiago (2015). *Avaliação do impacto de políticas públicas em indicadores sociais: turismo e desigualdade nas estâncias turísticas de São Paulo*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade na Gestão Ambiental. Sorocaba, Universidade Federal de São Carlos.
- MINISTÉRIO DO TURISMO (s. d.). Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Livro_Regionalizaxo.pdf>. Acesso em: 10 ago 2019
- RODRIGUES, João Antônio (1977). *Atlas para Estudos Sociais*. Rio de Janeiro, Ao Livro Técnico.
- SCHNOOR, Eduardo (1995). Das casas de morada às casas de vivenda. In: CASTRO, H. M. M. e SCHNOOR, E. *Resgate: uma janela para o oitocentos*. Rio de Janeiro, Topbooks.
- SECRETARIA DE TURISMO DO ESTADO DE SÃO PAULO (2018). Distribuição de Recursos do Fundo de Melhorias dos Municípios Turísticos – Estâncias e Municípios de Interesse Turístico. Disponível em: <<https://www.turismo.sp.gov.br>>. Acesso em: 4 ago. 2019.
- TRENTIN, Fábila e FRATUCCI, Aguinaldo Cesar (2011). *Política nacional de turismo no Brasil: da municipalização à regionalização*. International Conference on Tourism & Management Studies. Algarve, Tourism & Management Studies.

“GOVERNOS EMPRESARIAIS” NAS METRÓPOLES: GESTÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A PERSPECTIVA PRIVADA E NEOLIBERAL

Francisco Fonseca
Lúcio Hanai Valeriano Viana

Introdução e contextualização

Analisar os pressupostos, características e impactos do que se pode chamar de “governos empresariais” (governos modelados em diversas dimensões pela lógica privada, empresarial), terminologia utilizada por Dardot e Laval (2016), é tarefa complexa, aqui analisada por meio de alguns aspectos fundamentais, tais como: a conceituação da ideologia neoliberal, que informa os referidos “governos empresariais”, a dinâmica da governança metropolitana (gestão pública igualmente tomada por atores e parâmetros privados), a financeirização das políticas públicas (isto é, a lógica do rentismo) e, por fim, os megaeventos (especialmente a Copa do Mundo e as Olimpíadas) como exemplificação das novas lógicas metropolitanas sob predomínio neoliberal.

Tendo em vista esses aspectos a serem analisados, a reflexão acerca do neoliberalismo implica historicizá-lo e conceituá-lo no sentido de analisar seus pressupostos, características, modos de operar

e impactos, uma vez que advindos das escolas neoliberais, notadamente as chamadas Escola Austríaca (Von Mises e Von Hayek) e de Chicago (M. Friedman).

Mas a conceituação neoliberal deve ser aplicada a realidades palpáveis. Nesse sentido, a chamada “reforma gerencial”, 1995, ocorrida durante o Governo FHC, tem progressivamente substituído os pressupostos públicos da administração e da gestão públicas, por sua vez configurados em mecanismos, ferramentas e procedimentos gerenciais advindos da administração empresarial. Trata-se de nova realidade do setor público em sua interação com o setor privado, dada a predominância desse último, uma vez que as Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), ao celebrarem “contratos de gestão” com setores do Estado impõem à gestão pública (dimensões administrativas) e às políticas públicas padrões e métricas que, embora voltados formalmente ao “público”, o fazem por meios e sobretudo lógicas privados, obedecendo, na prática, aos interesses desses últimos. Impõem, portanto, paradigmas privados, gerenciais, à governança das metrópoles.

As Parcerias Público/Privadas (PPPs), a gestão “por resultados” e a enorme autonomia que as OSs e Oscips passaram a obter quanto aos recursos financeiros, humanos e administrativos/gestão, assim como às formas de atender aos públicos aos quais seus serviços se destinam, se descolam paulatinamente dos padrões públicos para os privados. Em outras palavras, desde a escolha das OSs, a fiscalização financeira/finalística até o “controle social” (que é baixo, uma vez que o agente privado entende a política pública como um negócio), o processo não é transparente e tampouco controlável. Essas questões têm transformado substantivamente o Estado brasileiro, impactando vigorosamente a governança – que se torna de outra natureza –, particularmente nas metrópoles e macrometrópoles e necessitam ser investigadas com denodo.

Também são analisados os processos de financeirização dos instrumentos de gestão urbana, de ocupação do solo e de formulação

de políticas públicas. Tais processos acompanham dinâmicas internacionais e vão muito além da conhecida "especulação imobiliária", pois moldam a gestão pública em inúmeras dimensões.

Por fim, exemplos concretos e grandiosos da governança neoliberal e da financeirização dos espaços públicos são os megaeventos, casos da Copa do Mundo e das Olimpíadas, entre outros, que demonstram a radical privatização da cultura e do esporte, retirando sua dimensão pública, inclusive simbólica, que os acompanha.

À luz da discussão acerca da hegemonia, em Antonio Gramsci, e da perpetuação neoliberal contemporânea, em Dardot e Laval (2016), aponta-se que a constituição da hegemonia neoliberal se dá por dentro do aparelho do Estado, assim como impacta a dinâmica das políticas públicas. No dizer desses últimos autores, representam a "nova razão do mundo" no sentido de introduzirem os referidos pressupostos, ferramentas e práticas sem necessariamente derrogar o Estado e as políticas públicas. Em outras palavras, não é necessário privatizar o Estado, em sentido literal – embora isso também ocorra –, e sim remodelá-lo à luz da nova razão procedimental neoliberal: daí a lógica e a dinâmica que advém do neoliberalismo.

Nesse sentido, os próprios acontecimentos ocorridos no Brasil desde 2016 – que por sua vez remontam a junho de 2013 –, e que culminaram com a eleição estruturalmente fraudada de Bolsonaro, apenas confirmam esse manancial de novos poderes em prol da liberalização pró-mercado, talvez nunca vista nessa magnitude, na sociedade brasileira.

Portanto, deve-se ressaltar que o debate acerca das reformas neoliberais necessita ser refinado, sobretudo quanto ao conceito de "governança", em particular nas grandes metrópoles. É necessário compreender a nova "gramática" da gestão pública privatizada, concedida, contratualizada e financeirizada, assim como o papel dos novos atores que habitam e orbitam a arena pública, na gestão e nas políticas públicas: os proprietários das Organizações Sociais (OSs); das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips); as Parcerias Público-Privadas (PPPs); e as infundáveis consultorias

que instilam no setor público pressupostos, lógicas, parâmetros e ferramentas fortemente trazidos do setor privado e empresarial, entre outros.

A “nova gestão pública” gerencial, nascida durante o primeiro governo de FHC, tem tido o poder de condicionar, remodelar e adaptar aos moldes neoliberais, na prática, a gestão e as políticas públicas, mesmo que prevaleçam códigos legais como a Constituição, o Direito Administrativo, o Estatuto das Cidades, entre outros, que, contudo, têm sido parcialmente transformados pela “gestão empresarial” advinda do neoliberalismo. São forças opostas que contraditoriamente interagem. Os impactos à Administração Pública e ao tecido social são, dessa forma, brutais, processo esse exponenciado nas metrópoles.

A ideologia neoliberal e seu conceito¹

Neoliberalismo é um sistema ideológico, sócio/político e econômico que influencia as mais diversas arenas da vida em sociedade: da subjetividade individual à organização econômica dos países e conseqüentemente o sistema político (Dardot e Laval, 2006). Especificamente quanto ao Estado de Bem-estar Social, suas premissas voltam-se ao combate à “sociedade fundada nos direitos igualitários”, uma vez que “individualismo”, “meritocracia” e “competição” são suas variáveis-chave. Portanto, o Estado Social representaria o oposto do “individualismo possessivo” (MacPherson, 1979) e, logo, o inimigo a ser combatido. Em relação à democracia, há inquestionável contrariedade dos teóricos neoliberais – que preferimos denominar como “ultraliberais”, dada sua radicalidade – à “regra da maioria”, uma

1 Esta seção é inspirada substantivamente no livro *O consenso forjado – a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil* (2005), de autoria de Francisco Fonseca, sobretudo partes do capítulo 1, intitulado “Do consenso ‘intervencionista’ à hegemonia ultraliberal: histórico e pressupostos de um embate ideológico crucial no século XX”. Partes deste texto foi apresentado no XX Congresso das Metrópoles, em 2018, e no 19º Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS), em 2019, por sua vez consolidados parcialmente em artigo publicado na *Revista Cadernos Metrópole*, v. 21, n. 45, 2019. Assim, vem incorporando debates, reflexões e sugestões nas aludidas apresentações.

vez que possibilitadora justamente de "direitos sociais independentemente do mérito", bordão alardeado por Mises, Hayek e Friedman, entre outros. Logo, a democracia como conceito político é submetida ao mercado, retirando dela sua independência conceitual das estruturas mercantis.

Igualmente, a democracia como dimensão "social" (direitos e desmercadorização em meio às estruturas capitalistas, à luz de G. Sping Anderson (1991), é, como aludido, tomada como inimiga a ser combatida. Portanto, a democracia política e social – dupla face da democracia moderna – é deslegitimada por intelectuais, mídia, *think tanks*, centros universitários, isto é, pelo discurso hegemônico, influenciando decisivamente a disputa pelo "senso comum" (Gramsci, 2000).

Em particular os temas da "participação social" e do "controle social" são repudiados como formas degeneradas, encarnadas em "populismos", "irresponsabilidades fiscais", "bolivarianismos" (em linguagem contemporânea) e todas as formas opostas à primazia do mercado sobre o Estado e sobre a sociedade. De acordo com Naomi Klein (2007), tratar-se-ia da versão extremada do capitalismo contemporâneo e intitulada como "doutrina do choque".

Para compreender como ocorreu a conquista, pelos ultraliberais, dos *corações e mentes* dos formadores e retransmissores de opinião em países distintos é necessário sumarizar as principais escolas ultraliberais, pois formadoras, cada qual a seu modo, de um *corpus* doutrinário.

Será, portanto, a partir das ideias elaboradas por diversos autores, dentre os quais os analisados a seguir, pertencentes em sua maioria a três escolas fundamentais à doutrina ultraliberal, que poderemos compreender a hegemonia (ultra)liberal, iniciada a partir do final da década de 1970. Vejamos, de forma panorâmica, as premissas de alguns dos principais ideólogos, particularmente da escola que originou o neoliberalismo.

Trata-se da escola – no sentido de *forma doutrinária de pensar* – que originou a atualização do liberalismo a partir de fins do século

XIX: a chamada *escola* Austríaca, que fora “[...] constituída por um grupo de economistas que lecionou na Universidade de Viena e sustentou algumas ideias comuns, mais tarde englobadas no marginalismo. O ponto de partida [...] consistiu em chamar a atenção para os fundamentos psicológicos do valor [...] acreditaram poder reconstituir abstratamente os mecanismos da vida econômica” (*Dicionário de Economia*, 1985, p. 144). Nesta *escola*, desde os anos 1920 a figura de Ludwig von Mises aparece em destaque, notadamente em virtude da crítica que fizera à *planificação*, vista como destruidora das liberdades. Observe-se como o radicalismo (ultra)liberal, mesmo em circunstâncias críticas (depressão econômica), é expresso por este autor, e posteriormente incorporado por todos os adeptos desta doutrina:

Simplesmente não há outra escolha que não esta: ou abster-se de interferir no livre jogo do mercado, ou delegar toda a administração da produção e distribuição ao governo. Capitalismo ou socialismo: não há meio termo. [...] Onde quer que o governo recorra à fixação dos preços, o resultado é sempre o mesmo. Quando, por exemplo, o governo fixa um teto para os aluguéis residenciais, segue-se, imediatamente, um déficit de moradias. (Mises, 1987, p. 79)

Observe-se que, para o pensamento ultraliberal, não apenas seria impossível, teoricamente, formas de controle sobre o mercado – vinculado a um sistema misto de produção –, como seria ineficaz, pois seus resultados seriam opostos aos pretendidos. Essa perspectiva, aliás, seria válida até quanto ao desemprego, mesmo com o fenômeno da depressão, pois:

Dar suporte ao desempregado, por meio do governo ou do sindicato, serve apenas para ampliar o mal. Se o que estiver envolvido for o desemprego, causado pelas mudanças dinâmicas da economia, o auxílio-desemprego resultará no adiamento do ajuste dos trabalhadores às novas condições. O trabalhador desempregado que esteja por isso aliviado não considera necessário procurar uma nova ocupação, se já não encontra emprego em sua antiga

ocupação. [...] Se os auxílios-desemprego não forem fixados a um teto muito baixo, pode-se dizer que, na medida em que seja oferecido, o desemprego não desaparecerá. (Ibid., p. 84)

Dessa forma, mesmo em relação a temas socialmente explosivos não deveria o Estado intervir, no caso protegendo os que perderam vagas no mercado, pois este, em razão de suas virtudes intrínsecas, cedo ou tarde se reequilibraria. Em outras palavras, o desemprego de hoje seria compensado com o emprego, em outras áreas ou setores, proximamente. Daí os auxílios, sobretudo o seguro-desemprego, serem considerados perniciosos, inclusive para o ânimo dos desempregados, que se acomodariam em ser sustentados pelo Estado, isto é, pelo contribuinte. Como o mercado é concebido como instituição infalível, e espontânea, qualquer artificialismo perturbaria sua ordem natural, dificultando ou impedindo a plena realização de seus benefícios. Essas ideias são esclarecedoras sobre o radicalismo ultraliberal e, mais, clarificam as razões de seu ocaso após a grande crise de 1929.

Apesar de o livro em tela de Von Mises ter sido escrito em 1927, o ambiente na Europa não era de otimismo, e a economia apresentava sinais crescentes de crise (note-se que, quando de seu lançamento em língua inglesa, em 1962, Von Mises ratificou as ideias ali presentes). Além do mais, enquanto os regimes nazi/fascistas e socialistas criavam empregos e (re)organizavam a economia, o ultraliberalismo da escola Austríaca recomendava paciência aos milhões de trabalhadores, pois o mercado voltaria, um dia, a criar, sozinho e espontaneamente, empregos. Isso fez que as ideias e os ideólogos ultraliberais fossem culpabilizados pelas crises pelas quais passava a economia capitalista após os anos 1930, tal como hoje, aliás.

Mas será outro austríaco, Friedrich Von Hayek, a principal referência ao pensamento ultraliberal. Teórico, economista, filósofo moral e principalmente ideólogo, pertence à tradição da escola Austríaca, tendo-se transferido para Londres (onde lecionou na London School). Hayek constituiu-se em autor seminal, pois seu pensamento, na verdade uma contraofensiva, fora encarnado em

inúmeras obras e em agitação ideológica: na academia, na imprensa e em outros centros formadores/espraiadores de opinião. Afinal, criou adeptos e influenciou a transformação da Agenda Mundial, culminando com a ascensão ao poder do Estado, em inúmeros países, de partidos perfilhados às bandeiras ultraliberais. Hayek já era figura proeminente na Áustria (fora discípulo de Mises), onde os fundamentos de seu pensamento teriam se estabelecido. Assim podem ser definidas as premissas hayekianas a partir da tradição austríaca:

A economia dos austríacos insiste na noção de escolha ou decisão individual. Os demais conceitos da ordem social são definidos a partir dessas intenções e crenças, elementos basilares que orientam e dirigem a ação individual. (Moraes, 1999, p. 14)

[Para Hayek:] [...] o mundo é um grande leilão de ofertas e demandas. O mercado é a coordenação das ações dos indivíduos, dirigidas pelos juízos de valor destes últimos (suas preferências). Os preços de mercado dizem aos produtores o que produzir e em qual quantidade.

Neste leilão, a informação a que se tem acesso dirige os atos de ofertantes e compradores. E essa informação diz respeito ao futuro, tal como imaginado e projetado, e ao passado, tal como conhecido (ou como se imagina conhecer).

Os preços são “portadores” e quadros sinópticos dessas informações sobre bens e recursos disponíveis (ofertados no mundo-leilão) [...] isto é, como devem reescalonar prioridades diante do comportamento continuamente mutante de seus parceiros-interlocutores-competidores. (Ibid., pp. 15-16)

A confiança ilimitada no *livre-mercado*, como se vê, como *locus* em que as informações – sobretudo a mais importante delas, os preços – fluiriam livre e espontaneamente, permitindo, a partir daí, os cálculos individuais, constitui portanto elemento central no pensamento do autor, sendo enfatizada à exaustão. Logo, bastaria uma intervenção do Estado para que este “arranjo espontâneo” se desmoronasse, desorientando completamente os indivíduos. Esses, ao serem concebidos ao mesmo tempo como “parceiros/interlocutores/

competidores", devido à harmonização promovida pelo *mercado livre*, desenvolveriam todas as suas habilidades, beneficiando a sociedade como um todo, mesmo que adotassem o mais radical egoísmo.

A resistência contra hegemônica ultraliberal deve ser compreendida por meio dessas premissas, dentre outras, pois foi nesse contexto que Hayek articulou a reunião internacional liberal, ocorrida em 1947 na Suíça, denominada Sociedade Mont Pelérin (em referência ao local aonde ocorreria, mas que inicialmente se chamaria Sociedade Adam Smith), que reuniu intelectuais de peso do campo liberal. Esse evento, realizado logo em seguida ao término da guerra é, por si só, significativo tanto da apreensão dos ultraliberais acerca do consenso intervencionista como, principalmente, do intuito contra-hegemônico que se procurava estabelecer.

Hayek procurou, nesse sentido, justificar a superioridade do modo de produção capitalista (e das virtudes do mercado livre) em relação seja aos sistemas mistos (caso da social democracia), seja ao socialismo. A desigualdade social resultante de uma sociedade ultraliberal individualista e possessiva é justificada, pois supostamente inerente às qualidades distintas dos homens. Num mundo marcado pelo trauma da depressão mundial, do desemprego e de guerras mundiais – entre as décadas de 1910 e 1940 –, essas posições foram defendidas de forma tenaz, assemelhando-se ao fundamentalismo religioso, pois quanto mais a realidade mostrava-se antitética a essas opiniões, mais o eram propugnadas. Caso paradigmático desse *ethos* é a questão da "justiça social" que, apesar de crucial naquele momento, fora considerado, por Hayek, "sem sentido" numa sociedade que se requer livre, pois:

[...] a questão precedente é saber se é moral que os homens sejam submetidos aos poderes de direção que teriam de ser exercidos para que os benefícios obtidos pelos indivíduos pudessem ser significativamente qualificados de justos e injustos. [...] Exigir justiça de semelhante processo é obviamente absurdo, e selecionar algumas pessoas numa tal sociedade como fazendo jus a uma parcela específica é evidentemente injusto. (Hayek, 1985, p. 82)

Como se observa, para Hayek o mercado seria o único mecanismo possível de distribuição – natural e espontânea – de renda. Os que demandassem por “justiça social”, isto é, intervenção do Estado (considerada autoritária) com vistas a retirar recursos dos que se saíssem melhor no mercado, ou simplesmente fossem mais afortunados para repassá-los aos “fracassados” (os pobres), não teriam compreendido o seu funcionamento. Afinal, o mercado não é concebido como justo ou injusto, pois seu papel seria apenas o de coordenar os agentes produtivos, cabendo a esses, pelo mérito, promover a justiça (ascensão social), que seria, portanto, individual. Daí o papel essencialmente “regulatório” a ser desempenhado pelo Estado quanto ao cumprimento dos contratos efetivados entre as partes livres. Assim, afirma Hayek (1987), num livro-marco do pensamento ultraliberal – *O caminho da servidão* –, pois escrito em 1944 já como resistência ao novo intervencionismo que rapidamente se consolidava:

O Estado deve limitar-se a estabelecer normas aplicáveis a situações gerais deixando os indivíduos livres em tudo que depende das circunstâncias de tempo e lugar, porque só os indivíduos poderão conhecer plenamente as circunstâncias relativas a cada caso e a elas adaptar suas ações [...] (p. 88)

Num mundo em que tudo fosse previsto com exatidão, o Estado dificilmente poderia agir e ao mesmo tempo ser imparcial. (p. 89)

Logo, o Estado interventor é concebido como supressor das liberdades individuais, sobretudo o Estado Previdenciário do pós-guerra que, além do mais, é criticado como “paternalista”: terminologia estigmatizada pelo ultraliberalismo. Trata-se, em verdade, da radicalização da crítica ao mesmo, pois compara-se a proteção (social) do Estado à de um pai arbitrário, pois, para Hayek:

Se o governo não deseja apenas facilitar aos indivíduos a conquista de certos padrões de vida, mas também garantir que todos os conquistem, só poderá fazê-lo privando os indivíduos de

qualquer escolha neste sentido. O Estado previdenciário torna-se assim um Estado familiar no qual um poder paternalista controla a maior parte da renda da comunidade, alocando-a entre os indivíduos nas formas e quantidades que julga compatíveis com sua necessidade ou mérito. (Hayek, 1983, p. 316)

Dessa forma, o movimento ultraliberal deveria atuar fortemente no sentido de evitar que as sucessivas intervenções do Estado na economia levassem os países à "servidão" (sinônimo de socialismo). Isso poderia ocorrer mesmo na Europa e nos Estados Unidos da América, paulatinamente e sem que seus povos e líderes se apercebessem. Mas, para Hayek, se o Estado interviria em demasia em inúmeros setores, desorganizando a produção, deixaria de intervir onde deveria: nos sindicatos. Afinal, esses são concebidos como agentes monopolistas, pois, além de controlarem a força de trabalho, impondo greves e piquetes, desconsiderariam a característica básica do salário: ser um preço, como qualquer outro. Isso implicaria, portanto, a não existência de salários mínimos ou mesmo de salários profissionais, denotando o desprezo do radicalismo ultraliberal a um aspecto crucial das sociedades industriais: o fato de a força de trabalho ser assimetricamente inferior em termos de poder em relação ao capital. Daí pode-se concluir que o veto à organização sindical implica forte caráter conservador e patronal, e mesmo reacionário, desse pensamento que, dessa forma, afasta-se das vertentes mais democráticas surgidas no seio do liberalismo no século XIX.

Nesse sentido, é fundamental à compreensão das estratégias contra-hegemônicas ultraliberaais observar que Hayek – assim como outros ideólogos dessa doutrina – possuía absoluta convicção de que o embate que travava era, antes de tudo, ideológico, voltado à constituição de uma nova hegemonia, tal como nos dias de hoje. A hegemonia ultraliberal, para que se realizasse, deveria demonstrar e sobrevalorizar as falhas e problemas do então consenso dominante (keynesiano/social-democrata), bem como provar a superioridade do (ultra)liberalismo. Por isso, este autor, na introdução de *Os fundamentos da*

liberdade deixa claro a importância do referido embate, pois vencê-lo implicaria *a conquista dos corações e das mentes*: “Na luta pelo apoio moral dos povos do mundo, a falta de uma sólida filosofia deixa o Ocidente em grande desvantagem. Há muito que o estado de espírito de seus líderes intelectuais se vem caracterizando pela desilusão com seus princípios, pelo desprezo por suas realizações e pela preocupação exclusiva com a criação de ‘mundos melhores’” [isto é, socialismo e intervencionismo] (1983, p. XXXIII; grifos nossos).

Essa passagem ilustra cabalmente a crença renitente do autor, assim como de outros *ideólogos ultraliberais*, em seus princípios, o que fez que estes intelectuais se tornassem *inflexíveis e radicais*. Mas, mais importante, explicita a *clareza em relação tanto aos objetivos como aos meios para alcançá-los*. Hayek fez questão de enunciá-los, demonstrando, portanto, a percepção ultraliberal quanto a um dos embates ideológicos mais marcantes do século, cujos legados são verificados claramente nos dias de hoje, reitere-se, como veremos a seguir sobre a realidade brasileira. Daí pode-se compreender a linguagem relativamente simples de boa parte dos livros publicados por autores dessa cepa, pois queriam atingir o público *retransmissor* de opinião, nos mais diversos campos, da universidade à imprensa.

Portanto, a escola austríaca, assim como outras escolas similares (caso das escolas de Chicago e de Virgínia) funcionaram e funcionam tanto como produtoras de princípios teóricos como sobretudo propagadoras ideológicas, com grande capacidade de aglutinar e espriar temas da agenda ultraliberal, em contraposição militante à social democracia e ao reformismo em prol da “sociedade de direitos”. A essência discursiva é voltada à preponderância da liberdade individual, em várias dimensões, no contexto do “individualismo possessivo” (MacPherson) e do “governo empresarial” (Dardot e Laval, 2016). Hayek buscava a “individuação das relações sociais”, cuja precarização das relações de trabalho e diminuição ao limite dos direitos sociais são consequências trágicas aos trabalhadores.

Privatização da gestão pública e financeirização nas metrópoles²

Analisar como as metrópoles estão sendo “neoliberalizadas empresarialmente” implica observar o papel do capital rentista, especulativo, sintetizado pelo termo “financeirização”, em que os capitais especulam com terrenos e construções de imóveis – o que implica mecanismos estritamente privados de valorização/desvalorização – vinculados aos capitais cuja lógica de atuação encontra-se nos mercados rentistas nacionais e internacionais. Nesse sentido, segundo Klink:

[...] a implosão do sistema Bretton Woods significou mais do que uma mera mudança nas regras internacionais do jogo monetário e foi acompanhada por transformações profundas que influenciaram tanto a economia quanto o modo de regulação em escala mundial. A troca para um sistema de câmbio flexível (transformando as moedas nacionais em objeto de especulação dos investidores nacionais e internacionais, apostando nas oscilações dos principais preços macroeconômicos, como o câmbio e a taxa de juros), a desregulação e a liberalização dos mercados financeiros nacionais, a criação de novas engenharias financeiras como os derivativos e mercados secundários e, por último, mas não menos importante, a reemergência das finanças globais deixaram profundas marcas nas cidades. Marcas estas apenas parcialmente analisadas pela teoria urbana crítica que emergiu nos anos 1970.

As evidências das articulações entre o capital financeiro e o urbano proliferaram-se no cenário pós Bretton Woods. As complementaridades entre o projeto neoliberal; as políticas de austeridade e o endividamento individual mediado pelo Estado (que reduziu os subsídios para o consumo coletivo e fomentou a “inclusão financeira”) [...]; a proliferação de estratégias

2 Esta seção, aqui retrabalhada, baseia-se no referido artigo publicado na revista *Cadernos Metrópole*, de autoria de Francisco Fonseca (2019, v. 21, n. 45).

heterodoxas adotadas pelos governos locais para acessar os mercados de capitais – por exemplo, via a antecipação de recursos tributários (Weber, 2010) –; e, mais recentemente, a própria crise *subprime* [...] mostraram a diversidade de entrelaçamentos entre as cidades e o capital financeiro. O ambiente apenas reforçou, se isso ainda fosse necessário, a necessidade de complementar as perspectivas críticas com uma visão mais clara acerca das relações imbricadas entre a moeda, o crédito e as finanças, de um lado, e a dinâmica temporal-espacial das cidades no capitalismo contemporâneo, de outro. (Klink, 2018, p. 3)

Assim, o mundo das finanças pós Bretton Woods estaria se efetivando de forma muito mais complexa e aprofundada na medida em que novos mecanismos financeiros têm sido criados e imiscuídos às práticas urbanas. Novos “empreendedores”, que veem no ambiente urbano apenas e tão somente locais para “investir”, por meio de mercados, lógicas, instituições e novos e distintos arranjos, num complexo entre moedas, finanças, mercados, negócios e individuação da ação social, cujo impacto nas metrópoles é brutal em termos de decisões de investimento, adensamento, lógicas regionais ao ambiente urbano em diversas direções, entre outros.

Outra variante do “governo empresarial” é o que se pode denominar de “governança neoliberal”, uma vez que potencializada pela presença de atores privados tanto no sistema político (financiamento de campanhas e partidos) como nas atividades meio (gestão) e fim (políticas públicas) da Administração Pública. O que é reforçado pelo novo universo aberto pelas finanças especulativas – mercados voláteis como o mercado de futuros, *subprime*, títulos, entre inúmeros outros –, que encontra no ambiente urbano, notadamente das metrópoles, solo fértil para sua expansão e aprofundamento. Fecha-se, dessa forma, o círculo privatista, gerencial, neoliberal de aprisionamento do espaço público pelas distintas lógicas privadas que privatizam a esfera pública.

Ainda segundo Klink,

De certa forma, a análise crítica das diversas etapas de “entrada da finança” na metrópole [...] pode se beneficiar dos estudos sociais das finanças para desvendar a natureza real de tais disputas. Mais especificamente, a constituição de ativos, a apropriação desigual das métricas utilizadas na precificação e comercialização desses mesmos ativos pelos agentes sociais [...] e, por último, mas não menos importante, o entrelaçamento desses processos com o próprio planejamento urbano-metropolitano representam arenas espaço-temporais privilegiadas para construir pontes com a teoria urbana crítica. Uma abordagem dessa natureza poderia também contribuir para lançar luz sobre os descompassos entre modelos e arranjos *idealizados* de parcerias público-privadas e de instrumentos urbanísticos orientados para o mercado, como a operação urbana consorciada via Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac), de um lado, e a política urbana *efetivamente existente* a partir da utilização de determinadas práticas de cálculo, “emprestadas” e adaptadas dos manuais da economia financeira neoclássica, de outro. (Klink, 2018, pp. 21-22)

Como se vê, trata-se de nova agenda que se abre a partir de instrumentos de políticas urbanas que têm redesenhado cidades e regiões, notadamente a partir da articulação de interesses nacionais e internacionais. Por exemplo, os Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs) são expressões sintéticas do poder privado sobre a esfera pública por meio de complexos mecanismos financeiros. O próprio planejamento urbano torna-se, nesse sentido, severamente ameaçado, uma vez que há enorme distância entre os limites advindos dos resultados eleitorais majoritários (que, por vezes, podem ser à esquerda do espectro) e o papel, cada vez mais incontestável, do capital especulativo no ambiente urbano, capital esse imbricado ao capital produtivo e cada vez mais soberano.

Simultaneamente, o papel das referidas PPPs, assim como a modelagem do setor público pelos atores privados ocasionado

sobretudo pelas OSs, mas também pelas Oscip, em meio ao referido financiamento empresarial de campanhas, tornam a esfera “pública” destituída justamente de seu caráter público, uma vez que tornada “privada” pelas diversas frações do capital.

Nesse contexto, a lei das OSs atribui amplo leque de possibilidades de atuação de agentes privados à prestação de serviços públicos. Embora devessem se caracterizar como entidades “sem fins lucrativos”, em verdade esse instrumento permitiu que vários grupos lucrativos as constituíssem, pois, dessa forma, “formalmente” não estariam voltadas ao lucro. Contudo, são vinculadas às suas respectivas matrizes lucrativas. Logo, as OSs tornaram-se braços de empresas e grupos empresariais, em meio a entidades tipicamente “filantrópicas”, atuando com extrema desenvoltura na Administração Pública e nas diversas etapas das políticas públicas. A área de saúde, em diversos municípios e estados – casos de São Paulo, por exemplo –, configura-se como um dos grandes casos em que a saúde pública, uma vez mais à luz de Dardot e Laval (2016), vem se tornando de fato efetivada por entidades privadas. Em outras palavras, embora os recursos sejam públicos (provenientes do SUS e de outras fontes orçamentárias), os instrumentos de gestão, de contratação de pessoal, de compras de bens e serviços e de prestação de serviços são essencialmente privados, privatismo esse ancorado em padrões empresariais e gerenciais distintos e pouco controláveis, tanto social como efetivamente. Nos regimes urbanos, nas mais diversas áreas, o ambiente é essencialmente similar a esse.

Quanto aos contratos de gestão, representam justamente o instrumento jurídico que habilita os agentes privados em sua prestação “pública” de serviços. Contêm mensuradores de eficiência, eficácia e efetividade provenientes do setor privado, mas que não são acordados com as populações às quais os serviços se destinam. Representam o lócus tecnocrático/gerencial – espécie de “insulamento burocrático” com frágeis controles institucionais e sociais – cujos “instrumentos de gestão” são tomados como inquestionáveis.

Esse processo de efetiva privatização das políticas públicas, envernizado como “terceirização”, “contratualização” e “flexibilização”

da gestão pública, tem sido alvo de oposição e críticas, inclusive institucionais, caso da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instaurada recentemente na Assembleia Legislativa de São Paulo, por pressão da oposição ao PSDB, partido que governa o estado de São Paulo há mais de quarenta anos, como se pode observar nos seguintes documentos e reportagens:

Relatório final publicado no *Diário Oficial Legislativo* em 25 de setembro de 2018: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/arquivoWeb/com/com5772.pdf>>.

Histórico da CPI das OSs: <<http://www.deputadocarlosneder.com.br/historico-da-cpi-das-oss/>>.

CPI das OSs: Para onde vai o dinheiro público da saúde? <<http://www.deputadocarlosneder.com.br/cpi-das-oss-para-onde-vai-o-dinheiro-publico-da-saude/>>.

CPI das OSS aprova relatório após retirar denúncias contra governador de São Paulo e secretário adjunto: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/09/12/cpi-das-os-s-aprova-relatorio-apos-retirar-denuncias-contr-governador-de-sp-e-secretario.ghtml>>.

Como se observa, embora de maneira panorâmica, a gestão pública torna-se não apenas privatizada como as políticas públicas nas metrópoles, em particular, submetidas à financeirização e a toda forma de apropriação privada.

A seguir veremos o ponto de culminância desse processo por meio dos grandes ou megaeventos, isto é, exemplificações neoliberais empíricas de monta.

Os “megaeventos” como difusão extremada do neoliberalismo

Os chamados megaeventos costumam estar atrelados a acontecimentos de reconhecimento internacional. Nesse sentido, vale ressaltar a concentração de atores políticos, intelectuais e financeiros que permeiam o processo de realização de eventos desse porte. A Copa do

Mundo de Futebol (Fifa) e os Jogos Olímpicos (COI) foram os exemplos utilizados neste artigo para representá-los. São conhecidos por renovar e reestruturar os espaços urbanos tornando-os “modernos” e atraentes aos investidores. Essa prática, naturalizada pela ascensão do capitalismo financeiro, desnuda um aspecto nítido da ideologia (ultra/neo)liberal: o fortalecimento dos interesses mercadológicos em detrimento do papel do Estado no fortalecimento de políticas de interesse social. Como vimos, o conceito de neoliberalismo, amplamente utilizado na literatura que analisa as doutrinas político-econômicas, está associado à crença de que as forças que operam nas mais diversas relações econômicas são capazes de autorregulação. Embora a análise histórica tenha, por muitas vezes, desmistificado essa máxima, sobretudo no que tange à literatura econômica latino-americana, a ideologia do livre-mercado ainda se mostra bastante vigorosa.

Os megaeventos, por sua forma e conteúdo, estão eivados por interesses diversos que, no mais das vezes, tende a enaltecer o campo de atuação das grandes empresas e das organizações envolvidas. Os impactos dos megaeventos no espaço urbano ganharam notoriedade a partir da década de 1960 com a ascensão de políticas urbanas neoliberais nos países de capitalismo central. Nesse período desenvolveram-se conceitos relacionados ao “empreendedorismo urbano” associado às novas práticas de gestão de cidades cuja orientação se assemelha aos conceitos neoliberais e empresariais (Harvey, 1996; Dardot e Laval, 2016).

A realização de megaeventos busca, entre outros objetivos, a revitalização de áreas urbanas consideradas degradadas em regiões com potencial econômico a ser desenvolvido. Apesar dessa premissa, existem evidências de que as regiões periféricas costumam estar à margem dessa estratégia. Essa constatação reforça a ideia de que o contexto dos megaeventos se associa a um tipo de intervenção que consiste em transformar espaços públicos e privados para que se tornem atraentes exclusivamente aos grandes grupos econômicos, notadamente aqueles ligados à especulação imobiliária. Para tanto, utiliza-se de práticas de gestão que incorporam o interesse

privado em questões de interesse público. Nessa conjuntura, as referidas Parcerias Público-Privadas (PPPs) ganharam força, e conceitos trazidos da administração de empresas, como apontado, passam a ser integrados à administração pública (Henry, 1975). A disseminação dessa prática costuma se basear na promoção e financiamento de novos modelos de negócio envolvendo, sobretudo, empresas do setor privado e as esferas subnacionais de governo.

O "Consenso de Washington" como estratégia de desenvolvimento influenciou fortemente as políticas públicas na América Latina, sobretudo em função da vulnerabilidade causada pela crise econômica advinda do período militar, que se postergou pelas décadas seguintes, caso dos anos 1980. O receituário desse "Consenso" previa, entre outros objetivos, austeridade fiscal, contenção de gastos públicos, privatizações, abertura e financeirização econômica, entre outros aspectos que mais tarde se caracterizaram como marca do neo/ultraliberalismo na virada do século XX (Batista Jr, 1994). Segundo Couto (2002) o "Consenso de Washington" pode ser assim definido: um conjunto de preceitos a serem seguidos pelos países em desenvolvimento para realizar as suas reformas econômicas. São diretrizes de matriz neoliberal cuja ênfase se concentra na economia de mercado. De modo geral, o "Consenso de Washington" caracteriza-se pela abertura econômica, desregulamentação, rígido controle da inflação e do déficit público, redução do tamanho e do papel do Estado e privatizações (Couto, 2002, p. 73).

Nesse sentido, as práticas neoliberais passaram a fazer parte da administração pública latino-americana desde o momento em se tornaram hegemônicas nos países de economia avançada. Essas diretrizes significam, em outras palavras, alavancar processos privatizantes, abertura das relações econômicas de forma por vezes unilateral, e acirramento da competição mercadológica sem qualquer forma de controle ou ordenamento. Essa prática, observada no âmbito urbano, resulta na desorganização dos territórios na medida em que

os interesses econômicos se sobrepõem ao planejamento urbano, bem como às suas ferramentas de gestão, como, por exemplo, os aludidos Plano Diretor e o Estatuto de Cidades.

As metrópoles, por suas características intrínsecas, tornaram-se o centro do poder econômico, não apenas pela rentabilidade territorial, e pelos centros de controle e fluxos que nelas se concentram, mas também pelo simbolismo que ostentam. Surge nesse contexto um novo conceito de cidade que Vainer (Arantes, Vainer e Maricato, 20014) denominou “máquina urbana”, isto é, a ideia de transformar os espaços urbanos em grandes áreas, servidas de infraestrutura, para atender aos interesses comerciais dos grandes grupos econômicos.

Vale destacar que a estratégia de desenvolvimento econômico pautada no fortalecimento dos grandes segmentos capitalistas se materializa pela articulação conceitual e prática, isto é, aquilo que Gramsci (2000) definiu como o papel dos intelectuais enquanto articuladores de concepções até se tornarem hegemônicas e, mais tarde, Dardot e Laval (2016) destacariam como instrumento de ação: o Estado. Nessa mesma direção, a teoria do desenvolvimento econômico neoclássica está fortemente orientada à concepção de que o aumento do nível de atividade econômica é capaz de gerar, espontaneamente, dividendos para o conjunto da sociedade. Schumpeter já havia destacado o limite dessa concepção teórica ao afirmar que “nem o mero crescimento da economia, representado pelo aumento da população e da riqueza, será designado aqui como um processo do desenvolvimento” (Schumpeter, 1978, p. 63). A distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento foi profundamente analisada, notadamente quanto à América Latina, por Celso Furtado em sua vasta obra sobre a temática do subdesenvolvimento.

Baseando-se na frágil concepção da teoria do desenvolvimento econômico, a administração pública contemporânea, notadamente no que tange à realização de megaeventos, vem transformando os seus instrumentos de gestão em ferramentas de ação a serviço dos grandes agentes do setor privado. Maricato (2013) ressalta a apropriação do

Plano Estratégico Municipal (PEM)³ das cidades sendo utilizado, de forma controversa, como dispositivo associado quase que exclusivamente ao atendimento de interesses privados. Vale destacar que essa forma de gestão tende a agravar a segregação espacial já conhecida nas metrópoles brasileiras.

Essa nova realidade na gestão pública brasileira representa forte contradição com instrumentos de gestão democrática que visam colocar em consonância os interesses públicos e privados, priorizando os primeiros. Os Planos Plurianuais (PPs) e sobretudo os Planos Diretores (PDs), esses oriundos do Estatuto das Cidades, entre outros dispositivos, reforçam a importância do direito à cidade que muitas vezes é relegado a segundo plano pela racionalidade estritamente econômica neoliberal. Nesse sentido, o pensamento neoliberal impõe à administração pública ações unilaterais em benefício, quase que exclusivo, aos grandes grupos econômicos. Essa forma de atuação expõe a fragilidade do planejamento urbano e do interesse público.

A conjuntura em que se sucedeu a realização dos megaeventos no Brasil pode ser compreendida de duas formas. A primeira, como sendo uma conquista do governo federal em seu esforço de projetar, internacionalmente, a considerável prosperidade econômica em vigência. A segunda, em contraste, a tentativa de dissociar a importância do governo nas conquistas políticas, sociais e econômicas que vinham sendo implementadas ao longo dos anos. Na prática, os megaeventos foram marcados por conflitos sociais claramente ligados à exclusão social. As desapropriações residenciais de inúmeras famílias, a perseguição ao trabalho informal, os gastos exorbitantes, entre outras críticas, ganharam notoriedade com a reestruturação urbana requerida pela realização de megaeventos no país.

Nesse contexto, o conteúdo das intervenções urbanas relacionado aos megaeventos vem sendo amplamente questionado

3 Vale ressaltar que o PEM integra e concilia o Plano Diretor Municipal (PDM) e o Plano Plurianual Municipal (PPM) às políticas públicas. Constitui, portanto, importante instrumento de gestão capaz de articular estratégias e ações entre a sociedade civil e as esferas de governo: federal, estadual e municipal.

em função de estratégias socialmente excludentes adotadas pelas autoridades públicas em consenso com os dirigentes e instituições internacionais.

Há mais de três decênios que as diretrizes e condicionalidades de organismos e instituições internacionais vêm orientando a gestão pública, em seus diversos níveis, a posicionar as grandes metrópoles na direção do circuito dos fluxos internacionais, particularmente aqueles ligados aos setores mais dinâmicos da economia mundializada. O resultado dessa estratégia se expressa nas diversas formas de atrair investimentos e capitais por meio da exaltação do potencial econômico dos espaços urbanos. Para essa finalidade, a de tornar as cidades viáveis, comercializáveis e seguras aos diversos tipos de investimentos e investidores, são empenhados vultosos volume de recursos públicos, ainda que negligenciando demandas reais e legítimas dos cidadãos locais. Essa lógica tende a contribuir para o aprofundamento das desigualdades socioespaciais na medida em que encarece sobremaneira o espaço urbano.

A estandardização dos espaços como estratégia de atração de investimentos privados costuma ser utilizada também para a promoção de megaeventos. No Brasil, os megaeventos esportivos aconteceram de forma associada a projetos urbanos de grande monta, isto é, reformas urbanas vinculadas a projetos de reestruturação das metrópoles.

A Copa do Mundo Fifa e os Jogos Olímpicos, no Brasil, mais especificamente na cidade do Rio de Janeiro, assim como ocorreu em outras nações, identificam-se por sua magnitude e por seu impacto no ambiente urbano. Essa percepção ganha nitidez ao se analisar o orçamento, público e privado, disponibilizado para a realização das obras. As transformações urbanas assumem diversas frentes. Os parques esportivos, necessários para a realização dos Jogos, representam apenas algo necessário para justificar toda a transformação socioespacial incitada pela realização dos megaeventos.

Avalia-se que a articulação de atores e escalas em torno desses projetos tem exigido expressivo investimento simbólico, como instrumento político privilegiado na disputa pelos eventos na busca dos meios necessários à sua atualização e afirmação. Efetivamente, as coalizões de atores (governamentais, privados e de agências internacionais) vinculados, por exemplo, ao projeto olímpico percebem e se utilizam do megaevento, um espetáculo em escala mundial, para chamar para si a atenção internacional, redirecionar investimentos e amalgamar um novo projeto hegemônico. (Sánchez, 2010, p. 16)

Como destacado por Sánchez, o campo simbólico combinado aos megaeventos propõe situar as cidades ao nível do mercado global, isto é, torná-las atraentes ao capital internacional, ao turismo, aos grandes eventos, à valorização urbana, entre outros aspectos. Nesse sentido, a representação simbólica, somada ao jogo de interesses políticos e econômicos, parece autorizar todo o tipo de arbitrariedade que foi possível perceber no contexto brasileiro. Vainer (Arantes, Vainer e Maricato, 2014) destaca as diversas rupturas para a realização dos Jogos Olímpicos (J.O.) na cidade do Rio de Janeiro, como por exemplo: institucional, legal, urbanística, ambiental e social. Nesse sentido, a coalizão de poder engendrada pelos megaeventos tende, portanto, à elitização de áreas "beneficiadas" pela dinâmica das reformas urbanas. Esse processo, no mais das vezes, se traduz em gentrificação. Esse fenômeno expressa transformações sociais, econômicas e espaciais que transcendem a substituição do perfil populacional provocada pelas forças do capital nos espaços físicos da cidade.

Dessa forma, o conceito de gentrificação, combinando às relações entre capitalismo e espaço urbano, implicam forte impacto nas dinâmicas territoriais e populacionais da cidade. Sabe-se que as grandes metrópoles brasileiras tendem a caminhar de forma concomitante à dinâmica capitalista e que os Jogos Olímpicos emprestam a ideia de legado urbano às cidades por onde passam. Segundo Santos Junior, o legado atribuído aos megaeventos corresponde a projetos de

renovação e reestruturação de cidades. Para o autor, os megaeventos realizados no Brasil representam a inauguração de um novo ciclo de mercantilização da cidade:

[...] pode-se dizer que se está diante de um novo ciclo de mercantilização da cidade, traduzida na incorporação de determinadas áreas e de serviços urbanos parcialmente desmercantilizados aos circuitos de valorização do capital. Com efeito, percebe-se um processo de elitização da cidade. Esse processo ocorre pela transferência forçada de ativos sob a posse ou controle das classes populares para setores do capital imobiliário. (Santos Junior, 2015, p. 29)

Nesse sentido, é possível apontar a presença das relações capitalistas na disposição do espaço urbano em períodos históricos diversos; daí a ideia de “novo ciclo”. A dinâmica capitalista revela-se, em última análise, o ponto crucial para a compreensão do processo de gentrificação. Assim, é preciso analisar as intervenções urbanas relacionadas aos megaeventos de forma complexa levando em consideração as formas de apropriação da mais-valia urbana.

Os ciclos de intervenção no espaço urbano assumem polissemia de significados que, no mais das vezes, buscam ocultar os ciclos de mercantilização da cidade mencionada por Santos Junior. Os processos de renovação, revitalização ou redensolvimento de áreas urbanas ganham notoriedade a partir da Segunda Guerra Mundial devido à elevação do desemprego e à necessidade de reconstrução de regiões deterioradas das cidades (Harvey, 2013) e destaca o exemplo da cidade de Nova York:

A deterioração do centro das cidades provocada pela saída de empregos e pessoas gerou então uma forte, e, mais uma vez, subsidiada pelo governo, estratégia de renovação urbana através da demolição e reconstrução de centros urbanos mais antigos [...] o redensolvimento metropolitano de Nova York foi capaz de se inserir entre as fontes de fundos públicos e as exigências dos empreendedores privados com um efeito tão forte, refazendo

toda a região metropolitana de Nova York por meio da construção de autoestradas e de pontes, do planejamento de parques urbanos e da renovação urbana. (p. 72)

Como bem descreveu Harvey, o redesenvolvimento de cidades, quer dizer a forte intervenção dos recursos públicos em benefício de setores privados, corresponde a práticas recorrentes no curso histórico. Contraditoriamente, o investimento em infraestrutura urbana tem levado a um processo de desapropriação e remoção de vastas populações. Vale ressaltar que tal processo é realizado, em boa parte dos casos, com autorização e recursos públicos, o que denota a leniência – ou interdependência – do Estado para com os empreendedores privados.

A tentativa de revitalizar, ou mesmo redesenhar, espaços que ao longo do tempo foram perdendo dinamismo econômico indica propensão ao fortalecimento das chamadas "cidades globais". Segundo Ley (1981), a nova dinâmica do sistema de produção capitalista, sobretudo o processo de acumulação flexível, tende a concentrar profissionais altamente especializados em cidades centrais, isto é, aquelas que congregam capitais simbólicos, intelectuais, entre outros atributos.

O fortalecimento desse tipo de centralidade costuma promover a elitização do espaço e a gentrificação como fenômeno reverso. Desse modo, a reestruturação da hierarquia urbana, promovida por esta nova divisão social, impulsionada pela forma como são realizados os megaeventos, promovem o surgimento de cidades fortemente marcadas pela segregação social. Esse cenário de reestruturação urbana não transforma apenas o aspecto estrutural das cidades, mas também, e sobretudo, das classes sociais, da produção e do consumo nas grandes metrópoles.

A análise dos megaeventos, revela a luta de classes que se expressa no incentivo de práticas de livre-mercado, notadamente pela valorização do espaço urbano em áreas estratégicas, em contraposição às políticas de Bem-estar Social. Essa realidade é referendada

por muitos autores como uma relação de complementariedade entre Estado e mercado e que vem sendo denominada por “keynesianismo neoliberal”

No âmbito nacional, são implementadas políticas neokeynesianas, que reconstroem as condições da circulação do capital e da força de trabalho, ao mesmo tempo, em que subordinam as decisões em torno da utilização dos recursos do fundo público à lógica do mercado e aos interesses dos grandes empresários. Além disso, são adotadas políticas de ativação da demanda efetiva, via a criação e a expansão do crédito ao consumidor, transferência de renda, aumento real do salário-mínimo, etc., expressando políticas redistributivas que incidem sobre as condições de reprodução social. No âmbito local é onde as políticas neoliberais parecem emergir com toda força, resultando no padrão aqui identificado como keynesianismo neoliberal. (Ribeiro e Santos Junior, 2013, p. 28)

Nesse sentido, a realização de megaeventos parece representar janela de oportunidade para uma coalizão de interesses distintos. O número de atores envolvidos no processo de realização de eventos de grande porte, bem como suas demandas, permite que arranjos institucionais sejam criados em paralelo às condições locais. Omena (2015) destaca cinco dos nove arranjos institucionais com caráter deliberativo criados em função das Olimpíadas de 2016: Autoridade Pública Olímpica (APO), Empresa Olímpica Municipal (EOM), Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária (CDURP), Comissão de Coordenação dos Jogos (CCJ) e o Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos (Cojo). Vale destacar que os três primeiros arranjos são governamentais, mas nenhum deles possui participação direta da sociedade civil. Esse modelo de gestão, notadamente dos eventos em tela, revela o caráter das intervenções urbanas por meio dos eventos de grande visibilidade e escala.

A “janela de oportunidades” representada pela realização de megaeventos significa, de fato, oportunidade política e econômica

para a realização de mudanças estruturais nas cidades; afinal, os olhares do mundo voltam-se para o "sucesso" do espetáculo. Nesse sentido, a coalizão de forças econômicas tende a mobilizar-se, juntamente com o poder público, para que tudo ocorra conforme o prazo, a demanda e o protocolo. Contudo, não é demasiado ressaltar que o acolhimento das demandas exigidas por eventos de grande envergadura ocorra com valorização do ambiente de negócios empresariais em detrimento dos interesses sociais.

O Rio de Janeiro ilustra, de forma bastante clara, os impactos de dois megaeventos, quase que simultâneos, em uma mesma cidade. A região central da cidade, sobretudo as regiões mais nobres, tornou-se um canteiro de obras para a preparação da Copa do Mundo (Fifa) e para os Jogos Olímpicos (Rio 2016). Contudo, as intervenções urbanas foram amplamente questionadas pelos valores empenhados à realização do evento, bem como o elevado custo social para as populações de baixa renda, que foram obrigadas a se deslocar do bairro onde residiam. Apesar das informações nem sempre coincidirem, o Comitê Popular da Copa estima que cerca de 170 mil famílias tenham sido obrigadas a retirar-se de suas casas em função das obras requeridas para a construção de estádios de futebol. O argumento costuma ser sempre o mesmo, referente à necessidade de desenvolvimento da região (Maior, 2014).

Há mais de três décadas que as diretrizes e condicionalidades de organismos e instituições internacionais orientam a gestão pública, em seus diversos níveis, na direção dos fluxos do capital internacional e enaltecendo estratégias neoliberais de desenvolvimento. À tentativa de tornar o espaço urbano em mercadoria tem sido empenhados vultosos volume de recursos públicos, ainda que negligenciando demandas reais e legítimas dos cidadãos locais, reiterar-se. Essa lógica tende a contribuir para a exacerbação das desigualdades socioespaciais na medida em que encarece o espaço e promove a ocupação inadequada do solo urbano.

Considerações finais

O neoliberalismo, aqui tomado em sua versão radicalizada pró-mercado (daí seu caráter ultraliberal) é um sistema ideológico, sócio/político e econômico que influencia as mais diversas arenas da vida em sociedade: da subjetividade individual à organização econômica dos países e consequentemente o sistema político. Especificamente quanto ao Estado de Bem-estar Social, suas premissas voltam-se ao combate à “sociedade fundada nos direitos igualitários”, uma vez que “individualismo”, “meritocracia” e “competição” são suas variáveis-chave. Portanto, o Estado Social representaria o oposto do “individualismo possessivo” (MacPherson, 1979) e, logo, o inimigo a ser combatido.

Em relação à democracia, há inquestionável contrariedade dos teóricos neoliberais à “regra da maioria”, uma vez que possibilitadora de “direitos sociais independentemente do mérito”, bordão alardeado por Mises, Hayek e Friedman, entre outros. Logo, a democracia como conceito político é submetida ao mercado, retirando dela sua independência conceitual. Igualmente, a democracia como dimensão “social” (direitos e desmercadorização em meio às estruturas capitalistas) é tomada como inimiga a ser combatida. Portanto, a democracia política e social – dupla face da democracia moderna – é deslegitimada por intelectuais, mídia, *think tanks*, centros universitários, isto é, pelo discurso hegemônico, influenciando decisivamente a disputa pelo “senso comum”, tal como demonstrado por Antonio Gramsci (2000).

Mas especificamente quanto à governança das metrópoles, objeto desta análise, os parâmetros neoliberais estão presentes tanto nas “atividades meio” (mecanismos de gestão, OSs, Oscips, PPPs, entre outras) como nas “atividades fim”, isto é, as políticas públicas, aqui exemplificadas pelos megaeventos.

Nesse sentido, procurou-se, por meio de variáveis confluentes, analisar a corrosão, a partir de 1995, dos pressupostos públicos da administração e da gestão pública devido à progressiva introdução da

"reforma gerencial", pressupostos esses configurados em mecanismos, ferramentas e procedimentos gerenciais providos da administração empresarial. Trata-se, como vimos, de nova realidade do setor público em sua interação com o setor privado, dada a predominância desse último, uma vez que as OSs e as Oscips, ao celebrarem "contratos de gestão" com setores do Estado, impõem à gestão pública (dimensão administrativa) e às políticas públicas (dimensão finalística) padrões e métricas que, embora voltados formalmente ao "público", o fazem por meios e, sobretudo, lógicas (conceitos e procedimentos) privados, obedecendo, na prática, aos interesses desses últimos.

Também as referidas PPPs, a gestão "por resultados" e a autonomia que as OSs e as Oscips passaram a obter, em termos de recursos financeiros, humanos e administrativos, assim como as formas de atender aos públicos aos quais seus serviços se destinam, se descolam paulatinamente dos padrões públicos. Afinal, desde a escolha das OSs, a fiscalização financeira/finalística até o "controle social" (que tende a ser baixo, como vimos nos megaeventos), o processo não é transparente e tampouco controlável. Esses aspectos têm transformado substantivamente o Estado brasileiro, impactando vigorosamente a governança – que se torna de outra natureza –, particularmente nas metrópoles e macrometrópoles. Paralelamente, entende-se que o grande capital é financiador de partidos políticos e campanhas, privatizando-se também a vida política, assim como há o predomínio das finanças e sua complexa matematização em prol de empreendimentos privados que se sobrepõem ao conceito mais elementar de "público" no ambiente urbano: trata-se de perversa confluência dos interesses privatistas em relação ao sistema político, à administração/gestão pública e às públicas.

Conclui-se que esses processos voltam-se à constituição da hegemonia neoliberal (ultraliberal) por dentro do aparelho do Estado, assim como das políticas públicas. O "governo empresarial", como expressão do neoliberalismo, parece ocupar todos os espaços públicos,

privatizando, por meios distintos, a esfera pública. Os megaeventos ocorridos na cidade do Rio de Janeiro tornou-se expressão exponencial desse processo.

Portanto, este texto, ao analisar conceitualmente os fundamentos do neoliberalismo e suas aplicações, procurou simultaneamente refletir sobre seus pressupostos e demonstrar sua realidade empírica na sociedade brasileira, confirmando a hipótese de que é hegemônico – e vigorosamente deletério – no Brasil contemporâneo, tal como o demonstram cabalmente os megaeventos, no âmbito da privatização cotidiana das metrópoles.

Referências

- ANDERSEN, G. Sping (1991). As três economias do Welfare State. Revista Lua Nova, n. 24, São Paulo, Cedec, set. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006>. Acesso em: 22 mar 2019.
- ANDERSON, Perry (1992). *O fim da história: de Hegel a Fukuyama*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- ARRIGUI, Giovanni (1996). *O longo século XX (dinheiro, poder e as origens do nosso tempo)*. Rio de Janeiro/São Paulo, Contraponto/Unesp.
- BATISTA JR, Paulo Nogueira (1994). O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Disponível em: <<http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>>. Acesso em: ????
- BEREND, Ivan T. (org.). (1998). *A transição para a economia de mercado*. São Paulo, Hucitec. (Série Economia & Planejamento).
- BOYER, Robert e DRACHE, Daniel (1996). *Estados contra mercados (os limites da globalização)*. Lisboa, Instituto Piaget.
- BRUNHOFF, Suzanne de (1991). *A hora do mercado: crítica do liberalismo*. São Paulo, Unesp.
- BUCHANAN, James e WAGNER, Richard (1977). *Democracy in deficit – The political legacy of Lord Keynes*. London, Academic Press.
- CALDWELL, Bruce (org.). (1995). *Contra Keynes and Cambridge (essays, correspondence)*. London, Routledge. (The Collected Works of F. A. Hayek, v. 9).

- COCKETT, Richard (1995). *Thinking the unthinkable (think-tanks and the economic counter-revolution, 1931-1983)*. London, HarperCollins.
- COUTO, Ronaldo Costa (2002). *A história viva do BID e o Brasil*. Rio de Janeiro, Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian (2016). *A nova razão do mundo – Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- Dicionário de Economia (1985). São Paulo, Abril Cultura.
- FONSECA, Francisco (2005). *O consenso forjado – A grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo, Hucitec.
- _____. (2019). A “governança empresarial” das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 21 n. 45, maio/ago. Epub, 3 June. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4502>>. Acesso em: 25 maio 2019.
- FRIEDMAN, Milton (1977). *Capitalismo & liberdade*. São Paulo, Artenova.
- GENTIL, Pablo e SADER, Emir (1995). *Pós-neoliberalismo – As políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GRAMSCI, Antonio (2000). *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 5 v.
- HALL, Stuart e JACQUES, Martin (orgs.) (1983). *The politics of thatcherism*. London, The Camelot Press.
- HARVEY, David (1992). *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*. London, Wiley-Blackwell.
- _____. (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaços & Debates*, São Paulo, n. 39, pp. 48-64.
- HAYEK, Friedrich August von (1949). *The intellectual and socialismo*. London, Kessinger Publishing.
- _____. (1983). *Os fundamentos da liberdade*. Brasília/São Paulo, Editora da UnB/Visão.
- _____. (1985). *direito, legislação e liberdade – uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política*. São Paulo, Visão. 3 v.
- _____. (1987). *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura/ Instituto Liberal.
- HENRY, Nicholas (1975). Paradigms of public administration. *Public Administration Review*, v. 35, n. 4, pp. 378-386.

- HIRSCHMAN, Albert (1985). *A retórica da intransigência (perversidade, futilidade, ameaça)*. São Paulo, Cia. das Letras.
- KLEIN, Naomi (2007). *Shock doctrine – The rise of disaster capitalism*. New York, Picador.
- KLINK, Jeroen (2018). Metrópole, moeda e mercados. A agenda urbana em tempos de reemergência das finanças globais. *Cadernos da Metrópole*, São Paulo, v. 20, n. 43, pp. 717-742.
- KÜHNEL, Reinhard (1978). *Liberalismo y fascismo (dos formas de domínio burguês)*. Barcelona, Fontanella.
- LEY, David (1981). Inner city revitalization in Canada: a Vancouver case study. *Canadian Geography*, Vancouver, n. 25.
- MACPHERSON, C. B. (1979). *A teoria política do individualismo possessivo: de Hobbes a Locke*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MAIOR, Jorge Luiz Souto (2014). Lei geral da Copa: explicitação do estado de exceção permanente. In: VV. AA. *Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?* Rio de Janeiro, Boitempo.
- MARICATO, Ermínia (2013). *Brasil, cidades: alternativa para a crise urbana*. 7 ed. Petrópolis/Rio de Janeiro, Vozes.
- MISES, Ludwig von (1987). *Liberalismo, segundo a tradição clássica*. Rio de Janeiro, José Olympio/Instituto Liberal.
- MORAES, Reginaldo C. C. de (1999). Filosofemas que têm consequências – a Escola Austríaca e Keynes diante da especulação e da incerteza sistêmica. In: *Economia, política e ideologias*. Campinas, Unicamp/IFCH. (Coleção Primeira Versão, n. 83).
- OMENA, Erick (2015). A “Copa das Manifestações” e os processos de governança urbana no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher e RIBEIRO, RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (orgs.). *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. E-papers. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (2013). Governança empreendedorista e megaeventos esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira. *O Social em Questão*, n. 29.
- SÁNCHEZ, Fernanda (2010). *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. 2 ed. Chapecó, Argos/Editora da Unechapecó.

- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (2015). Metropolização e megaeventos: proposições gerais em torno da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016 no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, O. A; GAFFNEY, Christopher e RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (orgs.). *Brasil: Os impactos da copa do mundo 2014 e das olimpíadas 2016*. E-papers. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles.
- SAUNDERS, Peter e HARRIS, Colin (1994). *Privatization and popular capitalism*. Buckingham, Open University Press.
- SCHUMPETER, Joseph (1978). *The Theory of Economic Development*. Oxford. Oxford University Press.
- VAINER, Carlos (2000). Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Rio de Janeiro, Petrópolis/Vozes.

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: DISPUTAS EM TORNO DA APROPRIAÇÃO TERRITORIAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO¹

Mônica de Carvalho

Introdução

Em junho de 2015, a Câmara dos Vereadores do município de São Bernardo do Campo aprovou a Operação Urbana Consorciada de São Bernardo do Campo (OUC-SBC). Longe de ser uma iniciativa isolada, vinha na sequência de legislações instituídas na Sub-região Sudeste da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) que aprovavam as OUC em seus planos diretores (PD) ou em lei específica (LE), apropriando-se 100% do instrumento urbanístico se comparada às demais sub-regiões da metrópole² (Quadro 1).

1 Este artigo é resultado de pesquisa realizada no âmbito do projeto “As metrópoles e o direito à cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano” – Programa de pesquisa da Rede Observatório das Metrópoles 2015-2020, sob a coordenação geral do Observatório das Metrópoles-INCT (IPPUR-UFRJ).

2 Observa-se uma distribuição desigual na apropriação do instrumento, considerando as Sub-regiões da RMSP, com 100% de apropriação do instrumento na Sub-região Sudeste, 80% na Sub-região Norte, 75% na Sub-região Sudoeste, 57,1% na Sub-região Oeste, e apenas 27,3% na Sub-região Leste.

Quadro 1 – Operação Urbana Consorciada na Sub-região Sudeste da RMSP

Municípios	Área km ²	População 2018*	Densidade demográfica 2018 (hab./km ²)*	PIB 2016 em mil reais**	Distância até São Paulo (km)***	Operação urbana***
São Bernardo do Campo	409,53	833.240	2.034,62	42.131.380	19	LE (2015)
Santo André	175,78	716.109	4.073,85	25.838.046	24	PD (2004/2012)
Diadema	30,73	420.934	13.696,93	13.229.745	21	PD (2008/2015)
São Caetano do Sul	15,33	160.275	10.454,31	13.286.711	14	PD (2006/2010)
Mauá	61,91	468.148	7.561,87	13.963.846	27	LE (2014)
Ribeirão Pires	99,08	122.607	1.237,52	3.021.839	55	LE (2012)
Rio Grande da Serra	36,34	50.241	1.382,49	578.087	50	PD (2006)
Total Sub-região Sudeste	828,70	2.771.554	3.344,45	112.048.654	-	100%

Fontes:

*População estimada em 2018 – IBGE Cidades – Elaboração Emplasa.

**Emplasa

***DRE – Elaboração Emplasa.

****IBGE Cidades – Elaboração própria.

Legenda: PD – Plano Diretor; LE – Legislação específica.

Segundo a carta de apresentação do então prefeito Luiz Marinho (PT),³ quando do envio do Projeto de Lei n. 11/2015 à Câmara dos Vereadores, a Operação Urbana Consorciada de São Bernardo do Campo justificava-se duplamente: em primeiro lugar, considerava a necessidade de “ordenamento da ocupação” que, segundo o Executivo municipal, seria intensificada na região em decorrência da construção do monotrilho Linha 18-Bronze.⁴ Em segundo lugar, pretendia “capturar parcela dos ganhos econômicos proporcionados ao mercado imobiliário pelo desenvolvimento da região”. Ainda acrescentava

3 Luz Marinho foi prefeito de São Bernardo do Campo por dois mandatos: 2009 -2012 e 2013-2016.

4 “Com a chegada do modal metroviário em nossa cidade, é certo que haverá renovado interesse naqueles locais mais próximos de seu eixo, incentivando a ocupação em seu entorno, notadamente de unidades residenciais e não-residenciais. Para evitar que tal ocupação se dê sem qualidade urbanística, a Operação Urbana Consorciada se demonstra o modelo de intervenção urbanística mais adequado” (Processo n. 7.321/2015 – Matéria Legislativa (ML) 009-2017 – 30 de abril de 2015) (Disponível em: <<https://sp-sao-bernardo.legislativo.sistemalegislativo.com.br/documento/materia-legislativa-projeto-de-lei-11-2015-13>>. Acesso em 19 ago. 2019).

que todas as intervenções previstas pela OUC-SBC seriam custeadas com Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac), desonerando o erário público, além de destinar, dessa arrecadação, 25% para realocar e regularizar assentamentos precários presentes no perímetro da OUC-SBC (ML-009-2015, 30/4/2015).

Em outra oportunidade, fizemos análise detalhada da lei que instituiu a OUC-SBC (Lei n. 6.403/2015), considerando os aspectos antes mencionados.⁵ Neste capítulo, trata-se de analisar as condicionantes que levaram à proposição da lei, identificando os diferentes *agentes sociais*⁶ que direta ou indiretamente confluíram para esse resultado, bem como para sua aprovação. A partir da leitura das atas da Câmara, dos documentos disponíveis para consulta e das notícias publicadas pelo *Diário do Grande ABC* foi possível traçar um quadro inicial dos conflitos em torno da proposta.

O estudo se desenvolve em três seções, além dessa introdução e as considerações finais. A primeira tem por objetivo analisar a *situação social*⁷ em que se deu a aprovação da Lei n. 6.403 de 2015; na segunda, identificar quais agentes sociais são produzidos por meio dela e qual *figuração* (Elias, 2005) constituem no *campo do poder* (Bourdieu, 1996). Por fim, analisaremos como a *figuração* encontrada se representou no parlamento, levando à aprovação da OUC-SBC.

Qual a situação no ano de 2015

Quando a Lei n. 6.403/2015 foi aprovada pela Câmara de Vereadores de São Bernardo do Campo, a bancada do Partido dos

5 Trata-se do artigo intitulado “A escala geográfica como indicador do regime urbano: estudo comparativo entre os marcos legais das operações urbanas consorciadas de Osasco (SP) e São Bernardo do Campo (SP)” (Carvalho, 2019), em análise para futura publicação.

6 “Falo em agentes e não em sujeitos. [...] Os agentes sociais [...] investem os princípios incorporados de um *habitus* gerador: esse sistema de disposições [...] adquiridas pela experiência [...]” (Bourdieu, 2004, p. 21).

7 Segundo Goffman, os agentes sociais interagem mobilizando os códigos sociais próprios à situação social apresentada (2012, p. 23). No caso aqui empregado, gostaríamos de ir além com a ajuda de E. P. Thompson (1987, p. 9), para quem a situação social também *produz* os agentes. De certa forma, não é muito diferente do que diz Goffman, quando também sugere que, para cada situação, os agentes mobilizam determinadas *fachadas*, mantendo no *bastidor* os códigos em desacordo (Goffman, 1985).

Trabalhadores (PT) contava com o maior número de parlamentares (oito), seguido pelo Partido Popular Socialista (PPS) (atual Cidadania) (cinco). Na sequência, vinham os partidos que elegeram, para o mandato 2013-2016, dois vereadores cada: o Partido Republicano Brasileiro (PRB) (atual Republicanos); o Partido Socialista Brasileiro (PSB); o Partido Humanista da Solidariedade (PHS); e o Democratas (DEM). Todos os demais partidos (PMDB, PSDB, PR, SD, PDT, PSD, PT do B) elegeram apenas um vereador cada, totalizando 28 vereadores.⁸

A composição da Câmara refletia a disputa eleitoral para a prefeitura do município de São Bernardo do Campo acontecida naquele mesmo ano de 2012, e que opunha Luiz Marinho, candidato à reeleição pelo PT, e Alex Manente, até então exercendo o mandato de deputado estadual pelo PPS. A coligação comandada pelo PT, *São Bernardo Não Pode Parar*, venceu no primeiro turno as eleições para o Executivo e obteve a maior votação na Câmara dos Vereadores, sobretudo se considerados os votos dados aos partidos coligados⁹ (PRB, PSB, PMDB, DEM, PDT, PSD, PT do B), somando dezoito parlamentares na bancada governista. Do lado da coligação *Juntos por São Bernardo*, oposição liderada pelo PPS, restavam oito vereadores, ficando de fora das coligações apenas dois parlamentares. Situação, a princípio, confortável para a aprovação dos projetos propostos pelo Executivo.

No entanto, não foi o que se verificou. A aprovação do PL 11/2015 ocorreu num momento em que o Executivo municipal se encontrava sob forte pressão política, proveniente tanto do setor público – greve no funcionalismo público – como do setor privado – setores industrial e da construção civil, além da imprensa regional.

8 Conforme informações da Câmara Municipal de Vereadores de São Bernardo do Campo (Disponível em: <<https://sp-sao-bernardo.legislativo.sistemalegislativo.com.br/vereadores/mandato:2013-2016-16>>. Acesso em 8 set. 2019).

9 A coligação de Marinho, São Bernardo Não Pode Parar, tinha 17 partidos (PT, PRB, PP, PDT, PT do B, PTB, PMDB, PSL, PR, DEM, PSDC, PTC, PSB, PV, PPL, PC do B, e PSD) (Cf. Disponível em: <<https://eleicoes.uol.com.br/>>. Acesso em 1 set. 2019).

Era o ano de 2015. O Brasil acabara de reeleger Dilma Rousseff (PT) para o segundo mandato presidencial com uma margem estreita de votos em relação ao seu adversário, Aécio Neves (PSDB).¹⁰ Vitória apertada que expressava dificuldades do partido não só no nível nacional, como no berço do PT. Entre as setes cidades do Grande ABC, apenas Diadema e Rio Grande da Serra deram vitória a Dilma Rousseff. Nesta última, com uma diferença de um pouco mais de um ponto percentual (50,62% a 49,38% dos votos válidos). Em São Bernardo do Campo, de cuja prefeitura o PT alçara o coordenador da campanha presidencial, Aécio obteve 55,89% dos votos, uma diferença de quase 12 pontos percentuais em relação à candidata do PT (44,11%). Luiz Marinho, em seu segundo mandato na prefeitura da cidade, voltava, portanto, à casa enfraquecido politicamente.

Já no primeiro mês do segundo mandato de Dilma Rousseff, a imprensa noticiava desentendimentos entre o governo federal e a prefeitura de Luiz Marinho em torno da política econômica de ajuste fiscal (DGABC, 2015a) que colocaria em risco o repasse de verbas a São Bernardo do Campo, das quais dependiam cerca de 76 obras vinculadas aos Programas de Aceleração de Crescimento (PAC), Minha Casa Minha Vida e de mobilidade urbana (incluindo o monotrilho Linha 18-Bronze) – 25 ainda não iniciadas – num total de R\$ 2,6 bilhões de reais (DGABC, 2019a). Além disso, o Decreto n. 8.407/15, também do governo federal, cancelava recursos garantidos a estados e municípios que ainda não haviam sido processados pelo Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) (DGABC, 2015b).

Além de inviabilizar os projetos de desenvolvimento urbano liderados por Luiz Marinho, a ausência de repasses projetava uma crise fiscal para o ano de 2015, já sentida no ano anterior, quando a prefeitura de São Bernardo do Campo se viu obrigada a aprovar

10 Em segundo turno, Dilma Rousseff foi eleita com 51,64% dos votos válidos, enquanto Aécio Neves obteve 48,36% (Disponível em: <<http://eleicoes.folha.uol.com.br/2014/2turno/mapainterativo/index.shtml>>. Acesso em 1o set. 2019).

na Câmara um aumento de 5% no Imposto sobre Serviços (ISS) (DGABC, 2015c). Também no final daquele ano, a prefeitura deixou de pagar o 13º salário e as férias dos docentes do sistema municipal (DGABC, 2015d), o que fez com que o Sindicato dos Servidores (Sindserv) cogitasse entrar com ação judicial (DGABC, 2015e).

A situação viria a se agravar em março de 2015, por ocasião da data-base do funcionalismo público. Sem dinheiro em caixa, a prefeitura protelou para o mês seguinte a negociação em torno da reivindicação feita pela categoria (DGABC, 2015f). No entanto, em 7 de maio, em reunião realizada com o Sindserv, a prefeitura ainda não tinha uma contraproposta, levando o sindicato a decidir-se pela greve (DGABC, 2015g). Iniciada em 13 de maio de 2015, a greve só seria finalizada em 4 de junho, depois de várias tentativas frustradas de negociação. Ao longo da greve, o prefeito chegaria a justificar o pagamento parcelado do reajuste em função da perda de R\$ 300 milhões em receita (DGABC, 2015h).

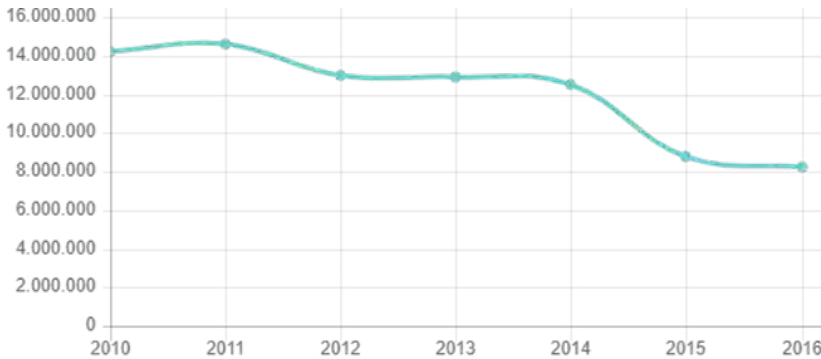
Além do funcionalismo em greve, durante todo o ano de 2015 foram registradas várias paralisações de trabalhadores da indústria automotiva contra as medidas empreendidas pelas montadoras que alegavam crise nas vendas: demissões, suspensão temporária do contrato de trabalho (*lay-off*), programas de demissão voluntária (PDV), licença remunerada etc., contribuindo não só para o aumento do desemprego na região, especialmente na cidade de São Bernardo, como para alimentar um clima de insegurança entre os trabalhadores. Só durante o primeiro semestre de 2015, foram registradas greves e diversas paralisações na Volkswagen e na Mercedes Benz, somando quase um mês de paralisação, se contados todos os dias em greve.¹¹

11 Como são muitas as reportagens publicadas no *Diário do Grande ABC* que dão notícia das greves em São Bernardo do Campo, sugiro observar pelo menos as seguintes, sobre cada uma das montadoras mencionadas: "Funcionários da Volks entram em greve"; "Greve de funcionários da Mercedes por um dia" (ambas de 7 jan. 2015); "Mercedes recua sobre demissões e greve acaba" (28 abr. 2015); "Cerca de 3.000 cruzam os braços na Mercedes Benz" (28 maio 2015).

Por trás dessas ações quase cotidianas das montadoras uma ameaça velada – talvez não tão velada assim¹² – de abandonar a cidade, seguindo um caminho já percorrido por outras indústrias.

Segundo dados apurados pelo *Diário do Grande ABC*, entre 2010 e 2013, houve uma redução de 33% dos estabelecimentos industriais na região (de 8.788 em 2010, para 5.887, em 2013), com reflexo no Produto Interno Bruto (PIB), conforme é possível observar para o município de São Bernardo do Campo (Gráfico 1), um dos mais afetados, ao lado de Diadema, em função da centralidade do setor no município. Da mesma forma, segundo o mesmo jornal, a participação do emprego industrial na região, que era de 55,64%, em 1990, atingia pouco mais de 30% em 2013 (31,02%). Em relação às demissões, “no acumulado de 12 meses, foram 16.709 dispensas, o equivalente a 46 por dia. No primeiro quadrimestre [...] [de 2015], foram 5.570 desligamentos [...]. Em maio, foram 2.139 trabalhadores com contrato rescindido no setor, ou 71 por dia” (DGABC, 2015i). São Bernardo do Campo foi o município que apresentou maior corte de postos de trabalho na indústria: no acumulado de 12 meses, tomando abril como mês de referência, o município perdeu 6.689 vagas. Só no mês de abril, foram 733 postos de trabalho a menos (DGABC, 2015j).

12 Em 2015, a GM anunciou uma paralisação da produção de 28 dias, alegando excesso de estoque em consequência da crise nas vendas (“Produção da GM será paralisada por 28 dias”, *Diário do Grande ABC*, 27 maio 2019). Mais recentemente, acompanhamos a ameaça da mesma montadora em abandonar São Caetano do Sul, decisão revertida quando anunciadas medidas de incentivo concedidas pelo governador do Estado de São Paulo, João Dória (PSDB).

Gráfico 1 – Participação da atividade industrial no PIB de SBC

Fonte: IBGE Cidades (Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 1º set. 2019).

Os demais setores econômicos não estavam em situação mais confortável. Durante o ano de 2014, na região do Grande ABC, o comércio perdeu 453 vagas, o setor de serviços, 3.215, e a construção civil, 1.249 (DGABC, 2015k).

O setor da construção civil, que havia tido um *boom* imobiliário entre os anos de 2010 a 2013, também enfrentou retração no ano de 2014, considerando o mesmo mês de abril como referência: no acumulado de 12 meses, houve uma redução de 8,63% nas ofertas de ocupação no setor (DGABC, 2015l), o que explica o fato de também os operários da construção civil terem considerado a hipótese de cruzar os braços quando em campanha salarial (DGABC, 2015m).

Demissões em cascata, desemprego em alta, paralisia nos setores produtivos, canteiros de obras abandonados em decorrência da ausência de repasse do governo federal compunham o quadro de tensão em São Bernardo do Campo que não deixaria de ser captado pelos representantes do Legislativo, sobretudo em véspera de ano eleitoral.

Conforme dito anteriormente, a coligação de Luiz Marinho, que o reelegeu em 2012, contava com um leque amplo de partidos, muitos deles caracterizados pelo seu perfil fisiológico. Diante das turbulências enfrentadas pelo prefeito e seu enfraquecimento político, rapidamente houve um realinhamento daqueles partidos, constituindo

o que ficou conhecido, à época, como G-9. Composto pelos vereadores Mauro Miaguti (DEM), Reginaldo Burguês (DEM), Raphael Demarchi (PSD), Fábio Landi (PSD), Gilberto França (PMDB), João Batista (PTB), Ramon Ramos (PDT) e Índio (PR), diziam-se independentes da base governista por não terem suas propostas acolhidas pela bancada do PT, embora não assumissem abertamente a ruptura com o prefeito, o que provocava a desconfiança da oposição.¹³ Discussões havidas entre alguns membros do G-9 e os prováveis candidatos à prefeitura de São Bernardo do Campo, porém, evidenciavam claramente o objetivo do bloco independente: distanciarem-se de um prefeito em declínio, sinalizando apoio a possíveis sucessores.¹⁴

A criação do G-9 produziu paralisia também no parlamento, que desde então deixou de aprovar qualquer projeto.¹⁵ Durante esse período, não foi à votação, por ausência de rubrica dos parlamentares independentes, um projeto encaminhado pelo Executivo que previa empréstimo de R\$ 20 milhões da Caixa Econômica Federal para recapeamento de ruas no Riacho Grande (DGABC, 2015n), contribuindo para intensificar os problemas de caixa do município. Várias gestões foram feitas pelo prefeito para dissuadir o bloco independente, inclusive com a substituição da liderança do governo na Câmara. Sem sucesso.

Distanciado do governo federal, pressionado pelas montadoras e pela dissidência em sua base parlamentar, a situação só poderia se agravar com o posicionamento que a imprensa regional viria assumir em 11 de maio de 2015. No dia em que o jornal completava 57 anos, o *Diário do Grande ABC*, em sua primeira página, publicava

13 “São governistas. Não adianta esse movimento para se descolar do PT. Isso é ficar em cima do muro. Uma atitude mais emblemática, seria o rompimento com a administração, coisa que não fizeram”, criticou Mauro Lima do PPS” (*Diário do Grande ABC*, 28 maio 2015).

14 “Nos últimos dias, diante das especulações, o G-9 passou a negociar acordos políticos com outros possíveis prefeituráveis...” (*Diário do Grande ABC*, 5 maio 2015). Vereadores divergem opiniões sobre candidaturas da oposição de Alex Manente e Orlando Morando (*Diário do Grande ABC*, 1o jun. 2015).

15 “As atividades da Câmara estavam paradas desde 15 de abril, quando grupo de parlamentares governistas instituíram o G-9, depois de desentendimentos com a bancada do PT” (*Diário do Grande ABC*, 29 maio 2015).

carta aberta ao público fazendo “*mea culpa*” por não ter, em outros momentos, lutado “como deveria”. Nos termos do jornal: “os leitores mais atentos provavelmente já notaram uma postura diferente nestes últimos tempos, com um tom mais aguerrido, colocando o dedo em feridas nunca antes colocadas e trazendo à luz do dia quem está e quem não está interessado em fazer o bem pela nossa região. Essa será nossa postura a partir de agora. E não retrocederemos um milímetro” (DGABC, 2015o).

Diferentemente da imprensa produzida a partir da cidade de São Paulo, o *Diário do Grande ABC*, durante todo o primeiro semestre de 2015, deu destaque, em suas manchetes, à luta acirrada entre o capital e o trabalho decorrente dos processos de desconcentração industrial em franco progresso na região. No entanto, naquele 11 de maio, passou a aceitar as pautas assumidas há tempos pelos jornais de São Paulo, em que a corrupção e a Operação Lava a Jato ocupavam o proscênio.

O prefeito Luiz Marinho só encontraria algum acolhimento no Consórcio Intermunicipal do ABC, que, naquele ano, ganharia maior visibilidade em função do aumento significativo de seu orçamento.

O Consórcio Intermunicipal do ABC, oficializado em 1990, integrando as sete cidades da região, foi transformado em órgão público em fevereiro de 2010, adequando-se à Lei da União n. 11.107/2005.¹⁶ Como tal, o Consórcio passaria a receber recursos dos governos federal e estadual, bem como de instituições internacionais, para dar vazão aos projetos celebrados em conjunto. Para o ano de 2015, o Consórcio administraria uma verba de R\$ 68,6 milhões, um aumento de 246,6% em relação ao ano anterior.¹⁷ Esse aumento foi resultado de uma série de gestões empreendidas por Luiz Marinho com o governo federal, durante a sua presidência nos anos de 2013

16 Cf. Consórcio Intermunicipal Grande ABC (Disponível em: <<http://consorcioabc.sp.gov.br/o-consorcio>>. Acesso em: 2 set. 2019).

17 Importante dizer que esse valor não se alterou, conforme é possível verificar em prestação de contas apresentada no site do Consórcio para o ano de 2015 (Disponível em: <<http://consorcioabc.sp.gov.br/o-consorcio>>. Acesso em: 2 set. 2019).

e 2014, com a intenção, segundo o *Diário do Grande ABC*, de “alavancar a governança regional” (DGABC, 2015p). E, embora a presidência em 2015 tenha sido assumida por Gabriel Maranhão, prefeito de Rio Grande da Serra pelo PSDB, não significava oposição a Luiz Marinho, que não só se manteve na vice-presidência, como se fortaleceu como liderança entre os demais prefeitos (DGABC, 2015q). O aumento do repasse das prefeituras para o Consórcio (ibid.) evidenciava o fortalecimento dessas relações e garantia ao prefeito de São Bernardo do Campo uma base política regional a partir da qual poderia confrontar tanto a política econômica do governo federal, como os agentes políticos locais.

Foi essa *situação* de tensão política, econômica e social presente em São Bernardo do Campo que levou o Executivo municipal a propor a OUC-SBC, cujo sentido, no entanto, só será perfeitamente aclarado quando compreendida a *figuração* formada pelos diferentes agentes sociais no *campo do poder*. A partir daí, será possível demonstrar que a OUC-SBC ultrapassa em muito a sua função de instrumento urbanístico, atuando como *capital político* – ainda nos termos de Bourdieu (1996) – por meio do qual a prefeitura de Luiz Marinho assumiu posição diante das disputas na região.

Figuração

Partimos da hipótese de que o processo de desconcentração industrial, intensificado mais recentemente no município de São Bernardo do Campo, define a figuração dos interesses em disputa e a escala em que os agentes sociais se posicionam no campo do poder (Lepetit, 2001).¹⁸

Detectado nos anos de 1970 nas cidades americanas, o processo de desconcentração industrial foi atribuído à globalização do capital, resultante do desenvolvimento tecnológico que permitia, às

18 “A variação na escala não é apanágio do pesquisador nem sobretudo o produto do processo de construção da pesquisa. É antes a parte que cabe aos atores” (Lepetit, 2001, p. 206).

plantas industriais, fugir em direção às cidades cujo custo do trabalho não fosse pressionado pelas lutas históricas dos trabalhadores (Hall, 2011, p. 407). Considerada o berço da industrialização brasileira desde meados dos anos de 1950, a mesma tendência começou a ser observada na região do Grande ABC, a partir de 1980 (Abrucio e Soares, 2001, pp. 151-152).

Configurada em torno das indústrias automobilísticas, a atividade industrial da região vem sustentando, há décadas, o desenvolvimento econômico do país, as conquistas trabalhistas promovidas pela forte sindicalização, e a reprodução cotidiana dos milhões de trabalhadores, moradores daquelas cidades. Com a migração das plantas industriais, fragilizam-se tanto a economia daqueles municípios, como o modo de vida que em torno delas se constituiu, sobretudo quando o território começa a ser invadido por estilos de vida importados pelos agentes da economia globalizada, cujo objetivo não é outro senão apropriar-se das várias camadas de infraestrutura urbana ali instaladas.

Por isso, ao analisar a figuração dos agentes sociais no campo do poder, é preciso ter em mente que não se trata apenas de um embate pelo e no interior do campo econômico – mais ou menos favorável à tendência de reconversão econômica – mas um posicionamento em relação às formas de vida por meio das quais deverá se organizar a vida cotidiana daqueles que têm sido os principais agentes na produção e reprodução do espaço urbano em disputa: os trabalhadores do Grande ABC.

O conflito propriamente relacionado ao processo de desconcentração industrial em andamento na cidade de São Bernardo do Campo é o que opõe os agentes do capital industrial ao trabalho metalúrgico sindicalizado. Entretanto, embora atinja diretamente os operários, não é a eles que a ação das montadoras objetiva, mas o Estado representado nos governos estadual e federal, pois são os que podem atender aos seus interesses de incentivo à produção, conforme foi possível demonstrar com o caso da GM de São Caetano do Sul. Porém, as possibilidades abertas com a globalização da economia

terminam também por interpelar a prefeitura, ainda que indiretamente, pois não sendo atendidas em seus propósitos, as montadoras podem decidir por migrar para territórios em que haja maior flexibilidade fiscal. Nesse caso, o município perde não só em arrecadação (IPTU), mas com o declínio da atividade econômica, como demonstrado anteriormente para São Bernardo do Campo (Gráfico 1), com forte reflexo no desemprego e na qualidade de vida da sua população, afetando em cascata os demais setores econômicos.¹⁹

No entanto, para compreender o sentido da Operação Urbana Consorciada proposta pelo Executivo municipal de São Bernardo do Campo, é preciso ir além do conflito restrito à escala do chão da fábrica, ainda que seja central e desencadeador dos demais. Pois com a fuga das indústrias para outros territórios, extensas áreas de alto valor fundiário são liberadas, desencadeando disputa em torno da apropriação da mais-valia urbana. Nesse sentido, a ação do capital produtivo, representada pelas montadoras, põe em movimento o capital especulativo, vinculado às propriedades ociosas, e o capital urbano (Marques, 2016, p. 20), atraído pelos estoques de terreno disponíveis.

Durante os anos de 2008 a 2013, São Bernardo do Campo viveu um *boom* imobiliário. Nesse período, foram lançadas mais de 24.000 unidades, consumindo um total de 632.000,00 m² do município. Quanto à área privativa, lançou-se mais de 1.700.000,00 m², num total R\$ 7, 9 bilhões, segundo dados do Valor Geral de Vendas (VGV) de agosto de 2014. Destes lançamentos, 92% foram lançamentos residenciais (Easb, 2016, p. 136).

Indícios apontam que o maior alvo desses empreendimentos eram compradores provenientes de São Paulo em busca de moradia de menor valor em relação aos praticados na capital. Segundo a Associação dos Construtores, Imobiliárias e Administradores do Grande ABC (Acigabc), ao comentar a redução em 34% dos estoques

19 O que explica o aumento da alíquota do ISS em 5%, conforme aprovado pela Câmara Municipal em final de 2014, como mencionado anteriormente.

de imóveis naquele ano de 2015, considerou que o ABC tinha a seu favor “além da capacidade de negócios, a vinda do monotrilho em 2018 e o fato de os apartamentos daqui custarem cerca de 30% menos do que na capital” (DGABC, 2015r; grifo nosso).

Outro indício: no período imediatamente posterior ao *boom* imobiliário, entre 2010 e 2015, a população da região aumentou em 272,4 mil moradores. São Bernardo do Campo teve uma alta de 12,55%, maior do que a totalidade dos municípios da região (11,57%) (DGABC, 2015s). É claro que esse aumento não se deveu exclusivamente à migração dos moradores de São Paulo, mas visita à campo evidenciou que a maior parte dos novos lançamentos se localizavam ao longo da Rodovia Anchieta e na fronteira ao norte de São Bernardo do Campo. Uma clara indicação de que os empreendimentos estavam antes voltados àqueles que trabalhavam em São Paulo e que buscavam obter vantagens do baixo custo relativo da cidade vizinha.

Na passagem de mãos do capital produtivo para o capital urbano, portanto, uma mudança de escala, pois se o capital industrial constituía os operários, moradores de São Bernardo do Campo, como o seu par opositor, o capital imobiliário mobilizava a classe média paulistana, totalmente desterritorializada na sua relação com o município, projetando-o a uma escala metropolitana numa posição de subordinação, evidenciada metaforicamente pelas costas que os novos empreendimentos lhe davam. O *habitus* de uma cidade operária começava a ser suplantado por um *habitus* de classe média, nem um pouco comprometido com a história de lutas vivida pelo município.

Mas se à prefeitura não cabia ação direta para manter as montadoras, podia, ao menos, agir no sentido de confrontar o capital urbano. A Operação Urbana Consorciada de São Bernardo do Campo foi o *capital* mobilizado por ela para fazer-lhe frente.

Lançar essa hipótese vai de encontro aos estudos correntes sobre operações urbanas consorciadas que apontam para a associação entre o setor público e o capital urbano no sentido do favorecimento deste último. Aqui, no entanto, gostaríamos de fazer valer a sugestão de

Patrick Le Galès (1995), para quem a compreensão sobre os regimes urbanos²⁰ deve levar em conta o *efeito de localidade*, sem o que a pesquisa empírica seria supérflua.

Ao comentar a dificuldade do setor da construção civil naquele ano de 2015, a diretora regional do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (SindusCon) dizia que muito da sua retração se devia à alteração “mais restritiva” do zoneamento promovida pelos planos diretores das cidades do Grande ABC. Nas suas palavras: “em 2010, quando tínhamos muitos lançamentos no Grande ABC, boa parte dos zoneamentos foram alterados de forma mais restritiva. Ou seja, os planos diretores das cidades passaram a liberar menos áreas para uso das construtoras” (DGABC, 2019b). O SindusCon não só atribuía ao Estado uma regulação maior sobre o capital urbano, como sugeria que a ação havia sido empreendida em resposta ao *boom* imobiliário havido anteriormente. Não parece, portanto, descabido considerar que a OUC-SBC tenha tido em si o mesmo objetivo do Plano Diretor, com o qual tem de estar necessariamente em consonância.

Mas, se por meio da OUC-SBC, o Executivo municipal confrontava os agentes do capital urbano, hipótese que confirmaremos mais adiante, a quem se alinhava? Se há muita informação publicada no *Diário do Grande ABC* sobre os conflitos dos trabalhadores na esfera da produção, pouco é dito sobre a reprodução de sua vida cotidiana, sem dúvida nenhuma impactada pelas dificuldades produzidas no mundo do trabalho. Uma única informação, no entanto, dá conta de que, na região do Grande ABC, 26,5% da população, de um total de 2,6 milhões de moradores, viviam em áreas irregulares, segundo dados levantados pelo próprio jornal. São Bernardo do Campo era a cidade que, em 2015, apresentava o maior número de assentamentos irregulares: “com 261 assentamentos, hoje são 86.820 núcleos habitacionais espalhados por todo o território. Se levada em consideração a média de quatro pessoas por família, conforme preconiza o IBGE,

20 Para um balanço do debate sobre regimes urbanos, ver Mossberger e Stoker (2001).

são 347.180 pessoas vivendo em áreas precárias” (DGABC, 2019c). Numa oposição quase exata em relação aos novos empreendimentos imobiliários, edificados ao norte do município, quase todos assentamentos precários estavam localizados ao sul, bem na divisa com a área de proteção ambiental, como foi também possível verificar na ida a campo. A conclusão parece óbvia: a não contenção do capital urbano que avançava a partir do Norte tenderia a produzir o deslocamento da população empobrecida em direção à área dos mananciais, protegida pelo Plano Diretor da cidade. Portanto, tratava-se de não só garantir a população no seu local de moradia, mas regularizar os assentamentos, para o que, aliás, já havia projeto, segundo a mesma informação prestada pelo *Diário*. O problema era a ausência de recursos, postos em xeque com o corte nos repasses federais.

Sem recursos e limitado à escala municipal, a prefeitura de São Bernardo do Campo posicionava-se assimetricamente no campo do poder em relação aos agentes do capital urbano. Tal assimetria só viria a ser suplantada por meio da convergência que o poder público lograria empreender entre os agentes sociais de onde retirava a sua legitimidade política: no nível local, os setores populares mobilizados por meio do Orçamento Participativo (OP), em vigência no município durante toda gestão de Luiz Marinho – aliás, parcamente noticiado no *Dário do Grande ABC*; e, no nível regional, o Consórcio Intermunicipal do ABC. No centro da articulação, a defesa do território de São Bernardo do Campo para produção de moradias populares.

Embora o *Diário do Grande ABC* tenha reduzido a conflitos pessoais o desentendimento entre Nilza de Oliveira (PT), secretária de Orçamento e Planejamento Participativo de São Bernardo do Campo, primeira dama do município, e Alfredo Buso, responsável pelo comando das secretarias de Obras e de Planejamento Urbano e Regional (DGABC, 2015t), tudo leva a crer que a disputa tenha se dado em torno da alocação de recursos tendo por pivô a construção de moradias populares. Não há informações detalhadas que permitam confirmar essa hipótese, mas o mero desacordo entre os dois

secretários parece indicar uma oposição entre as reivindicações feitas pelos setores populares e a agenda de investimentos previstas pelas secretarias de Obras e Planejamento Urbano.

Será, também, tendo por objetivo a produção de habitação de interesse social que, naquele ano de 2015, o Consórcio Intermunicipal do ABC assinaria um termo de cooperação técnico-científico com a Universidade Federal do ABC (UFABC) visando, segundo o Diário, “a produção de um diagnóstico regional sobre as condições habitacionais presentes em cada uma das sete cidades”. Em oficina técnica realizada em 29 de maio, no *campus* em Santo André, com a presença de representantes do Consórcio e da UFABC, foram discutidos os temas que deveriam constar do Diagnóstico Habitacional Regional: “área de proteção dos mananciais, crescimento populacional e dinâmica do mercado imobiliário”, nada mais, nada menos do que as questões que, naquele momento, tensionavam o território de São Bernardo do Campo.

Segundo a coordenadora do Diagnóstico Habitacional, Rosana Denaldi, professora e pesquisadora da UFABC, diante da ausência de recursos para suplantar o problema do déficit habitacional, o estudo pretendia, além da produção do diagnóstico, apontar quanto seria preciso captar e por meio de quais parcerias. Não aventava, no entanto, parcerias com setor privado, ao contrário. Segundo ela, o Consórcio Intermunicipal, em função da força gerada com a articulação entre os municípios, teria muito mais condições para negociar repasses com os governos federal e estadual. Nos seus termos: “mobilizados, os municípios tem muito mais chance de conseguir recursos, sejam federais, sejam estaduais. E o consórcio tem ação mais efetiva” (DGABC, 2015u).

Além desse diagnóstico habitacional, estava previsto no termo de cooperação a produção do Plano Diretor Regional, a ser entregue

no ano de 2016. Dentre os seus objetivos, a proposta de revisão dos planos diretores municipais das sete cidades, tendo por premissa o contexto metropolitano.²¹

A fragilidade imposta à prefeitura de São Bernardo do Campo pelo processo de desconcentração industrial, por meio do qual pressionavam-na o capital industrial e o capital urbano indiretamente associados, revertia-se em fortalecimento por meio da aliança estabelecida com o Consórcio Intermunicipal do ABC, tendo por mediação a produção de habitação de interesse social. Por meio desse alinhamento, o Executivo municipal posicionava-se claramente a favor dos setores populares, representados no OP, e projetava sua ação para a escala regional, para a qual o capital urbano havia alçado o jogo político.

Foi no interior, portanto, da figuração que posicionou em campos opostos o Sinduscon e Secovi (Acigabc), de um lado, e o Consórcio Intermunicipal do ABC e o Orçamento Participativo, de outro, que o Executivo municipal propôs a OUC-SBC. No corpo da lei, a evidência do posicionamento da prefeitura em relação à disputa e à apropriação do território de São Bernardo do Campo.

Diferentemente do que preconizavam as OUCs aprovadas até então, a OUC-SBC, numa ação inédita, destinava 25% dos recursos auferidos com a vendas de Cepacs à produção ou regularização de moradias populares, exigindo-se, além disso, que fossem construídas e mantidas no perímetro da operação urbana (Lei n. 6.403/15, art. 6º). Além disso, reforçava legislação já aprovada que demarcava as Zonas Especiais de Interesse Social (art. 8º).

De outro lado, definia o Coeficiente Básico de Aproveitamento, em toda a extensão da operação urbana, em 1,5, podendo superá-lo somente mediante pagamento de outorga onerosa. Assim mesmo, poucos setores podiam atingir o coeficiente máximo 8, uma parte

21 UFABC entrega relatório final do Plano Diretor Regional ao Consórcio. (Cf. Disponível em: <<http://consorcioabc.sp.gov.br/noticia/2799/ufabc-entrega-relatorio-final-do-plano-diretor-regional-ao-consorcio>>. Acesso em: 4 set. 2019).

considerável da área estando submetida ao coeficiente 2,5, exceção feita às áreas passíveis de adensamento ao longo da Linha 18-Bronze do monotrilho (coeficientes máximos 4 e 6).²²

Diante da expansão do capital urbano sobre o território do município de São Bernardo do Campo, a prefeitura, por meio da OUC-SBC, pretendia ao mesmo tempo regulá-lo, ao limitar em 1,5 o coeficiente básico no interior de todo o seu perímetro,²³ visando contê-lo, ou, na impossibilidade de fazê-lo, garantir ao menos pagamento em troca de potencial construtivo, de maneira a obter recursos para a produção de habitação de interesse social.

Mas o que comprova que a OUC-SBC se posicionava no polo oposto ao capital urbano é a maneira como a figuração identificada se projetou na representação parlamentar.

Por fim, a lei

A 18ª sessão ordinária da Câmara Municipal dos Vereadores de São Bernardo do Campo foi aberta naquele 3 de junho de 2015 ressoando as tensões políticas que vinham pressionando o Executivo Municipal desde o início do ano.

O funcionalismo público estava há 22 dias em greve e, desde o seu início, acampava na Câmara Municipal. No dia da votação da OUC-SBC, os primeiros pronunciamentos foram de seus representantes – um deles, líder do comando de greve – que se diziam decepcionados com o comportamento do prefeito Luiz Marinho que os havia ameaçado com o não pagamento dos dias parados. Solicitavam apoio dos vereadores e, mais do que isso, que intercedessem na negociação com o prefeito.

22 Considerando a totalidade da área destinada à OUC-SBC, de 21,84 km², a maior parcela está destinada ao coeficiente 4 (11,41 km²), sendo seguido do coeficiente 2,5 (5,1 km²), coeficiente 6 (3,12 km²) e, por fim, o coeficiente 8 (2,21 km²) (Easb, 2016, p. 5).

23 O perímetro da OUC-SBC ocupa 5% do território do município, uma extensão relativamente grande considerando que diz respeito a toda Macrozona Urbana Consolidada (MUC). As demais são a Macrozona de Proteção Ambiental e a Macrozona de Proteção e Recuperação de Manancial (MPRM). (Ver Plano Diretor de São Bernardo do Campo, Lei n. 6.184/11).

A oposição, representada pelos vereadores Pery Cartola e Oswaldo Camargo (PPS), ao fazerem, em seguida, uso da palavra, se posicionaram favoráveis à greve e reiteraram o que poderia ser uma traição de Marinho as suas origens. O vereador Pery Cartola, além de parabenizar os servidores e estimular a continuidade da greve, leu trechos do programa do PT para as eleições de 2012, destacando as propostas relacionadas ao funcionalismo municipal e que, até aquele momento, segundo ele, não haviam sido cumpridas.

Oswaldo Camargo, líder da bancada do PPS, lembrando sua origem como liderança grevista na Volkswagen, também criticou Luiz Marinho por ter dado as costas aos trabalhadores de São Bernardo. Mas, mais do que isso, criticava veementemente o programa participativo do Executivo municipal, que, para ele, não passava de uma farsa.²⁴ Terminados os pronunciamentos, deu-se continuidade à sessão com várias tentativas de obstrução lideradas pelos vereadores da oposição, que solicitaram mais de uma vez a sua suspensão, alegando motivos os mais diversos. No entanto, prevendo que isso pudesse ocorrer, dada sua recorrência desde que o G-9 foi constituído, o PL 11/2015 entrou em plenário como pauta obrigatória, o que impunha a sua apreciação, ou, do contrário, as votações na Câmara ficariam travadas.

Diante disso, as ações da oposição e mesmo do G-9 foram frustradas, levando à votação das emendas ao PL 11/2015 e, por fim, a sua aprovação.

Embora haja uma série de questões relevantes que poderiam ser analisadas tomando por referência cada uma das emendas,²⁵ vamos nos ater àquelas que dizem respeito ao que vimos demonstrando.

24 “Vai fazer essa PPA mentirosa dele, que leva meia dúzia para apoiar e aprovar essa PPA [Plano Plurianual Participativo], essa OP [Orçamento Participativo] dele. Na verdade, ele não faz nada que o povo aprova. Quero fazer um apelo à população de São Bernardo do Campo para que não compareça a essas OPs e a essas PPAs mentirosas do Prefeito” (Ata da Câmara, 3 jun. 2015. Disponível em: <<https://sp-sao-bernardo.legislativo.sistemalegislativo.com.br/documento/materia-legislativa-projeto-de-lei-11-2015-13>>. Acesso em 8 set. 2019).

25 Foram apresentadas emendas de autoria da Comissão de Constituição, Justiça e Redação; do vereador Pery Cartola (PPS) e do próprio Executivo municipal, autor do PL 11/2015.

Antes de dar início à votação das emendas, o vereador Pery Cartola (PPS) solicitou à presidência da mesa que fossem anexados ao projeto os pareceres desfavoráveis ao PL 11/2015 apresentados pelo Secovi e pela Associação Comercial de São Bernardo do Campo, o que foi indeferido, considerando que o projeto já havia tramitado e não cabia mais inserção de qualquer documento ao texto original. De qualquer forma, Pery Cartola marcava presença como representante do capital urbano que, conforme noticiou, se opunha à OUC-SBC.²⁶ Representação que ficaria tanto mais evidente quando da apresentação de emenda de sua própria autoria.²⁷

Além de modificações pontuais em artigos que tratavam do padrão construtivo, Pery Cartola sugeria alterações em relação à emissão dos Cepacs. Segundo o PL 11/2015, o Executivo municipal ficava autorizado a emitir “5.608.000 (cinco milhões seiscentos e oito mil) Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac), para a outorga onerosa de potencial adicional de construção, que serão convertidos de acordo com a tabela de equivalência prevista no art. 40 desta Lei” (art. 24). Ainda segundo o §2º desse mesmo artigo, “o valor mínimo estabelecido para cada Cepac é de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), podendo ser reajustado pelo Poder Executivo, mediante consulta prévia à Secretaria de Planejamento Urbano e Ação Regional (SPU) e ao Grupo de Gestão previsto no Capítulo IV desta Lei” (PL 11/2015, art. 24, §1º). A emenda de Pery Cartola sugeria a duplicação exata da quantidade de Cepacs emitidos (para 11.216,00 milhões), reduzindo o seu valor unitário para R\$ 200,00, em evidente favorecimento dos interesses do mercado imobiliário.

Mas é em sua sugestão de emenda supressiva, referente ao art. 5º do projeto de lei, que fica mais explícito seu posicionamento como representante do capital urbano.

26 Infelizmente, não tivemos, até o momento, acesso a esses pareceres, pois por não terem sido anexados ao processo, não ficaram arquivados na Câmara dos Vereadores.

27 Trata-se da Emenda n. 1.539/2015, protocolada a 13 de maio de 2015 (Disponível em: <<https://sp-sao-bernardo.legislativo.sistemalegislativo.com.br/documento/materia-legislativa-projeto-de-lei-11-2015-13>>. Acesso em: 8 set. 2019).

Embora Oswaldo Camargo tenha feito críticas ao processo participativo conduzido pelo Executivo municipal e o próprio parecer da Comissão de Justiça tenha questionado a existência da participação da sociedade civil na discussão do projeto, várias reuniões, entretanto, foram realizadas com diferentes segmentos da sociedade para discussão e elaboração de sugestões ao PL 11/2015, documentadas em atas e listas de presença, num relatório que totaliza 276 páginas.²⁸ O interessante, é que de todas as reuniões realizadas, a que contou com menor número de participantes foi a que reunia os empresários do setor imobiliário (apenas dois representantes compareceram). Ao contrário, os que mais se mobilizaram foram os representantes dos movimentos sociais, associações de moradores e sindicatos, com 21 presentes.

Prevendo o desacordo do setor imobiliário é que o Executivo municipal pode ter introduzido o art. 5º, segundo o qual “os lotes que não aderirem à OUC deverão seguir os parâmetros urbanísticos e demais disposições do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo vigentes no Município, não lhes sendo permitido acrescer área computável além do coeficiente básico de 1,5 (um e meio)”. A emenda de Pery Cartola pretendia exatamente eliminar a restrição do coeficiente básico de 1,5 para aqueles que, por desacordo aos seus interesses, não aderissem à OUC-SBC, criando uma brecha para fugir à nova regulação.

A emenda, no entanto, foi rejeitada. Os votos contrários vieram da bancada do PT e do G-9, totalizando 18 votos. A bancada da oposição, da qual Pery Cartola fazia parte, nem por isso lhe

28 Segundo o relatório, foram realizadas reuniões nos dias 10 e 11 para apresentação do projeto e nos dias 24 e 26 de fevereiro para a discussão das sugestões. No dia 10, às 14h, a prefeitura e seus representantes se reuniram com empresários do comércio, indústria e transporte; às 16h, com ambientalistas; no dia 11, às 10h30, com a universidade e representantes profissionais; às 14h30, com empresários do setor imobiliário; e às 17h30, com movimentos populares, sindicatos e associações de moradores. As reuniões de retorno não aconteceram, porque ficou acordado nas reuniões de apresentação que as sugestões seriam encaminhadas por correio eletrônico. Foram feitas reuniões complementares no mês de março (Cf. Relatório Participativo de Elaboração do Projeto de Lei, 24 mar. 2015 – obtido por meio Lei de Acesso à Informação).

concedeu votos favoráveis, optando por abster-se, posição assumida pelo próprio autor da emenda. Segundo os vereadores, a abstenção foi o compromisso assumido de não decidirem sobre qualquer matéria apresentada pelo Executivo municipal enquanto permanecesse o impasse em torno da negociação com o funcionalismo público.

A explicação manifesta, no entanto, obscurece a figuração que se produziu no interior do Legislativo assim que Pery Cartola se fez porta-voz do Secovi, pois, ao evidenciar seu posicionamento contrário, deixava explícito que o PL 11/2015 não se alinhava ao capital urbano. E, por paradoxal que possa parecer, foi a situação própria àquela sessão legislativa que terminou por levá-los à abstenção.

Se o capital urbano se opunha a OUC-SBC, há forte indício, portanto, de que a regulação proposta pelo Executivo municipal de fato protegia o território do município para seus munícipes, como temos demonstrado, sobretudo evitando a expulsão dos moradores de baixa renda para regiões de proteção ambiental. E se é assim, votar favorável à emenda de Pery Cartola seria necessariamente votar contra os trabalhadores de São Bernardo do Campo, de quem a oposição havia, logo no início da sessão, se colocado como a sua mais legítima representante. Foi exatamente porque assumiram compromisso com os servidores municipais, que a tudo assistiam no plenário da Câmara, que a emenda terminou por ser rejeitada e o projeto PL 11/2015 aprovado.

E se, além disso, o capital urbano rejeitado era aquele oriundo de São Paulo, reforçava-se, com isso, a identidade regional, não sendo, por isso, demais dizer que, às vésperas de ano eleitoral, o que estava em jogo no plenário da Câmara era o quanto os partidos ali presentes podiam ser identificados como os legítimos portadores do capital simbólico de uma cidade operária, posta em xeque pelo processo de desconcentração industrial que não só deixava grandes porções de terra do município à mercê da expropriação estrangeira, como milhares de trabalhadores desempregados.

A forte identidade regional – o *habitus* da cidade operária – pode ter sido a variável que os tenha colocado do mesmo lado de Luiz Marinho, ainda que todas as situações por vir apontassem para disputas acirradas no campo do poder.

Luiz Marinho viu seu PL 11/2015 aprovado, mas não conseguiu fazer seu sucessor na prefeitura, nem tampouco o PT conseguiu repetir na Câmara o feito de 2012. Se algum saldo positivo houve para o proponente da OUC-SBC foi ter conseguido voltar à presidência do Consórcio Intermunicipal do ABC em 2016, o que lhe deu a projeção regional necessária para disputar a eleição a governador de Estado, na eleição de 2018.

Em São Bernardo do Campo, Luiz Marinho (PT) ficou em segundo lugar na disputa para o governo do Estado, perdendo para João Dória (PSDB) por apenas 2,53 pontos percentuais. Detalhe: a sua maior votação ocorreu exatamente nos distritos ao sul do município, enquanto o candidato do PSDB levava os votos dos moradores ao norte.²⁹

Considerações finais ou algumas reflexões

O estudo do processo que desembocou na aprovação da Operação Urbana Consorciada de São Bernardo do Campo pode nos ensinar sobre alguns aspectos próprios aos regimes urbanos em solo brasileiro.

Não há como desconsiderar a condição que os municípios ocupam em nosso sistema federativo, extremamente dependentes dos repasses federais. O ajuste fiscal imposto ao governo federal, em 2015, foi o que produziu em cascata a crise fiscal de São Bernardo do Campo, obrigando-o a buscar outras fontes de financiamento. Considerando que é exclusivamente no âmbito do desenvolvimento urbano que os municípios tem alguma autonomia para desenhar

29 Cf. Mapa eleitoral para governador do Estado de São Paulo, eleições 2018 (Disponível em: <<http://especiais.g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2018/apuracao-zona-eleitoral-governador/sao-bernardo-do-campo/1-turno/>>. Acesso em: ???).

políticas (Arretche, 2012), o capital urbano emerge quase sempre como o parceiro mais evidente. As operações urbanas consorciadas acabam, portanto, sendo o instrumento urbanístico mais adequado para reverter ao município a mais-valia urbana que o próprio investimento público produz.

Mas a excepcionalidade identificada na OUC-SBC faz com que nos atenhamos para uma escala do sistema federativo que tem sido negligenciada e que, no caso do Grande ABC, em função do impulso dado pela lei da União, aprovada em 2005, criou as condições necessárias para constituir o Consórcio Intermunicipal do ABC a plataforma a partir da qual as forças de interesse público pudessem se articular.

A hipótese que procuramos defender é que, não fosse a articulação regional, a OUC-SBC não teria a forma que assumiu, nem o capital urbano se sentiria afrontado, pois, considerando a escala na qual atua, quase sempre metropolitana, os territórios dos municípios isolados tendem frequentemente a ficar reféns da sua expansão, subordinando-os à centralidade de onde se origina, no caso, a cidade de São Paulo.

Além disso, a força regional conseguiu produzir um efeito diverso por meio da OUC-SBC: mais do que estimular o mercado imobiliário, agiu no sentido da sua regulação, não porque não desejasse o desenvolvimento da cidade, mas exatamente porque o desejava. Só que, neste caso, não por meio da subjugação da cidade aos serviços precários da economia terciária, mas ao contrário, por meio da garantia do território à produção – às indústrias – e para aqueles que nela produzem – os trabalhadores.

Numa última tentativa de garantir uma pálida e residual defesa da vida industriosa, a OUC-SBC, se de fato efetivada nos termos a que se propunha, garantiria por 15 anos o solo de São Bernardo do Campo para São Bernardo do Campo, conforme propugnava o art. 1º, § 1º da lei que a instituiu.

Referências

Livros

- ABRUCIO, Fernando e SOARES, Márcia Miranda (2001). *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer. (Série Pesquisas n. 24).
- ARRETCHE, Marta (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz.
- BOURDIEU, Pierre (1996). *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas, Papirus.
- _____. (2004). *Coisas ditas*. São Paulo, Brasiliense.
- CARVALHO, Mônica de et al. (2018). Desindustrialização na cidade de São Paulo: consequências para o mercado de trabalho da Zona Leste da cidade. In: OLIVEIRA, Ana Claudia de; JUNQUEIRA, Maria Aparecida e WANDERLEY, Mariangela Belfiore (orgs.). *Constelações urbanas: territorialidades, fluxos, manifestações estético-políticas*. 1 ed. São Paulo, Educ, pp. 83-129.
- ELIAS, Norbert (2005). *Introdução à sociologia*. Lisboa, Edições 70.
- GOFFMAN, Erving (1985). *A representação do eu na vida cotidiana*. Petrópolis, Vozes.
- _____. (2012). *Os quadros da experiência social: uma perspectiva de análise*. Petrópolis, Vozes.
- HALL, P. (2011) A cidade do empreendimento. In: _____. *Cidades do amanhã*. São Paulo, Perspectiva.
- LE GALÈS, Patrick (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue Française de Science Politique*, année 45, n, 1, pp. 57-95.
- LEPETIT, Bernard (2001). Arquitetura, Geografia, História: usos da escala. In: SALGUEIRO, Heliana Angotti (org.). *Por uma nova história urbana*. São Paulo, Edusp.
- MALERONKA, C. e HOBBS, J. A. (2017). Operações urbanas: o que podemos aprender com a experiência de São Paulo? Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Disponível em <<https://publications.iadb.org/pt/node/16265>>. Acesso em: 8 set 2019.
- MARQUES, E. (2016). De volta aos capitais para melhor entender a política urbana. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 35, n. 2, pp. 15-23, jul.

MOSSBERGER, Karen e STOKER, Gerry (2001). The evolution of regime theory. *Urban Affairs Review*, v. 36, n. 6, pp. 810-835.

SMITH, Neil (2000) Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e produção da escala geográfica. In: ARANTES, Antônio (org.). *O espaço da diferença*. Campinas, Papirus.

THOMPSON, Edward Palmer (1987). *A formação da classe operária inglesa. A árvore da liberdade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. v. 1.

Legislação

Projeto de Lei n. 11/2015 (Operação Urbana Consorciada – São Bernardo do Campo).

Lei n. 6.403 de 22 de junho de 2015 (Operação Urbana Consorciada – São Bernardo do Campo).

Lei n. 6.184/2011 (Plano Diretor de São Bernardo do Campo).

Estudo ambiental de São Bernardo do Campo (Easb), fev. 2016.

Relatório participativo de elaboração do projeto de lei, mar. 2015.

Sites

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SÃO BERNARDO DO CAMPO. Disponível em: <<https://sp-sao-bernardo.legislativo.sistemalegislativo.com.br/documento/materia-legislativa-projeto-de-lei-11-2015-13>>. Acesso em: 8 set 2019.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO ABC: Disponível em: <<https://consorcioabc.sp.gov.br>>. Acesso em: 8 set 2019.

IBGE CIDADES. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 8 set 2019.

Periódicos

Diário do Grande ABC – de 1º jan. 2015 a 12 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.dgabc.com.br/>>.

Marinho critica política econômica adotada por Dilma e evidencia racha. *Diário do Grande ABC*, 24 jan. 2015a.

São Bernardo tem 13 obras no papel. *Diário do Grande ABC*, 26 abr. 2015b.

Marinho perde titular de finanças. *Diário do Grande ABC*, 6 jan. 2015c.

- Professores reclamam de atraso em S. Bernardo. *Diário do Grande ABC*, 7 jan. 2015d.
- Sindserv de S. Bernardo cogita ação judicial por atraso. *Diário do Grande ABC*, 8 jan. 2015e.
- Servidores pressionam sindicato por greve. *Diário do Grande ABC*, 26 abr. 2015f.
- Sem proposta, servidores decretam greve em S. Bernardo. *Diário do Grande ABC*, 8 maio 2015g.
- Ao Sindserv, prefeitura alega perda de R\$ 300 milhões com receita para justificar proposta parcelada. *Diário do Grande ABC*, 26 maio 2015h.
- Número de indústrias na região cai 33% entre 2010 e 2013. *Diário do Grande ABC*, 25 maio 2015i.
- São Bernardo registra a maior quantidade de demissões na região. *Diário do Grande ABC*, 23 maio 2015j.
- Indústria faz maior demissão da história. *Diário do Grande ABC*, 24 jan. 2015k.
- Emprego na construção cai pelo 5º mês seguido. *Diário do Grande ABC*, 2 jun. 2015l.
- Trabalhadores devem paralisar obras em S. Bernardo e Diadema". *Diário do Grande ABC*, 28 maio 2015m.
- Marinho escala Tarcísio para desconstruir G-9. *Diário do Grande ABC*, 5 maio 2015n.
- Carta do Grande ABC. *Diário do Grande ABC*, 11 maio 2015o.
- Maranhão vai gerir quase duas Rio Grande da Serra. *Diário do Grande ABC*, 26 jan. 2015p.
- Empossado, Maranhão admite que Marinho irá mandar no Consórcio. *Diário do Grande ABC*, 13 jan. 2015q.
- Estoque de imóveis do Grande ABC cai 34%. *Diário do Grande ABC*, 4 mar. 2015r.
- Número de moradores da região tem alta de 11,57% em 5 anos. *Diário do Grande ABC*, 21 maio 2015s.
- Buso discute com primeira dama e pede demissão a Marinho. *Diário do Grande ABC*, 17 jan. 2015t.
- Região terá plano habitacional. *Diário do Grande ABC*, 30 maio 2015u.
- Crise e corrupção põem em xeque R\$ 4,8 bilhões. *Diário do Grande ABC*, 8 abr. 2019a.
- Emprego na construção civil cai pelo 4º mês seguido. *Diário do Grande ABC*, 2 jun. 2019b.
- Na região, 26,5% dos habitantes vivem em áreas irregulares. *Diário do Grande ABC*, 18 fev. 2019c.

VULNERABILIDADES A PERDAS HABITACIONAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Anderson Kazuo Nakano

Introdução

Atualmente, há uma percepção inegável em várias cidades brasileiras em relação à persistência e possível disseminação de conflitos fundiários que surgem em razão de disputas pela apropriação de terras e localizações urbanas que resultam em perdas habitacionais ocasionadas por remoções, despejos, expulsões, desapropriações, reintegrações de posse, dentre outras formas de despossessão habitacional vivida pelas populações de baixa renda. Em tais casos, ao perderem seus locais de moradia, essas populações perdem um recurso vital que é absolutamente necessário para eliminar ou reduzir a vulnerabilidade ante aos choques, riscos, perigos e ameaças que surgem em situações de crise.

Desse modo, a habitação adequada, com boas condições de habitabilidade e bem localizada na cidade, coloca-se dentre os recursos mais importantes que pode ser mobilizado pelos moradores na luta por proteção contra adversidades e no enfrentamento aos riscos originários de crises produzidas por macros e micros processos locais e extralocais.

Por exemplo, diante dos choques produzidos pelo desemprego e pobreza que acarretam uma série de efeitos que prejudicam

as condições de vida dos moradores, a habitação serve tanto como abrigo como recurso que pode ser utilizado econômica e produtivamente na realização de atividades que podem ajudar os moradores a gerar algum tipo de renda necessária à sua sobrevivência.

Nesse sentido, a habitação pode servir como um “colchão” de proteção social e contribuir para eliminar ou reduzir a vulnerabilidade dos moradores diante de eventuais choques e riscos advindos de mudanças no contexto urbano que podem vir a impor dificuldades prejudiciais às condições de vida e à sobrevivência cotidiana.

Portanto, a vulnerabilidade aos riscos de perdas habitacionais é das mais sérias dentre as vulnerabilidades e pode ser vista como indicação da existência de várias outras vulnerabilidades originárias das insuficiências de recursos necessários ao enfrentamento de choques, riscos, perigos e ameaças que podem emergir de crises políticas, econômicas, sociais, ambientais, dentre outras.

Este texto tem como objetivo apresentar os resultados parciais de uma proxy¹ com a estimativa geral da população vulnerável a perdas habitacionais residente na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Essa estimativa foi calculada a partir dos microdados da amostra do Censo Demográfico IBGE de 2010.² Para este texto, considera-se que os resultados numéricos finais são menos importantes do que os conceitos e as premissas adotadas como critérios de seleção daqueles microdados. Por isso enfatiza-se o raciocínio realizado em torno de tais conceitos e premissas, a começar

1 O projeto de pesquisa que deu origem a esta proxy foi realizado no âmbito do programa de pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. O projeto teve a supervisão da Profa. Dra. Raquel Rolnik e foi realizado no período entre maio de 2017 e maio de 2019.

2 O Censo Demográfico produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010 possui dados obtidos a partir do Questionário Básico e do Questionário da Amostra. O primeiro é simplificado e o segundo é mais amplo, pois contém as perguntas do primeiro e outras relativas à educação, religião, deficiência, migração, fecundidade, trabalho e rendimento, entre outros temas. Segundo o IBGE, “todas as perguntas do Questionário Básico também estão contidas no Questionário da Amostra, de forma que essas perguntas comuns foram aplicadas a todos os domicílios e pessoas moradoras (residentes) no país. Já os quesitos específicos do Questionário da Amostra foram aplicados apenas nos domicílios selecionados para amostra e seus respectivos moradores” (IBGE, 2016, p. 279).

Na construção da proxy com a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais utilizou-se os microdados levantados com a aplicação do Questionário da Amostra naqueles domicílios selecionados.

pelo conceito de vulnerabilidade formulado por Rubem Katzman e Fernando Filgueiras a partir de trabalhos elaborados por Caroline Moser (1997) sobre os moradores de baixa renda que habitam o bairro Cisne Dos em Guayaquil, Equador. Essa autora define a vulnerabilidade enquanto insegurança no bem-estar individual, domiciliar e comunitário produzida por choques gerados pelas mudanças ecológicas, econômicas, sociais ou políticas. De acordo com aquela a autora, o conceito de vulnerabilidade corresponde à

insegurança do bem-estar de indivíduos, moradores e comunidades em um ambiente de mudança. As mudanças ambientais que ameaçam o bem-estar podem ser ecológicas, econômicas, sociais, ou políticas, e podem adquirir a forma de um choque súbito, tendências de longo prazo, ou ciclos sazonais. Essas mudanças vem frequentemente com aumento de riscos e incertezas e declínio no autorrespeito.³ (Moser, 1997, p. 2; tradução nossa)

O enfrentamento da insegurança no bem-estar de indivíduos, moradores e comunidades, mencionada na citação anterior, depende dos recursos que essas pessoas e grupos de pessoas possuem e possam mobilizar em situações de crise. Nesse sentido, Moser (1997) ressalta que a definição de vulnerabilidade deve incluir a capacidade de mobilização desses recursos (denominados por ela como ativos – *assets*) tanto para enfrentar os choques provocados por eventuais crises quanto para aproveitar as oportunidades nos processos de resistência e recuperação perante os efeitos negativos das mudanças contextuais.

De acordo com Moser (1997), a vulnerabilidade é determinada pela maior ou menor capacidade de mobilização daqueles recursos. Portanto, sua análise

3 “[...] insecurity of the well-being of individuals, households, or communities in the face of a changing environment. Environmental changes threatening welfare can be ecological, economic, social, or political, and they can take the form of sudden shocks, long-term trends, or seasonal cycles. With these changes often come increasing risk and uncertainty and declining self-respect”.

envolve a identificação não somente da ameaça, mas também da “resiliência” no aproveitamento de oportunidades e na resistência e recuperação diante dos efeitos negativos do ambiente de mudanças. Os meios de resistência são os ativos que indivíduos, moradores ou comunidades podem mobilizar diante de dificuldades. Portanto, vulnerabilidade é estreitamente relacionada com a propriedade de ativos. Quanto mais ativos as pessoas possuem, menos vulneráveis elas são. E quanto maior a erosão nos seus ativos, maior sua insegurança.⁴ (Ibid.; tradução nossa)

Deixando de lado a conotação econômica e financeira do termo “ativo” (*asset*) utilizado pela autora, vale chamar a atenção para o caráter relacional da vulnerabilidade. Esta pode ou não existir a depender da capacidade de mobilização dos meios de resistência e recuperação por parte daqueles que são expostos aos choques, riscos, perigos e ameaças que podem surgir com as mudanças sociais, políticas, econômicas e ambientais que porventura venham a ocorrer nos contextos que envolvem seus territórios existenciais.

Aquela afirmação é válida também em relação à vulnerabilidade a perdas habitacionais. Estas podem ou não existir, a depender dos recursos mobilizáveis pelos moradores, inclusive políticos, perante os riscos e ameaças de perderem suas habitações. Para a população de baixa renda, tais recursos são difíceis de adquirir e assegurar devido às várias dificuldades existentes em suas condições de vida. Muitas dessas dificuldades surgem com a insegurança na posse das moradias habitadas por grande parte daquela população vulnerável.

Sem se distanciarem do raciocínio de Caroline Moser (1997) apresentado anteriormente, Rubem Katzman e Fernando Filgueira (2006) consideram diferentemente o caráter relacional da noção de vulnerabilidade abordando-o não a partir do enfrentamento das

4 “[...] involves identifying not only the threat, but also the ‘resilience’ in exploiting opportunities and in resisting or recovering from the negatives effects of the changing environment. The means of resistance are the assets that individuals, households, or communities can mobilize in the face of hardship. Thus vulnerability is closely linked to asset ownership. The more assets people have, the less vulnerable they are. And the greater the erosion of their assets, the greater their insecurity”.

dificuldades oriundas de choques e riscos, mas, sim, a partir do aproveitamento das oportunidades existentes nos contextos e locais de moradia. A despeito dessa diferença de foco, Katzman e Filgueira (2006) também consideram a importância dos recursos (ativos) individuais, domiciliares e comunitários nos usos e aproveitamentos da “estrutura de oportunidades” cujo acesso determina a existência de maior ou menor vulnerabilidade.

Nesse sentido, esses autores chamam a vulnerabilidade “ante à pobreza e à exclusão social às situações que surgem quando as configurações de recursos que controlam e podem movimentar os domicílios não são suficientes para aproveitar as estruturas de oportunidade de acesso ao bem-estar” (Katzman e Filgueira, 2006, p. 71). Estes autores definem as “estruturas de oportunidades”

em termos de oportunidades de acesso a bens, serviços ou atividades que incidem sobre o bem-estar dos domicílios, seja porque os fazem usar seus próprios recursos mais facilmente seja porque lhes possibilitam outros, úteis para que integrem a sociedade por meio dos canais existentes. (Ibid., p. 72)

Contudo, fazem um alerta ao afirmarem que

Os indivíduos podem utilizar ou não essas oportunidades, dadas suas preferências e capacidades, mas não as podem modificar individualmente (embora possam se organizar para modificá-las, como quando os vizinhos demandam coletivamente a instalação de escolas ou policlínicas em um bairro). (Ibid.)

Dentre os recursos mobilizáveis no enfrentamento à vulnerabilidade perante os riscos e as ameaças, Katzman e Filgueiras (2006) destacam que “a capacidade de geração de rendimentos é o recurso mais importante para o bem-estar dos domicílios”. Isso porque, para eles, “os ativos mais valorizados pelas pessoas são aqueles que tornam possível o acesso a empregos de boa qualidade” (ibid., pp. 72-73).

Em relação à “estrutura de oportunidades” cujo acesso depende dos recursos individuais, domiciliares e comunitários, Katzman e

Filgueiras (2006) afirmam que suas funções “podem ser classificadas em dois grandes grupos: as que provêm novos ativos ou regeneram aqueles esgotados e as que facilitam um uso mais eficiente dos recursos já disponíveis nos domicílios” (p. 73). Para eles, “As estruturas de oportunidades mais importantes para o acesso aos ativos são as que surgem do funcionamento do Estado, do mercado e da comunidade” (ibid.). Complementam essa afirmação esclarecendo que “Cada uma destas ordens institucionais oferece oportunidades de acesso aos recursos, às facilidades e à proteção que, em cada lugar ou momento histórico, são consideradas necessárias para que se participe ativamente da vida em sociedade” (p. 73-74).

Do ponto de vista do mercado, o aspecto da “estrutura de oportunidades” destacado por aqueles autores é, basicamente, o mercado de trabalho. Este é apresentado a partir do ponto de vista do trabalhador como a “esfera principal para a geração, apropriação e utilização de ativos” (p. 74). Principalmente aqueles relacionados com “o emprego, o rendimento, o consumo e a poupança” (ibid.).

O Estado é visto como a principal fonte na provisão de recursos e de acesso a recursos que constituem a “estrutura de oportunidades” cujo acesso e aproveitamento ajuda no enfrentamento e na redução das vulnerabilidades individuais, domiciliares e comunitárias. Para Katzman e Filgueiras (2006), as “estruturas de oportunidades” produzida pelo Estado “continuam sendo as fontes mais significativas para a acumulação de ativos nos estratos populares urbanos” (p. 75).

Nessa perspectiva, o Estado coloca-se, além de importante empregador, “oferecendo postos de trabalho estáveis e com plena cobertura de benefícios” (p. 75), como provedor de recursos que garante acessos a outros recursos. Os recursos providos pelo Estado condicionam o acesso a “bens, serviços ou atividades que incidem sobre o bem-estar dos domicílios”. Em muitos casos, grande parte desses “bens, serviços e atividades” também são providos pelo Estado que, nesse sentido, é classificado pelos autores

Como “*provedor direto* de ativos físicos e em recursos humanos, mediante alocação de subsistência, da provisão da educação e da saúde pública. Como *provedor indireto*, facilitando o acesso a ativos por meio de crédito para microempresas ou para subsistência, ou possibilitando o uso mais eficiente dos recursos dos domicílios, a exemplo das creches. Finalmente, o Estado é importante *regulador* de outras fontes de ativos, como é o caso do controle sobre o funcionamento do mercado em todas as suas formas, controle sobre as relações capital-trabalho, ao fixar contribuições à seguridade social, sobre o estabelecimento de limites para a negociação salarial, ou sobre a definição de direitos trabalhistas; mas também sobre os usos possíveis do solo urbano e dos espaços públicos e do funcionamento das instituições da sociedade civil. (p. 75; grifos dos autores)

Do ponto de vista da comunidade e da sociedade civil, Katzman e Filgueiras (2006) destacam “três tipos de estrutura de oportunidades que funcionam como fontes importantes de ativos: as redes políticas, as famílias e as redes extrafamiliares na comunidade” (p. 76). Em relação às “redes políticas”, destacam o “clientelismo político” como “fonte importante de capital social para os estratos populares urbanos” (p. 76). Em relação às “famílias e redes extrafamiliares” apoiam-se em Coleman (1990) para destacar suas “funções fundamentais como fontes de proteção e segurança perante riscos e contingências” (p. 76). A “comunidade” é vista como

fonte de capital social sob várias formas. Uma delas é a *eficiência das normas* que regulam o comportamento no entorno social imediato dos domicílios. Esta eficiência está diretamente vinculada ao nível de confiança nas relações entre vizinhos, nível que, além de ser um indicador de bem-estar em si mesmo, está positivamente associado à realização de empreendimentos coletivos. (p. 78; grifo dos autores)

O “capital social” é mencionado pelos autores como “um dos recursos fundamentais na configuração dos ativos das pessoas e dos

domicílios e, também, como atributo das estruturas de oportunidades, na medida em que estas operem como fontes desses ativos” (p. 86).

Em suma, podemos dizer que as habitações, bem como suas localizações na estrutura intraurbana, são recursos fundamentais para o fortalecimento das capacidades de resistência, resiliência e recuperação ante aos choques e riscos produzidos pelas crises oriundas de mudanças contextuais, conforme proposição de Caroline Moser (1997). São recursos fundamentais também para o acesso à “estrutura de oportunidades”, conforme formulação de Rubem Katzman e Fernando Filgueira (2006), a qual, por conseguinte, propicia o acesso a outros recursos que podem ser mobilizados no enfrentamento, eliminação ou redução da vulnerabilidade ante aos choques e riscos produzidos pelas contingências e vicissitudes da vida social, política e econômica e pelos ciclos ambientais.

Pressupostos sociodemográficos e habitacionais relativos à vulnerabilidade a perdas habitacionais

Em que medida as definições a respeito das noções de vulnerabilidade apresentadas anteriormente auxiliam na construção da proxy com a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais? Como os microdados da amostra do Censo Demográfico do IBGE de 2010 podem ser utilizados na construção das variáveis que devem compor aquela proxy?

Por serem frutos de levantamentos realizados em pesquisa domiciliar amostral, aqueles microdados caracterizam os moradores dos domicílios pesquisados a partir do seu perfil sociodemográfico, migratório e habitacional. Assim, pode-se utilizar esses microdados para traçar os perfis sociodemográficos e habitacionais daqueles moradores que supostamente estejam vulneráveis a perdas habitacionais. Para isso é necessário estabelecer alguns pressupostos sobre quais perfis sociodemográficos e habitacionais que supostamente indicam a inexistência ou insuficiência de recursos mobilizáveis no

enfrentamento de supostas ocorrências, choques, riscos, perigos e ameaças que levam a perdas habitacionais. Tais pressupostos pretendem indicar quais microdados relativos àqueles perfis que podem ser utilizados na estimativa da população vulnerável a essas perdas habitacionais residente na RMSP.

O estabelecimento desses pressupostos foi o ponto de partida do raciocínio a respeito das possíveis características da população vulnerável a perdas habitacionais residente na RMSP. Cada pressuposto norteou a avaliação de um conjunto de características sociodemográficas e habitacionais levantadas pelos microdados do IBGE. Cada avaliação serviu para verificar até que ponto estes microdados poderiam ser utilizados para indicar, de modo aproximado, as características da população vulnerável a perdas habitacionais e, desse modo, compor a proxy.

Portanto, o raciocínio sobre as características básicas dessa população e a seleção dos microdados ocorreram simultaneamente, em um processo de condicionamento mútuo. Assim, as definições dos microdados determinaram a definição da população vulnerável a perdas habitacionais cujas variáveis utilizadas na construção da proxy se conformaram às definições dos microdados.

Enfim, na avaliação dos microdados a partir das definições sobre a vulnerabilidade formuladas por Caroline Moser (1997) e Rubem Katzman e Fernando Filgueira (2006), pressupôs-se que as pessoas que se enquadravam em determinados perfis sociodemográficos e habitacionais eram vulneráveis a perdas habitacionais por não possuírem os recursos necessários para se protegerem contra essas ocorrências. Como indicadores dessa falta de recursos selecionou-se e combinou-se microdados que indicam:

- insuficiência de renda familiar que assegure acesso habitacional;
- espécies e tipos domiciliares vulneráveis;
- condições supostamente vulneráveis de ocupação de domicílio particulares permanentes que diferem da propriedade quitada do imóvel habitacional;⁵

5 Certamente, esse pressuposto é discutível e controverso, pois assume que a propriedade quitada do imóvel habitacional assegure proteção contra os riscos e ameaças de despossessões e perdas habitacionais, o que

Certamente, os pressupostos adotados na construção da proxy com a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais residente na RMSP necessitam ser mais bem analisadas, verificadas e comprovadas empiricamente por meio de dados qualitativos e quantitativos obtidos em fontes primárias como, por exemplo, pesquisas amostrais, grupos focais, observações participantes, etnografias, dentre outros métodos. Tais análises, verificações e eventuais comprovações podem ser desdobrados em trabalhos futuros. O mapeamento da distribuição espacial daquela população ajuda na identificação dos locais onde aquelas análises podem ser realizadas. Por ora, o mais importante é apresentar os detalhes daquelas pressuposições que nortearam a seleção dos microdados utilizados na construção das variáveis que compõem aquela proxy.

Primeiro pressuposto: baixo rendimento da população vulnerável a perdas habitacionais

O primeiro pressuposto adotado na seleção dos microdados utilizados na construção das variáveis da proxy com a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais baseia-se na insuficiência da renda necessária para acessar e se manter na habitação. Considerou-se que os grupos populacionais que não possuem renda familiar suficiente para satisfazer adequadamente suas necessidades habitacionais também são vulneráveis a perdas habitacionais quando, em determinados contextos urbanos, sociais, políticos, econômicos e ambientais, aquela insuficiência de renda é combinada com outros fatores relativos à insegurança na condição de ocupação da moradia.

Portanto, adotou-se a insuficiência de rendimentos como primeiro pressuposto em relação à vulnerabilidade a perdas habitacionais e, portanto, como critério de seleção dos microdados para a construção das variáveis que compõem a proxy. Esse pressuposto traz

pode não ser verdade, considerando os diversos casos, muitas vezes arbitrários, de despejos, remoções, expulsões, dentre outros processos, que afetaram moradores com a propriedade plena dos seus imóveis habitacionais.

imediatamente uma questão importante relativa à definição do nível de rendimento a ser considerado como insuficiente para satisfazer a necessidade habitacional.

As questões concernentes à necessidade habitacional e à insuficiência de renda para o acesso à moradia levam a reflexão em direção à discussão sobre o cálculo do déficit habitacional. Um dos cálculos mais conhecidos é feito pela Fundação João Pinheiro, órgão do governo estadual de Minas Gerais dedicado ao ensino e pesquisa. Esse órgão calcula o déficit habitacional brasileiro desde meados da década de 1990 utilizando os microdados das Pesquisas Nacionais por Amostra Domiciliar (PNADs) e dos Censos Demográficos, ambos produzidos pelo IBGE.

Em 2010 o cálculo do déficit habitacional brasileiro feito pela Fundação João Pinheiro utilizou os microdados da amostra do Censo Demográfico do IBGE. O cálculo daquele ano mostrou que 66,6% daquele déficit de novas moradias correspondia às necessidades habitacionais de pessoas que viviam em domicílios sem rendimentos ou com rendimentos menores do que três salários mínimos. Esse dado mostra que esse nível de rendimento domiciliar indica clara insuficiência de recursos necessários para o acesso à habitação adequada.

Além da informação a respeito do déficit habitacional brasileiro levou-se em conta, na definição do nível insuficiente de renda para satisfazer à necessidade habitacional, o valor máximo da renda familiar dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida⁶ (PMCMV) definidos no Parágrafo 6º do Artigo 3º o qual inserido na Lei Federal n. 11.977/2009 pela Lei Federal n. 12.424/2011. Ambas dispõem sobre aquele programa habitacional e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

O Artigo 3º estabelece os requisitos necessários para indicação dos beneficiários do PMCMV. Os Incisos que fazem parte do

6 Esse Programa foi lançado no início de 2009 pelo governo federal como medida anticíclica prevista para enfrentar os efeitos da crise econômica de 2008 originada nos Estados Unidos e que logo se expandiu em direção a outros países do mundo.

Parágrafo 6º do artigo estabelecem os limites máximos das rendas familiares desses beneficiários que deverão ser observados na atualização dos limites estabelecidos pela formulação inicial do PMCMV. Tais Incisos determinam que, nessa atualização, as rendas familiares desses beneficiários não devem ultrapassar os limites de dez (Inciso I), seis (Inciso II) e três salários mínimos (Inciso III). Esses limites correspondem aos valores máximos das faixas de rendimento familiar que determinam os grupos de beneficiários atendidos pelo PMCMV.

Para a construção da proxy com a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais interessa particularmente o limite em três salários mínimos que corresponde ao valor máximo da renda familiar dos beneficiários atendidos na Faixa 1. Do ponto de vista do PMCMV, as famílias com renda familiar menor ou igual àquele valor não tinham renda suficiente para adquirir suas moradias e, portanto, necessitavam de subsídio público integral para satisfazer suas necessidades habitacionais. Supõe-se, por conseguinte, que aquelas famílias podem estar vulneráveis a perdas habitacionais.

Em 2011, quando o valor do salário mínimo brasileiro era igual a R\$ 540,00, o limite máximo da renda familiar dos beneficiários atendidos pelo PMCMV segundo os critérios e exigências da Faixa 1 era igual a R\$ 1.600,00, valor um pouco menor do que R\$ 1.620,00 que correspondia a três salários mínimos naquele ano.

Adotando o mesmo ponto de vista do PMCMV, considerou-se a renda familiar menor ou igual a R\$ 1.600,00 como a referência básica para definir a insuficiência de rendimentos que impede o acesso habitacional e, portanto, contribui para a vulnerabilidade de determinados grupos populacionais a perdas habitacionais. Supõe-se que os grupos com renda familiar menor ou igual a R\$ 1.600,00 podem estar vulneráveis àqueles riscos porque seus baixos rendimentos não asseguram as condições para acessar a habitação adequada e tampouco evitar aquelas perdas habitacionais.

Possivelmente, esses grupos não possuem os recursos necessários que possam ser mobilizados para eliminar, mitigar, contornar

ou compensar os riscos de perdas habitacionais. Caso essas perdas venham a ocorrer, aqueles grupos perdem uma das partes principais dos seus recursos tornando-os vulneráveis a outros choques, riscos, perigos e ameaças sociais, políticas, econômicas e ambientais que podem acarretar outros tipos de perdas. Esse acúmulo de vulnerabilidades e perdas pode levar aqueles grupos populacionais a condições de vida extremamente precárias, muitas vezes em situações-limite entre a vida e a morte.

Decerto que há alguma arbitrariedade na decisão de adotar o valor de R\$ 1.600,00 como a referência para a determinação da insuficiência de renda familiar que inviabiliza o acesso à habitação adequada e produz vulnerabilidade a perdas habitacionais. Contudo, acredita-se que tal decisão está bem fundamentada em informações consistentes relativas ao déficit habitacional brasileiro e nos critérios de atendimento do PMCMV.

Acredita-se também que a arbitrariedade contida naquela decisão seja reduzida pela fundamentação na definição da população que, em 2010, compunha a maior parte da demanda habitacional existente no país e que deve ser integralmente subsidiada no atendimento habitacional por ser aquela que mais necessita de ajuda do poder público para ter acesso à habitação adequada.

Os pressupostos seguintes adotados como critérios para a seleção dos microdados utilizados na construção das variáveis da proxy com a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais seguiram por caminhos determinados pelas definições de tais microdados estabelecidas pelo IBGE na realização do Censo Demográfico de 2010. Nesse sentido, os demais pressupostos adotados na definição dessa população baseiam-se nas definições dos microdados concernentes às espécies e tipos domiciliares, às condições de ocupação domiciliar e às características raciais da população com renda familiar menor ou igual a R\$ 1.600,00.

Segundo pressuposto: domicílio improvisado e coletivo da população vulnerável a perdas habitacionais

O segundo pressuposto adotado na seleção dos microdados utilizados na construção da proxy com a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais diz respeito à espécie de domicílio ocupado por essa população. Parte-se da ideia de que algumas espécies e tipos domiciliares indicam, por meio de suas próprias características, a vulnerabilidade dos seus moradores àquelas perdas.

O IBGE possui definições próprias dessas espécies e tipos domiciliares. Para essa instituição de pesquisa do governo federal, as espécies de domicílios classificam-se em “domicílio particular permanente ocupado”, “domicílio particular permanente sem entrevista realizada”, “domicílio particular improvisado ocupado” e “domicílio coletivo com morador”.

De acordo com o IBGE, o domicílio é classificado inicialmente como particular e coletivo. O domicílio particular é “onde o relacionamento entre seus ocupantes era ditado por laços de parentesco, de dependência doméstica ou por normas de convivência” (IBGE, 2010, p. 3). Nesse sentido, esses ocupantes do domicílio particular podem ou não constituir uma família censitária, com membros interligados por laços de consanguinidade e parentesco. Tais ocupantes domiciliares constituem uma unidade doméstica que pode ser do tipo “unipessoal”, com “duas pessoas ou mais sem parentesco” e com “duas pessoas ou mais com parentesco” (ibid., p. 66).

O domicílio coletivo

É uma instituição ou estabelecimento onde a relação entre as pessoas que nele se encontravam, moradoras ou não, era restrita a normas de subordinação administrativa, como em hotéis, motéis, camping, pensões, penitenciárias, presídios, casas de detenção, quartéis, postos militares, asilos, orfanatos, conventos, hospitais e clínicas (com internação), alojamento de trabalhadores ou de estudantes etc. (Ibid., p. 4)

O IBGE classifica o domicílio particular em permanente e improvisado.

O primeiro é “quando construído para servir, exclusivamente, à habitação e, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas”. Subdivide-se nos tipos casa; casa de vila ou de condomínio; apartamento; casa de cômodos, cortiço ou cabeça de porco; oca ou maloca.

O segundo é “quando localizado em edificação (loja, fábrica etc.) que não tinha dependência destinada exclusivamente à moradia, como, também, local inadequado para a habitação” como “prédio em construção, a tenda, a barraca, o vagão, o trailer, a gruta, a cocheira, o paiol etc.” (ibid.). A maior parte da população brasileira vive em domicílio particular permanente. Poucos vivem em domicílio particular improvisado.

Diante das classificações das espécies de domicílio pelo IBGE, considerou-se que os moradores de domicílios particulares improvisados são ocupados majoritariamente e, talvez, exclusivamente por grupos populacionais de baixa renda. Considerou-se também que aqueles moradores vivem em situação de vulnerabilidade a perdas habitacionais dadas as extremas precariedades e inadequações de tais domicílios particulares improvisados. Assim, todos os moradores da RMSP que viviam nesses domicílios particulares improvisados classificados pelo IBGE como sendo do tipo “tenda ou barraca”, “dentro do estabelecimento” e “outro” foram incluídos na proxy com a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais.

Para o IBGE, o domicílio improvisado tipo “tenda ou barraca” é o “abrigo feito de lona, náilon ou materiais similares de construção leve e facilmente removível (ibid., p. 5). O tipo “dentro do estabelecimento” é o “espaço não destinado a moradia ou simplesmente uma acomodação (cama ou colchão) dentro de um estabelecimento” (ibid.) E o tipo “outro” inclui “vagão, trailer, gruta, etc.” e corresponde a “qualquer dependência que não tenha finalidade exclusiva de moradia, mas que esteja servindo como tal” (p. 6).

Em relação aos moradores de domicílios coletivos, adotou-se pressuposto parecido considerando-se que as institucionalidades destes domicílios são frágeis do ponto de vista da garantia de moradia em situações de choques e crises. Assim, pressupõe-se que tais fragilidades colocam aqueles moradores em situação de extrema vulnerabilidade a perdas habitacionais perante tais situações. Portanto, assim como os moradores de domicílios particulares improvisados, todos os moradores dos domicílios coletivos classificados pelo IBGE como “asilo, orfanato e similares com morador”, “hotel, pensão e similares com morador”, “alojamento de trabalhadores com morador”, “penitenciária, presídio e casa de detenção com morador” e “outro com morador” foram incluídos na proxy com a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais.

É possível que uma pequena parte dos moradores de domicílios coletivos não seja de baixa renda. Acredita-se que esse fato não compromete os resultados porque o número de moradores desse tipo de domicílios coletivos é muito pequeno em comparação com os moradores dos demais tipos de domicílios.

A fim de deixar mais claras as categorias de classificação domiciliar utilizada pelo IBGE elaboramos a Figura 1 que mostra um organograma no qual tais categorias encontram-se ordenadas e hierarquizadas.

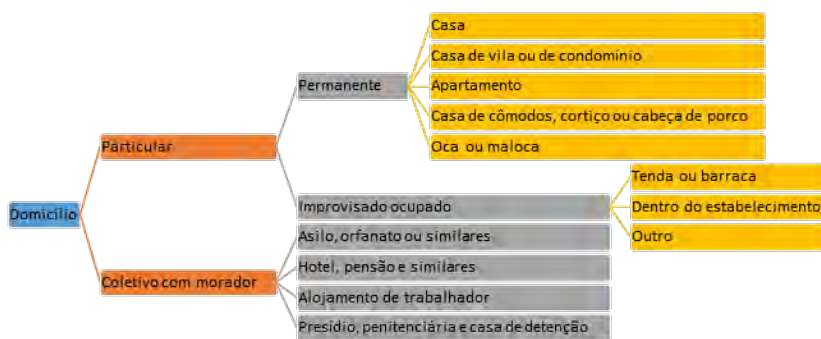


Figura 1 – Classificação dos domicílios brasileiros segundo o IBGE

Terceiro pressuposto: domicílio particular permanente ocupado pela população vulnerável a perdas habitacionais na condição de “próprio de algum morador – ainda pagando”, “alugado”, “cedido pelo empregador”, “cedido de outra forma” e em “outra condição”

A condição na qual o morador ocupa e tem a posse da sua habitação é fator-chave na determinação da sua resistência ou vulnerabilidade a perdas habitacionais. Dependendo dessa condição, o morador pode ser mais ou menos vulnerável a tais perdas. A insegurança na ocupação e posse da habitação, base da “permanente transitoriedade” vivida pela população de baixa renda conforme proposição de Raquel Rolnik (2016), expõe essa população a riscos e ameaças de remoção que invariavelmente resulta naquelas perdas habitacionais.

Mas como mensurar a população que vive em condições inseguras do ponto de vista da ocupação e posse habitacional?

Os microdados da amostra do Censo Demográfico IBGE de 2010, fonte básica da proxy apresentada neste texto, não trazem a quantidade de pessoas que vivem em situação de insegurança na ocupação e na posse das suas respectivas habitações. No Brasil, não há dados precisos a esse respeito.

Os dados do IBGE relativos à irregularidade fundiária dos domicílios brasileiros são extremamente subdimensionados, pois são obtidos a partir da declaração dos moradores desses domicílios que, geralmente, não possuem conhecimento claro a respeito da regularidade ou irregularidade nas documentações, titulações e registros jurídicos referentes à propriedade dos lotes ocupados por aqueles domicílios. Por isso é impossível dimensionar com precisão o tamanho da população brasileira que vive em situação de insegurança na ocupação e posse habitacional ocasionadas pela irregularidade fundiária dos lotes ou terrenos ocupados por suas habitações.

Diante da impossibilidade, o que fazer para quantificar a população vulnerável a perdas habitacionais a partir da insegurança na ocupação e posse habitacional?

A alternativa é elaborar estimativas a partir de alguns pressupostos mais ou menos aceitáveis a respeito das condições de ocupação das habitações que possam ser consideradas como indicadores de insegurança e vulnerabilidade habitacional. Assim, na seleção dos microdados para a construção das variáveis da proxy com a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais, adotou-se um pressuposto baseado nas condições de ocupação de domicílios particulares permanentes descritas pelo IBGE nos termos apresentados adiante.

Portanto, supôs-se que os moradores de baixa renda (com renda familiar mensal menor ou igual do que R\$ 1.600,00) de domicílios particulares permanentes “próprio de algum morador – ainda pagando”, “alugado”, “cedido pelo empregador”, “cedido de outra forma” e com “outra condição” de ocupação podem ser vulneráveis a perdas habitacionais dependendo dos choques, riscos, perigos e ameaças produzidos por determinados contextos urbanos, políticos, econômicos e ambientais.

O “próprio de algum morador – ainda pagando” define-se “quando o domicílio era de propriedade, total ou parcial, de um ou mais moradores e que ainda não estava integralmente pago” (IBGE, 2010, p. 6).

O “alugado” define-se

quando o domicílio era alugado e o aluguel era pago por um ou mais moradores. Considerou-se também como alugado o domicílio em que o empregador (de qualquer um dos moradores) pagava, como parte integrante do salário, uma parcela em dinheiro para o pagamento do aluguel. (Ibid.)

O “cedido por empregador” define-se

quando o domicílio era cedido por empregador (público ou privado) de qualquer um dos moradores, ainda que mediante uma taxa de ocupação ou conservação (condomínio, gás, luz etc.).

Incluiu-se, neste caso, o domicílio cujo aluguel era pago diretamente pelo empregador de um dos moradores do domicílio. (Ibid.)

O “cedido de outra forma” define-se

quando o domicílio era cedido gratuitamente por pessoa que não era moradora ou por instituição que não era empregadora de algum dos moradores, ainda que mediante uma taxa de ocupação (impostos, condomínio etc.) ou de conservação. Incluiu-se, neste caso, o domicílio cujo aluguel integral era pago, direta ou indiretamente, por não morador ou por instituição que não era empregadora de algum morador. (Ibid.)

Finalmente, o domicílio particular permanente ocupado em “outra condição” define-se

quando o domicílio era ocupado de forma diferente das anteriormente relacionadas. Incluíram-se neste caso: o domicílio cujo aluguel, pago por morador, referia-se à unidade domiciliar em conjunto com unidade não residencial (oficina, loja etc.); o domicílio localizado em estabelecimento agropecuário arrendado; e, também, o domicílio ocupado por invasão. (Ibid.)

Pressupôs-se que os moradores com renda familiar menor ou igual a R\$ 1.600,00⁷ que ocupavam seus domicílios particulares permanentes naquelas condições eram vulneráveis a perdas habitacionais, pois estavam mais sujeitos aos efeitos de choques e pressões urbanas, sociais, políticas, econômicas e ambientais, dentre outros, desencadeadores de processos de despossessão habitacional.

7 Esse critério foi definido com base em pressuposições apresentadas anteriormente.

A vulnerabilidade do morador de baixa renda em domicílio particular permanente “próprio de algum morador – ainda pagando”

A suposta vulnerabilidade dos moradores de baixa renda que vivem em domicílios “próprio de algum morador – ainda pagando” baseia-se no risco de perda habitacional ocasionada por certa insegurança na condição de ocupação e posse da moradia. Essa insegurança se manifesta concretamente quando tal perda ocorre devido à incapacidade desses moradores de continuar arcando com o pagamento das prestações referentes à aquisição do imóvel. Pressupõe-se, portanto, que aqueles moradores são vulneráveis a perdas habitacionais porque a não quitação dos pagamentos das prestações relativas à aquisição do imóvel pode expô-los a despejos caso ocorra algum choque político, social, econômico ou ambiental, especialmente quando esse choque leva à inadimplência em relação àqueles pagamentos.

Em que pese a grande diferença entre as provisões habitacionais existentes nos contextos estadunidense e brasileiro, esse pressuposto inspira-se nas noções de “alienação residencial” (*residential alienation*) e “insegurança habitacional” (*housing insecurity*) elaboradas por David Madden e Peter Marcuse (2016) no livro *In defense of housing – The politics of crisis*. Neste livro, os discutem o sistema habitacional capitalista a partir dos processos políticos e econômicos nos quais a habitação se coloca principalmente como “mercadoria, alienação, exploração, opressão e liberação”⁸ (Madden e Marcuse, 2016, p. 5; tradução nossa).

Ao se debruçarem principalmente sobre o sistema habitacional estadunidense, que passou por uma crise profunda a partir de 2008 e que se desdobra internacionalmente até hoje, Madden e Marcuse (2016) analisam os papéis dos seus agentes sociais, políticos, econômicos e institucionais. Nessa análise, discutem a “função da habitação

8 “commodification, alienation, exploitation, oppression, and liberation”.

no capitalismo neoliberal globalizado”⁹ (p. 6; tradução nossa). Em tal discussão, afirmam que naquele sistema a “habitação não é produzida e distribuída com o propósito de abrigar atodos; é produzida e distribuída como uma mercadoria para enriquecer poucos”¹⁰ (p. 10; tradução nossa). Nesse sentido, para esses autores (2016), a mercantilização da habitação (*commodification of housing*)

significa que sua função como bem imobiliário ganha precedência sobre sua utilidade como lugar para viver. Quando isso ocorre, o papel da habitação como um investimento se sobrepõe sobre outras demandas baseadas no direito, necessidade, tradição, precedência legal, hábito cultural, ou significado ético e afetivo do lar.¹¹ (p. 17; tradução nossa)

Madden e Marcuse(2016) indicam que a mercantilização da habitação na atualidade alcança intensidade inédita. Para eles

No atual mercado transnacional, reforçado digitalmente, a habitação está se tornando menos uma infraestrutura para viver e mais um instrumento para a acumulação financeira. O modo extremo no qual a habitação é dominada atualmente pelo mercado imobiliário pode ser chamado de hiper-mercantilização.¹² (p. 26; tradução nossa)

Os fatores que os autores apontam como importantes contribuintes para essa hipermercantilização da habitação são:

9 “function of housing within globalized neoliberal capitalism”..

10 “housing is not produced and distributed for the purposes of dwelling for all; it is produced and distributed as a commodity to enrich the few”.

11 “The commodification of housing means that a structure’s function as real estate takes precedence over its usefulness as a place to live. When this happens, housing’s role as an investment outweighs all other claims upon it, whether they are based upon right, need, tradition, legal precedent, cultural habit, or the ethical and affective significance of the home”.

12 “In today’s transnational, digitally, enhanced market, housing is becoming ever less an infrastructure for living and ever more an instrument for financial accumulation. The extreme ways in which housing is dominated by real estate today can be called hyper-commodification”.

Desregulação (*deregulation*) entendida como “a retirada de restrições sobre a mercantilização do bem imobiliário”¹³; (p. 28; tradução nossa)

Financeirização (*financialization*) entendida como “o aumento de poder e proeminência dos atores e empresas que se engajam na acumulação de lucros através da manutenção e troca de dinheiro e instrumentos financeiros”¹⁴; (p. 31; tradução nossa)

Globalização da habitação (*globalizationofhousing*) entendida a partir da mercantilização (*commodification*) crescente da habitação em “redes econômicas que possuem escopos globais”.¹⁵ (p. 34; tradução nossa)

No Brasil, as influências desses fatores na proeminência da hiper-mercantilização habitacional em detrimento do direito à moradia ainda precisam ser mais bem estudadas, principalmente em relação à provisão habitacional para a população de baixa renda. Provavelmente, tais influências estejam mais presentes na provisão habitacional destinada às camadas sociais de renda média e alta, particularmente na produção de grandes empreendimentos imobiliários residenciais de alto padrão.

Porém, mesmo que as provisões habitacionais públicas e privadas nas cidades brasileiras não sejam impactadas pelos fatores relacionados com a desregulação, financeirização e globalização mencionados, é impossível negar a mercantilização imperante naquelas provisões. Essa colocação vale para os diferentes segmentos da provisão habitacional, desde aqueles que atendem as camadas de média e alta renda até os que atendem às demandas populares dos grupos populacionais de baixa renda.

A mercantilização habitacional nas cidades brasileiras ocorre tanto no mercado formal quanto informal. Quando envolve a

13 “the removal of restrictions placed on real estate as a commodity”.

14 “the increasing power and prominence of actors and firms that engage in profit accumulation through the servicing and exchanging of money and financial instruments”.

15 “economic networks that are global in scope”.

habitação de grupos populacionais de baixa renda, tal mercantilização pode envolver riscos de perdas habitacionais que podem afetar esses moradores que vivem em domicílios particulares permanentes “próprio de algum morador – ainda pagando”. Em determinados contextos urbanos, políticos e econômicos, esses grupos populacionais de baixa renda podem não ter como continuar pagando as prestações relativas à aquisição dos imóveis habitacionais não quitados e, por conta disso, podem vir a perdê-los.

Para a seleção dos microdados utilizados na construção de variáveis da proxy com a estimativa da população vulnerável a essas perdas, pressupôs-se que, nas cidades brasileiras, os moradores de baixa renda que vivem em domicílios particulares permanentes sejam vulneráveis a tais perdas, caso não tenham recursos e ativos para lidar com a inadimplência no pagamento das prestações relativas à aquisição do imóvel.

Podemos relacionar tal vulnerabilidade com a “alienação residencial” já mencionada. Segundo Madden e Marcuse (2016), essa alienação corresponde à situação na qual determinados moradores não se sentem em casa (*not feel at home*) vivendo em suas moradias. Assim, a “alienação residencial” surge quando os moradores de uma habitação ainda não quitada vive sob o risco de perdê-la, seja devido à inadimplência no pagamento das prestações relativas à aquisição do imóvel, seja por causa de outras condições de insegurança nas formas de ocupação e posse habitacional.

Para esses autores, a “alienação residencial” é “o produto da hiper-mercantilização da habitação, do emprego eventual, da desigualdade crescente e do assalto neoliberal às redes de segurança social”¹⁶ (p. 55; tradução nossa). Essas causas da “alienação residencial”, ao deprecia-rem e eliminarem os recursos necessários para enfrentar situações de riscos e ameaças, também produzem a vulnerabilidade a perdas habitacionais.

16 “the product of the hyper-commodification of housing, the casualization of employment, rising inequality, and the neoliberal assault on the social safety net”.

Nesse sentido, tanto a “alienação residencial” quanto a vulnerabilidade a perdas habitacionais são vividas na sociedade contemporânea como “precariedade, insegurança e desempoderamento”¹⁷ (pp. 59-60; tradução nossa). Ambas fazem parte dos processos de “mercantilização, remoção, e despossessão”¹⁸ (pp. 59-60; tradução nossa) habitacional que é “exacerbada pela desigualdade”¹⁹ (pp. 59-60; tradução nossa).

Ademais, para Madden e Marcuse (2016), a “Mobilidade forçada é uma das maiores formas de alienação residencial hoje, na medida em que a destruição criativa do ambiente construído, que é essencial para a economia residencial contemporânea, se traduz em insegurança e miséria para os moradores”²⁰ (p. 62; tradução nossa). Portanto, os processos de remoção que afetam a população de baixa renda vulnerável a perdas habitacionais, quaisquer que sejam as suas causas, podem ser vistos como um tipo de “mobilidade forçada” e, portanto, como uma forma de “alienação residencial”.

A vulnerabilidade do morador de baixa renda em domicílio particular permanente “alugado”, “cedido por empregador”, “cedido de outra forma” e em “outra condição de ocupação”

A teia de insegurança habitacional formada pelo entrelaçamento entre a vulnerabilidade ante aos riscos de perdas habitacionais, à “alienação residencial” e aos processos de remoção de moradores de baixa renda dos seus locais de moradia envolve também os moradores dos domicílios particulares permanentes “próprio de algum morador – ainda pagando” e também de domicílios particulares permanentes “alugados”. No senso comum, esses últimos moradores são vistos

17 “precarity, insecurity, and disempowerment”.

18 “commodification, displacement, and dispossession”.

19 “exacerbated by inequality”.

20 “Forced mobility is one major form of residential alienation today, as the creative destruction of the built environment that is essential to the contemporary residential economy translates into insecurity and misery for households”.

como os mais vulneráveis a perdas habitacionais porque, faz parte do imaginário social, a ideia de que os proprietários de imóveis alugados têm todo o direito de mover ações de despejo contra seus inquilinos que porventura venham a atrasar ou deixar de fazer os pagamentos do aluguel.

Há motivos históricos, jurídicos e factuais para o estabelecimento de ligações diretas entre o atraso ou qualquer outro descumprimento em relação ao pagamento de aluguel e as ações de despejos que obrigam os inquilinos devedores a saírem do imóvel alugado e, nos casos das moradias, a sofrerem perdas habitacionais. Portanto, diante desses motivos, é inevitável considerar os moradores de baixa renda que vivem em moradias alugadas como parte da proxy com a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais. Tal consideração nos levou a selecionar os microdados relativos aos moradores dos domicílios particulares permanentes alugados na construção das variáveis que compõem a proxy.

As análises clássicas sobre a gentrificação elaboradas por Ruth Glass (2010)²¹ a partir das mudanças sociodemográficas e imobiliárias verificadas no centro de Londres durante a década de 1960 mostraram os impactos desse fenômeno urbano sobre os inquilinos e locatários habitacionais de baixa renda. Segundo aquela autora,

Um por um, muitos dos bairros da classe trabalhadora de Londres foram invadidos pelas classes médias – altae baixa. Habitações desgastadas e modestas – dois quartos no pavimento superior e dois no pavimento inferior – foram adquiridas

21 Ruth Glass foi a primeira pessoa a utilizar o termo “gentrification” em textos publicados na década de 1960. A autora utilizou-o para se referir ao deslocamento (*displacement*) da classe trabalhadora que vivia em bairros centrais de Londres que, desse modo, sofriam mudanças em seu caráter social (*social character*). Para Glass, a *gentrification* ocorria em um contexto de disputa e competição social e econômica pelo espaço urbano.

quando os seus contratos de aluguel venceram e expiraram para se tornarem residências caras e elegantes.²² (Ibid., p. 22; tradução nossa; grifo nosso)

Em sua proposta para uma teoria da gentrificação baseada na economia política da produção e transformação do espaço urbano, Neil Smith (2010) destaca a importância dos determinantes da “depreciação do capital” (*capital depreciation*) na produção da disparidade entre a renda fundiária potencial e atual (*rent gap*), sendo esta última, a renda fundiária atual, capitalizada sob o uso presente da terra urbana. Para Smith, aquela “depreciação (do capital imobiliário) produz as condições econômicas objetivas que faz com que a revalorização do capital (gentrificação) seja uma resposta racional do mercado”²³ (ibid., p. 81; tradução nossa). Conforme Smith, o *rent gap*

é produzido primeiramente pela depreciação do capital (que diminui na proporção em que a renda fundiária pode ser capitalizada) e também pelo contínuo desenvolvimento e expansão urbana (que tem historicamente elevado o nível da renda fundiária potencial no centro da cidade).²⁴ (p. 81; tradução nossa)

Dentre os fatores que participam da “depreciação do capital” imobiliário no centro da cidade, Smith inclui os fatores relacionados com o mercado de locação imobiliária, particularmente habitacional (*landlordism*). Segundo o autor, o locador habitacional extrai a renda

22 “One by one, many of the working class quarters of London have been invaded by the middle classes – upper and lower. Shabby, modest mews and cottages – two rooms up and two down – have been taken over, when their leases have expired, and have become elegante, expensive residence”.

23 “depreciation produces de objective economic conditions that make capital revaluation (gentrification) a rational market response”.

24 “is produced primarily by capital depreciation (which diminishes the proportion of the ground rent able to be capitalized) and also by continued urban development and expansion (which has historically raised the potential ground rent level in the inner city).

fundiária “na forma do aluguel residencial, e sob certas condições pode ter menos incentivos para realizar reparos (no imóvel) contanto que ainda possa cobrar o aluguel”²⁵ (ibid., p. 79; tradução nossa).

Segundo a teoria proposta por Neil Smith, a “gentrificação é um produto estrutural dos mercados fundiário e habitacional”²⁶ (p. 83; tradução nossa). Essa teoria afirma que os agentes produtores da gentrificação são os que atuam nesses mercados. Tais agentes são os empreendedores profissionais (*professional developers*), os moradores empreendedores (*occupiers developers*) e os locadores empreendedores (*landlord developers*). Pode-se dizer que estes últimos são os que buscam, com o processo de gentrificação, o “retorno satisfatório” por meio da exploração econômica dos seus imóveis alugados, residenciais e não residenciais.

Apesar de Smith não analisar os efeitos das atuações desses agentes produtores da gentrificação sobre os inquilinos e locatários habitacionais de baixa renda, vale supor que estes formam um dos grupos mais vulneráveis aos impactos do processo que contribui para a formação e extração da renda fundiária nos ciclos de desinvestimentos-reinvestimentos urbanos acompanhados pela depreciação e revalorização do capital, principalmente o imobiliário.

Em áreas impactadas pela gentrificação, aqueles inquilinos e locatários habitacionais de baixa renda podem sofrer pressões provocadas por aumentos nos valores dos aluguéis de suas habitações. Tais pressões podem surgir também quando os proprietários dessas habitações alugadas calculam possibilidades de ganhos maiores com o imóvel trazidas pela valorização produzida pelo ciclo de reinvestimentos urbanos.

Vale dizer que os moradores de baixa renda das áreas que possuem a propriedade formal regularizada das suas habitações também podem sofrer outros tipos de pressões ou assédios e, portanto,

²⁵ “in the form of house rent, and under certain conditions may have a lesser incentive for carrying out repairs so long as he can still command rent”).

²⁶ “gentrification is a structural product of the land and housing”.

estarem vulneráveis a perdas habitacionais. Contudo, é importante lembrar que a proxy com a estimativa da população sujeita a esse tipo de vulnerabilidade não inclui os moradores de domicílios particulares permanentes “próprio de algum morador – já pago” que se declaram proprietários das suas habitações. Vale dizer que, em uma área impactada por processos de gentrificação, mesmo esses proprietários de imóveis podem sofrer desposseções e perdas habitacionais.

C. Hamnett e B. Randolph são os estudiosos da gentrificação que vão teorizar sobre a gentrificação considerando os ganhos potenciais relacionados com a dinâmica do mercado de locação habitacional. Segundo Lees, Slater e Wylly (2008), esses dois autores complementam a teoria proposta por Neil Smith baseada no *rent gap* propondo uma teoria sobre a gentrificação baseada em um outro tipo de *gap* que aparece nos dois métodos de avaliação da propriedade residencial utilizados na Inglaterra:

um método baseado nos ganhos financeiros potenciais que podem vir a ser obtidos com o aluguel do imóvel habitacional; outro baseado no valor deste imóvel quando estiver vago e, portanto, disponível para ser vendido no futuro para algum comprador que o adquira com a intenção de ocupá-lo e utilizá-lo.

A disparidade entre os ganhos obtidos com a cobrança do aluguel e com a venda do imóvel é denominada por C. Hamnett e B. Randolph (1986 apud Lees, Slater e Wylly, 2008, p. 69) como *value gap*. De acordo com Lees, esse *value gap* consiste na

relação entre o valor do imóvel alugado e o valor deste imóvel vago, sendo o primeiro a medida dos ganhos anuais obtidos com o aluguel do imóvel, e o segundo a medida do preço de venda futura do imóvel para um novo proprietário que irá ocupá-lo – o atual proprietário vende o imóvel quando a disparidade entre os ganhos for ampla o suficiente.²⁷ (Ibid., p. 13; tradução nossa)

²⁷ “the relationship between a building’s tenanted investment value and its vacant possession value, the former being a measure of the rented building’s annual rental income, and the latter a measure of the property’s future

Assim, se os ganhos com a cobrança do aluguel se mostrarem desvantajosos em relação aos ganhos que podem ser obtidos com a venda do imóvel, o locador pode optar por essa segunda alternativa e os inquilinos e locatários podem vir a ser despejados. Se ocorrer o contrário, isto é, nos casos em que os ganhos com o aluguel forem mais vantajosos, é certo que o acesso ao imóvel não é viável para inquilinos de baixa renda. Caso estes estejam alugando o imóvel, certamente serão despejados e substituídos por inquilinos com maior poder aquisitivo e capacidade de pagamento.

Assim, aquela proposição teórica de Hamnett e Randolph evidencia a pressão sobre esses inquilinos e locatários habitacionais que, em determinados contextos, podem sofrer os efeitos da gentrificação como, por exemplo, os despejos, remoções e expulsões dos seus locais de moradia.

Assim, tanto as teorias clássicas da gentrificação formuladas por Ruth Glass e Neil Smith quanto a de C. Hamnett e B. Randolph colocam-se como referências importantes para a seleção dos microdados relativos aos moradores de baixa renda (com renda familiar menor ou igual a R\$ 1.600,00) de domicílios particulares permanentes alugados utilizados na construção das variáveis da proxy com a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais.

Outra referência importante que norteou a seleção desses microdados foi o trabalho etnográfico desenvolvido por Matthew Desmond (2016) apresentado no livro intitulado *Evicted – Poverty and profit in the american city*.

Infelizmente, durante a realização da pesquisa apresentada, não se encontrou trabalho semelhante com estudo recente e aprofundado sobre os despejos de inquilinos que vivem em cidades brasileiras, particularmente sobre os despejos de inquilinos de baixa renda.

O trabalho de Desmond (2016) sobre os processos de despejos sofridos por pessoas pobres que viviam na cidade de Milwaukee,

sale price when it is converted into owner-occupation – the landlord sells off the building when the gap widened sufficiently.”

Estados Unidos, pode ser utilizado como referência apesar das diferenças consideráveis entre os contextos dos despejos em cidades estadunidenses e brasileiras. Isso porque esse trabalho mostra as diferentes formas de vulnerabilidade a perdas habitacionais vivida pelos inquilinos e locatários habitacionais de baixa renda que viviam nessa cidade dos Estados Unidos da América.

Para realizar sua “etnografia relacional” durante o período de 2008 e 2009, Matthew Desmond morou nos mesmos locais onde as pessoas despejadas que participaram da sua pesquisa também viviam: um local com trailers alugados utilizados como moradia e edificações com apartamentos alugados por algumas dessas pessoas que foram incluídas na pesquisa e que estavam localizados em diferentes bairros de Milwaukee.

Os capítulos do livro de Mathew Desmond (2016) consistem em descrições e relatos elaborados a partir das experiências e observações participantes obtidas durante a vivência cotidiana que o autor estabeleceu tanto com proprietários de imóveis habitacionais alugados para moradores de baixa renda quanto com os próprios inquilinos e locatários desses imóveis.

As descrições cruas apresentadas pelo autor mostram sinais claros da existência de algo muito errado no sistema de aluguéis residenciais voltados para as populações pobres dos Estados Unidos da América. Muitas das disfunções desse sistema tinham relação com a atuação de alguns proprietários de imóveis habitacionais que se utilizavam desse sistema como meio para a obtenção de ganhos econômicos.

Nos relatos apresentados pelo autor, esses proprietários locais de imóveis (*landlords*) empreendiam uma busca incessante por lucros a partir da locação de imóveis que servem de moradia para locatários de baixa renda os quais, em muitos casos, dependem da ajuda habitacional e financeira do governo estadunidense.

Desmond (2016) descreve as estratégias utilizadas por aqueles proprietários para extrair ganhos financeiros dos aluguéis de imóveis habitacionais bastante precários destinados a inquilinos e locatários

de baixa renda. Os ganhos desses proprietários locadores de imóveis habitacionais eram obtidos com a extração de partes dos parques recursos desses locatários de baixa renda que eram complementados invariavelmente pelos benefícios do Serviço de Renda Suplementar.

As descrições das estratégias de despejos, de ameaças, de cobrança violenta de aluguéis atrasados, de discriminação de determinados perfis de moradores (*screening*), de intimidação de moradores com aluguéis atrasados, dentre outras, transmitem claramente a insegurança e a vulnerabilidade de inquilinos e locatários de baixa renda perante os riscos de perdas habitacionais.

Tanto aquelas estratégias quanto os riscos de perdas habitacionais fazem parte de uma espécie de economia em torno dos despejos que, no caso de Milwaukee, inclui empresas especializadas na retirada e armazenamento de móveis e outros pertences das moradias de pessoas e famílias despejadas, bem como na realização de mudanças dessas pessoas e famílias, com seus pertences, para novas moradias alugadas.

Muitos dos relatos escritos por Matthew Desmond (2016) mostram os impactos sociais, econômicos, físicos e psicológicos daqueles despejos²⁸ que ocorrem na vida daqueles locatários de baixa renda que vivem constantemente em situação de insegurança e instabilidade que caracteriza a “alienação residencial” conforme aceção proposta por David Madden e Peter Marcuse (2016), vista anteriormente.

A condição habitacional e de vida insegura e instável, marcada pela “alienação residencial”, se aproxima bastante da “permanente transitoriedade” mencionada por Raquel Rolnik (2016) para se referir à condição dos grupos populacionais de baixa renda que vivem a insegurança na posse de suas moradias localizadas em assentamentos precários e informais de diferentes cidades ao redor do mundo.

A “permanente transitoriedade” vivida pelas pessoas que participaram do estudo de Matthew Desmond (2016) manifesta-se nos

28 Matthew Desmond (2016) se refere aos despejos com os seguintes termos em inglês: *eviction*, *forced displacement*, *forced move*.

riscos constantes de despejo dos apartamentos e trailers alugados por aquelas pessoas que, nessa condição, pareciam estar sempre na iminência de perderem seus locais de moradia e, por isso, pareciam estar sempre em busca de algum lugar para morar. Em tal condição, além da insegurança e instabilidade, a “permanente transitoriedade” (Raquel Rolnik) e a “alienação residencial” (David Madden e Peter Marcuse) são marcadas também pela insatisfação constante das necessidades habitacionais básicas.

No trabalho de Desmond (2016), os riscos de despejo e perdas habitacionais tinham origem em vários fatores. Originavam-se principalmente da situação de pobreza dos inquilinos e locatários habitacionais que, por causa disso, dependiam invariavelmente da assistência do Serviço de Renda Suplementar, bem como dos cupons para obtenção de alimentos fornecidos pelo governo.

Em alguns casos descritos por Desmond (2016), os despejos ocorriam como retaliação dos proprietários e locadores dos imóveis habitacionais cujas condições precárias eram denunciadas pelos seus inquilinos e locatários ou por outras pessoas às autoridades governamentais responsáveis. Tais denúncias poderiam levar à aplicação de multas contra aqueles proprietários e locadores de imóveis habitacionais.

Em outros casos, aqueles riscos tinham a ver com o consumo de drogas por parte desses inquilinos e locatários habitacionais que eram, muitas vezes, despejados pelos locadores que temiam ser envolvidos em denúncias e ações policiais e judiciais.

Os riscos de despejo e perdas habitacionais eram maiores para as mulheres mães negras com filhos pequenos que estavam sob constante vigilância de profissionais do Serviço de Proteção às Crianças (Children Protection Service – CPS). As vistorias desses profissionais aos locais de moradia dessas mulheres e de seus filhos pequenos eram temidas pelos locadores dos imóveis habitacionais porque esses profissionais eram acompanhados por agentes dos órgãos do governo que fiscalizavam as condições habitacionais das moradias alugadas.

Os proprietários locadores temiam a chegada dos agentes de fiscalização porque sabiam que as condições habitacionais dos seus imóveis alugados eram precárias. Sabiam disso porque faziam o mínimo de investimento, quando faziam, na melhoria da habitabilidade de tais imóveis. Conforme mencionado anteriormente, uma vez constado algum tipo de problema nas condições dos imóveis habitacionais alugados, os proprietários e locadores dessas moradias eram multados pelos agentes de fiscalização.

Assim, as mulheres mães negras com filhos pequenos tinham dificuldades em se manter nas suas moradias alugadas ou alugar outras moradias porque os proprietários e locadores de imóveis habitacionais por elas consultados temiam receber multas aplicadas pelos fiscais de órgãos governamentais por causa da precariedade e das más condições dos seus imóveis alugados, a duras penas, por aquelas mulheres.

Em alguns dos seus relatos sobre o despejo sofrido por essas mulheres, Desmond (2016) supõe que tal despejo tenha sido provocado pela denúncia de algum vizinho ao Serviço de Proteção às Crianças. O autor desconfia que essa denúncia tenha sido motivada pelas condições precárias das habitações alugadas nas quais aquelas mulheres viviam com seus filhos pequenos. Tais denúncias provocavam a visita dos profissionais daquele Serviço de Proteção às Crianças que, como visto anteriormente, vinham com os agentes de fiscalização daquelas condições habitacionais que aplicavam multas sobre os proprietários locadores dos imóveis.

É interessante observar a existência de uma organização chamada Aluguéis Acessíveis (*Affordable Rentals*) que, no período em que Matthew Desmond realizou sua pesquisa etnográfica, possuía cerca de 800 imóveis privados cadastrados em Milwaukee, e eram alugados para moradores de baixa renda.

Essa organização tinha “vasos comunicantes” diretos com os serviços sociais e com os proprietários dessas moradias alugadas para as populações de baixa renda. Desmond (2016) descreve casos envolvendo a atuação de profissional que conduzia beneficiários do Serviço

de Renda Suplementar para alugarem as moradias cadastradas na Aluguéis Acessíveis. Segundo suas descrições, os inquilinos e locatários de baixa renda que viviam naquelas moradias não eram menos vulneráveis a perdas habitacionais do que aqueles que alugavam suas habitações em outras condições.

Após justificar a adoção dos pressupostos relacionados com a vulnerabilidade a perdas habitacionais dos moradores de domicílios particulares permanentes com condições de ocupação “próprio de algum morador – ainda pagando” e “alugado”, faz-se necessário expor e justificar os pressupostos utilizados na seleção dos microdados relativos aos moradores dos domicílios que foram “cedidos pelo empregador”, “cedidos de outra forma” e que foram ocupados em “outra condição”, até mesmo irregularmente.

Por causa dos vínculos supostamente frágeis desses moradores de baixa renda com suas respectivas moradias cedidas e com outras condições de ocupação, nos termos utilizados pelo IBGE, pressupõe-se que tais moradores pobres também se encontram enredados na teia de riscos, inseguranças e ameaças de despossessão e perdas habitacionais e, portanto, vivam em constante “alienação residencial”, no sentido proposto por Madden e Marcuse (2016).

Em geral, viver em uma habitação cedida por terceiros ou ocupada de modo precário e irregular indica insegurança e precariedade na ocupação e posse do imóvel habitacional. Pressupõe-se que o morador de baixa renda que vive em uma habitação cedida ou ocupada irregularmente possui pouco ou nenhum controle sobre a sua permanência nessa habitação. Eventuais conflitos ou rupturas na relação daquele morador com o proprietário ou locatário em outra condição podem ocasionar sua expulsão do seu local de moradia.

Certamente, aquele controle do morador sobre a própria permanência em seu domicílio particular permanente ocupado na condição de “cedido por empregador”, “cedido de outra forma” e em “outra condição” de ocupação é menor se comparado com o controle exercido por moradores de domicílio “próprio de algum morador – já pago”, “próprio de algum morador – ainda pagando” e “alugado”,

conforme definições utilizadas pelo IBGE em pesquisas domiciliares. Por isso adotamos esse pressuposto como critério para a seleção dos microdados relativos aos moradores nessas condições de ocupação domiciliar para serem utilizados na construção das variáveis que compõem a proxy com a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais.

Entende-se que nos casos dos grupos populacionais de baixa renda que vivem em situações de pobreza e vulnerabilidade, conforme os sentidos propostos por Caroline Moser (1997) e Rubem Katzman e Fernando Filgueira (2006), vistos anteriormente, as inseguranças e precariedades na ocupação e posse habitacional podem gerar uma condição de vida em “permanente transitoriedade”, conforme Raquel Rolnik (2016), e uma relação com a habitação marcada pela “alienação residencial”, conforme David Madden e Peter Marcuse (2016).

Por isso, na seleção dos microdados utilizados na construção das variáveis da proxy com a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais, pressupõe-se que os moradores de baixa renda, com renda familiar mensal menor do que R\$ 1.600,00, que viviam em domicílios particulares permanentes “cedidos por empregador” ou “cedido de outra forma”, bem como aqueles em “outras condições” de ocupação domiciliar, estavam sujeitos àquele tipo de vulnerabilidade e deveriam ser incluídos naquela estimativa populacional, somando-se aos demais grupos de moradores vistos anteriormente.

Estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais residente na Região Metropolitana de São Paulo

Conforme exposto no início da Introdução, o Censo Demográfico do IBGE 2010 é composto pelos dados coletados com a aplicação do Questionário Básico, respondido por residentes de todos os domicílios do Brasil, e também pelos dados levantados com a aplicação do Questionário da Amostra, respondido por residentes de domicílios selecionados. Os microdados coletados com a aplicação

desse segundo Questionário da Amostra foram selecionados segundo os pressupostos apresentados e justificados anteriormente. Conforme reiterado, tais microdados foram utilizados na construção de todas as variáveis que compõem a proxy com a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais.

Assim, a proxy com a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais é composta por 67 variáveis. Os grupos populacionais referentes a cada uma dessas variáveis foram quantificados com a transformação das variáveis do banco de microdados denominado “DomicíliosPessoas” da amostra do Censo Demográfico IBGE 2010. Aquela transformação foi realizada com o uso do programa *IBM SPSS Statistics Data Editor*.

A Figura 2 apresenta os organogramas com a sequência de variáveis construída a partir dos microdados relativos aos domicílios particulares permanentes, domicílios particulares improvisados e domicílios coletivos que foram transformados para a construção das variáveis da proxy com a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais residente na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

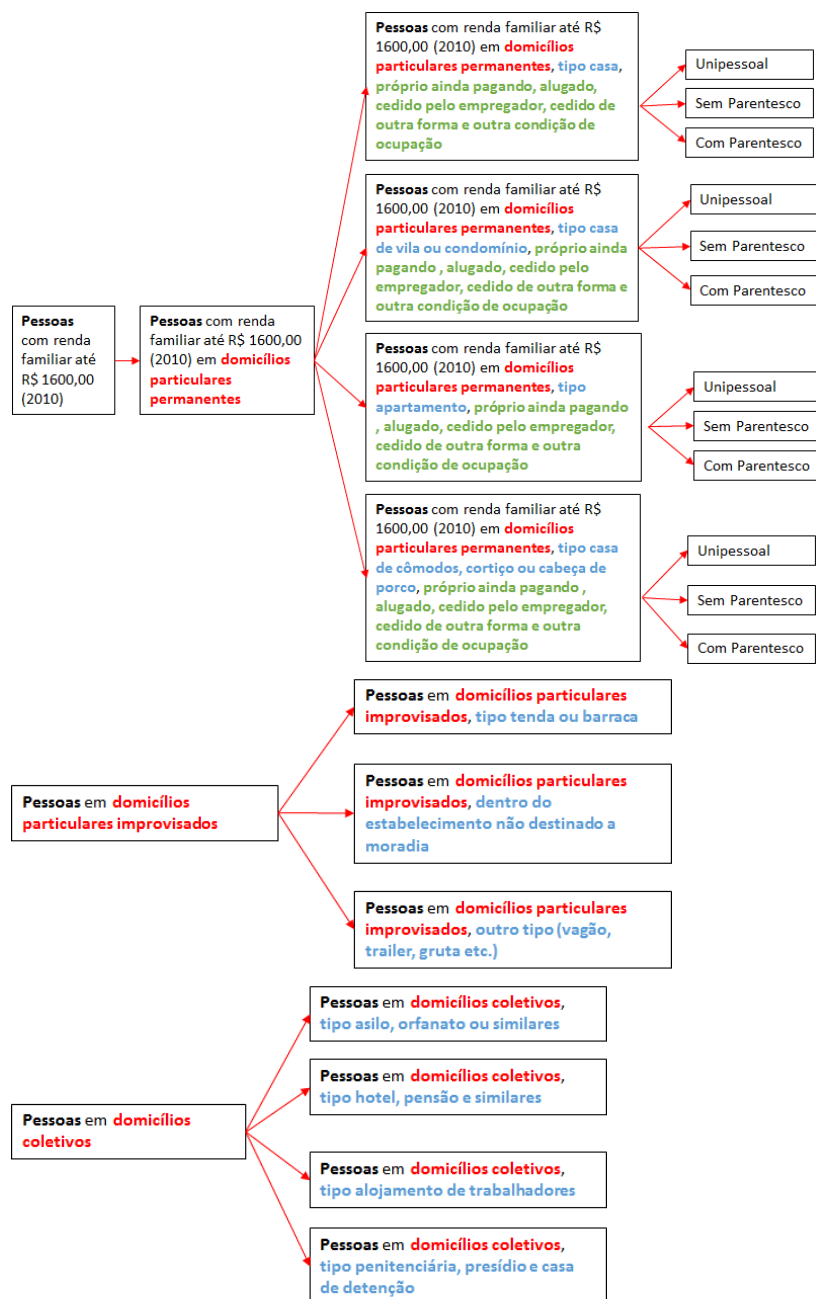


Figura 2 – Variáveis da Proxy com a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais

A somatória dos grupos populacionais quantificados segundo essas variáveis resulta na estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais residente na RMSP em 2010. De acordo com a Tabela 1, essa população era igual a 3.445.312 pessoas, das quais 1.898.914 (44,9%) viviam no Município de São Paulo (MSP) e 1.546.398 (55,1%) viviam nos demais municípios metropolitanos (aqui denominados “município da periferia metropolitana” ou “municípios periféricos metropolitanos”). Portanto, um pouco mais da metade da população vulnerável a perdas habitacionais da RMSP estava no seu município-sede e a outra metade nos municípios periféricos metropolitanos.

Tabela 1 – RMSP e MSP – População total e população vulnerável a perdas habitacionais– 2010

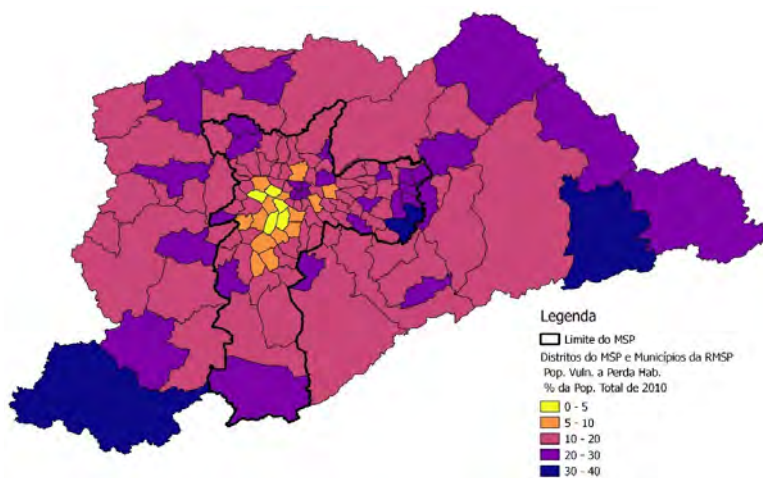
	População total 2010	População vulnerável a perdas habitacionais	% População total 2010	% População vulnerável a perdas habitacionais Total
RMSP Menos MSP	8.430.472	1.546.398	18,3	44,9
MSP	11.253.503	1.898.914	16,9	55,1
Total	19.683.975	3.445.312	17,5	100,0

Fonte: Censo Demográfico IBGE(2010).

Ainda conforme a Tabela 1, essa população também tinha participação significativa na população total da RMSP e representava 17,5% dessa população, 18,3% dos moradores dos municípios da periferia metropolitana e 16,9% do Município de São Paulo.

A distribuição espacial da população vulnerável a perdas habitacionais na RMSP e nos distritos do MSP reforçam as discrepâncias históricas e estruturais que caracterizam as desigualdades socioespaciais existentes na metrópole paulistana. Tais desigualdades aparecem tanto no centro quanto nas periferias, conforme se pode observar no Mapa 1, a seguir.

Mapa 1 – Municípios da RMSP e distritos do MSP – Distribuição espacial da população vulnerável a perdas habitacionais – 2010



Fonte: Censo Demográfico IBGE(2010).

Com relação à distribuição da população vulnerável a perdas habitacionais conforme as espécies de domicílios definidas pelo IBGE, sobressaíam os domicílios particulares permanentes que acomodavam a grande maioria daquela população residente na RMSP. Conforme se observa na Tabela 2, do total dessa população vulnerável, cerca de 98% viviam naqueles domicílios particulares permanentes, 0,3% nos domicílios particulares improvisados e 1,9% nos domicílios coletivos. A distribuição percentual era muito parecida nos municípios da periferia metropolitana e no Município de São Paulo.

Tabela 2 – RMSP e MSP – Percentual da população vulnerável a perdas habitacionais segundo espécie de domicílio – 2010

	Percentual População Vulnerável a Perdas Habitacionais		
	Domicílio particular permanente	Domicílio particular improvisado	Domicílio coletivo
RMSP menos MSP	97,8	0,2	2,0
MSP	97,8	0,4	1,8
Total	97,8	0,3	1,9

Fonte: Censo Demográfico IBGE(2010).

A distribuição da população vulnerável a perdas habitacionais segundo as condições de ocupação dos domicílios particulares permanentes apresentava distinções claras na metrópole paulistana como um todo, nos municípios periféricos metropolitanos e no município-sede.

Conforme a Tabela 3, na RMSP como um todo, 53,6 % da população vulnerável a perdas habitacionais vivia em domicílios particulares permanentes alugados, 19,1% em domicílios cedidos de outra forma, 15,8% em domicílios próprio de algum morador – ainda pagando, 6,3% em domicílio com outra condição de ocupação e 3,0% em domicílio cedido pelo empregador.

Nota-se que os moradores de domicílios particulares permanentes próprio de algum morador – já pago, que correspondem a proprietários de imóveis quitados, não foram incluídos na proxy com a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais. Isso não quer dizer que muitos desses proprietários não estavam sujeitos a tal vulnerabilidade, pelo contrário. Optou-se por não incluir tais proprietários por se considerar que essa modalidade de acesso e ocupação desses domicílios particulares permanentes é muito imprecisa e heterogênea, além de ser menos explícita no que diz respeito à vulnerabilidade a perdas habitacionais em comparação com as demais modalidades de acesso e ocupação domiciliar.

O alto percentual da população vulnerável a perdas habitacionais em domicílios particulares permanentes alugados corrobora a importância do mercado de locação residencial como canal de acesso à habitação por parte dessa população. Nos contextos urbanos, políticos, econômicos e ambientais em que os valores dos aluguéis habitacionais aumentam por causa de diversos fatores, a vulnerabilidade da população a eventuais perdas dos seus locais de moradia também pode se agravar e produzir inúmeros casos de despejos provocados, por exemplo, pelo atraso e falta de pagamentos dos aluguéis.

Ademais, sabe-se que nos casos de remoção coletiva de moradores de baixa renda dos seus locais de moradia, como nas retiradas de favelas e ocupações irregulares, aqueles que vivem em imóveis

habitacionais alugados não recebem nenhuma ajuda ou compensação por parte do agente removedor, público ou privado. Aliás, as remoções são produtoras de novos inquilinos e locatários de baixa renda vulneráveis a novas perdas habitacionais na medida em que muitos moradores removidos passam a receber o chamado “bolsa aluguel” cujo valor, em geral insuficiente, deve ser utilizado para pagar o aluguel da nova moradia.

Os locatários de baixa renda vulneráveis a perdas habitacionais que vivem em domicílios particulares permanentes alugados merecem estudos mais aprofundados. Esse aprofundamento deverá ser feito em estudos futuros. Provavelmente, o mercado de locação residencial, formal e informal, seja o principal contexto no qual se tem a ocorrência cada vez mais disseminada de ações de despejos individuais ou coletivos. É necessário elaborar estudos mais detalhados sobre essas ações.

Tabela 3 – RMSP e MSP – Percentual da população vulnerável a perdas habitacionais segundo condição de ocupação do domicílio particular permanente – 2010

	Percentual da população vulnerável a perdas habitacionais em domicílio particular permanente				
	Próprio pagando	Alugado	Cedido pelo empregador	Cedido de outra forma	Com outra condição de ocupação
RMSP menos MSP	12,6	49,8	4,5	24,4	6,6
MSP	18,5	56,8	1,7	14,7	6,0
Total	15,8	53,6	3,0	19,1	6,3

Fonte: Censo Demográfico IBGE(2010).

Ainda conforme a Tabela 3, nos municípios da periferia metropolitana o percentual da população vulnerável a perdas habitacionais que viviam em domicílios particulares permanentes alugados, igual a 49,8%, era menor em comparação com o percentual da RMSP como um todo (53,6%) e do Município de São Paulo (56,8%).

Considerações finais

Para dar início a essas considerações finais, é importante afirmar que o principal objetivo deste texto foi alcançado, qual seja, construir uma proxy com a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais residente na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). O primeiro passo do desenvolvimento dos trabalhos foi estabelecer alguns pressupostos baseados nas noções de “vulnerabilidade” propostas por Caroline Moser (1997) e desdobradas por Rubem Katzman e Fernando Filgueira (2006), bem como na noção de “alienação residencial” definida por David Madden e Peter Marcuse (2016) e que foi relacionada com a ideia sobre a “permanente transitoriedade” de Raquel Rolnik (2016).

A noção de “vulnerabilidade” é relacional, isto é, baseia-se na relação entre os recursos (ativos) mobilizáveis pelas pessoas e os choques, riscos e ameaças que podem emergir em determinados contextos urbanos, sociais, políticos, econômicos e ambientais envolvendo essas pessoas. Nesse sentido, a vulnerabilidade a perdas habitacionais depende dos recursos que indivíduos, famílias, comunidades e grupos populacionais possam mobilizar quando necessário para enfrentar os choques, riscos e ameaças eliminando-os ou minimizando-os.

Pressupõe-se que a vulnerabilidade a perdas habitacionais se instala ou aumenta com a insegurança advinda de uma relação alienada desses indivíduos, famílias, comunidades e grupos populacionais com seus locais de moradia, ou seja, de uma relação em que essas pessoas não reconhecem e não sentem esses locais como se fossem realmente seus lugares no mundo onde pudessem experimentar a segurança de um lar. A “alienação residencial” existe quando os moradores de um determinado local não possuem uma relação de pertencimento com esse local de moradia, alienam-se em relação a esse espaço, desse modo, passa a ser vivido e vivenciado como um local que pode ser perdido (alienado) a qualquer momento.

A propriedade do imóvel habitacional²⁹ não assegura a permanência dos moradores nos seus locais de moradia e não elimina a vulnerabilidade a perdas habitacionais, haja vista a ocorrência de perdas habitacionais sofridas por muitos moradores que se dizem proprietários dos seus imóveis, principalmente nos casos de remoção de favelas. Mesmo assim, pressupôs-se que as condições de ocupação habitacional que diferem da propriedade do imóvel quitado³⁰ indicam maior possibilidade de “alienação residencial” e mais insegurança em relação à permanência no local de moradia e, portanto, maior vulnerabilidade a perdas habitacionais.

Tais pressupostos nortearam a seleção de um conjunto de microdados da amostra do Censo Demográfico de 2010 produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esses microdados foram utilizados na construção de uma série de variáveis compostas por articulações e cruzamentos entre microdados relativos à renda familiar mensal, espécies de domicílios, condições de ocupação dos domicílios particulares permanentes, tipos de domicílios particulares permanentes e tipos de unidades domésticas. Calculou-se o tamanho dos grupos populacionais referentes a cada uma das 67 variáveis construídas com base naqueles microdados.

A proxy mostrou que, supostamente, quase 3,5 milhões de pessoas residentes na RMSP estavam vulneráveis a perdas habitacionais em 2010. Esse número correspondia a 17,5% da população total daquela RMSP. Pouco mais da metade das pessoas, cerca de 1,9 milhões, moravam no Município de São Paulo. Esse número correspondia a 16,9% da população total desse município.

Diante desses números, faz-se necessário aprofundar as análises para se obter maior detalhamento das características

29 A propriedade do imóvel habitacional é registrada pelo IBGE como domicílios particulares permanentes próprio de algum morador – já pago.

30 As condições de ocupação de domicílios particulares permanentes que diferem da propriedade quitada são denominadas pelo IBGE como domicílio “próprio de algum morador – ainda pagando”, “alugado”, “cedido pelo empregador”, “cedido de outra forma” e com “outra condição” de ocupação.

sociodemográficas dessa população vulnerável a perdas habitacionais, bem como dos fatores que produzem essa vulnerabilidade. Certamente, tais detalhamentos serão realizados em trabalhos futuros.

Referências

- COLEMAN, J. (1990). *The foundations of social theory*. Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.
- DESMOND, Matthew (2016). *Evicted – Poverty and profit in the american city*. New York, Crown Publishers.
- GLASS, Ruth (2010). Aspects of change. In: BROWN-SARACINO, Japonica (ed.). *The gentrification debates*. New York/London, Routledge, p. 19-29.
- IBGE (2016). Censo demográfico 2010 – documentação. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9748&t=microdados>>. Acesso em: 7 jun. 2019.
- KATZMAN, Rubem e FILGUEIRA, Fernando (2006). As normas como bem público e privado: reflexões nas fronteiras do enfoque “ativos, vulnerabilidade e estrutura de oportunidades”(Aveo). In: CUNHA, José Marcos Pinto da (org.). *Novas metrópoles paulistas – população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas, Núcleo de Estudos de População –Nepo-Unicamp, 2006.
- LEES, Loretta; SLATER, Tom e WYLY, Elvin (2008). *Gentrification*. New York/London, Routledge.
- MADDEN, David e MARCUSE, Peter (2016). *In defense of housing – the politics of crisis*. London/New York, Verso.
- MOSER, Caroline (1997). Household responses to poverty and vulnerability – confronting crisis in Cisne Dos, Guayaquil, Ecuador - volume 1. Washington, DC: The World Bank.
- ROLNIK, Raquel (2016). *Guerra dos lugares – A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- SMITH, Neil (2010). Toward a theory of gentrification: a back to the city movement by capital, not people. In: BROWN-SARACINO, Japonica (ed.). *The gentrification debates*. New York/London, Routledge, p. 71-85.

CRESCIMENTO E ESPACIALIDADE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NA CIDADE DE SÃO PAULO

Marisa do Espírito Santo Borin
Carolina Teixeira Nakagawa Lanfranchi

“A produção de ‘refugo humano’ [...] é um produto inevitável da modernização, e um acompanhante inseparável da modernidade.”
(Bauman, 2005)

Introdução

A população em situação de rua é um fenômeno presente nos mais diversos centros urbanos do mundo. Esse segmento social compõe o extremo da privação e exclusão social, sendo compreendido e referenciado na condição de “sobra” ou refugo humano (Bauman, 2005). Este contingente populacional compõe o *déficit* habitacional e precisa ser abrangido pelas perspectivas sociais e urbanas.

Ao andar por uma rua no centro comercial de qualquer cidade basta olhar para as calçadas, marquises e viadutos para constatar pessoas que utilizam a rua como espaço de moradia e sociabilidade. O apoio dos estudos urbanos nos auxilia a pensar a organização social do território como uma das instâncias da sociedade, expressando ordens material, institucional e simbólica.

Segundo Castells (1983) o fenômeno urbano somente torna-se possível entendendo a cidade como projeção da sociedade, ou seja, tomando a relação entre cidade e a sociedade como fatos sócio-históricos e morfológicos.

É uma premissa fundamental para a presente análise compreender a situação de vida na rua como parte de um fenômeno social das cidades globais, da exclusão habitacional e do direito à cidade, onde o emprego é desindustrializado e precário e onde suas territorialidades se fazem nos espaços “vazios”, que, contraditoriamente, são ativos para a recomposição do capital global financeiro.

Para Castel (1998, p. 30), a questão social é uma situação fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. Os sujeitos em situação de rua são marcados por processos de rotulagem e expulsão, levados a cabo pela violência do poder público, da população residente ou de iniciativas privadas, especialmente como foco na requalificação ou reconversão urbana. É nesse cenário de disputa pelo espaço urbano que a população de rua tende a se concentrar ou se fragmentar, dependendo das forças de expulsão/atração.

São Paulo, nas últimas décadas, passou pela consolidação de um padrão de expansão urbana caracterizado pela segmentação e diferenciação social, em termos de oportunidades, riqueza e condições de vida. A cidade é então definida como resultado de processos de flexibilização do capital global e reconversão dos espaços urbanos para atender essas novas exigências.

Os trabalhos mais recentes sobre o urbano têm privilegiado a análise das transformações na configuração socioespacial das cidades. A desigualdade social nela existente tem como expressão o chamado processo de segregação espacial da população de baixa renda. Para

Caldeira (2000), a segregação, tanto social quanto espacial, é uma característica das cidades. As regras que organizam o espaço urbano são basicamente padrões de diferenciação social e de separação.¹

Nesta direção, capítulo, incorporando o território como análise da segregação e de formas de vida e sobrevivência na cidade, tem como objetivo investigar como a população em situação de rua, que compõe o déficit habitacional da cidade de São Paulo, se relaciona com a organização do espaço da metrópole e com os mecanismos neoliberais de financiamento a partir da compreensão da evolução dos pontos de concentração da população em situação de rua nos anos de 2000, 2009 e 2015.

O direito à cidade e a população em situação de rua na cidade de São Paulo

A população em situação de rua na cidade de São Paulo não é fenômeno novo. É uma realidade complexa marcada pela privação e pobreza extrema, pela dependência de benefícios e serviços públicos, pelas identidades definidas por negociações de *status* (tanto internas como externas), pela disputa de pontos, de recursos, de incorporação de discursos institucionalizados. Compreender a evolução de sua espacialização é inserir este segmento populacional no debate sobre os territórios da cidade. São Paulo tem uma paisagem definida por áreas segregadas, por centralidades do capital e pela disputa de uma agenda pública do direito à cidade.

1 Segundo a referida autora “ao longo do século XX, a segregação social teve três formas de expressão no espaço urbano de São Paulo. A primeira estendeu-se do final do século XIX até os anos 1940, em que diferentes grupos sociais estavam segregados por tipo de moradia. A segunda forma urbana, a centro-periferia, dominou o desenvolvimento da cidade dos anos 1940 até os anos 1980. Uma terceira forma vem se configurando desde os anos 1980 sobrepondo o padrão centro-periferia, gerando espaços nos quais os dos diferentes grupos estão mais próximos, mas separados por muros de tecnologia de segurança e tendem a não circular ou interagir em áreas comuns, são denominados os enclaves fortificados, ou seja, espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer e trabalho” (Caldeira, 2000).

Segundo a definição dada pela Política Nacional para População em Situação de Rua (2009),² trata-se de

grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional e regular, que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (Brasil, 2009, Art. 1)

A população em situação de rua é um fenômeno mundial e, como tal, deve ser entendido como parte das estruturas sociais de classe e de poder. Pensar em pessoas em situação de rua nos remete diretamente à ideia de um segmento populacional homogêneo na sua condição e heterogêneo na sua posição. A mobilidade cotidiana desta população se dá em busca de trabalho, da aferição de alguma renda, de alimentação e de abrigo, entre outros. Portanto, há uma transitoriedade das permanências na cidade.

Na revisão bibliográfica sobre o conceito, destacam-se as pesquisas francesas (Brousse, 2006; Marpsat, 2011; Paretti, 2005; Hopper, 1997; Firdion, 2006) sobre a evolução do conceito de *sans-logi*; para *sans-abri*; até chegar em *sans domicile fixe*, por considerar aqueles que não possuem moradia como garantia de sua proteção e que, portanto, pernoitam nas ruas ou em locais não previstos para moradia. Consideram também o tempo de permanência nessas condições e da relação com as instituições de assistência. Neste caso, ponderam os vínculos sociais e o processo de negociação de *status* (Paugam, 2003) até que sejam inculcados os discursos institucionalizados. Para este autor o processo de desqualificação engloba indivíduos que, pela deterioração progressiva de laços de solidariedade, experimentam processos alternados de fragilização, assistência, marginalização e inserção social. Esta “cerimônia de degradação do *status*” é um processo de

2 Instituída pelo Decreto Federal n. 7.053, em 23 de dezembro de 2009.

aceitação ou resistência aos rótulos, discursos e regras, sendo fator importante para a compreensão das relações de poder entre os sujeitos do campo (Lanfranchi e Ferreirinho, 2019).

Já os autores norte-americanos, canadenses e australianos (Smith e Smith, 2000; ABS, 2005; Casavant, 1999; UN-Habitat, 2015; UHC, 2016; U.S. Census Bureau, 2012) utilizam os termos *homeless*, *rooflessness*, *people without conventional housing*, ou ainda *homelessness*, considerando aqueles que não possuem moradia convencional ou unidade habitacional que, portanto, vivem em condições precárias pernoitando nas ruas. No caso australiano, estabelecem parâmetros mínimos de habitação e falam em condição *absoluta, relativa e marginal*.

Também se destaca a referência europeia da Feantsa (2005) que estabelece quadro conceitual operacional com graus de fragilização e formas precárias de habitação, incluindo aqueles que estão em risco de considerar a rua como alternativa de pernoite. Quatro definições conceituais de diversas categorias operacionais e situações objetivas foram estabelecidas: 1) *rooflessness*; 2) *houselessness*; 3) *living in insecure housing*; 4) *living in inadequate housing* (Feantsa, 2005). Já o IGH (2015) considera essa população a partir da composição de graus de fragilidade nos domínios físico, social e de segurança legal e de permanência: 1) *people without accommodation*; 2) *people living in temporary or crisis accommodation*; 3) *people living in severely inadequate and insecure accommodation*.

Soma-se a essas visões, a visão brasileira (Stoffels, 1977; Neves, 2010b; Fipe/Smads, 2015; Vieira, Bezerra e Rosa, 1994; Brasil, 2009), que coloca a questão do território de disputa de poder e os vínculos sociais que se estabelecem na condição de rua (ser, estar, ficar). Incluem os atores dos movimentos sociais e de defesa e as organizações socioassistenciais como fatores de negociação e disputa. Por território entendem o ponto de permanência ou concentração, daí a possibilidade de compreender o espaço de disputa e de poder pela caracterização dos padrões de espacialização.

No Brasil, houve uma mudança de conceito de “mendigos”, para “vagabundo”, depois “moradores de rua”, até chegar à atual definição “em situação de rua”, que ocorre quando reconhecidas as heterogeneidades, sofrimentos distintos e os determinantes socioeconômicos da degradação (Neves, 2010a). Assim, as mudanças de termos correspondem às formas de representação revelando-se uma mudança de paradigma.

Tradicionalmente, a atenção com as pessoas em situação de rua está focada no atendimento das necessidades básicas, como alojamento e alimentação. Muito se aprimorou nesta direção; contudo, outro aspecto oportuno é reconhecer o resgate da condição de exclusão e preconceitos inculcados nas práticas a partir dos serviços socioassistenciais como intermediários da sobrevivência nas ruas.

Estudos portugueses (Duarte, 2018) e brasileiros (Kohara, 2018) desqualificam esse modelo, pois revelam que essa população quando consegue a moradia organiza rapidamente outros aspectos de suas vidas, evidenciando como preconceituosa a ideia de que é preciso dar-lhes as condições ou aprendizado para poderem viver autonomamente em moradias. (Lanfranchi e Ferreira, 2019, pp. 74-75)

Nos últimos anos o cenário das ruas vem se transformando em decorrência de mudanças estruturais de nossa sociedade e de seus desdobramentos sociais. Hoje em dia se reconhece também nas ruas uma variedade de perfis que vão desde crianças, LGBTQI+, dependentes químicos ou em uso abusivo de álcool e/ou outras drogas, idosos, imigrantes e refugiados, mulheres gestantes, entre outros. Esse quadro nos indica uma população heterogênea em gênero, idade, escolaridade, condições de saúde, dentre outros aspectos, sendo a rua o seu lugar de viver, de existir e de resistir.

É a partir do reconhecimento das diferenças que se conjecturam as posições dos agentes no campo. A dificuldade de compreensão dessa realidade em função da diversidade de grupos que hoje vivem nas ruas, do seu perfil demográfico, da dimensão deles, dos locais que

se concentram na cidade, tem envolvido pesquisas que fundamentam as políticas públicas e que são oferecidas por diversas práticas de atendimento, sem, contudo, apresentarem reais chances de saída da rua.

Na política municipal de atenção predominam as ofertas de serviços de acolhimento provisório com pernoite, primordialmente pautada nos centros de acolhida nas diversas regiões da cidade. Nesses termos, ainda que insuficiente, houve diversificação das tipologias visando resguardar a heterogeneidade dessa população, que se manifesta por meio de necessidades e demandas específicas decorrentes do ciclo de vida, gênero, orientação sexual, condições de saúde e dependência química, como mencionado anteriormente.

Pode-se dizer que o modelo de atenção na cidade se aproxima do modelo conhecido como “escada”. Nesse, a pessoa se movimenta por vários estágios, em diferentes tipologias de serviços (abordagem, convivência, pernoite, vaga fixa, república) até estar preparado para a moradia regular e autônoma, que corresponde à última etapa no processo de construção da independência e integração social. Essa leitura revela uma clara intenção de prestar atendimento integral, contudo, não é possível haver sucesso com base na gradativa saída da rua quando o *campo* é marcado pela heterogeneidade. Também não atende às reais necessidades dos sujeitos na rua, na medida em que não particulariza a trajetória desses dentro da rede de ofertas, forjando processos de tutela, institucionalização, entre outros, com vistas à suposta futura autonomia. Nessa perspectiva, funcionam mais como armadilhas sem saídas do que atendimento às suas urgências e necessidades.

Nesse contexto, na política socioassistencial são interessantes as experiências de modelos de acolhimento com maior autonomia para realização de tarefas diárias, como alimentação e lavanderia, também por não requererem uma vivência anterior nos Centros de Acolhida e por contarem com um corpo profissional mais reduzido. Assim, são mais próximas aos inovadores modelos de *Housing-Led*, ou *Housing*

First, ou Moradia Primeiro. Esse modelo vem sendo crescentemente utilizado em países europeus em substituição ao desgastado modelo “escada”.

O termo “Housing-Led” foi desenvolvido pelo júri da Conferência Europeia sobre População em Situação de Rua para descrever todas as respostas políticas para a população em situação de rua que ampliem o acesso permanente à moradia e ao mesmo tempo a capacidade para prevenir e fornecer adequado auxílio para pessoas em suas moradias inseguras conforme suas necessidades. Essa abordagem representa distanciamento significativo do modelo “escada” ou “cuidado contínuo”, que até recentemente era a resposta dominante à situação de rua. Segundo o modelo “escada” ou “cuidado contínuo” a moradia estável é o objetivo final no processo de reintegração e da situação de rua, especialmente àqueles cujas demandas de suporte são complexas, que movem por diversos estágios em diferentes serviços de acolhimento antes de se tornar “apto” para moradia autônoma. (Feantsa, 2005, pp. 6-7; tradução nossa)

Assumir a “moradia primeiro” como princípio e não somente como modelo, representa, ao contrário de anular as soluções existentes, qualificá-las. Também não significa abandonar por completo o modelo de acolhimento emergencial, mas retomar o seu aspecto temporário. Além disso, é oportuno considerar como solução de moradia subsidiada ou *housing-first* as tipologias que acolhem sujeitos em situações de risco e violência (Instituição de Longa Permanência para Idosos, Mulheres vítimas de violência etc.).

Como apresentado, o território para um segmento social que partilha da privação de tantas e singulares condições para manter e reproduzir a sua sobrevivência se coloca como um desafio. A vida na rua é uma realidade complexa marcada pela inserção perversa, observável na privação e pobreza extremas como também pela dependência de benefícios e serviços públicos; por outro lado, invisível nas diversas conformações de suas identidades fissuradas por negociações

de *status* de sua desqualificação e, conseqüentemente, incorporação/imposição de discursos institucionalizados, mas também pela aceitação no campo, com suas disputas por recursos e proteção.

A ocupação e o uso do espaço público como morada, pela visibilidade que representam, tornou-se uma questão social e política, em especial a partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, prioritariamente em áreas centrais onde estavam em disputa os espaços para socorrer o capital flexível. Isso tanto no Brasil como no mundo.

Morar na rua implica, contraditoriamente, fazer dela o seu hábitat, promovendo uma reutilização dos espaços públicos, conferindo-lhes novos significados ao realizar no domínio da rua o que habitualmente faz parte do domínio da casa (Vieira, Bezerra e Rosa, 1992, p. 131). Assim, requerem atuação do poder público em diferentes níveis, tornando-se um desafio de agenda de construção da cidade, em especial para ações de “Requalificação”.

No município de São Paulo, essa população historicamente sempre se concentrou na região central da cidade. Segundo Nakano e Hohara (2013), alguns distritos dessa região do município oferecem grande quantidade de empregos principalmente em setores comerciais, industriais e de serviços. Todos os dias, esses empregos atraem milhares de trabalhadores oriundos de diversas partes da metrópole paulistana e até de outras metrópoles e regiões do estado de São Paulo.

É uma área que abrange também importantes instituições jurídicas, financeiras, educacionais, escritórios, repartições públicas, além de estar entre as regiões mais antigas e, por isso, mais urbanizadas e com melhor infraestrutura urbana, representando facilidade de acesso aos serviços públicos de transporte para todos os cantos da cidade, onde há formas de auferir recursos monetários e também por ser o espaço que tradicionalmente concentra um grande número de instituições de assistência, de abrigo e de alimentação.

Em função desse cenário, é um território da cidade que atrai e concentra um significativo índice de população em situação de vulnerabilidade social, como pessoas em situação de rua e imigrantes.

São Paulo, entre outros destinos do Brasil, é vista como o lugar da oportunidade para a construção de um novo projeto de vida, embora a condição que encontram é a da informalidade do trabalho e da ausência de moradia permanente.

Deve-se observar que alguns desses distritos da área central, nas últimas décadas do século XX, passaram por degradação econômica e esvaziamento populacional, por causa do fim das indústrias tradicionais e desenvolvimento de novas centralidades comerciais, sofrendo mudanças de uso e ocupação do espaço que, nos anos iniciais do século XXI, deram início às atividades das indústrias de confecções de roupas, de serviços especializados ou de altas tecnologias, formando grandes centros comerciais, como é o caso do Pari, Bom Retiro e Brás.

Juntamente com essa especialização, observa-se a precarização do trabalho, flexibilização das leis trabalhistas, desregulamentação das funções tradicionais do Estado de Direito e da indústria moderna com baixa capacidade de emprego formal. Desse modo, consolidando o “precarizado”, essas áreas vêm atraindo trabalhadores com baixa qualificação profissional, precárias condições de moradia e com exíguos salários.

Atualmente, São Paulo tem novas centralidades que vêm sendo ocupadas não só por pessoas em situação de rua, como também por imigrantes e refugiados, em razão das redes sociais, que foram se deslocando para outras áreas da cidade, exigindo um espraiamento de instituições de assistência e abrigo, embora o centro seja ainda o território que envolve um grande número dessa população, que inserida de forma precária, disputa o espaço e a sua sobrevivência na cidade.

A cada nova etapa de renovação do capital e desenvolvimento econômico são produzidos refugos humanos, na forma de refugiados, migrantes, população em situação de rua, favelados, prisioneiros, marginalizados etc. (Bauman, 2005). Os primeiros sinais das contradições de acumulação ampliada do capital aparecem em meados dos anos 1970 (Harvey, 2010), quando se vê reconstruída a Europa e industrializada a periferia. Assim, o capital excedente criado no

processo de reprodução ampliada do capital, agora mundializado, torna-se dinheiro ocioso no mundo em busca de novos ativos para dar continuidade a sua valorização.

As mudanças observadas nas últimas décadas do século XX colocam algumas questões importantes que qualificam a cidade global (Sassen, 2005) permitindo elucidar uma nova fase da expansão capitalista, naquilo que podemos chamar de acumulação flexível. Como resultado, observam-se a privatização, desregulamentação, abertura dos Estados-Nacionais às firmas estrangeiras e a ampliação da participação de atores nacionais nos mercados globais. Ocorre também um aumento da informalidade de uma gama de atividades econômicas que encontram demandas efetivas nessas cidades induzindo ao surgimento de um terciário moderno.

Com todas as medidas e políticas de austeridade postas em curso, justificadas pela suposta racionalidade de propósitos privados do mercado, dá-se a aniquilação dos fundamentos morais, sociais etc. do estado de bem-estar social. Segundo Bourdieu (1998), os últimos dez anos de governos mais socialistas ou identificados no espectro de esquerda acabaram por contribuir para demolir a crença no Estado e destruir o Estado de Bem-estar Social. Em especial com as políticas habitacionais que, focadas no acesso à propriedade privada, reforçam padrões de segregação e inclusão perversa.

Diante das contradições do mundo social, que são vivenciadas na forma de dramas pessoais, os trabalhadores sociais experimentam a angústia que reside no fracasso do Estado como guardião do interesse público e da responsabilidade coletiva (Bourdieu, 1998). Na redução das tradicionais responsabilidades do Estado é urgente superar o seu atual papel reduzido ao manejo dos contingentes de refugo humano. As rejeições à política pelos cidadãos excluídos e pelos frustrados, inspiram parte dos tecnocratas a não levarem em consideração os custos sociais dessas medidas; não sabem ou não reconhecem os problemas reais consequentes das “restrições orçamentárias”.

De uma maneira geral, os estudos de diferentes países constata-
tam que é o baixo nível de renda que provoca a perda da moradia

e a ida para as ruas. A ausência ou baixo nível de condições monetárias possuem fatores associados, tais como a dificuldade de procurar emprego, de estabelecer e cultivar uma rede de relações sociais, de manter hábitos de vida saudáveis, entre outros aspectos (Fipe/Smads, 2015). A população em situação de rua, portanto, não representa uma exclusão social, pois, afinal, eles estão em um campo no espaço social; a sociedade os contém, um exército de agentes é pago para lidar e cuidar deles e, também, “recuperá-los”, integrá-los novamente. Trata-se de refugio humano, no extremo do espectro da inclusão perversa. Ou seja, a condição de excluído é anterior à própria alternativa da rua como espaço de sobrevivência. São sujeitos que, impossibilitados de manter as suas condições de reprodução, encontram nos logradouros e serviços de acolhimento a alternativa de vida (Lanfranchi e Ferreirinho, 2019).

Partindo dessa leitura político-social-econômica dos territórios em disputa no tecido urbano colocamos as seguintes questões: Onde se concentra essa população? Houve alterações nos pontos de concentração e crescimento? Quais os principais elementos de atração e permanência? Existe relação com os agentes produtores e financiadores?

Espacialidade: luta entre capital da sobrevivência e capital flexível do mercado global

A contradição da rua como “casa” gera pressão por políticas de manejo do refugio humano, daí a importância de uma abordagem a partir da compreensão de suas territorialidades. É significativo para se avançar na análise sobre a territorialidade da população em situação de rua o reconhecimento de seus capitais que se fazem na luta e conquista por pontos na cidade que permitam otimizar o acesso aos recursos de sobrevivência.

É a partir dessa resignificação do espaço público na situação de rua que se faz o capital representado pela localização; os recursos urbanos de seu entorno coloca-o como estratégico à sobrevivência [...]. Esses dados são comprobatórios da importância do

estabelecimento da rede de relações, do conhecimento das ruas e das possibilidades de solucionar rapidamente situações de risco na rua. Sabe-se que aqueles que melhor conhecerem os meios de sobrevivência na rua, para conseguir alimentação, recursos financeiros e proteção, mais poder e maior resistência à institucionalização apresentarão. As apropriações do conhecimento e de formas de ocupação dos diferentes locais geram poder. Portanto, esse é o grande ganho e a grande moeda que circula nas ruas como um capital simbólico. (Lanfranchi e Ferreirinho, 2019, p. 73)

Na apropriação do espaço dividido e disputado são estabelecidas fronteiras, o que permite vislumbrar a centralidade da infraestrutura urbana para a sobrevivência nas ruas. Há nas estruturas próprias da paisagem urbana as condições de proteção contra intempéries e constituição de espaços de pernoite. Também por serem espaços de concentração de fluxos de pessoas, atividades econômicas (ainda que precárias) e de informações, o que permite a realização de atividades para auferir renda, seja na sua forma legal (mendicância, trabalho intermitente etc.) ou na sua forma ilegal (furto, roubo, venda de produtos ilícitos etc.). Outro aspecto importante é reconhecer os pontos de solidariedade e de acesso às ofertas socioassistenciais como elementos complementares, compensando ausências e insuficiências dos demais recursos. Também nesses espaços é possível verificar a troca de informações sobre os pontos da cidade (uma nova “boca de rango”, uma assistente social que consegue roupas etc.), o consumo de bebidas alcoólicas e outras drogas. Os pontos de concentração da população em situação de rua estão onde a resistência ou fator de expulsão pela sociedade em geral parece suspenso ou superado ou ainda relaxado, seja pela própria permanência ao longo do tempo da concentração ou pelo nível de tolerância dada pela “mistura social”.

Para se compreender a espacialização é importante destacar que a localização é de capital importância à sobrevivência nas ruas. Nesse sentido, destacam-se três grandes dimensões: 1) infraestrutura urbana: servindo de proteção contra as intempéries e condições

climáticas; 2) concentração de estabelecimentos comerciais e circulação de pessoas: tanto como fontes de sobrevivência – alimentação (restaurantes populares, pontos de doação e “descarte”), água (lavar roupas, preparar alimentos, higiene pessoal etc.) –, como fontes de recursos monetários, com os espaços de grande circulação e transporte coletivo (mendicância) e de concentração de comércios e serviços (empregos precários pontuais/ regulares); 3) serviços públicos e redes de solidariedade: considerando tanto os grupos pequenos para segurança e sociabilidade “invisíveis se a repressão social é intensificada e visíveis se esta é relaxada” (Neves, 2010b), como os serviços socioassistenciais (acolhimento, convívio e defesa) nos processos de negociação de *status* alternados de fragilização, assistência, marginalização e inserção social (Paugam, 2003). Daí a centralidade-urbana como capital de sobrevivência diante da utilização pontual da rede socioassistencial, ou seja, como oportunidades de mediação, negociação e resistência à institucionalização.

Na cidade de São Paulo existem registros de levantamento da população em situação de rua desde 1991, contudo, somente a partir de 2000 passa a existir metodologia específica de contagem censitária e perfil socioeconômico amostral. A partir desses dados, a presente análise tem como objetivo compreender as implicações, para a população em situação de rua da tendência de reconversão econômica das últimas décadas, a partir da análise da série histórica de sua distribuição espacial.

O deslocamento dos pontos de concentração dessa população para áreas mais distantes do centro releva a necessidade de se aprofundar a compreensão sobre infraestrutura, dinâmicas urbanas e ofertas de serviços socioassistenciais como fatores atrativos.

Para tal, optou-se por considerar os dados censitários de 2000, 2009 e 2015 (Fipe/SAS, 2000; Fipe/Smads, 2009 e 2015). Primeiramente considerando as taxas de crescimento no período por

macrorregiões (Centro, Leste 1 e 2, Oeste, Norte 1 e 2, Sul 1 e 2),³ como estratégia para compreender as principais alterações nas concentrações, depois destacando as subprefeituras e distritos mais significativos. Acredita-se que a distribuição por macrorregiões permite abordar as tendências mais expressivas, contextualizando, portanto, os processos de expulsão e ocupação das pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo.

Os dados consideram a distinção da população identificada pernoitando nas ruas e aquelas acolhidas pela rede de serviços socioassistenciais, possibilitando verificar alguns dos fatores de alteração na distribuição espacial, ou seja, como estratégia para a caracterização do crescimento dos pontos de concentração e o peso relativo da atuação do poder público como fator atrativo. Em um segundo momento, a presente análise aprofundar-se-á pela densidade das concentrações e ações de desenvolvimento urbano.

Segundo os Censos da População em Situação de Rua realizados na Cidade de São Paulo, em 2000, foram identificadas 8.721 pessoas em situação de rua, passando para 13.666 em 2009 e 15.905 em 2015.

Há uma clara tendência de crescimento a despeito da desaceleração entre os períodos, mais especificamente com taxas de crescimento anual de 5,12% a.a. entre 2000-2009 para 2,56% a.a. entre 2009-2015. Em termos absolutos, tanto em 2009 como em 2015, a população acolhida supera a população identificada nas ruas (em 2009 eram 6.587 na rua e 7.079 acolhidos e em 2015 eram 7.335 na rua e 8.570 acolhidos), em 2000 era o inverso (5.028 na rua e 3.693 acolhidos).

3 Referência de Sempla – *Centro*: Subprefeitura da Sé. *Leste 1*: Subprefeituras de Aricanduva-Formosa-Carrão, Mooca, Penha, Sapopemba, Vila Prudente. *Leste 2*: Subprefeituras de Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Guaianases, Itaim Paulista, Itaquera, São Mateus. *Oeste*: Lapa, Pinheiros, Butantã. *Norte 1*: Subprefeituras de Jaconá – Tremembé, Santana-Tucuruvi, Vila Maria-Vila Guilherme. *Norte 2*: Subprefeituras de Casa Verde-Cachoeirinha, Freguesia-Brasilândia, Perus, Pirituba. *Sul 1*: Subprefeituras de Ipiranga, Jabaquara, Vila Mariana. *Sul 2*: Subprefeituras de Campo Limpo, Capela do Socorro, Cidade Ademar, M'boi Mirim, Parelheiros, Santo Amaro.

Quando consideradas as taxas de crescimento da população nesse recorte nota-se que as taxas de crescimento dos acolhidos são superiores. Ou seja, os esforços das políticas públicas em atender a demanda foram contínuos ao longo do tempo, mas ao ser acentuado no período de 2000-2009 o resultado foi uma cobertura superior em relação ao total da população no período 2009-2015.

Diante desses dados é oportuno que se considerarem os locais que apresentam queda ou aumento da população na rua e acolhida. De maneira geral, a série histórica da distribuição dos pontos da população pernoitando nas ruas revela um deslocamento da centralidade tradicional para outras novas centralidades de caráter mais popular. Em termos quantitativos, houve desaceleração do crescimento no centro tradicional e significativo crescimento em novas centralidades.

As macrorregiões com maior concentração numérica, nos períodos em análise, são a Central e a Leste 1. Contudo, a região central teve queda significativa nas taxas de crescimento anual em relação ao total da população entre 2000-2009 (6,15% a.a.) e 2009-2015 (3,63% a.a.). Quando considerados somente os identificados nas ruas, vê-se na área central queda na taxa de crescimento ainda mais acentuada (de 4,28% a.a. em 2000-2009 para 0,57% a.a. em 2009-2015).

No outro extremo, pode-se verificar que a região Sul 2 passou de uma taxa negativa de crescimento anual de pernoitando nas ruas -0,87% a.a. entre 2000-2009 para 5,93% a.a. entre 2009-2015, ou, ainda, a região Norte 2 que passou de uma taxa de crescimento anual de 4,33% a.a. para 11,14% a.a.

De maneira geral, na área central houve redução da população nas ruas em dois distritos, Consolação e República. Em três distritos (Bela Vista, Santa Cecília e Cambuci) ocorreu aumento expressivo da população nas ruas sem alterações significativas nas ofertas, enquanto os demais três distritos (Bom Retiro, Liberdade e Sé) mantiveram crescimento relativamente estável da população nas ruas e manutenção das ofertas.

Em parte, isso pode ser explicado pela relativa saturação imobiliária quanto às possibilidades de acolhimento da população na área central, bem como pela desconcentração de áreas comerciais para regiões mais distantes do centro tradicional; ainda se somam as ações repressivas por parte da segurança pública para a manutenção de áreas de interesse de investimentos imobiliários, em especial aquelas para fins residenciais. Ou seja, no período estudado houve uma desconcentração na área central da população nas ruas ao mesmo tempo que ocorreu ampliação ou manutenção da oferta de acolhimento, sugerindo um deslocamento dessa população para outras áreas da cidade.

Já na região Leste 1 a taxa de crescimento passou a ser negativa no último período avaliado, como visto anteriormente. Mas considerando-se a população pernoitando nas ruas, a taxa de crescimento manteve-se relativamente estável (de 2,98% a.a. em 2000-2009 e 2,65% a.a. em 2009-2015).

Revela-se, assim, que a atuação do poder público com o fechamento de serviços de acolhimento teve forte influência na definição da taxa total da população, podendo-se observar o mesmo em outras regiões. Mais da metade dos distritos apresentaram aumento da população sem ofertas de acolhimento.

Por outro lado, nos distritos de Belém e Pari observou-se uma desaceleração na população e relativa manutenção das ofertas, enquanto na Mooca, Tatuapé, Cangaíba, Penha e Vila Prudente manteve-se relativa estabilidade na presença da população e nas ofertas existentes.

Na Leste 1 portanto, a queda na taxa de crescimento total da população se deu pela redução das ofertas de políticas públicas e não, necessariamente, por um deslocamento dessa população, como no caso da área central. Ainda mais especificamente nas subprefeituras da Mooca e Penha, houve redução da oferta enquanto na subprefeitura da Vila Prudente houve aumento, mas em todas as subprefeituras

a população seguiu aumentando muito pela presença de comércios e serviços tão caros à sobrevivência dessa população, como revela o adensamento dos pontos de concentração da região.

Entre 2000-2009 a Leste 2 (18,4% a.a.) apresentou a maior taxa de crescimento motivado pela ação do poder público. Em 2009-2015 (5,73% a.a. do total) manteve a tendência estável de crescimento tanto da população na rua como a acolhida. Nesta região, de modo geral, mais da metade dos distritos apresentaram aumento da população na rua e queda nas ofertas de acolhimento. Já nos distritos de São Miguel, Lajeado e Ermelino Matarazzo observou-se aumento na população e aumento nas ofertas.

Neste caso, a atuação do poder público veio como reação, por indicação de parte do corpo técnico da política de assistência e dos movimentos sociais na região. Assim, o aumento do número de estabelecimentos de comércios ou serviços segue sendo fator de maior capacidade explicativa para esse crescimento, somando-se à atuação da política de proteção social. Cabe, como fatores fundamentais para essa atuação do poder público, maior capacidade de instalação de serviços nesta região pela regularidade dos imóveis e a forte atuação de movimentos sociais organizados em instituições sem fins lucrativos.

Entre 2009-2015 a Norte 2 passa a apresentar a maior taxa de crescimento na cidade (de 22,59% a.a. do total da população), sendo que em 2000-2009 não havia a presença de população acolhida. À primeira vista, esse crescimento parece motivado pela ação do poder público, especialmente na subprefeitura da Casa Verde-Cachoeirinha.

Contudo, como já mencionado, quando analisados os dados por distritos, o que se observa é que a quase totalidade teve desaceleração ou pequeno aumento na população nas ruas que seguiram sem oferta de acolhimento. Somente o distrito da Casa Verde passou a ter oferta, elevando, assim, a taxa total de crescimento da macroárea. Mais uma vez a oferta de acolhimento aparece como resposta à demanda e, ao mesmo tempo, se torna mais um atrativo pelos recursos que representa.

Diante desses dados, a ampliação nos acolhimentos não se apresenta como principal fator explicativo, sugerindo que a infraestrutura urbana deva ter maior peso. Como visto, os investimentos em vias de circulação e crescente presença de comércios e serviços são elementos importantes para a sobrevivência da população em situação de rua.

A mesma situação pode ser observada na região Norte 1, que passou de 1,62% a.a. para 17,18% a.a. do total da população, principalmente pela ampliação de ofertas na subprefeitura de Vila Maria–Vila Guilherme. São quatro os distritos que apresentaram aumento da população nas ruas e não apresentaram oferta de acolhimento. Já os distritos de Jaçanã e Vila Guilherme tiveram aumento na população pernoitando na rua e expressiva ampliação nas ofertas.

No período estudado, as regiões Oeste e Sul (1 e 2) passam de taxas de crescimento positivo para negativo para o total da população. Mais especificamente na macrorregião Oeste (que passou de 0,44% a.a. para -0,59% a.a.) a alteração se deu pela redução nas ofertas de acolhimento e desaceleração do crescimento da população pernoitando nas ruas e não pelo deslocamento para outras regiões da cidade.

Um dos piores cenários de desproteção social da população em situação de rua está na macrorregião Oeste, pois em oito distritos houve aumento da população nas ruas sem oferta de acolhimento, somados aos quatro distritos que tiveram desaceleração e também seguem sem ofertas. Por isso, vemos novamente reforçada a dinâmica urbana como fator de atração. Cabe mencionar que Vila Leopoldina e Pinheiros tiveram desaceleração e redução nas ofertas existentes, o que explica a taxa negativa atingida no último período em questão.

Nessa região a implantação de serviços é fragilizada pela pressão da população residente que se vê incomodada com a presença de população em situação de rua. Há relatos da utilização de seguranças privados para a expulsão dessa população. Portanto, neste caso, apesar da presença de infraestrutura urbana, de concentração de estabelecimentos comerciais e regularidade dos imóveis, a dificuldade de

ampliação das ofertas se dá mais explicitamente pela disputa de uma agenda política onde o direito à cidade é diminuído para aqueles em condições de privações extremas.

No caso da macrorregião Sul 1, também se observa uma redução nas taxas de crescimento do total da população (de 7,69% a.a. em 2000-2009 passa para -3,19% a.a. em 2009-2015). Quando considerados os distritos, vê-se que cerca da metade apresenta desaceleração e seguiu sem ofertar acolhimento, somado ao Ipiranga que, além da desaceleração, reduziu a oferta. Já os distritos de Sacomã e Vila Mariana tiveram desaceleração com ampliação nas ofertas e o Jabaquara teve aumento da população nas ruas e ampliou vagas de acolhimento. Novamente as condições urbanas de habitação dessa população surgem como fator explicativo para sua concentração e desconcentração.

A Sul 2 passou de 6,67% a.a. em 2000-2009 para -0,35% a.a. em 2009-2015 em relação ao total da população. Durante este período, cabe destaque para cinco distritos que apresentaram desaceleração no crescimento e seguiram sem oferta de acolhimento. Também podem ser considerados os dois distritos (Capão Redondo e Jardim São Luís) que tiveram aumento na população na rua e também não apresentaram acolhimento. Nestes dois últimos, há uma dificuldade de identificação de imóveis para a implantação de serviços pela irregularidade dos terrenos, maior permissividade da população residente e aumento de estabelecimentos de comércios e serviços nas principais avenidas. Nos últimos anos essa região passou a contar com centralidades populares com a presença de shoppings, lojas de varejo e atacado, supermercados, entre outros.

Quanto aos distritos de Grajaú, Cidade Ademar e Santo Amaro houve aumento da população nas ruas e ampliação das vagas. Aqui, cabe mencionar as ações nos últimos anos de investimentos em infraestrutura urbana, transformando Santo Amaro em um ponto central para as camadas médias e também para as camadas populares

residentes na porção ao extremo sul do município. Este investimento urbano pode refletir o aumento da população em situação de rua e a capacidade de implantação de serviços.

Até o momento a análise dos dados revelou uma expansão da população em situação de rua para regiões mais distantes das áreas centrais da cidade, tendo a oferta de serviços como um dos recursos à sobrevivência. Contudo, como observado, a infraestrutura urbana e a concentração de estabelecimentos comerciais aparecem como fatores primeiros de atração. São também responsáveis pelo deslocamento dessa população as disputas pela agenda política, seja dada pela população residente refratária ou não, ou ainda pela inadequação, saturação ou irregularidades dos terrenos para instalação de equipamentos de acolhimento.

Partindo da noção de centralidade, como um lugar com o maior significado simbólico, solo mais escasso e as melhores acessibilidades, tem-se a possibilidade de aproximação da compreensão do seu valor para a permanência da população em situação de rua.

Os novos padrões de espacialização multicêntrica de redes de consumo aparecem como fator de atração para as concentrações da população, que agora está também nas regiões mais distantes do centro. Nas periferias da cidade identificam-se redes de grandes atacadistas, shoppings, centros comerciais, escolas técnicas, entre outros equipamentos constituindo esses espaços como novas centralidades. O mesmo deslocamento ocorreu com a população em situação de rua que, conforme o último censo, sofreu o processo de espraiamento para essas mesmas regiões.

Neste contexto, parece oportuno observar a relação entre centralidades e a concentração da população em situação de rua. Para tal, uma estratégia complementar é observar os zoneamentos definidos no “Plano Diretor Estratégico” e as concentrações desse segmento populacional.

Os planos regionais delimitaram as zonas de centralidade considerando os tipos de atividades desejadas e a partir das concentrações de empreendimentos comerciais como shopping ou supermercado,

equipamentos públicos, áreas de grande circulação de pessoas ou ainda locais de encontro. A partir dessas informações é possível identificar as novas centralidades e centralidades já existentes, diferindo entre si quanto aos coeficientes de aproveitamento.

O conceito comumente utilizado nas cartas de planejamento urbano é o de “Zonas de Centralidade Polar ou Linear”. Por centralidade polar entendem-se “porções de território destinadas à localização de atividades típicas de áreas centrais”, onde se procura “estimular a implantação dos usos não residenciais, de comércio e serviços, bem como de indústrias leves e limpas”. As zonas de centralidades lineares são referentes a “lotes com frente para trechos de vias” constituindo-se em eixos de comércio e serviços. “Caracterizadas pela coexistência entre os usos não residenciais e a habitação, porém com predominância de usos não residenciais”, as junções dessas áreas são foco de interesse de qualificação urbana (cf. lei n. 13.885, de 25 de agosto de 2004, conhecida como PDE, e do dicionário da base de dados em formato shape do PDE).

Para fins da presente análise, considerando as bases de dados do Plano Diretor e do censo da população em situação de rua disponíveis, optou-se por cruzar os pontos de concentração com melhoramento viário, macroárea de urbanização consolidada, setores de macroárea de estruturação e macrozoneamento de estruturação e qualificação urbana e sistemas de transporte público (trem, metrô, corredores de ônibus municipais e estaduais).

Esse cruzamento permitiu revelar que há, em 2000, uma forte concentração mais na porção centro-oeste do centro tradicional ou consolidado, enquanto, em 2009, essa concentração passa para a porção centro-leste e parte da região norte. Já em 2015, observa-se a consolidação da porção definida no período anterior e adensamento de novas centralidades nas regiões periféricas. Ao comparar essas concentrações com as centralidades polares e lineares verifica-se um alinhamento e as mesmas áreas de interesse de requalificação urbana foram os espaços ocupados e eleitos pela população em situação de rua.

Por isso, tem-se reforçada a hipótese de que os fatores que caracterizam uma centralidade são os mesmos elementos identificados como cruciais à sobrevivência ou permanência da população em situação de rua. São concentrações de indústrias, comércios e serviços que representam maiores oportunidades de trabalhos “precarizados” ou “flexíveis”, de infraestrutura urbana para protegê-los de intempéries (como viadutos, praças, marquises etc.), de atividades comerciais que resultam em possibilidade de trocas de recursos para alimentação e banho, ou ainda de coleta de material reciclado como forma de auferir renda, de maior circulação de pessoas como oportunidade de prática da mendicância, doações, furtos, entre outros aspectos, de menor concentração de construções residenciais representando maior tolerância para a sua solução de pernoite e permanência, além da concentração de serviços públicos de saúde, assistência etc.

Comparativamente entre 2000, 2009 e 2015 se mantém a forte concentração na macroárea de urbanização consolidada e expansão, em especial nas novas centralidades polares e lineares, em especial ao longo de linhas de transporte público metro-ferroviário.

Outro aspecto mencionado refere-se à regularidade fundiária ou escassez do solo como fatores definidores para o estabelecimento de rede de serviços de acolhimento. As áreas de forte especulação imobiliária (de interesse de requalificação) são pontos de disputa que, muitas vezes, representam fator de expulsão das populações em vulnerabilidade e isso não é diferente para aqueles em situação de rua. Nesse sentido, áreas comerciais ou de uso misto tendem a ser mais tolerantes à presença e permanência dessa população.

Diante do exposto é oportuno considerar que os fatores em disputa por uma construção coletiva da cidade determinam as centralidades que, por sua vez, são os elementos constituintes dessas e os capitais necessários à reprodução e permanência da população em situação de rua.

Considerações finais: a importância dos sujeitos

Os sujeitos em situação de rua marcam a paisagem urbana e são marcados por ela, por meio da constante tensão entre as condições materiais e objetivas para a sobrevivência nas ruas (dada pelos elementos constituintes das centralidades urbanas) e a tomada de posição (pela capacidade de resistência às forças de exclusão e expulsão pela articulação dos recursos representado pela concentração de estabelecimentos comerciais e circulação de pessoas) para a conformação da agenda de acesso a direitos (arcabouço legal, rede de serviços, solidariedade etc.).

Na acumulação flexível as diferentes formas de refugio humano guardam a particularidade de disputa pelos espaços tipos como “vazios”, que contraditoriamente são ativos para especulação imobiliária e valorização do capital financeiro-rentista.

Para a população em situação de rua a agenda de ocupação do espaço público se dá pelo reconhecimento do direito ou pela resistência à institucionalização. Para este segmento populacional, os espaços urbanos em disputa para reconstruir o mercado colocam o Estado entendido como: a) intervencionista e deve ser combatido, pois leva a reduzir intervenções sociais e focar no manejo e b) parceiro estratégico, por garantir a estruturação urbana desejada.

A dinâmica urbana que se altera para atender ao mercado global vai revelando novos padrões de espacialização de redes de consumo que, por sua vez, aparecem como fator explicativo para a concentração da população, cada vez mais localizada nas regiões distantes do centro. Desse modo, o processo de reconversão econômica foi acompanhado pelo processo de espraiamento da população em situação de rua.

Assim, as características dos pontos de concentração de atributos urbanísticos (em sua maioria calçadas, marquises, viadutos etc.) aparecem diretamente relacionados à sobrevivência (alimentação, banho e outros), enquanto a regularidade fundiária aparece como

fator para os estabelecimentos de rede de serviços de acolhimento, solidariedade e de proteção social, que são apreendidos como mais um recurso para atendimento das necessidades básicas.

Por outro lado, contraditoriamente, as áreas de forte especulação imobiliária (requalificação urbana) se apresentam como espaços de forte concentração comercial e áreas de uso misto, que também servem de recursos à sobrevivência nas ruas e tenderão a ser mais ou menos tolerantes, dependendo da capacidade da população em situação de rua de resistir à institucionalização e de dar visibilidade às suas demandas.

Afinal, respondendo às perguntas colocadas inicialmente, trata-se de sujeitos homogêneos na condição e heterogêneos pelas trajetórias e capitais da sobrevivência que conseguem adquirir e acumular na situação de rua. Tendem a se concentrar nas centralidades urbanas, por ser a moeda, ou o capital da sobrevivência, mais valiosa para sua resistência e sobrevivência.

Observou-se que houve alteração nos pontos de concentração que acompanharam os processos de reconversão econômica dos territórios da cidade. Os principais elementos de atração e permanência são infraestrutura, circulação de transeuntes, concentração de comércio e serviços e proteção social.

No Brasil, a seguridade social é composta por assistência social, previdência e saúde. É urgente que se inclua a habitação, ampliando-se as possibilidades de atendimento das populações mais vulneráveis e redução dos extremos da exclusão/inclusão perversa, sendo um fenômeno mundial de refugio humano, da centralidade como capacidade de resistência à institucionalização e de insubordinação pela ocupação dos espaços “vazios”.

A presença de pessoas nas ruas e também de imigrantes oriundos de diversas partes do mundo, principalmente coreanos, bolivianos, peruanos, árabes, chineses e haitianos, dentre outros, retrata, hoje em dia, a disputa pelo espaço e sobrevivência na cidade de

São Paulo. Destacar a presença desses atores é fundamental para compreendermos os efeitos das recentes transformações urbanas, econômicas e sociais ocorridas nas áreas centrais da cidade.

Vivemos em uma época em que os ideais de direitos humanos tomaram o centro do palco por sua fragilidade. Gasta-se muita energia para promover sua importância para a construção de um mundo melhor. Mas, de modo geral, os conceitos em circulação não desafiam de maneira fundamental a lógica hegemônica de mercado, nem os modelos dominantes de legalidade e de ação do Estado. Vivemos, afinal, em um mundo em que os direitos da propriedade privada e a taxa de lucro superam todas as outras noções de direito. Por isso, é oportuno explorar aqui outro tipo de direito humano: o direito à cidade.

[...] O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados. (Harvey, 2013)

A cidade é, em si, uma construção de classe. Harvey (2013), apresentando exemplos da Paris de 1848, Nova York de 1940, Seul de 1990, revela que a urbanização é essencial para a sobrevivência do capitalismo. Assim, o direito à cidade é uma estratégia de resistência sobre o direito de comandar todo o processo urbano. Também destaca outro fator importante desses processos históricos, a saber, a violência para construir um novo urbano. Violência esta já bastante conhecida entre aqueles que dependem deste urbano para sua sobrevivência em condições extremas de privação.

Como ressalta o autor, os movimentos sociais em contexto urbano, agora como mercadoria, atuam de forma fragmentada e com pouca capacidade de construir uma gestão verdadeiramente

democrática da cidade. São insuficientes para atingir maior controle sobre a produção e a utilização do lucro do capital financeiro, em especial de sua aplicação no urbano, pois este controle está cada vez mais privatizado.

Como visto, hoje em São Paulo já se sabe que muitos indivíduos em situação de rua estão se deslocando para outras centralidades, saindo de áreas mais a centro-oeste da cidade para locais mais a leste, seguindo o mesmo movimento do capital financeiro especulativo, baseado no consumo, indústria cultural etc. A urbanização enquanto tal é também materialização dessa luta política e de classes.

É nesse contexto que a população em situação de rua é também uma forma de resistência à procura constante do capital por “colonizar espaços para o rico”. Ocupam o espaço público trazendo à tona “a questão de quem comanda a relação entre a urbanização e a produção do lucro” (Harvey, 2013). Daí a difícil tarefa de relacionar seus padrões de espacialização com as recentes transformações econômicas dos diferentes territórios da cidade.

A disputa pelo espaço se materializa na forma de equipamentos, estruturas urbanas, movimentos, memórias, estéticas e trajetórias. A cidade surge feita de indivíduos e populações que tecem a paisagem urbana, o que se dá também pela situação de rua, pela situação de imigrantes, de assistidos (ou desassistidos), de trabalhadores precarizados e artistas em coletivos ou autônomos, entre outros.

Essas são formas de fazer existir suas histórias diante da perversa concentração do capital, manifesta pela espacialidade da reconversão econômica (de industrial para serviços). Essa tensão marca os corpos, os recursos, os gostos, as estéticas, as formas de moradia, os discursos, as comidas, os trajetos, as localidades e espacialidades. São diálogos em disputas por uma historicidade da cidade que surge onde sujeitos e suas vidas constroem as estruturas e materialidades do urbano contemporâneo. A intersetorialidade é, então, possível; a interdisciplinaridade é a riqueza desse urbano, é tornar visível o invisível e é tornar história os sujeitos do hoje.

Nesta trajetória de investigação, verifica-se que a gestão urbana, balizada pelo capital financeiro, vem produzindo centralidades que são também capitais para permanência e fixação da população em situação de rua, que, por sua vez, é fruto de contínuos processos de exclusão e inclusão perversa de grupos em condições sociais inferiores.

Referências

- ABS – Australian Bureau of Statistics (2018). *Census Update 34 – January 2005 – Homeless Enumeration*. ABS, Canberra, 12 Jan. 2005. Disponível em: <<http://www.abs.gov.au/websitedbs/D3110129.NSF/99906a65c37e95054a2564d70016b8ee/a7cafd4aa4c24f2ecca-256f85001bc939!OpenDocument>>. Acesso em: 26 maio 2018.
- BAUMAN, Zygmunt (2004). *Amor líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos*. Rio de Janeiro, Zahar.
- _____. (2005). *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro, Zahar.
- BOURDIEU, Pierre (1998). *Acts of resistance. Against the tyranny of the market*. New York, The New Press/Polity Press.
- BRASIL (2009). Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro. Institui a Política Nacional para a População e Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm>. Acesso em: 14 jul. 2016.
- BROUSSE, Cécile (2006). Le réseau d'aide aux sans-domicile: un univers segmenté. *Économie et Statistique*, Lyon, Insee/Persee, n. 391-392, pp. 15-34. Disponível em: www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_2006_num_391_1_7152 Acesso em: 15 abr. 2015. DOI: <https://doi.org/10.3406/estat.2006.7152>
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio (2000). *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. 1. ed. São Paulo, Editora 34/Edusp, 2000.
- CASAVANT, Lyne (1999). Definition of homelessness. In: *Government of Canada Publications*. Parliamentary Research Branch, Political and Social Affairs Division. Disponível em: <<http://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/modules/prb99-1-homelessness/definition-e.htm>>. Acesso em: 6 out. 2015.
- CASTEL, Robert (1998). *As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário*. Petrópolis, Vozes.

- CASTELLS, Manuel (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- FEANTSA – Fédération Européenne des Associations Nationales travaillant avec les Sans-Abri (2005). *ETHOS – European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*. Bélgica: Feantsa, 2005. Disponível em: <<http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=en>>. Acesso em: 5 nov. 2016.
- FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômica; SAS – Secretaria de Assistência Social de São Paulo (2000). *Levantamento Censitário e Caracterização Sócio-Econômica da População Moradora de Rua na Cidade de São Paulo*. São Paulo: PMSP/Smads/Fipe. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/Cops/Pesquisa/1.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2016.
- FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômica/SMADS – Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo (2009). *Censo da população de moradores em situação de rua e caracterização socioeconômica da população adulta na Cidade de São Paulo. Relatório do Levantamento Censitário São Paulo*. São Paulo: Fipe/Smads, dezembro. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/Cops/Pesquisa/6.pdf>. Acesso em: 13 Jul. 2016.
- _____. (2015). *Censo da população em situação de rua na Municipalidade de São Paulo – 2015*. São Paulo: Fipe/Smads, 2015. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/2015/censo/FIPE_smads_CENSO_2015_coletivafinal.pdf>. Acesso em: 6 out. 2015.
- FIRDION, Jean-Marie (2006). *Influence des événements de jeunesse et héritage social au sein de la population des utilisateurs des services d'aide aux sans-domicile*. In: *Économie et Statistique*, (Numéro spécial sur les sans-domicile, présentation de l'enquête SD2001), n. 391-392, pp. 15-34. Disponível em inglês: <http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/docs_doc_travail/Docf0906.pdf>. Acesso em: 6 out. 2015.
- HARVEY, David (2010). *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 19 ed. Tradução Adil Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo, Loyola.
- _____. (2013). *O direito à cidade*. Revista Piauí. Tribuna livre da luta de classes. São Paulo, ed. 82, jul.

- HOPPER, Kim (1997). *Homelessness old and new: the matter of definition*. In: CULHANE, Dennis P. e HORNBURG, Steven P. (orgs.). *Understanding homelessness: new policy and research perspectives*. Washington, Fannie Mae Foundation.
- IGH – Institute of Global Homelessness (2015). BRUSCH-GEERTSEMA, Volker; CULHANE, Dennis e FITZPATRICK, Suzanne (orgs.). *A global framework for understanding and measuring homelessness*. Chicago, IGH/ Homelessness in a Global Landscape, sept. Disponível em: <http://docs.wixstatic.com/ugd/d41ae6_97a693a1aba845058f91e9cf38f7c112.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2018.
- LANFRANCHI, Carolina Teixeira Nakagawa e FERREIRINHO, Viviane Canecchio (2019). Socialização e poder no campo das pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo. *Civitas, Rev. Ciênc. Soc.*, Porto Alegre, v. 19, n. 1, pp. 62-81, abr. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151960892019000100062&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 ago. 2019. Doi: <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2019.1.30830>.
- MARPSAT, Maryse (2011). *Estatísticas das pessoas sem domicílio na França: história, métodos e resultados*. Cadernos Ceru, série 2, v. 22, n. 1, pp. 203-220. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ceru/article/download/29472/31331>>. Acesso em: 24 abr. 2018.
- NAKANO, Kazuo e KOHARA, Luís (2013). Repovoamento das áreas centrais. In: SPOSATI, Aldaisa e KOGA, Dirce (orgs.) *São Paulo: sentidos territoriais e políticas sociais*. São Paulo, Editora Senac.
- NEVES, Delma Passanha (2010a). DOSSIÊ – Categorizações deformantes: patrimônio de gestão dos pobres (mendigos, vagabundos, população em situação de rua). *Antropolítica*, Niterói, n. 29, pp. 9-35.
- _____. (2010b). Habitantes de rua e vicissitudes do trabalho livre. *Antropolítica*, Niterói, n. 29, pp. 99-130.
- PAUGAM, Serge (2003). *Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza*. São Paulo, Educ/Cortez.
- PERETTI, Gaël de (2005). *Précaire: une catégorie instable et fragile*. *Empan*, n. 60, pp. 14-23. Disponível em: <https://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=EMPA_060_0014>. Acesso em: 6 out. 2015.
- ROSA, Cleisa Moreno Maffei (2005). Glossário. *Vidas de rua*. São Paulo, Hucitec.
- SASSEN, Saskia (2005). The global city: introducing a concept. *Brown Journal of World Affairs*, Chicago, Brown University Press, v. XI, n. 2.

- SMITH, Annetta e SMITH, Denise I. (2000). *Emergency and transitional shelter population: 2000*. In: *Census 2000 Special Reports*, U.S. CENSUS BUREAU, CENSR. Disponível em: <<http://www.census.gov/prod/2001pubs/censr01-2.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2015.
- STOFFELS, Marie-Ghislaine (1977). *Os mendigos na cidade de São Paulo*. São Paulo, Paz e Terra.
- UHC –The U.S. Department of Housing and Urban Development (2016). Office of Community Planning and Development. *Part 1: Point-in-Time Estimates of Homelessness*. The 2016 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress. Washington, DC, nov.. Disponível em: <<https://www.hudexchange.info/resources/documents/2016-AHAR-Part-1.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2018.
- UN-HABITAT – United Nations Habitat for Humanity (2015). *Slum Almanac 2015/2016: tracking improvement in the lives of slum dwellers*. Nairob: UN-Habitat. Disponível em: <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2016/02-old/Slum%20Almanac%202015-2016_EN.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2018.
- U.S. CENSUS BUREAU (2012). Census Special Reports, *The Emergency and Transitional Shelter Population: 2010*. C2010SR-02. Washington, DC, U.S. Government Printing Office. Disponível em: <<https://www.census.gov/prod/cen2010/reports/c2010sr-02.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2018.
- VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos e ROSA, Cleiza Maria Maffei (1992). *População de rua: quem é, com quem vive, como é vista*. São Paulo, Hucitec.

30 ANOS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP) NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO: A TRAJETÓRIA DA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA

João Marcus Pires Dias

Introdução

O propósito deste capítulo é desenvolver uma reflexão das transformações e perspectivas sociais e política nos principais municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RM-SP) nas últimas três décadas, tendo a frente o Orçamento Participativo (OP) como precursor. A RM-SP¹ é caracterizada por um ciclo urbano englobando 39 municípios no qual o poder econômico imprime uma dinâmica territorial heterogênea, permitindo que as diversas formas de desenvolvimento avancem para a formação de espaços com integração estreitamente vinculada aos arranjos políticos e institucionais que se formularam ao longo dos anos.

1 A RM de São Paulo foi criada em 1967 por Decreto Estadual. Em 1973, a União por meio da Lei Complementar institui a Região Metropolitana de São Paulo, entre outras. Em 1974 ela é regulamentada por Lei Complementar Estadual e é criada a Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A (Emplasa), com o objetivo de realizar os serviços necessários ao planejamento, programação, coordenação e controle da execução das atividades comuns de interesse metropolitano. Em 2019 a Emplasa é extinta pelo então governador do Estado.

A atual Carta Constitucional Brasileira determina em seu texto mecanismos de intervenção direta dos cidadãos com tomadas de decisões nas esferas governamentais. Varias modalidades de representação estão contempladas como espaços participativos na gestão da coisa pública.

No decorrer dos anos, diversas áreas de políticas públicas passaram a abrir espaço à participação social e popular por meio de vários mecanismos como: as audiências públicas, OP, conselhos, mutirões de construções de moradias, elaboração de Planos Diretores participativos, entre outros.

No período entre 1989 e 2010 várias gestões municipais com ideologias partidárias progressistas, em sua maioria representadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), incluíram na sua pauta política a participação popular como forma de governança, priorizando principalmente o OP como modo de governar. Porém, a partir da metade da década seguinte, nota-se uma redução ou mesmo o esvaziamento dos espaços participativos nas gestões públicas, incluindo o OP.

A opção por retirar o OP da governança pode ser explicada pela nova onda de governos de ideologias partidárias neoliberais que assumiram o poder a partir da segunda metade da década de 2010, mas não é regra geral, talvez a possível hipótese de um eleitorado que não se viu legitimado pelos canais participativos instalados nas gestões anteriores.

Gaspardo (2018), conclui que uma das causas da perda de importância do OP nas gestões municipais está relacionada ao fato de uma redução substancial de prefeituras governadas pelo PT, assim como, em alguns casos, as próprias administrações petistas deixaram de priorizar o OP na sua pauta de governo.

Alenta também que, a partir de 2014, ocorre um aumento considerável de congressistas conservadores, com “resistências às práticas participativas”.

Analisar a trajetória do OP como forma de participação social nos municípios da RM-SP nas três últimas décadas, poderá ilustrar

os percursos da democracia participativa na linha do tempo e também um quadro atualizado do tipo de governança que está inserida no momento atual nas gestões municipais pesquisadas.

Para tanto, será abordado um histórico do OP, sua funcionalidade e seu contexto instrumental de democracia participativa. Posteriormente, será desenvolvida uma análise do quadro de participação nos 39 municípios que integram a RM-SP, mais especificamente no período de 1989 a 2019 com o OP como protagonista.

No desenvolvimento do estudo procuramos relacionar e contextualizar as transformações políticas no período proposto, com as seguintes metas de identificação: existência do OP no município, período de existência, tipo de Governança/Ideologia partidária, considerando identificar os municípios com maior incidência do OP no período e aqueles ainda em vigor. Por fim, será realizada uma breve reflexão sobre o OP no município polo São Paulo, nas três gestões do PT.

Instrumentos de democracia participativa

No Brasil o OP se apresenta como um novo modelo de governança em 1989² com relativo sucesso por alguns governos municipais administrados pelo PT, citando os casos de Porto Alegre e Santo André, tendo como prefeitos Olívio Dutra e Celso Daniel, respectivamente. Com o passar dos anos, outros municípios adotaram a modalidade de participação em suas gestões, no qual a década de 2000 ficou marcada pelo auge do OP.

Sua constituição básica se expressa em uma arena de debate deliberativa sobre o orçamento público municipal, configurando mecanismos de representação direta calcados nos princípios da democracia participativa, ou seja, resumidamente o OP constitui em abrir espaço para a população decidir por meio de assembleias deliberativas onde serão alocados os investimentos públicos.

2 Há relatos de experiências na década de 1970 nos municípios de Lages (SC) e Boa Esperança (RS).

Existem diversos estudos a respeito das experiências do OP pelo Brasil abordando aspectos de sua estrutura orgânica e de governança participativa. Podemos considerar que a ampla bibliografia especializada sobre o tema traz críticas favoráveis e contrárias ao OP.

Debruçando nos estudos sobre o OP, podemos notar que na maioria deles o cerne da questão é abordar os números do orçamento municipal e a efetividade ou não do poder decisório dos participantes na deliberação de recursos para os investimentos públicos.

Dessa forma, a controvérsia sobre se o OP é efetivo ou não como mecanismo de participação popular direta fica encoberta.

No contexto, entendemos que a participação social e popular é uma configuração de mecanismos de representação direta combinadas com conceitos de democracia participativa e deliberativa representadas em arenas participativas, contrastando com as esferas tradicionais de decisões políticas, próprias da democracia representativa.

Tótora e Chaia (2004) definem essas arenas como experimentos políticos de auto-organização dos agentes político-sociais em que as questões democráticas residem na criação de espaços políticos autônomos de exercício direto do poder político pela coletividade dos cidadãos.

Nos princípios da democracia participativa há diversos mecanismos participatórios, podendo citar como exemplos processos de autoconstrução no âmbito de habitação popular, cooperativas auto-gestionárias calcadas na Economia Solidária, Conselhos Gestores entre outros.

Este estudo não trata das questões da efetividade do OP como deliberador de recursos por meio da participação social. Partimos do princípio calcado nos pensamentos de Rousseau (2005), em seu livro *Do contrato social* (1726), e nos estudos de Carole Pateman (1992). Ambos definem o princípio da participação popular como um caráter educativo que permite ampliar as qualidades psicológicas dos indivíduos em sua forma de pensar e agir como um todo.

O exame que fizemos da teoria política de Rousseau nos proveu do argumento de que há uma inter-relação entre as estruturas de

autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos; e do argumento relacionado a este, de que a principal função da participação tem caráter educativo (Pateman, 1992, p. 42).

Pateman conclui “a principal função na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa: educativa no mais amplo sentido da palavra [...]” (p. 60).

A autora sustenta, também, que a contribuição dos teóricos “clássicos” designados por ela como “teóricos da democracia participativa”, foi chamar a atenção para a “inter-relação entre os indivíduos participantes e as estruturas públicas ao atuarem conjuntamente” (p. 137).

Segundo Tótora (2000, p 56), Pateman também ressalta que a “teoria da democracia contemporânea”, ou seja, a democracia representativa, não teve uma crítica rigorosa pelos seus críticos, contribuindo assim, para que não surgisse um modelo de democracia participativa convincente.

Karl Marx (1991), em seu manuscrito “A questão judaica” (1843), enfatiza a importância da tomada de atitude do cidadão como um início do caminho para a emancipação humana e política.

Rousseau (2005), inspirador da democracia participativa, é crítico à democracia representativa e ressalta a importância da democracia direta como instrumento para a participação do cidadão enquanto ator ativo do processo de tomada de decisão, não devendo assim, delegar poderes e sim exercê-los. Em seu Capítulo XX, 2º parágrafo, o pensador enfatiza que “O povo é o senhor de mudar suas leis”.

Na literatura brasileira, podemos citar: Avritzer (2005), Sanchez (2001; 2004), Santos (2002a e 2002b), Tótora (2000; 2001), Pontual (2002); Oliveira, Paoli, e Rizek (2003), dentre outros, que ancoram-se tanto nas reflexões da democracia participativa, quanto na defesa da ampliação dos espaços públicos e do papel da sociedade civil presentes nos escritos de outros autores, principalmente Habermas, Arendt e Gramsci.

Para Oliveira (2003), a democracia participativa é efetiva nas decisões políticas, na medida em que ela não tem o objetivo apenas de questionar, mas também de transformar as relações entre sociedade civil e Estado.

Já Telles (1994), entende os espaços públicos como conquistas em que homens e mulheres constroem um sentido de pertencimento e podem se identificar como cidadãos.

Santos (2002a) considera que os caminhos da democracia participativa no Brasil confrontam diretamente a dominação e a diferenciação social que foi herdada de um longo processo histórico iniciado no século XV. Para ele, os espaços participativos “confrontam privilegiadamente a dominação, o patriarcado e a desigualdade social” (p. 27).

As experiências participativas estão inseridas também em diversos processos que permitem a ampliação da cidadania ativa.

Um deles é a participação em cooperativas autogestionárias calcadas nos princípios da Economia Solidária. Nesse contexto, o cidadão que pertence a um grupo de cooperativismo passa a tomar decisões políticas e pessoais em uma amplitude bem ampla.

Paul Singer, considera que a autogestão no cooperativismo solidário tem como principal virtude,

[...] não a eficiência econômica (necessária em si), mas o desenvolvimento humano que proporciona aos praticantes. Participar das discussões e decisões do coletivo, ao qual se está associado, educa e conscientiza, tornando a pessoa mais realizada, autoconfiante e segura. (Singer, 2002, p. 16)

Outra modalidade de participação popular são os processos de autoconstrução no âmbito da habitação popular.

Embasado nessas leituras podemos perceber que os estudiosos citados concluem, de forma geral, que o ativismo constituído de novas atitudes espelhado na valorização da autonomia possibilita

emergir as qualidades psicológicas individuais, ampliar a habilidade do discurso, bem como a capacidade e responsabilidade de decisão em prol do coletivo.

A experiência da participação contribui também para que o indivíduo esteja psicologicamente mais preparado nas suas decisões políticas e pessoais, ocasionando, também, a ampliação da cidadania ativa, conforme definição de Pateman (1992).

Tatagiba, (2002), desenvolveu uma a revisão sobre a literatura que trata dos conselhos de políticas públicas, em que ela destaca que os trabalhos mais constantes versam sobre a capacidade da sociedade civil em partilhar de fato o poder de decisão sobre políticas públicas com o governo.

Tótora (2001) esclarece que originalmente os conselhos eram compreendidos como um espaço de participação direta, ou autogoverno dos cidadãos e que foram institucionalizados no Brasil com um sentido diferente daquele que os consagrou. Hoje, eles legitimam a ordem política vigente, gerindo direitos sociais e partilhando a responsabilidade com o Estado.

Segundo Tótora (2001) os conselhos teriam sido capturados por um projeto de modernização da política tradicional, sem romper com as hierarquias administrativas e a restrição dos espaços políticos aos representados.

Assim, tais mecanismos distinguem-se do seu sentido original por pautar suas atividades no controle e fiscalização do poder público e sem autonomia.

Dados esses pressupostos, entendemos que o OP permite ampliar os espaços de participação e trazer à tona o debate de questões mais amplas de gestão pública e controle social abalizado pela sua dinâmica composta por assembleias, tanto educativas como deliberativas, sendo possível também, atrelar novas demandas na pauta das discussões, além das que são discutidas em outros canais de participação.

Sendo assim, no presente trabalho será abordado o estudo das transformações na governança nos 39 municípios da RM-SP, bem

como suas perspectivas sociais e política nas últimas três décadas, tendo como base as trajetórias do OP em sua linha do tempo por meio de um quadro atualizado que ilustrará os percursos desse canal participativo.

OP na região metropolitana de São Paulo 1989-2019

Para o desenvolvimento do estudo, partimos do ponto de partida em que os mecanismos de participação popular tem mais força de acordo com a ideologia partidária do governo local e as características de associativismo da região, considerando gestões centro-esquerda ou progressistas como percussores.

Seguindo a linha de Hibbs (1987), os governos desenvolvem suas políticas macroeconômicas de acordo com sua ideologia partidária, ou seja, governos de esquerda tendem a se preocupar muito mais com o desemprego do que com a elevação dos índices de inflação, e os governos de direita o inverso.

Nesse sentido, contrastando para a governança participativa as tendências ideológicas caracterizadas de esquerda, centro-esquerda ou progressistas, na maioria das vezes procuram focar parte de sua gestão com a cultura política local procurando fomentar o associativismo como forma de governança participativa.

Partimos então para duas hipóteses:

1. a participação social nas esferas públicas é permitida apenas por governos com gestões democráticas de acordo com sua ideologia partidária, a partir de pressões populares e seu histórico na política local, mas não é regra geral;
2. a conjuntura de poder econômico que imprime as políticas públicas e suas formas de governança, substituindo canais de participação por privilégios para “alguns” dos cidadãos, surge como um marco institucional de gestão no qual são definidas as suas escolhas e suas prerrogativas.

Com os pressupostos citados associados às complexidades da metrópole contemporânea, procuramos dar respostas para o estudo aqui proposto avaliando a trajetória do OP na RM- SP.

Considerou-se como período de análise os anos de 1989 a 2019 com as seguintes metas de identificação:

- existência do OP no Município;
- período de existência;
- tipo de Governança/Ideologia partidária considerando
- (identificar os municípios com maior incidência do OP no período e aqueles que ainda estão em vigor.)

Conforme ilustrado no Quadro 1, dos municípios que implementaram o OP em suas gestões na RM-SP entre 1989 e 2019, os governados pelo PT foram predominantes.

Dos 39 municípios que integram a RM-SP, o OP aparece em 13 deles, com o PT governando em 11 municípios e o PSB em dois.

Com exceção do período entre 1993-1996, o OP aparece em todos os demais períodos de governos municipais. Nesse sentido, é importante ressaltar que até 1993 não era permitida a reeleição de prefeito e o PT governou em apenas dois municípios.

O município de Santo André destaca-se como pioneiro na implementação do OP na RM-SP em 1989 e por cinco mandatos. O prefeito Celso Daniel, um entusiasta dessa modalidade participativa conforme vários textos acadêmicos escritos por ele, governou as três primeiras gestões.

A explicação para o OP não ter uma continuidade em Santo André nos anos 1993-1996, 2006-2009 e 2017-2019, Quadro 1, deve-se ao fato de o PT não ter conseguido vencer as eleições nesses momentos. Nesse período, o PTB, por duas vezes, e o PSDB, estiveram a frente da prefeitura.

Guarulhos também se destaca com o OP em cinco governos, sendo que é o único município da RM-SP com o OP em 2019. Quatro foram gestões contínuas do PT, 2001 a 2016, e uma gestão do PSB, 2017-2019, que deu continuidade ao programa participativo.

Em seguida, conforme o Quadro 1, os municípios de Embu das Artes e Mauá aparecem com o OP em quatro mandatos.

Taboão da Serra é o único município da RM-SP em que o OP foi implementado por outro partido, o PSB, de 2005 a 2012.

A explicação para esse fato está na composição política partidária adotada nas duas eleições, no qual o PSB fez um arranjo institucional político com o PT que ficou com o cargo de vice. Dessa forma, a vice-prefeita pelo PT foi a coordenadora do OP nos dois mandatos do PSB na cidade.

Quadro 1 – OPs implantados na RM-SP 1989-2019

MUNICÍPIO	1989/ 1992	1993/ 1996	1997/ 2000	2001/ 2004	2005/ 2008	2009/ 2012	2013/ 2016	2017/ 2019
Carapicuíba						PT	PT	
Diadema				PT	PT	PT		
Embu das Artes				PT	PT	PT	PT	
Francisco Morato						PT		
Guarulhos				PT	PT	PT	PT	PSB
Mauá			PT	PT		PT	PT	
Osasco					PT	PT	PT	
Ribeirão Pires			PT					
Santo André	PT		PT	PT	PT		PT	
São Bernardo						PT	PT	
São Paulo				PT				
Suzano					PT	PT		
Taboão da Serra					PSB	PSB		

Dados levantados e tratados pelo autor.

Observando o Quadro 1, é possível constatar que o OP foi predominante nos governos do PT na RM-SP. Entre os anos de 1989 a 2019, foram 32 experiências de OP nos 43 mandatos municipais do partido.

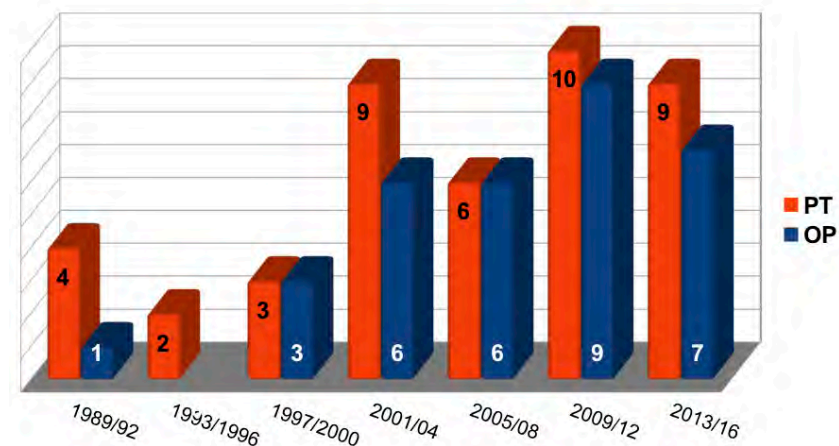
No Gráfico 1, a seguir, está ilustrada a correlação entre as gestões do PT na RM-SP e os OPs implementados.

Nota-se, neste gráfico, que o OP começa a ter impulsão na década de 2000 com 28 gestões participativas na RM-SP.

No período de 2001 a 2016 foram 34 mandatos do partido em municípios da RM-SP, onde seis deles não implementaram o OP em algum momento.

Conforme ilustrado no gráfico, a correlação de governos municipais do PT e OPs implementados é bastante próxima a partir de 1997.

Gráfico 1 – Governos do PT na RM-SP e OP implantados 1989 a 2019



Elaborado pelo autor.

Chama a atenção o município polo São Paulo, detentor do maior PIB-M da RM-SP e com participação no PIB Estadual, com cerca de 36%³ no ano de 2002. O PT governou por três vezes, Luiza Erundina (1989/1992); Marta Suplicy (2001/2004) e Fernando Haddad (2013/2016), e o OP foi aplicado apenas na gestão 2001/2004.

Algumas reflexões podem ser levantadas a respeito. No governo Luiza Erundina (1989/1992), embora fosse defendido nas prévias do partido e no período eleitoral pela então candidata, um governo participativo, a gestão optou por não implementar o OP. Em contrapartida, concentrou a discussão orçamentária nas então Administrações Regionais (AR) por meio de Núcleos Regionais de Planejamento

3 Fontes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Fundação Seade.

(NRPs), órgão criado para discutir com a população as demandas locais. A iniciativa não foi bem-sucedida, tendo em vista a ausência de uma reforma administrativa que permitisse a descentralização da peça orçamentária, pois esta concentrava-se no núcleo de governo e demais secretarias. Sanches (2004), enfatiza que ocorreu uma disputa dentro do núcleo de governo entre administradores regionais e secretários que não se entendiam sobre as demandas populares referendadas nas reuniões dos NRPs.

Assim, nos dois primeiros anos de mandato ocorre um esvaziamento gradual por parte da população e do governo com os NRPs motivados pelo pouco retorno da administração as suas demandas. Por fim, a gestão decidiu discutir o orçamento municipal com a população por meio de audiências públicas municipais, consultivas, porém com pouco apelo, pois estas eram realizadas com 15 dias de antecedência do prazo para a peça orçamentária ser entregue à Câmara de vereadores e com pouca divulgação (Dias, p. 2013).

No segundo mandato do PT na cidade paulistana, Marta Suplicy (2001/2004), o OP foi implementado logo em seu primeiro ano e foi mantido até o final com bastante sucesso. Dias (2013), afirma que o OP foi implementado em razão de diversas discussões realizadas durante a elaboração do programa de governo no Instituto Florestan Fernandes (IFF).⁴

Sendo assim, ao assumir o governo a prefeita segue o programa elaborado pelo IFF e implementa o OP. Durante os anos que se seguiram a Coordenadoria do OP, além de operacionalizar as plenárias por toda a cidade, dedica-se também a realizar seminários e cursos voltados aos temas da Democracia Participativa com a população. Também foi criado o OP Criança, destinado aos jovens estudantes das escolas municipais, nos quais eles discutiam e deliberavam o

4 O IFF foi criado pelo PT exclusivamente para elaborar o programa de governo. Era aberto para qualquer cidadão discutir e contribuir com algum conteúdo por meio da participação em núcleos de áreas temáticas.

orçamento da escola. Em seu primeiro ano o OP mobilizou cerca de 34 mil participantes e em seu último ano 82 mil cidadãos participaram (Dias, 2013).

Por fim, no terceiro mandato do PT na cidade de São Paulo, Fernando Haddad (2013/2016), o OP não foi implementado embora estivesse citado em seu programa de governo registrado no TRE. Conforme ilustrado no Gráfico 1, o período contou com nove administrações do PT e sete OPs implantados.

Considerações finais

No contexto atual, a dinâmica regional está vinculada a um poder econômico que estabelece mecanismos e processos institucionais perante o poder público, no que tange às políticas e serviços.

As coalisões de governança articuladas com setores da sociedade com laços estreitos, principalmente a especulação imobiliária, imprime nas agendas públicas interesses próprios que obstaculizam os direitos de participação cidadã, incapacitando os governantes de compreender ou avaliar as problemáticas do seu entorno.

Este estudo objetivou ilustrar a participação popular na RM-SP por meio do OP. Constatamos que o OP tem relativa força nos municípios paulistas, porém apenas naqueles governados, em sua maioria, pelo PT e com menos incidência o PSB.

Observando o período seguinte, percebemos o esvaziamento do OP nos municípios paulistas da RM. O quadro político se alterou substancialmente nas eleições para 2017, na qual o PT que tinha nove municípios sob sua governança conseguiu se manter apenas em Franco da Rocha. Por outro lado, o PSDB amplia de oito para 12 os municípios sob sua gestão.

No presente cenário, consideramos que a participação social nas esferas públicas não é prerrogativa da pressão popular, ela apenas acontece em governos com um olhar mais democrático de acordo com sua ideologia partidária. Assim, a derrota eleitoral do PT na RM-SP pode explicar em parte a queda do OP nas prefeituras.

A nova conjuntura política alinhada às prerrogativas das demandas do poder econômico pode ser outra parte da explicação. Desenvolver um estudo a respeito dos canais de participação existentes, com um olhar sobre suas prerrogativas e seus enfrentamentos, pode nos responder as questões de por que o OP não é mais um canal participativo na RM-SP.

Referências

- AVRITZER, Leonardo (org.). (2005). *A participação em São Paulo*. São Paulo, Editora Unesp.
- AVRITZER, Leonardo; RECAMÁN, Marisol e VENTURI, Gustavo (2005). O Associativismo em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo, Editora Unesp.
- CADERNOS METRÓPOLE (2009). Cidade, cidadania. Governança democrática. Apresentação Lucia Bógus, Luiz César de Q. Ribeiro. *Observatório das Metrópoles*, São Paulo, Educ, n. 21, 1º sem.
- CALDERON, Adolfo Ignácio (2000). *Democracia local e participação popular – a Lei Orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular em questão*. São Paulo, Cortez.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e FELGUEIRAS, Débora (2000). *Orçamento Participativo no ABC – Mauá, Ribeirão Pires e Santo André*. São Paulo, Pólis.
- COUTO, Claudio (1995). *O desafio de ser governo. O PT na prefeitura de São Paulo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CYMBALISTA, Renato e MOREIRA, Tomás (2002). *O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo*. São Paulo, Instituto Pólis/PUC-SP. 72 p. (Observatório dos Direitos do Cidadão, Caderno 10).
- DELGADO, Cecilia (2009). *Why is it important to achieve a representative participation in the debate of our cities?* Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa.
- DIAS, João Marcus P. (2013). *Orçamento Participativo na Cidade de São Paulo – confrontos e enfrentamentos no circuito do poder*. São Paulo, Annablume.
- FAORO, Raymundo (1979). *Os donos do poder – Formação do patronato político brasileiro*. 5 ed. Porto Alegre, Globo.

- GASPARDO, Murilo (2018). Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. *Revista Estudos Avançados – IEA/USP*, São Paulo, v. 32, n. 92, p. 65-88, abr.
- GOHN, Maria da Glória (2003). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez.
- GUIMARÃES, Juarez (2005). As culturas brasileiras da participação democrática. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo, Editora Unesp.
- HIBBS, Douglas A. (1987). *The american political economy*. Cambridge, MA, Harvard University.
- LAMOUNIER, Bolívar e MENEGUELLA, Raquel (1986). *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo, Brasiliense.
- MARX, Karl (1991). *A questão judaica (1843)*. São Paulo, Moraes.
- MILL, John Stuart (1980). *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília, Editora da UnB.
- OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia e RIZEK, C. (2003). Atas da revolução, o orçamento participativo em São Paulo. In: SEMINÁRIO DA FUNDAÇÃO ROSA LUXEMBURGO. São Paulo, 24 a 26 de novembro.
- PATEMAN Carole (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PAZ, Rosângela Dias Oliveira (2002). *Dimensões e indicadores de participação social nas avaliações de programas habitacionais*. Tese de doutoramento em Serviço Social. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica.
- PEREZ, Olívia Cristina (2010). *A representação em arenas extraparlamentares: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Tese de doutoramento em Ciência Política. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- PONTUAL, Pedro de Carvalho (2000). *O processo educativo no orçamento participativo – aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado*. Tese de doutoramento em História e Filosofia da Educação. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (2005). *Do contrato social*. São Paulo, Martin Claret.
- SACARDO, Gislaíne A. e CASTRO, Iracema Ester do N. (2002). Conselhos de Saúde. São Paulo, Instituto Pólis. (Observatório dos Direitos do Cidadão, Caderno 8).

- SANCHEZ, Félix Ruiz (1997). O desafio da participação – trajetória de participação popular na gestão petista da prefeitura de São Paulo. Dissertação de mestrado em Ciências Sociais. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica.
- _____. (2001). Orçamento participativo, administração democrática e cidadania no século XXI. In: SEMINÁRIO SOBRE ADMINISTRAÇÕES DEMOCRÁTICAS E DESENVOLVIMENTO NO CENÁRIO URBANO. São Paulo, 5-6 nov.
- _____. (2002). *Orçamento participativo, teoria e prática*. São Paulo, Cortez.
- _____. (2004). *OP, trajetória paulistana de uma inovação democrática (2001/2003)*. Tese de doutoramento em Ciências Sociais. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica.
- SANTOS, Boaventura de Souza (org.). (2002a). *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- _____. (2002b). *Democracia e participação: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto: Afrontamento.
- SILVA, Ilse Gomes (2003). *Democracia e participação na reforma do Estado*. São Paulo, Cortez.
- SINGER, Paul (2002). *Introdução à economia solidária*. 1 ed. São Paulo, Perseu Abramo.
- SINGER, Paul e BRANT, Vinicius Caldeira (orgs.). (1980). *São Paulo, o povo em movimento*. Rio de Janeiro, Vozes.
- TATAGIBA, Luciana (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.
- TELLES, Vera (1994). Sociedade civil, direitos e espaços públicos. *Revista Pólis*, n.14.
- TOCQUEVILLE, Aléxis de (1988). *Igualdade social e liberdade política*. São Paulo, Nerman.
- TOURAINÉ, A. (1997). *Igualdade e diversidade – Sujeito democrático*. São Paulo, Edusc.
- TÓTORA, Silvana (2000). Democracia e autonomia. *Revista Margem*, São Paulo, Educ, n. 11, 2000.
- _____. (2001). Democracia e conselhos municipais. *Revista Margem*, São Paulo, Educ, n. 14.

- TÓTORA, Silvana e CHAIA, Vera (2004). Conselhos municipais e a institucionalização da participação política, a Região metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (orgs.). *Governança democrática e poder local*. São Paulo, Revan.
- VICTORIANO, Marcia (2005). OP: uma experiência de formação para a cidadania. In: BAUER, Cláudio e BAIDA, Jair. (ed.). Pulsar, Revista de Educação, São Paulo, trimestral. 120 p.
- WEFFORT, Francisco Corrêa (1980). *O populismo na política brasileira*. 2 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

O COOPERATIVISMO HABITACIONAL: DA FUNÇÃO SOCIAL À FINANCEIRIZAÇÃO¹

Mário Jorge da Silveira Junqueira
Fábio Soares César

O cenário urbano em transformação

As áreas urbanas desempenham atualmente um fundamental papel na constituição do desenvolvimento humano, econômico e social e, ao mesmo tempo, impactam o meio ambiente (Bógus, Raposo e Pasternak, 2010). Estima-se que cerca 3,9 bilhões de pessoas, 54% da população mundial, vive em densas áreas urbanas e que até 2050, este número deve crescer aproximando-se de 66% da população mundial, segundo o relatório *World Urbanization Prospects* (2014), divulgado pela Organização das Nações Unidas (ONU).

O resultado desse crescimento e transformação do espaço urbano condiciona as cidades a um crescimento exponencial, tornando-as cada vez mais densas, complexas e com desafios crescentes. “Gerir áreas urbanas tem-se tornado um dos desafios mais importantes do século XXI”, afirmou John Wilmoth, diretor da Divisão de População do Departamento de Assuntos Económicos e Sociais da ONU.

¹ Este artigo é o resultado das reflexões de dois autores que se dedicam à pesquisa urbana na Metrópole Paulistana e que decidiram se debruçar sobre o tema “economia solidária e o direito à cidade”.

Soma-se ao processo de gerenciamento, os desafios amplificados em razão do crescimento exponencial das cidades, como: infraestruturas de acesso e transporte público insuficientes e deficitários, elevados índices de criminalidade, poluição atmosférica elevada, redução de áreas verdes e aumento da população em condições precárias de moradia. A Organização das Nações Unidas, estabelece no Comentário n. 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, produzido em 13 de dezembro de 1991, um conceito de análise para a qualificação e padronização mínima das habitações utilizadas pelo homem. As habitações para serem consideradas adequadas devem apresentar os seguintes itens: segurança de posse, disponibilidade de serviços, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

Essa parcela da população em condições precárias de moradia faz parte de um problema denominado déficit habitacional. Segundo a Fundação João Pinheiro (2016), entende-se como déficit habitacional um índice composto pelo número de novas moradias a serem construídas para atender a população não alojada e pelo número de moradias inadequadas que afetam a qualidade de vida da população. Em estudo publicado, a Fundação João Pinheiro (2016) estabelece que o déficit habitacional brasileiro no biênio de 2013-2014 foi de 5,846 milhões de moradias. Trata-se de um problema mundial, não exclusivo do Brasil, ligado a fatores econômicos e ao desinteresse do capital imobiliário em investir em áreas pouco rentáveis como a habitação social.

Em referência ao ano de 2015, segundo a Fundação João Pinheiro (2017), houve significativa piora do déficit habitacional no Brasil, que passa a ser de 6,355 milhões de domicílios. Destes, 87,7% estão em áreas urbanas; 639 mil domicílios em déficit habitacional apenas na Região Metropolitana de São Paulo.

Uma alternativa, que tem apresentado importante crescimento, é a experiência das cooperativas habitacionais. O movimento de cooperativismo habitacional apresenta como característica a união de

pessoas, por meio de empresa de propriedade coletiva, para a produção de bem comum que possa alterar o desenvolvimento social e a qualidade de vida da comunidade associada.

A partir do cenário apresentado, colocou-se como hipótese, que apesar dos objetivos sociais estruturantes do cooperativismo habitacional no Brasil, a pulsão pela mobilidade social leva seus atores, inseridos no sistema capitalista financeirizado, a desenvolverem ações em um contexto estratégico voltado à acumulação, produzindo assim, conflitos e negociações, que se colocam na contramão da função social prevista para esta atividade.

A seguir, apresentaremos um descritivo da “evolução do cooperativismo no Brasil, retratando características da sua história e conceitos fundamentais”. Entraremos logo depois, nas questões relacionadas a “habitação social, com um breve histórico sobre a crise habitacional e o cooperativismo habitacional no Brasil”, para, na sequência, analisarmos questões sobre a financeirização urbana e seus impactos no planejamento urbano e na produção imobiliária brasileira”.

Os relatos sobre o estudo de caso da Cooperativa Vida Nova, serão apresentados na sequência, considerando os dados históricos qualitativos representados pela trajetória de José Aprígio, que nos remete ao ponto de partida do seu processo migratório e o de sua família para São Paulo, concluiremos nossa análise com considerações a respeito do contraste entre a função social, base de origem das cooperativas habitacionais, com as adequações ao mercado financeirizado inserido em um contexto capitalista global.

O direito à cidade como base do cooperativismo habitacional

A intenção de colaborar com a reflexão sobre o mundo contemporâneo a partir dos aspectos socioeconômicos formadores e transformadores do espaço citadino levou os autores a um recorte inspirado na colocação de Harvey (2014), em que o direito à cidade

é mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização.

O autor acrescenta que na época em que vivemos, os ideais dos direitos humanos passaram para o primeiro plano tanto política quanto eticamente, e, ainda, que em vista da construção de um mundo melhor, dedicamos muita energia política na promoção, defesa e articulação, desses ideais.

Conforme Harvey (2014), os conceitos em vigência são em sua maioria individualistas e centrados na propriedade, e, como tais, em nada contestam a lógica de mercado hegemônica liberal e neoliberal. Afinal, acrescenta ele, vivemos em um mundo no qual os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direitos em que se possa pensar. Contudo, segundo o autor, há ocasiões em que o ideal dos direitos humanos assume maior importância coletivamente, como os direitos de trabalhadores, das mulheres, dos homoafetivos, das minorias e o direito coletivo à habitação.²

Buscou-se, aqui, explorar o direito à cidade na perspectiva de Lefebvre (2008), quando coloca que durante longos séculos, nosso planeta foi um amplo laboratório do homem, porém, segundo ele, só há pouco tempo é que a cidade assumiu esse papel.

Para Lefebvre (2008), o fenômeno urbano manifesta hoje sua importância para reflexão teórica, para a ação prática e mesmo para a imaginação. Foco e objetivo da industrialização, a sociedade urbana se estrutura enquanto busca seu autoconhecimento, induzindo reconsiderações à filosofia, à arte e à ciência. Segundo o autor, a filosofia reencontra o ambiente de mediação de seus primórdios, a Cidade.

2 Neste sentido, o artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) dispõe que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de prover o bem-estar a si e a sua família, incluindo a habitação como um dos critérios para o alcance desse padrão. Este é portanto um direito universal.

A arte, segundo ele, também reconhecendo suas bases originais, direciona-se para um novo destino, que é o de servir à sociedade urbana e à vida cotidiana no contexto citadino.

Em relação às ciências, acrescenta Lefebvre, o confronto com esse novo objeto é inevitável, porém, sem renúncia às suas particularidades, deixando o campo livre para cada uma delas, como: a economia política, a demografia, a informática, a matemática etc. Essas áreas do conhecimento, travam contato cada vez mais iminente com uma exigência de totalidade e de síntese. Este fato, conforme Lefebvre (2008), nos obriga a concepção de uma estratégia do conhecimento, indissociável da estratégia política, ainda que distinta dela. Assim, o autor propõe um questionamento sobre qual eixo e qual perspectiva podemos pensar essa estratégia do saber.

Sua resposta aponta para a importância da prática de um direito: o direito à cidade, isto é, acrescenta ele, à vida urbana, à condição de um humanismo e de uma democracia renovados. Visando ajustar o foco do presente trabalho, cabe entendimento sobre a definição de tal direito, para o qual utilizaremos como referência a visão de Park (1967, p. 3), que coloca a cidade como:

[...] a tentativa mais coerente e, em termos gerais, mais bem-sucedida de refazer o mundo em que vivemos, e de fazê-lo de acordo com nossos mais profundos desejos. Porém, se a cidade é o mundo criado pelo homem, segue-se que também é o mundo em que ele está condenado a viver. Assim, indiretamente e sem nenhuma consciência bem definida da natureza de sua tarefa, ao criar a cidade o homem recriou a si mesmo.

Partindo dessa perspectiva, Harvey (2014) indaga que tipo de cidade queremos, o que não pode ser separado, segundo ele, do tipo de pessoas que queremos ser, dos tipos de relações sociais que buscamos, de quais relações com a natureza nos satisfazem mais, que estilo de vida desejamos levar, quais são nossos valores estéticos. O direito à cidade é, portanto, como colocado pelo autor, muito mais do que um

direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade oferece: é um direito de mudar e reinventar a cidade a partir dos nossos mais profundos desejos. Ele ainda argumenta que:

a liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades, é um dos nossos direitos humanos mais preciosos, ainda que um dos mais menosprezados. Qual seria, então, a melhor maneira de exercê-lo? Até hoje carecemos de uma consciência bem definida de nossa tarefa, talvez seja útil refletir, primeiro, sobre o modo como fomos feitos e refeitos ao longo da história, por um processo urbano impulsionado por forças sociais poderosas. (Harvey, 2014, p. 28)

Desde que começaram a existir, acrescenta Harvey (2014), as cidades surgiram da concentração geográfica e social de um excedente de produção. Para ele, a urbanização sempre foi, portanto, algum tipo de fenômeno de classe, uma vez que os excedentes são extraídos de algum lugar ou de alguém, enquanto o controle sobre o uso desse excedente acumulado costuma permanecer nas mãos de poucos.

A partir da conjugação das visões de Harvey e Lefebvre, propomos aqui analisar a organização da sociedade civil voltada para a economia solidária, considerando neste contexto a habitação como um dos direitos fundamentais da pessoa, observado tanto no artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), quanto no artigo 6º da Constituição Federal (1988),³ ainda que o déficit habitacional⁴ seja um dos principais problemas que impactam as populações urbanas. Para sanar ou pelo menos atenuar os efeitos desse déficit, as políticas públicas têm sido insuficientes.

3 O artigo 6º da Constituição Federal de 1988, coloca que os direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (artigo com redação dada pela Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000).

4 O déficit habitacional relativo do país, que dimensiona a carência em relação ao total de domicílios de uma região, passou dos 9,0% (6 milhões e 68 mil moradias em termos absolutos) registrados em 2014 para 9,3% (6 milhões e 355 mil), em 2015. Dados disponibilizados pela Fundação João Pinheiro em (2019)

Assim, nos últimos anos, com o agravamento no cenário do déficit habitacional, como exposto, e das restrições aos empréstimos bancários e financiamento estatal, surgem vinculadas à economia solidária as cooperativas habitacionais autofinanciadas, que a partir de 1990, emergiram como uma alternativa aos principais programas governamentais, tornando-se um importante meio de produção de habitações sociais, em especial para famílias de baixa e média renda no Brasil.

Com base no exposto, este trabalho objetiva problematizar a produção cooperativada de moradias por meio do sistema de autofinanciamento e a influência das práticas neoliberais no desenvolvimento dessas atividades imobiliárias. Ao pensar na metodologia a ser aplicada para o desenvolvimento deste estudo, o eixo da pesquisa nos remete a trajetória de vida de José Aprígio da Silva, que migrou do interior de Alagoas para a Metrópole Paulistana, onde em 1996 fundou na cidade de Taboão da Serra e preside até hoje a Cooperativa Habitacional Vida Nova, considerada atualmente pelos seus fundadores, como “a maior cooperativa habitacional do Brasil”.

Analisaremos aqui o caso da Vida Nova abordando os aspectos constituintes da função social das cooperativas habitacionais no Brasil e seus entrelaçamentos ao sistema capitalista financeirizado. Considerando que José Aprígio foi o primeiro de 18 irmãos a migrar a partir de 1973 da cidade alagoana Minador do Negrão para a Metrópole Paulistana, realizamos também entrevistas de caráter biográfico com irmãos e demais membros de sua família, abordando principalmente os aspectos do processo migratório iniciado, como alegado pelos entrevistados, por “uma necessidade de escapar da fome”, e que hoje insere a família já estabelecida e ramificada em São Paulo, em uma trajetória de ascensão social por atuação no mercado imobiliário, mais precisamente por meio do cooperativismo habitacional, suas regras, condições, contradições e relações com o processo de financeirização do sistema econômico brasileiro. Em apoio ao estudo, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais,

principalmente com consultas a periódicos acadêmicos relacionados à história do cooperativismo habitacional brasileiro, bem como ao processo e aspectos da financeirização da economia contemporânea.

Evolução do cooperativismo no Brasil: história e fundamentos

Costuma-se dizer que as raízes da cooperação ou da entreatajuda são encontradas desde os primórdios da vida social. Segundo Pinho (2004), os babilônios, por exemplo, já praticavam uma certa forma de arrendamento de terras para a exploração em comum; a autora acrescenta que os gregos e os romanos conheciam sociedades de auxílio mútuo para funerais, seguros etc.; argumenta também que os primeiros cristãos esboçaram rudimentos das cooperativas de consumo ao escolher um grupo de pessoas encarregadas de aprovisionamento de gêneros alimentícios.

A produção e o consumo em comum, típicos dos monastérios medievais são interpretados, conforme Pinho (2004), como cooperativas integrais por alguns estudiosos, que indicam, acrescenta ela, as corporações de ofícios e as sociedades de auxílio mútuo da Idade Média como esquemas elementares de cooperativas ou pré-cooperativas. Com a Revolução Industrial, na metade do século XVIII, na Inglaterra, apareceram as condições favoráveis ao desenvolvimento de cooperativas, sobretudo, o desemprego tecnológico, as novas técnicas de produção e as crises cíclicas, que se repetiam a cada sete ou dez anos.

De acordo Pinho (2004), inspiradas nos socialistas utópicos do início do século XIX, principalmente na França e na Inglaterra, em um primeiro momento, a forma original dessas associações despertou várias suspeitas e oposições dos poderes constituídos, dentre elas, a de que o procurador-geral da cidade francesa de Lyon, ao tomar conhecimento da cooperativa de consumo lá fundada, no ano de 1835, comunicou o fato ao prefeito, escrevendo que “a polícia descobriu desusado gênero de comércio que parece ser a marca de uma associação ilícita”.

Com o passar do tempo, acrescenta autora, essas sociedades começaram a ser aceitas, multiplicando-se em diversos países, por influência de pensadores como Owen, William King, Buchez, dentre outros. Considera-se, entretanto, 1844 o ano “oficial” do nascimento delas, pois nessa data 28 tecelões de Rochdale (Inglaterra) sistematizaram as regras fundamentais a respeito do funcionamento das cooperativas.

Assim, conforme Pinho (2004), enquanto os pioneiros de Rochdale se dedicavam às cooperativas de consumo, iam multiplicando-se outros tipos de cooperativas. Por volta de 1848, na França, os operários organizaram-se em cooperativas de produção, sob influência de Buchez, na Alemanha, e na Itália, Schulze, Raiffeisen, Luzzatti e outros fundaram as cooperativas de crédito.

No século XX, acrescenta a autora, principalmente depois da Primeira Guerra Mundial, ocorreu o fortalecimento das cooperativas e sua expansão pelos diversos continentes. Assim, podemos colocar a cooperativa como uma espécie de Associação⁵ que visa a prestação de serviços aos seus associados, serviços que podem ser de várias ordens, daí surgiram as cooperativas de trabalho, de educação, de consumo, de crédito, as agrícolas, agropecuárias, habitacionais etc. (Castelo, 1999).

Para Pinho (2004), recentes fatos políticos, jurídicos, socioeconômicos e culturais estão mudando o cooperativismo brasileiro, pois após depois de mais de um século de implantação das cooperativas no Brasil, trazidas por alguns idealistas e multiplicadas inicialmente

5 Castelo (1999) prefere em seu trabalho conceituar as cooperativas como espécies do gênero associação, pois, por não visar a obtenção de lucro, muito embora exerçam uma atividade econômica, seria mais difícil enquadrá-las como sociedade civil, cuja existência não se pode conceber sem fim lucrativo. Didaticamente, ela acredita que a melhor forma de transmitir a ideia do que seja uma cooperativa é conceituá-la como espécie do gênero associação e não sociedade. Ademais, acrescenta, a nossa Constituição Federal conceituou as Cooperativas como espécies do gênero Associação (arts. 5º, § XVIII, e 174, § 2º), assim como a Aliança Cooperativa Internacional também o fez (art.18, Estatutos modificados no Congresso de Praga, em 1948). Contudo, ainda conforme a autora, o professor Waldirio Bulgarelli em *Elaboração do Direito Cooperativo* (São Paulo, Atlas, 1967, pp. 91-92) prefere considerar as cooperativas como entidades originais, que não se enquadram em nenhum tipo societário previsto em nosso Direito, seja comercial ou civil.

entre imigrantes alemães e italianos, é sobretudo no início do século XXI que o cooperativismo mostra o forte impacto de grandes transformações que estão ocorrendo no Brasil e no mundo.

No contexto internacional, acrescenta, a Segunda Guerra do Golfo – primeiro conflito armado de grandes proporções do século XXI, iniciada oficialmente na noite de 20 de março de 2003, pelo então presidente norte-americano George W. Bush – confirmou o perigo de um mundo assimetricamente globalizado, perversamente fragmentado e sem condições de se opor à dominação hegemônica de uma nação com um PIB anual da ordem de 10 trilhões de dólares ou 1/3 do PIB de todos os países do mundo juntos.

Na competição econômica internacional, segundo a autora, as cooperativas brasileiras voltadas para a exportação intensificaram seu esforço de melhorar a produtividade e a qualidade, mas, o protecionismo agrícola, principalmente dos Estados Unidos e da União Europeia, continuou dificultando a venda dos produtos agropecuários do Brasil. No contexto interno brasileiro, na visão de Pinho (2004), três fatos motivaram importantes mudanças estruturais no cooperativismo nacional.

O primeiro fato, de caráter polêmico, há alguns anos já praticados pelas cooperativas das vertentes sindicais e de economia solidária, é o desconhecimento da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) como representante do sistema cooperativista brasileiro e órgão técnico-consultivo do governo, desde 1971 (Lei n. 5.764, art. 105).

Como consequência desse desconhecimento, conforme Pinho (2004), as cooperativas de vertentes paralelas nunca se registram na OCB, nem pagam a “Contribuição Cooperativista”, instituída em 1971 (arts. 107 e 108 da Lei n. 5.764). Assim, nos anos 2000, a aceitação geral da passagem da representação única à representação múltipla das cooperativas acaba por estimular a emergência do surgimento de novos polos de aglutinação e de decisão política, social e econômica em nível local, regional e nacional. A autora estabelece também que a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária,

no Ministério do Trabalho e do Emprego, como um dos primeiros atos do Governo Lula, já era indicativa do descolamento do cooperativismo do Ministério da Agricultura, como se verifica desde o início do século XX.

O segundo fato, de natureza jurídica, foi a adequação da legislação cooperativa brasileira vigente no Código Civil (Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002) e aplicável a todos os ramos de cooperativas.

O terceiro fato é de caráter administrativo e restrito ao ramo de crédito ou às cooperativas como instituições financeiras, decorrente de flexibilização das normas do Banco Central do Brasil sobre as cooperativas de crédito, em especial a Resolução n. 3.106/03 com alterações do Conselho Monetário Nacional (CMN) sobre a constituição e o funcionamento das cooperativas de crédito.

Independentemente dessas mudanças estruturais colocadas por Pinho (2004), a população de baixa renda, orientada por organizações religiosas, sindicais e outras, já vinha praticando algumas formas de cooperação como tentativa de superar as dificuldades econômicas. Tais movimentos, resultaram nas conhecidas cooperativas populares, sociais e de responsabilidade solidária, diferentes das cooperativas econômicas ou das que buscam a maximização de resultados no mercado.

O desenvolvimento do cooperativismo nos segmentos sociais de baixa renda tem estimulado reflexões de pensadores cooperativistas no sentido de distinguir as cooperativas sociais ou populares das cooperativas econômicas, tradicionais ou pioneiras. Suas principais características, para Pinho, podem ser assim esquematizadas: as cooperativas sociais ou populares são organizadas por pessoas de baixa renda ou portadores de deficiência física ou de outro tipo de limitação (como os presos, por exemplo), com o objetivo de resolver seus próprios problemas econômicos, tais como trabalho e renda, recursos para produzir e comercializar a produção dos associados etc.

Também há casos em que essas cooperativas são incubadas em Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs), geralmente em universidades públicas, em outra cooperativa ou instituição

de apoio ao cooperativismo, uma vez que as cooperativas econômicas, tradicionais ou pioneiras, funcionam como empresas que buscam qualidade e produtividade para enfrentar a competição de mercado.

Na realidade, para Castelo (1999), a cooperativa pode ser constituída para a prestação de qualquer tipo de serviço aos seus associados, desde que se trate de serviços lícitos, é claro, não havendo restrição legal quanto ao seu objeto específico. E acrescenta que a qualidade da cooperativa como prestadora de serviços decorre naturalmente de sua natureza de entidade civil e não comercial, entendida esta última como a que habitualmente exerce a intermediação de produtos com objetivo de lucro.

Portanto, a cooperativa não visa e nem pode visar o lucro, apesar de desenvolver uma atividade econômica em prol de seus associados, denominados tecnicamente cooperados. Assim, exemplifica Castelo (1999), o agricultor que sozinho não consegue comprar insumos para suas plantações por um preço baixo e nem obter um bom preço, espaço e mercado para a venda de sua produção, ao se associar a uma cooperativa agrícola adquire força com a união e melhores condições de trabalho.

A cooperativa agrícola prestará ao agricultor-cooperado o serviço de lhe propiciar melhores condições de trabalho ao conseguir adquirir o insumo a um preço baixo, repassando-o para o agricultor. Posteriormente, vai vender a produção dele, conseguindo, por se tratar de uma cooperativa e não de uma “única pessoa perdida no universo”, a obtenção de melhores preços e o atendimento de maiores e melhores mercados. Fazendo parte de uma cooperativa, coloca Castelo (1999), o cooperado tem que contribuir com seu esforço pessoal. Compete-lhe arcar com as despesas da cooperativa, ocupar os cargos de administração, e tudo o mais que estiver determinado nos estatutos. Nada mais lógico, considerando-se que os cooperados são os donos da cooperativa.

Vale ressaltar, voltando à visão de Pinho (2004), que a emergência do “cooperativismo solidário” significa o reconhecimento de outra lógica gestonária na busca de uma nova economia que consiga

abranger os micros (microcrédito, microempreendedores, microauto-gestores, clubes de troca e outros) e os excluídos (sem-teto, sem-terra, sem conta bancária, sem garantia patrimonial). Para isso, tenta formas de rearranjo econômico e social com base na cooperação espontânea e na solidariedade. Tentativa que fez surgir uma nova vertente de cooperativa solidária, paralela ao cooperativismo tradicional, e embasada na ética, no caráter dos associados e em sua mútua confiança e espírito de solidariedade. De modo geral, as experiências brasileiras de cooperação estavam ligadas a anseios de liberdade, tanto no campo político como no campo econômico, com grande reflexo nas formas de organização da produção e do trabalho. Mas todas elas fortemente imbuídas do idealismo inspirado em associações religiosas, em utopias associacionistas que vicejaram no começo do século XIX, como reação às consequências práticas do sistema capitalista.

Habitação social: um breve histórico sobre a crise habitacional e o cooperativismo habitacional no Brasil

Como visto, o movimento cooperativista surge mundialmente no século XVIII com embasamento ideológico no socialismo, vinculado aos ideais propostos por Charles Gide, Charles Fourier e aos chamados sociólogos utópicos, e como uma alternativa econômica ao capitalismo com base na união de operários em torno das cooperativas de produção e consumo.

Observamos também, que esses movimentos têm como característica a relação de cooperação entre seus associados em prol de um objetivo comum, em que as atividades individuais coordenam-se por meio de negociações, arranjos e acordos (Boettcher, 1974; Engels, 1976; Rech, 2000; Schneider, 1999). De forma geral, o movimento cooperativista é reconhecido como um modelo democrático que visa solucionar problemas socioeconômicos, obtendo relativo sucesso em modelos de cooperação em ramos voltados para a agricultura, para o crédito, consumo, trabalho e para a habitação (Giglio e Gamba, 2015).

Analisando a habitação como um produto de consumo, inserido na lógica do capitalismo, observamos algumas características que a diferencia dos demais produtos. Entre as principais apontamos: período de utilização prolongado, valor econômico de troca elevado, aptidão para incorporar valor devido a modificações do espaço externo ao qual está localizada; possuem localização fixa, não podendo ser transportada como os demais produtos; têm baixa taxa de transição de posse, ou seja, cada processo produtivo implica na utilização de um novo solo (Harvey, 1982; Peruzzo, 1984; Ribeiro, 1982).

Ao transferirmos tal análise para o modelo de cooperação no ramo consumo, temos as cooperativas habitacionais, que são organizações nas quais o objetivo comum é a construção de moradias para seus cooperados. De forma resumida, este processo origina-se com a criação de uma incorporadora que potencializará os recursos captados de cada cooperado visando a construção de empreendimentos a custos menores que os praticados pelo mercado imobiliário.

Os problemas relacionados à habitação no Brasil têm suas origens no início da segunda metade do século XIX. Nesta época, a escravidão chega ao fim e instaura-se o período dos homens livres. Porém, despejados da terra e de seus meios de vida, estes migram para as cidades, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro, promovendo uma expansão acelerada e desordenada. Sem infraestrutura suficientemente adequada para acomodar estes novos moradores, começam a surgir soluções provisórias de moradias, como os cortiços. Esse crescimento desordenado promove, em meados do século XIX, o crescimento do número de bairros com grande presença de cortiços e, com estes, crescem também as patologias sanitárias, fato que promove a separação espacial destes bairros dos bairros utilizados pela classe média (Santos Silva, 2009).

Entre o final do século XIX até a década de 1930, o poder público limita-se a gerir o enfrentamento à crise habitacional como uma questão de saúde pública, e coube à iniciativa privada a construção de moradias destinadas a população de baixa renda. Objetivando

a lucratividade com o sistema de cobrança de aluguel, os investidores iniciam o desenvolvimento de diversas tipologias de habitações, como cortiço quintal, cortiço casinha, casa cômodo e hotel cortiço. Estas tipologias tinham valores diferentes e visavam atender a diferentes faixas população de baixa renda, que se alojavam conforme a capacidade de pagamento do aluguel (Santos Silva, 2009; Piccini, 2004).

Somente em 1937 o Estado passa a atuar na produção direta e no financiamento de habitação para a população de baixa renda, com a criação das Carteiras Prediais que utilizavam recursos oriundos dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Com a criação da Fundação da Casa Popular, em 1946, pelo Estado, tendo como atribuição solucionar a crise habitacional no período pós-guerra, inicia-se um processo de substituição do modelo de locação de imóveis pelo modelo de aquisição da casa própria. O Estado passa a interferir de maneira direta na questão habitacional e no mercado de aluguéis, visando fortalecer sua participação e realiza políticas de congelamento de preços por períodos prolongados dos aluguéis, o que acaba afastando os investimentos deste modelo (Santos Silva, 2009).

Em agosto de 1964, surge de forma estruturada uma política habitacional, o Estado instaura a Lei n. 4.380 instituindo assim o Plano Nacional de Habitação (PNH), criando o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). A política habitacional implantada pelo Estado na época, em um momento de grave crise social e política, torna-se importante ferramenta para que o modelo de gestão adotado pelo regime militar se mostrasse capaz de equacionar as questões relativas à habitação da população de baixa renda (Santos Silva, 2009).

Acreditava-se ser este um modelo autossustentável, capaz de gerar recursos permanentes e em grande escala suficientes para atendimento de todas as faixas de renda. Eram duas as fontes de recursos: o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O sucesso do modelo baseava-se na manutenção de taxas positivas de arrecadação para FGTS e SBPE e nos baixos índices de inadimplência dos mutuários.

Porém, como em qualquer operação financeira de longo prazo, havia certa vulnerabilidade a flutuações macroeconômicas, que caso ocorressem poderiam diminuir a renda dos mutuários, aumentando os índices de inadimplência, comprometendo consequentemente todo equilíbrio do sistema (Santos, 1999).

Este modelo, segundo Moraes (2004), baseado no tripé estado-construtoras-bancos, não obteve resultados suficientes para suprir a carência por moradia da população de baixa renda, pelo contrário, acabou por deixar de atender a algumas faixas mais desfavorecidas economicamente. No período de existência do BNH (1967 a 1986), apenas 33,5% das unidades habitacionais financiadas foram destinadas às habitações de interesse social e somente 6%, à população com renda entre um e três salários mínimos (Santos, 1999).

Em 1986, a Caixa Econômica Federal torna-se o banco financiador do modelo habitacional nacional e gestor do FGTS. Nos anos seguintes, ocorre uma redução no número de unidades financiadas, promovendo, em 1990, o surgimento de novas modalidades de financiamento como o autofinanciamento a preço de custo por meio de cooperativas habitacionais autofinanciadas. Este modelo consiste na construção de unidades habitacionais financiadas pela utilização de recursos financeiros dos associados pertencentes a entidades de classe ou não, operando com valores das unidades habitacionais a preço de custos operacionais, não objetivando, assim, a obtenção de lucro referente a operação de construção das unidades (Moraes, 2004).

O modelo prospera, entre os anos de 1993 a 1997, as cooperativas habitacionais autofinanciadas produzem aproximadamente 52 mil unidades habitacionais na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), representando aproximadamente 25,2% da produção imobiliária na região. O número de cooperativas habitacionais em 2012, segundo Filho et. al (2017), era de 217, atendendo a um total de 101 mil cooperados.

Financeirização urbana: impactos sobre o planejamento urbano e a produção imobiliária brasileira

A industrialização no Brasil foi ao longo do tempo a direcionadora do processo de urbanização (Bruna, 2010). No entanto, nos últimos anos, a própria urbanização, independentemente do processo de industrialização, vem se destacando no cenário econômico nacional. As estratégias de reprodução e acumulação do capital passam a ter como base importante a produção do espaço urbano (Maricato, 2010). Assim, observamos uma inversão histórica: o espaço da cidade é percebido e desenvolvido como objeto de negócio, ficando a industrialização, no contexto metropolitano, com participação reduzida na função de indutora da atividade econômica.

Agora como mercadoria e incluída no processo de reprodução e acumulação do capital, a espacialidade urbana tem sua gestão, produção e concepção independentes de perspectivas históricas, impondo, assim, novos fundamentos teóricos e procedimentos metodológicos aos atores produtores do espaço urbano (Carvalho, 2018; Bógus e Pasternak, 2010).

Sobre tal contexto, Santos (2015) coloca que muitas teorias e conceitos foram ajustados e forjados em razão da percepção de que a escala urbano-metropolitana assumia aí uma renovada importância no universo da acumulação capitalista. O autor acrescenta que a ascensão dessa escala no âmbito disciplinar das ciências espaciais representou, simultaneamente, a possibilidade de revisão dos pressupostos tácitos do grande espectro das disciplinas pertinentes ao campo da ciência regional.

Além da exigência de uma adequação da escala regional ao universo das dinâmicas urbanas, Santos acrescenta, que as próprias relações interescares foram sobremaneira atingidas. Mas, se a nova importância do urbano e da metrópole parecia se constituir como o elemento forte de um novo consenso, para ele, os métodos, os conceitos e os princípios teóricos que pautaram esse aparente acordo mostravam concepções radicalmente diversas na base da produção

acadêmica. Como referência temporal à construção deste contexto, Ribeiro (1982) aponta, que nos anos 1980 o Brasil se tornou predominantemente urbano e mais metropolitano, visto que aproximadamente 160 milhões de pessoas passaram a viver em áreas urbanas, levando a uma taxa de urbanização de 85%.

Com esse novo direcionamento na produção do espaço, observamos um incremento na segregação e fragmentação da espacialidade urbana, que se posiciona como principal guia da financeirização desse novo sistema, ou seja, a lógica financeira assume o papel de condutora no processo de produção do espaço (Pereira, 2011).

A Cooperativa Habitacional Vida Nova

De Minador do Negrão à Metrópole Paulistana

A Cooperativa Habitacional Vida Nova surge em 1996, na confluência de dois fenômenos urbanos brasileiros: o primeiro relacionado ao processo migratório, tendo como origem o cenário da caatinga nordestina desolada pela seca (Patto, 2012), mais precisamente na cidade alagoana de Minador do Negrão, local de nascimento do idealizador, fundador e atual presidente da Vida Nova, José Aprígio da Silva, que ao completar a maioridade, migrou, abrindo caminho nos anos de 1970, para mais 18 irmãos (de uma família de 23), que tiveram como destino a cidade de Taboão da Serra, localizada na Região Metropolitana de São Paulo, onde Aprígio foi trabalhar na construção civil como servente de obra.

O segundo fenômeno urbano brasileiro, que teve como resultado a criação da cooperativa Vida Nova, é caracterizado pelo aumento do déficit habitacional, pelas restrições aos empréstimos bancários e ao financiamento estatal para construção de moradias. Razões pelas quais o período compreendido a partir dos anos 1990 até os dias de hoje, 2018, é considerado de ascensão das cooperativas habitacionais autofinanciadas.

A trajetória migratória

A trajetória da família Aprígio, após a migração dos 18 irmãos, foi traçada inicialmente pela necessidade de sobrevivência, como relata Elias da Silva Bezerra, o irmão caçula, portanto o último a migrar para Taboão da Serra, São Paulo, em 1978:

O primeiro a vir foi o Fortunato, meu cunhado, depois veio o Pedro Amarelho, que é meu cunhado também, depois veio o José Aprígio, que é o segundo mais velho, aí veio o Antônio, o mais velho, depois veio o Otávio, depois o Manoel, depois veio o Oliveira, depois o Valdemar, depois eu vim, em seguida o Sisso Aprígio, e assim por diante, cada ano vinha um, ia completando a idade, vinha vindo né. (Entrevista realizada com Elias em 17/5/2018)

Ao ser indagado sobre as razões que levaram quase todos os irmãos a migrarem para São Paulo, Elias nos conta:

Daquela época a lembrança é meio ruim. Na verdade, a gente vinha de lá para cá (São Paulo), muito mesmo para arrumar o que comer, para fugir da fome. Pra você ter uma ideia, quando íamos pegar água era uma légua,⁶ a água era tirada de uma mina, que servia para todo mundo. A mina era um buraquinho assim, só para pegar água e levar para casa [...] nós chegávamos a disputar a água com os sapos. (Entrevista realizada com Elias em 17/5/2018)

José Aprígio, alega como razão da migração para São Paulo, a fuga da fome. Segundo Singer (1973), esses são os fatores de expulsão populacional que condicionam sua vinda para São Paulo. Segundo Aprígio:

[...] o pessoal corria para não morrer de fome, foi assim que eu também fiz. [...] o meu pai faleceu, minha mãe ficou sozinha, daí a gente tinha que cuidar dela daqui. [...] eu tinha 18 anos quando

⁶ Equivalente a aproximadamente 5 km.

cheguei aqui. Para ajudar a minha mãe e os que estavam lá a sobreviver, eu mandava dinheiro para o primeiro, que ia ficando de maior, vir. Quase todos os irmãos nossos vieram assim. (Entrevista realizada com José Aprígio da Silva em 20/7/2018)

Ao se estabelecer em São Paulo, José Aprígio, passa a ter suas ações movidas por três necessidades, que, pela sua declaração tornaram-se de grande importância em sua vida, a primeira era a de ajudar sua mãe, que criava os irmãos sozinha, em virtude da morte de seu pai; a segunda, de manter o processo migratório, enviando dinheiro para os irmãos em Minador do Negrão, conforme fossem completando a maioridade; a terceira, voltada a sua mobilidade social (Brito, 2009), visando a criação e apropriação de meios de produção, de forma a viabilizar sua ascensão social e econômica, criando assim uma condição mais estável que serviria de suporte à manutenção da dinâmica das ações voltadas ao apoio financeiro dos que ficaram em Minador e do custeio da migração dos irmãos para São Paulo .

Essas ações pensadas e desenvolvidas por José Aprígio, que seriam, segundo Singer (1973), fatores de atração populacional, foram voltadas tanto à sobrevivência como à melhoria das perspectivas de mobilidade social, podem ser observadas na seguinte colocação:

Depois que todos os nossos irmãos vieram para cá, porque lá não tinha condição de vida, outros moradores da cidade começaram a vir também. Começou a chegar muita gente, e esse pessoal vinha para cá de lá e eu era quem tinha que arrumar emprego para os caras. Eu começava a arrumar emprego para eles, onde tinha vaga de trabalho eu ia arrumando, às vezes eu perdia um dia de serviço na empresa fazendo isso, às vezes eu também tinha que pagar condução para eles se locomoverem em São Paulo. (Entrevista realizada com José Aprígio da Silva em 20/7/2018)

Ao pensar em um sistema mais autônomo para viabilizar a migração de irmãos e moradores da cidade alagoana, José Aprígio abre em Taboão da Serra um “bar mercearia”, o qual deixou sob a responsabilidade do seu irmão Valdemar; em seguida, abriu uma

empreiteira de construção civil. O sucesso para o desenvolvimento de ambas iniciativas acaba potencializado pelo processo migratório apoiado por Aprígio, ou seja, o “bar mercearia” além de atender à demanda do público local, passa a ter também uma clientela, principalmente nos finais de semana, composta por seus contrerrâneos de Minador do Negrão. Já a empreiteira, passa a ser a principal empregadora dos que chegavam de Alagoas. Sobre este momento, José Aprígio diz:

Eu tinha que pagar para tirar documentos pra eles, para arrumarem uma colocação, e daí eu pensei que abrindo uma empresa seria melhor, porque eu mesmo ia dando serviço para eles. na verdade primeiro eu abri um bar mercearia, depois do bar mercearia eu abri a empreiteira de construção civil, que era a Silvalar, e nessa empresa eles vinham e já começavam a trabalhar comigo. (Entrevista realizada com José Aprígio da Silva em 20/7/2018)

Com a empreiteira em funcionamento, José Aprígio recebe uma proposta de sociedade de um engenheiro civil, que também trabalhava para uma das empresas que Aprígio prestava serviço. Eles assumem por um tempo alguns trabalhos em parceria, após alguns serviços realizados em conjunto conseguem criar uma reserva em dinheiro para finalmente abrirem uma empresa em sociedade. Aprígio relata sobre esse momento:

Depois que a Silvalar cresceu um pouquinho, veio uma proposta de sociedade de uma empresa para qual eu trabalhava. Era uma construtora, e o engenheiro chegou a falar para mim: “[...] olha vamos abrir uma empresa para trabalhar de sócio”, eu falei que não iria abrir naquele momento não. Eu disse para ele uma coisa: “você fica na empresa que você está, eu fico com a minha empreiteira, vou tocando o meu trabalho, quando e se aparecer algum serviço, nós vamos pegando, você vai ajudando um pouco, eu vou ajudando um pouco, aí vamos fazer essa empresa já ter algum serviço”. (Entrevista realizada com José Aprígio da Silva em 20/7/2018)

O momento de transição da Silvalar para Braspam, Aprígio relata da seguinte maneira:

Quando abrimos a Braspam, aí nós já tínhamos um dinheiro para comprar um telefone, que naquela época era R\$ 5.000,00, já tínhamos dinheiro para comprarmos um caminhãozinho. Com essa empresa eu parei com a Silvalar. (Entrevista realizada com José Aprígio da Silva em 20/7/2018)

O nascimento da Vida Nova

Neste momento da entrevista, José Aprígio esclarece que a ideia de criar uma cooperativa habitacional acabou surgindo de uma decepção com o prefeito de Taboão da Serra, eleito por volta do ano de 1988, quando prometeu a Aprígio, em campanha pela prefeitura, doar uma área na cidade para construção de moradias populares. Sobre esta passagem, Aprígio conta:

Isso foi mais ou menos em 1988, no governo Sarney, nós tínhamos inflação de 80% ao mês. A pessoa comprava pela manhã e no mês seguinte já perdia o apartamento. Aí eu pensei, se eu fizer a preço de custo eu acho que vou ajudar a essas pessoas a ter o seu apartamento e por um preço justo. [...] primeiro eu pensei não em abrir uma cooperativa, mas em falar com a prefeitura, eu tenho uma carta guardada até hoje, eu queria fazer um projeto para terrenos da prefeitura. Ou seja, construir a preço de custo em terreno da prefeitura, com o apoio da prefeitura. (Entrevista realizada com José Aprígio da Silva em 20/7/2018)

Aprígio detalha a sua tentativa de ter apoio da prefeitura de Taboão da Serra, toda tensão gerada por ter criado expectativas em moradores da cidade quanto à possibilidade da realização do sonho da casa própria. Ele acaba descrevendo a origem do impulso que o levou à iniciativa para criação da cooperativa habitacional Vida Nova:

Na época ele era vice-prefeito, esse que está hoje na prefeitura [2018], eu apresentei o projeto para ele que disse: “que projeto ótimo, esse é um projeto que se eu ganhar a eleição nós vamos fazer”. Quando ele ganhou a eleição, eu o procurei e ele falou: “[...] não, a prefeitura não tem dinheiro, não tem terreno, vai ser difícil fazer esse projeto”. Eu pensei, então, como eu tinha conversado com o pessoal dizendo que podia ser um empreendimento a preço de custo com financiamento da prefeitura, em terrenos doados pela prefeitura, eu imaginei um outro projeto que era para eu construir com mutirão, e também uma outra possibilidade que era eu formar uma construtora só para isso, nem pensei inicialmente em cooperativa. (Entrevista realizada com José Aprígio da Silva em 20/7/2018)

A ideia de construir moradias a preço de custo, mesmo com a negativa da prefeitura, foi mantida. Começa a surgir então o pensamento sobre a cooperativa

Queria construir a preço de custo, com os moradores, cada um pagando um pouco. Quando o prefeito disse ‘não dá’, aí eu chamei o pessoal e falei que o prefeito não queria mais dar o apoio, nem conversar mais sobre esse tema, eu então sugeri para fazermos como cooperativa, dava R\$ 147,00 por mês, para cada um, nós compramos o terreno e começamos a construir, aí eles toparam. Assim, eu comprei o primeiro terreno, fiz a primeira assembleia, neste momento não fiquei nem com a empresa anterior, nem com o engenheiro. Ele falou que queria ser sócio de uma empresa, e disse que o que eu estava querendo fazer era uma instituição de caridade e ele não queria fazer esse tipo de negócio. Aí eu falei, então tá bom, mas eu vou fazer. (Entrevista realizada com José Aprígio da Silva em 20/7/2018)

Apesar de inicialmente, na entrevista, Aprígio relatar de forma resumida sobre o início da Vida Nova, mais adiante em sua fala, ele acaba esclarecendo sobre as demais dificuldades encontradas, deparrando-se, até mesmo, com objeções da própria família:

Todos da família vieram para a cooperativa comigo, mas para falar a verdade a maioria dos meus parentes não acreditava na cooperativa,

nem muitos irmãos, sabiam o que era uma cooperativa habitacional [confirmou Elias, irmão caçula, acompanhando a entrevista]. A maioria falava que era um sonho bobo que eu tinha, que não daria certo. Para falar a verdade mesmo, uma vez eu fui falar isso na casa do Tonho (segundo irmão mais velho que veio para São Paulo depois do Aprígio), eu fui convidar ele para a gente fazer a cooperativa, ele me deu um banho de água gelada tão grande, que eu sai chorando da casa dele, nem ele nem minha mulher perceberam, mas eu peguei o carro e saí dirigindo o carro chorando. Isso, porque eu estava certo do sucesso da cooperativa, assim como, também, era certo para mim o apoio do Tonho. (Entrevista realizada com José Aprígio da Silva em 20/7/2018)

Com a desistência do sócio engenheiro, a objeção e desconhecimento dos irmãos, Aprígio descreve como depois de grande decepção, resolveu seguir em frente com a sua ideia de criação da cooperativa habitacional:

Acho que foi a minha certeza que aquilo ia dar certo. Só Deus sabe de onde eu tirei força para continuar com a ideia. Hoje eu não faria mais isso. Tudo aconteceu porque foi coisa de Deus. Hoje eu não teria coragem de começar do zero. (Entrevista realizada com José Aprígio da Silva em 20/7/2018)

A necessidade de construção da credibilidade, não só em relação aos parentes, mas principalmente em relação a conquista dos primeiros cooperados, foi uma etapa crítica, porém superada por Aprígio, como ele descreve:

Eu comecei divulgando, colocando uma faixa na rua dizendo: “Vende-se apartamento”, e o cara interessado chegava e falava: “Onde é o apartamento?”. Ai eu falava: ‘não sei aonde é ainda, você é que vai escolher, pode ser em qualquer lugar’, aí o cara falava: “[...] conta outra, você me chama para comprar um apartamento e me diz que eu vou escolher o lugar onde eu quero morar. O que que é isso?”. Aí eu explicava sobre a cooperativa, sobre todos os procedimentos, que íamos fazer uma assembleia, íamos escolher três

terrenos e os cooperados que iriam dizer se o terreno era bom ou ruim, se queriam ou não. (Entrevista realizada com José Aprígio da Silva em 20/7/2018)

A criação da Vida Nova demandou a formalização do ato constitutivo, quando indagado sobre a existência de uma possível assessoria jurídica para essa etapa, Aprígio colocou:

Tinha advogado nada, eu achei um modelo de contrato de uma cooperativa da Zona Leste, enfim, tudo se copia, vi que o modelo de contrato servia para nossa cooperativa, copiei, melhorei algumas coisas e pronto. (Entrevista realizada com José Aprígio da Silva em 20/7/2018)

Embu das Artes: uma nova etapa

Em 2016, a economia brasileira viveu mais um ano de recessão. Com a crise política, o cenário teve impactos diretos na queda da arrecadação, no aumento da previsão de déficit, na crise nas contas dos estados, no aumento dos juros para financiamento, na queda na confiança dos investidores, entre outros (RPEGN, 2016).

Pelo segundo ano seguido, o Brasil registrou contração na economia. Apenas nos nove primeiros meses do ano, o Produto Interno Bruto (PIB), soma dos bens e serviços produzidos no país, acumulou queda de 4% em relação ao mesmo período de 2015. A economia não reagiu na velocidade esperada. No início do ano, as instituições financeiras projetavam queda de 2,99% na atividade econômica em 2016. Em dezembro, a estimativa de retração aumentou para 3,43%.

Apesar do cenário apresentar um contexto social, econômico e político não favorável à qualquer tipo de investimento ou endividamento das famílias brasileiras, em novembro de 2016, conforme informações da diretoria da Cooperativa Vida Nova, mais de 15.000 pessoas compareceram à sede da Cooperativa na cidade paulista de Taboão da Serra, visando a adesão ao lançamento de um novo empreendimento, dessa vez em Embu das Artes, município vizinho.

Segundo a diretoria da Vida Nova, em inéditas 52 horas, 9.024 inscrições foram realizadas, o equivalente ao total de unidades (apartamentos) dos dois empreendimentos lançados na cidade de Embu das Artes. Se considerarmos que o valor inicial, próximo de R\$ 1.000,00 das previstas 180 parcelas, pode significar importante comprometimento da renda familiar, cabe neste caso entendimento das possíveis razões que levaram tais famílias a confirmarem suas inscrições. Observou-se que, para adesão ao sistema cooperativo, a Vida Nova não cobra valor de entrada, parcelas intermediárias (anual ou semestral), parcelas na entrega das chaves, como também não há necessidade de comprovação de renda, e, ainda, não é praticada análise e aprovação de crédito, características do processo de compra de imóvel via financiamento bancário.

Esse procedimento aliado ao preço de custo cobrado para compra da unidade habitacional (a cooperativa informa que cobra além do custo da obra e da compra do terreno, 18% sobre todo valor arrecadado como taxa de administração) torna-se um importante fator motivador para adesão dos interessados. A única exigência da cooperativa é a limitação de uma unidade habitacional (apartamento) por CPF.

Contudo, identificou-se que boa parte das adesões não foi motivada pelos benefícios das funções sociais da cooperativa, mas pela expectativa de venda da vaga na fila de adesão ao sistema, organizada por meio da distribuição de senhas (etapa anterior a assinatura do contrato). Assim, quanto mais baixo o número da senha, mais próxima a entrega do apartamento. Esta posição oportunizou nos dois primeiros meses após o lançamento do empreendimento de Embu das Artes, um comércio de senhas, em que quanto mais baixa a senha, maior o seu valor. Obteve-se informações sobre venda de senhas entre R\$ 5.000,00 e R\$ 20.000,00, e que uma só pessoa nesse tipo de negociação obteve como resultado aproximadamente R\$ 3.000.000,00.

O futuro da Vida Nova

Após reconhecido sucesso da cooperativa habitacional Vida Nova, seu presidente relata suas pretensões futuras:

Eu vejo, se Deus quiser, no ano que vem, a Vida Nova começando mais cinco mil apartamentos. Eu não vejo o fim da cooperativa, muito pelo contrário, enquanto tiver gente precisando de moradia, e a gente tiver força para irmos construindo, a ideia é continuarmos. Eu já conversei com o governador Márcio França, porque o Estado possui uma área muito grande aqui em São Paulo, da Polícia Militar, uma área de mais de 600 mil m², o objetivo é que eles doem o terreno, e pelo sistema de cooperativa, financiar mais 50% da prestação para os policiais, ou seja, o policial paga 50% da prestação, e com isso nós vamos construir apartamentos para policiais civis e militares e para os agentes administrativos. (Entrevista realizada com José Aprígio da Silva em 20/7/2018)

Nas eleições de 2018, José Aprígio da Silva, presidente da Vida Nova, foi eleito deputado estadual pelo Estado de São Paulo, com 43.320 votos, sendo mais da metade dos seus votos de eleitores da cidade de Taboão da Serra. Aprígio declara que seu objetivo é ser prefeito da cidade, sede da cooperativa Vida Nova. Tal conquista, pode estar mais próxima após a sua eleição para o parlamento paulista. Talvez essa seja uma tentativa de retomada da história, dando uma nova vida a suas pretensões de desenvolvimento da economia solidária no município de Taboão da Serra e demais municípios vizinhos, fortalecendo ainda mais seu nome como referência em cooperativismo habitacional no país.

Considerações finais

Com base nas visões de Harvey e Lefebvre, observamos que as cooperativas habitacionais autofinanciadas transformaram-se,

especialmente a partir de 1990, em uma importante alternativa de produção de habitações sociais, em especial para famílias de baixa e média renda no Brasil.

Este processo potencializa os recursos capitados com os cooperados facilitando a construção de e o acesso a empreendimentos a custos menores que os praticados pelo mercado imobiliário. De fato, o cooperativismo habitacional configura-se como uma alternativa sustentável de provisão de moradias diante das dificuldades e desigualdades impostas pelo capitalismo.

Entretanto, recomenda-se que certos cuidados sejam tomados pelos cooperados e gestores de cooperativas habitacionais autofinanciadas em relação ao processo de financeirização da moradia e do solo urbano, pois o mesmo deturpa os conceitos originais das cooperativas habitacionais e promove a continuidade das dinâmicas segregadoras relacionadas ao acesso e direito à moradia das populações de baixa renda.

Referências

- BOETTCHER, Erik (1974). *Kooperation und Demokratie in der Wirtschaft*. Tübingen, J. C. B. Mohr.
- BÓGUS, Lúcia; RAPOSO, Isabel e PASTERNAK, Suzana (orgs.). (2010). *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal – Brasil*. São Paulo, Educ, 456 p.
- BRITO, Fausto (2009). As migrações internas no Brasil: um ensaio sobre os desafios teóricos recentes. *Textos para Discussão*, n. 366, Belo Horizonte, UFMG/Cedeplar.
- BRUNA, Gilda Collet (2010). Urbanização e regularização de loteamentos e habitações. In: BÓGUS, Lúcia; RAPOSO, Isabel e PASTERNAK, Suzana (orgs.). *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal – Brasil*. São Paulo, Educ, pp. 359-380.
- CARVALHO, Mônica de et al. (2018). Desindustrialização: consequências para o mercado de trabalho da Zona Leste. In: OLIVEIRA, Ana Cláudia; JUNQUEIRA, Maria Aparecida e WANDERLEY, Mariangela Belfiore (eds.). *Constelações urbanas: territorialidades, fluxos, manifestações estético-políticas*. São Paulo, Educ, 364p.

- CASTELO, Dora Bussab (1999). Cooperativas habitacionais e algumas considerações sobre associações. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 46, pp. 134-182, 22 jun.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – ART 6º. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_26.06.2019/art_6_.asp>. Acesso em: 10 de out. 2019.
- COOPERATIVA HABITACIONAL VIDA NOVA (São Paulo). A cooperativa. Disponível em: <<http://www.coophabitacionalvidanova.com/>>. Acesso em: 10 maio 2018.
- EMBRAESP. Informativos Imobiliários – Relatórios Anuais de 1993 a 1997.
- ENGELS, Friedrich (1976). Contribuição ao problema da habitação. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Textos*. São Paulo, Alfa-Omega, pp. 39-116. v. 2.
- FILHO, J. T. O., VASCONCELLOS, C. P., CIRINO, M. J., RIGO, M. N., TEBALDI, V. (2017). O cooperativismo urbano: A experiência das cooperativas habitacionais no Brasil e no Uruguai. *Revista de Gestão e Organizações Cooperativas* – RGC. Santa Maria, RS, v. 4, n.7, jan./jun.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES (FJP/CEI) (2005). *Déficit habitacional no Brasil*. 2 ed. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro/Centro de Estatística e Informações.
- _____. (2016). *Déficit habitacional no Brasil 2013-2014*. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte.
- _____. (2017). *Déficit habitacional no Brasil: resultados preliminares, 2015. Série Estatísticas e Informações*, Belo Horizonte, n. 3. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/794-3-estatisticas-a-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-site/file>>. Acesso em: jun. 2019.
- _____. (2019). Dados, 19 ago. Disponível em: <<http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/#inicio>>. Acesso em: jun 2019.
- GIGLIO, Ernesto Michelangelo e GAMBA, José Roberto (2015). Análise de cooperativas habitacionais a partir dos fatores estruturantes da sociedade em rede. *REGE*, São Paulo, v. 22, n. 1, pp. 3-19, jan./mar.
- HARVEY, David (1982). O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades avançadas. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 6, pp. 6-35.
- _____. (2014). *Cidades rebeldes: do direito a cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes, 294 p.

- LEFEBVRE, Henri (1974). *La production de l'espace*. Paris, Anthropos, 485 p.
- _____. (2008). *O direito à cidade*. 5 ed. São Paulo, Centauro, 143 p.
- MARICATO, Ermínia (2010). Loteamentos clandestinos. In: BÓGUS, Lúcia; RAPOSO, Isabel e PASTERNAK, Suzana (orgs.). *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal – Brasil*. São Paulo, Educ, pp. 193-200.
- MORAIS, Maria Cristina de (2004). *Cooperativa habitacional autofinanciável: uma alternativa de mercado à escassez de financiamento*. Dissertação de mestrado em Conforto no Ambiente Construído; Forma Urbana e Habitação. Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- PARK, Robert E. (1967). *On social control and collective behavior*. Chicago, Chicago University Press.
- PATTO, Maria Helena Souza (2012). O mundo coberto de penas. Família e utopia em Vidas secas. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 76, pp. 225-236, dez.
- PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (2011). Agentes imobiliários e reestruturação: interesses e conflitos na construção da cidade contemporânea. In: _____. (org.). *Negócios imobiliários e transformações sócio-territoriais em cidades da América Latina*. São Paulo, FAU-USP.
- PERUZZO, Dilvo (1984). *Habitação: controle e espoliação*. São Paulo, Cortez.
- PICCINI, Andrea (2004). “Cortiços: parâmetros físicos e de legislação”. In: _____. *Cortiços na cidade: conceito e preconceito na reestruturação do centro urbano de São Paulo*. 2 ed. São Paulo, Annablume, pp. 35-37.
- PINHO, Diva Benevides (2004). *O cooperativismo no Brasil: da vertente pioneira à vertente solidária*. São Paulo, Saraiva, 357 p.
- RECH, Daniel (2000). *Cooperativas: uma alternativa de organização popular*. Rio de Janeiro, DP&A.
- REVISTA PEQUENAS EMPRESAS & GRANDES NEGÓCIOS (2016). Retrospectiva: veja o que aconteceu na economia em 2016. 2 dez. Disponível em: <<https://revistapegn.globo.com/Negocios/noticia/2016/12/retrospectiva-veja-o-que-aconteceu-na-economia-em-2016.html>>. Acesso em: 10 out. 2018.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (1982). Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação. In: SILVA, L. A. Machado da (org.). *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*. Rio de Janeiro, Zahar, pp. 29-47.

- SANTOS, César Simoni (2015). Do lugar do negócio à cidade como negócio. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo e ALVAREZ, Isabel Pinto (org.). *A cidade como negócio*. São Paulo, Contexto, pp. 13-40.
- SANTOS, Cláudio Hamilton M. (1999). *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. Brasília, Ipea. (*Texto para Discussão*, n. 654). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0654.pdf>. Acesso em: 4 abr.2018.
- SANTOS SILVA, R. A. (2009). *O cooperativismo autogestionário na produção da habitação popular*. Dissertação de mestrado em Arquitetura. Belo Horizonte, Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais.
- SCHNEIDER, J. O. (1999). *Democracia, participação e autonomia cooperativada*. 2. ed. São Leopoldo, Unisinos.
- SINGER, Paul (1973). *Economia política da urbanização*. São Paulo, Brasiliense, 154 p.
- UNITED NATIONS, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Methodology Working Paper No. ESA/P/WP.238*.

NOTAS ACERCA DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS NO SÉCULO XXI¹

Rosana Baeninger

Introdução

As migrações internacionais no século XXI adquirem, cada vez mais, papel importante no cotidiano social, nos mercados de trabalho, nas sociedades de chegada e de partida, nos fluxos financeiros, na mobilidade da força de trabalho (Sassen, 1998) e na vida de populações imigrantes. É parte integrante do desenvolvimento (De Hass, 2010) e reflete e é refletida na divisão internacional do trabalho. Para a análise das migrações internacionais, a própria construção do fenômeno social em sua articulação escalar transnacional redefine conceitos e perspectivas teóricas explicativas.

A complexidade e a diversidade do processo de redistribuição da população em âmbito mundial têm apontado para a necessidade crescente da governança das migrações internacionais. É importante reter aqui que a partir desses lugares inseridos na lógica da produção global se desencadeia uma nova configuração migratória internacional e nacional, com diversas modalidades de fluxos (incluindo-se os movimentos migratórios de refugiados). À medida que as localidades se inserem na lógica global, as migrações internacionais tenderão a se intensificar, correspondendo à mesma velocidade da mobilidade

1 Versão ampliada e revisada por Baeninger em 2015.

do capital na contemporaneidade, com a consequente redefinição no papel da migração no desenvolvimento e constituição do mercado de trabalho no país.

Os movimentos migratórios internacionais no Brasil, nos anos 2000, reforçam a tendência de configuração de espaços da migração, com a necessidade de diferentes olhares para as escalas e arranjos transnacionais onde esses fluxos se processam, seus sentidos e repercussões dentro e fora das fronteiras territoriais. Ou seja, é preciso – além de identificar as modalidades migratórias ou os “novos” rumos da migração internacional – buscar incluir as dimensões espaciais em que o fenômeno migratório opera em suas diferentes escalas territoriais (Vainer, 2002; Brandão, 2007); do nacional ao internacional, do local ao global.

Desse modo, considero que, para a análise das migrações internacionais, a própria construção do fenômeno social em sua articulação escalar transnacional redefine conceitos e perspectivas teóricas explicativas. A complexidade e a diversidade do processo de redistribuição da população em âmbito mundial têm apontado para a necessidade de se recuperar e incorporar, aos estudos sobre migração internacional, o debate atual acerca: 1) dos processos de reestruturação produtiva e sua reestruturação urbana; 2) do Estado-nação e as migrações internacionais; 3) da relação migração e desenvolvimento; e, 4) a governança das migrações internacionais. Esses quatro elementos teórico-conceituais se interconectam e se sobrepõem na busca de ampliação do entendimento das migrações internacionais contemporâneas.

Reestruturação urbana e migrações internacionais

As recentes transformações do capitalismo no contexto internacional são expressas por meio da reestruturação produtiva (Harvey, 1992), com mudanças no cenário urbano mundial (Sassen, 1988). O palco dessas transformações iniciou-se com as grandes concentrações metropolitanas ainda no final do século XX (Benko e Lipietz, 1994;

Sassen, 1998), se reforçando por todo o sistema de cidades no século XXI. Elemento constituinte desse processo refere-se aos novos imigrantes internacionais.

A história da imigração se vincula à expansão do capitalismo (Braudel, 1987) com a circulação de capital, mercadorias e pessoas, construindo um excedente populacional. No contexto atual, é importante destacar que esse excedente populacional corresponde às necessidades geradas tanto na área de origem como na área de destino (Baeninger, 2012), compondo um movimento transnacional, que acompanha o capital e a inserção das localidades na divisão social e territorial do trabalho em âmbito nacional e internacional.

O processo de reestruturação produtiva em âmbito internacional tem contribuído, em nível nacional, regional e local, para a configuração de espaços urbanos selecionados (Sassen, 1988). São nesses espaços que o processo de reestruturação urbana empresta novas feições às cidades, as quais se conectam em diferentes escalas (Sassen, 2010b) e por variados “mecanismos de desencaixes” (Giddens, 1991). Tais espaços têm apresentado transformações significativas em termos econômicos, políticos e sociais em um esforço de inserção nessa dinâmica global. Modificaram-se as formas e os processos urbanos até então vigentes nas cidades; intensificou-se a velocidade das transformações tecnológicas; as cidades pequenas e de porte médio passaram a constituir uma importante fatia do dinamismo regional; mudaram a direção e o sentido dos fluxos migratórios nacionais e internacionais.

Esse cenário traz novos contornos às cidades, onde a compreensão dos fenômenos locais pressupõe o entendimento dos fenômenos regionais, metropolitanos e aqueles em âmbito mundial (Castells, 1999; Sassen, 1988; Harvey, 1992); trata-se, portanto, de diversificados movimentos migratórios internacionais e suas interpretações no âmbito local, regional, nacional e global.

A contextualização e o entendimento do processo de reestruturação urbana atual remete, por sua vez, às transformações recentes da economia em âmbito internacional e a nova divisão social do

trabalho. Desse modo, o elemento central da reestruturação econômica está calcado sob as novas formas de flexibilização da produção e sob a transformação vigorosa nos serviços de coordenação financeira, permitindo flexibilizar a forma fordista de acumulação e a dinâmica espacial desse sistema (Harvey, 1992).

Assim, a dimensão territorial constitui elemento fundamental do desenvolvimento atual.² O processo global de reestruturação das atividades econômicas implica transformações significativas para países centrais e periféricos, representando enormes alterações nas estruturas sociais, urbanas, políticas e culturais no âmbito nacional e internacional (Sassen, 1988). Destaca-se no processo de reestruturação produtiva, em suas diferentes abordagens, a compreensão das metrópoles como as “regiões ganhadoras” (Benko e Lipietz, 1994) dos fluxos de capitais no âmbito da economia global. De fato, é essa concentração territorial hegemônica que se volta para o mundo globalizado, contudo permanece o papel redesenhado dessas localidades no contexto nacional.

É importante reter aqui que, a partir desses lugares inseridos na lógica da produção global, se desencadeia uma nova configuração migratória internacional e nacional, com diversas modalidades de fluxos (incluindo-se os movimentos migratórios de refugiados) e com a constituição e utilização dos espaços como recurso para a reprodução social dos contingentes imigrantes envolvidos (Tarrius, 2002).

A diversidade crescente de situações migratórias e de modalidades de deslocamentos populacionais dentro do processo de reestruturação produtiva tem diferentes interpretações em razão de suas articulações escalares. As mudanças advindas do processo de reestruturação produtiva alteraram significativamente a relação das cidades na economia internacional (Sassen, 1990) e, portanto, a necessidade/demanda por força de trabalho para essa etapa da dinâmica

2 Veja-se, dentre outros autores, Castells (1989); Gottdiener (1993); Benko (1996); Santos (1997); Scott (1994); Storper e Harrison (1994).

econômica dependerá da ligação dos espaços da produção na economia globalizada. Assim, os efeitos sociais da reestruturação produtiva alcançam cada vez mais espaços nacionais. Considero que à medida que diferentes espaços e suas produções locais passam a responder a uma demanda internacional, indicando seus mecanismos de desencaixe (Giddens, 1991), os movimentos migratórios nacionais e internacionais mudarão suas interpretações nos diferentes níveis escalares. Por exemplo, a migração de mão de obra qualificada tenderá a ser absorvida pelos centros de excelência em ciência e tecnologia e nos grandes centros industriais-financeiros, em especial o “trabalhador do conhecimento” (Castells, 1999); ao mesmo tempo, se processará a continuidade das entradas e saídas de fluxos migratórios de menor qualificação que possivelmente terão menor permanência em destinos voltados para uma economia global, com a confluência da entrada de imigrantes nacionais e internacionais nesses mesmos espaços (Baeninger, 2012).

Estado-nação e as migrações internacionais

É nesse sentido, que o entendimento dos processos migratórios internacionais em um determinado território traz os limites das interpretações baseadas no “nacionalismo metodológico” (Wimmer e Glick Schiller, 2003); Guarnizo, Portes e Haller, 2003) ou, como define Sassen (2010b), do “estatismo enraizado” diante de fenômenos que transitam em campos sociais transnacionais.

Essas análises nos conduzem, portanto, à discussão sobre os limites do “nacionalismo metodológico” (Wimmer e Schikker, 2002; Guarnizo, 2012) para o entendimento dos processos migratórios nacionais (Baeninger, 2012) e, neste caso, dos movimentos migratórios internacionais. Autores como Appadurai (1996), Urry (1999), Tarrius (2001), Wimmer e Glick Schiller (2003), Sassen (2010b); apresentam conceitos que transplantam o Estado-nação como o detentor dos processos sociais.

Sassen (2010b) entende que o “estatismo enraizado” implica “a correspondência presumida do território nacional com os processos sociais e a implicação associada de que o nacional e o não nacional são condições mutuamente excludentes” (p. 89). A superação metodológica para este limite, segundo a autora, está no estudo das cidades e do lugar no contexto da globalização e, dentre seus efeitos sociais, as migrações internacionais (Sassen, 1990).

A nova divisão internacional do trabalho oferece o eixo da reestruturação econômica, com articulações em nível internacional, nacional e local, o que requer o surgimento de novas espacialidades e o redesenho de fenômenos sociais que historicamente foram construídos no âmbito nacional (Sassen, 2010b). O sistema de cidades em nível nacional e suas conexões com a uma hierarquia urbana internacional traz reflexos para a escala nacional no que se referente às migrações internacionais, como aponta Sassen (1988). De fato, a dinâmica interna das cidades e regiões constitui elemento fundamental para a configuração das migrações internacionais e seus espaços específicos nas cidades e metrópoles, como no caso da imigração boliviana (Souchaud, 2010; Xavier, 2010; Freitas, 2012), por exemplo, em que expressões locais dos processos sociais podem apresentam elementos do global (Sassen, 2010b).

Wimmer e Glick Schiller (2003) denominam de “nacionalismo metodológico” a perspectiva analítica das ciências sociais sempre comprometida, desde sua institucionalização, com o Estado-nação e a formação dos espaços nacionais – a construção da ordem nacional. Segundo os autores, este recorte epistemológico não incluiu processos transnacionais que compõem os processos sociais vigentes no Estado-nação. No caso das migrações internacionais, eles destacam que essa perspectiva gerou categorias como o estrangeiro/estranho, aquele que ameaça a lealdade a um Estado que lhes outorga direitos (Wimmer e Glick Schiller, 2003), por isso precisa ser assimilado: o pertencimento dos indivíduos a determinado Estado-nação.

Levitt e Glick Schiller (2007) mostram a emergência de processos sociais que cruzam as fronteiras geográficas, culturais e políticas dos países de origem e de destino, a partir do envolvimento simultâneo dos migrantes, ou ainda, “transmigrantes”, nessas duas sociedades.

Glick Schiller (Levitt e Glick Schiller, 2007) enfatiza, portanto, a necessidade de uma mudança no paradigma dos estudos sobre as migrações internacionais: da assimilação para o do transnacionalismo, com os consequentes processos do novo estágio do capitalismo, marcado pela reestruturação da produção, da distribuição, do consumo e da cultura. Tais fatores alimentam as migrações internacionais e facilitam a manutenção de laços com os países de origem. A autora ressalta que esses laços sempre estiveram presentes nas migrações internacionais desde fins do século XIX, mas foram obscurecidos pelo paradigma da assimilação. Wimmer e Glick Schiller (2003) percorrem a trajetória histórica da construção do nacionalismo metodológico e os processos migratórios desde o final do século XIX na Europa até os dias atuais. Considerando, o período contemporâneo, pós-URSS e fim da Guerra Fria, os autores destacam o surgimento dos estudos transnacionais. Analisam, contudo, que tal perspectiva, por vezes, deu muita ênfase na homogeneidade das comunidades transnacionais nos países de destino, acabando por reificar as abordagens anteriores do nacional.

Assim, as modalidades da imigração internacional contemporâneas trazem ao debate as dimensões transnacionais (Apadurrai, 1996; Glick Schiller, 2007), os territórios circulatorios (Tarrius, 2001), a circulação de pessoas (Castles e Mille, 2003), a circulação de cérebros (De Hass, 2010), o reassentamento dos imigrantes refugiados, modalidades migratórias e mobilidades populacionais que não estão presentes nas noções clássicas de integração e ordem correspondentes ao Estado-nação (Wimmer e Glick Schiller, 2003). O conceito de redes de Tarrius (2002), por exemplo, se refere aos novos tipos de territórios que cortam de maneira transversal os Estados-nação. Assim, o desafio teórico e metodológico dos estudos acerca das migrações internacionais se impõem pela diversidade de

fluxos, de situações, de permanência, de seletividade, de afinidades eletivas, da não formação de comunidades, de idas e vindas, de reemigração, de reversibilidades (Domench e Picouet, 1990) imersos em espaços de vida (Cougeau, 1990), em multiespacialidades (Ariza e Velasco, 2012) e em um campo migratório (Schaeffer, 2009) que transcendem as fronteiras do Estado-nação.

Ao buscar entender o que são os processos migratórios internacionais, a perspectiva de Tarrius (2001) pode aportar elementos acerca de territórios circulatorios; isto porque tais espaços são usados como recursos no percurso migratório, seja ele interno ou internacional. Os percursos dos migrantes e os novos espaços da migração em sua complexidade demandam a formulação e revisão de conceitos (Simon, 2002).

No cenário da imigração internacional, os limites do Estado-nação – para o entendimento do fenômeno – estão expressos nas análises de Sayad (1999), para o qual a migração constitui um fato social total (Sayad, 1999). Ou seja, a imigração e a emigração fazem parte de um mesmo processo social, sendo um fenômeno que comporta transformações na esfera social, na dimensão econômica e cultural no local de partida e de chegada. Sayad (1999) se refere ao conceito de *double absence*.

Considero que, para se avançar no entendimento e conexões que cortam os espaços migratórios transnacionais, o recurso teórico metodológico para se captar o espaço social da migração, a dupla experiência social da migração (Sayad, 1999), pode ser um caminho promissor. O autor tem apostado na *mirada bifocal* para a análise das migrações internacionais. Ou seja, o estudo dos processos migratórios na origem, nos lugares de trânsito e nos variados destinos de migrantes internacionais. Acredito que este seja um caminho teórico-conceitual importante para as explicações da migração no âmbito da construção social de seus espaços no século XXI, tanto como entendimento dos processos mais amplos que ocorrem no âmbito global

(Sassen, 2010b), como para as manifestações do local que se definem nesses espaços da migração interna e internacional e suas vinculações com demais processos transnacionais.

Pode-se avançar nas explicações acerca das dinâmicas migratórias internacionais considerando diferentes perspectivas teóricas, como propõe Massey et al. (1998); dentre elas, a vertente das redes sociais (ibid.), da demanda por trabalhadores, como indicado por Krissman (2005), do contexto das cidades globais (Sassen, 1988, 2010b), da noção de campo migratório, (Schaeffer, 2009). Ou seja, perspectivas que contribuam para a construção e compreensão de elementos transnacionais nos fluxos de imigrantes de uma mesma origem, contemplando tanto lugares de partida, como de passagem e de instalação de migrantes (Ariza e Velasco, 2012).

Considero ainda que a indefinição na temporalidade dos movimentos migratórios internacionais atuais conduz a nos aproximarmos de conceitos antes estabelecidos para as migrações sazonais/temporais, articulada a uma circularidade, a qual se diferencia da migração em si pela ausência de uma mudança permanente e com limite temporal determinado (Zelinsky, 1971; Skeldon, 1990). Ma Mung et al. (1999) apresenta a noção de circulação migratória, como conceito interdisciplinar, em que os percursos migratórios podem revelar que nas decisões de partir ou permanecer na origem ou manter uma instalação definitiva ou duradoura no destino estão acompanhadas de múltiplas e constantemente renovadas articulações com os países de origem. A circulação não seria a breve duração da viagem, de acordo com Dandler e Medeiros (1991), mas o reforço com o lugar de origem, as relações familiares e as estratégias da migração. Faist (2010) enfatiza que os estudos migratórios devem considerar três níveis de análise: o estrutural (estruturas política, econômica e cultural); o relacional (capital social; vínculos sociais entre migrantes e sedentários tanto na origem como no destino); e o nível individual (grau de liberdade ou autonomia de tomada de decisão pelo potencial migrante).

O entendimento das novas relações sociais que se estabelecem, por exemplo, em São Paulo entre nacionais e imigrantes internacionais, seja do ponto de vista histórico, seja na atualidade (Simai e Baeninger, 2012) trazem as marcas do estranhamento, da alteridade, do enfrentamento entre o “nós” e os “outros” (Baeninger, 2012), expressões do Estado-nação e das construções conceituais e teóricas do nacionalismo metodológico.

Desse modo, é nesse paradigma que estão baseadas as políticas para as migrações internacionais: no processo de assimilação dos imigrantes na sociedade receptora, no controle dessa população no Estado-nação. Esse contingente somente passará a ter direitos à medida que se “integrar”, se “assimilar” à sociedade de destino. Tais políticas seguem estatutos de legalização e proteção jurídica a estrangeiros, concedendo, quando assim o fazem, direitos restritos. Nesse sentido, o conflito social emerge pela “não assimilação” dos contingentes imigrantes nos moldes ditados pelas sociedades receptoras, tanto pelas especificidades das migrações internacionais, quanto pela sua diversidade temporal e espacial. Nesse caso, pode-se usar a interpretação de Lafer (1997, p. 57) acerca do pensamento de Hannah Arendt: “a ruptura no plano jurídico surge quando a lógica do razoável que permeia a reflexão jurídica não consegue dar conta da não razoabilidade que caracteriza uma experiência como a totalitária. Esta não resultou de uma ameaça externa, mas foi gerada no bojo da própria modernidade, como um desdobramento inesperado e não-razoável de seus valores”. O direito a ter direitos passa a ser buscado por outros caminhos. Como afirma Patarra (2006, p. 12), “enfim, a questão migratória internacional ‘explodiu’ e sua governabilidade necessariamente passa agora pelos movimentos sociais [...] daí o papel imprescindível dos movimentos sociais e outras vozes da sociedade civil organizada”.

Nesse sentido, dois elementos centrais de Arendt para os direitos humanos podem ser relacionados com as redes sociais da imigração: o espaço público e o direito de associação. Na perspectiva da autora, o direito é fruto da convivência coletiva; o acesso ao espaço

público garantirá o direito de pertencer a uma comunidade política (Arendt, 1987). Lafer (1997), analisando Arendt, conclui que o espaço público, é, de um lado, simultaneamente o comum e o visível – o que garante o direito à informação – e, de outro, por se constituir na base do agir coletivo, gera o direito de associação. A legislação para o imigrante dificulta justamente o acesso ao espaço público, delimitando o “nós” e os “outros”. Lafer (1997, p. 64) ressalta, contudo, que as comunidades políticas não geram poder, pois são resultado da ação; ou seja, o alcance à cidadania, mesmo assim, parecer ser limitado. De Hass (2005), contudo, enfatiza a necessidade de se reconhecer nos movimentos migratórios internacionais da atualidade a única possibilidade para os migrantes e suas famílias viverem. Nessa perspectiva, as redes sociais presentes nos processos migratórios podem abrir possibilidades de mobilização, do direito à associação, do direito à informação, criando mecanismos que conduzam à garantia dos direitos humanos.

Migração e desenvolvimento

As considerações acerca das migrações internacionais contemporâneas e a reestruturação econômica, o Estado-nação e seus direitos conduzem a enfrentar um novo debate sobre a relação migração e desenvolvimento. Ao se comparar as análises sobre o nacionalismo metodológico (Wimmer e Glick Schiller, 2003 ; Sassen, 2010b; Guarnizo et al., 2003) com as proposições de De Hass (2010) sobre migração e desenvolvimento pode-se indicar que explicar as migrações internacionais a partir da escala nacional – e dos pressupostos do Estado-nação – traduz a visão otimista da migração proposta pelo autor.

Nessa visão otimista, a relação migração e desenvolvimento se assenta em moldes desenvolvimentistas, tendo como base as teorias neoclássicas, funcionalistas, da modernização, do investimento a partir das remessas. Explicar as migrações internacionais incorporando os desafios do enfoque transnacional é assumir

as heterogeneidades dos processos migratórios, a não integração, a própria integração, a remessa para o consumo, identidades entre dois países (Guarnizo et al., 2003). Trata-se da visão pessimista da migração apontada por De Hass (2005, p. 37), presentes nas vertentes estruturalistas e neomarxistas. O autor conclui que os processos migratórios internacionais carregam consigo interações heterogêneas na relação migração e desenvolvimento (De Hass, 2010, p. 37).

As evidências empíricas das migrações internacionais para e do país demonstram a complexidade e heterogeneidade da imigração internacional neste século. Denotam os desafios teórico-metodológicos para explicações e análises das migrações de haitianos, chineses, coreanos, bolivianos, peruanos, paraguaios, imigrantes internacionais qualificados, imigrantes internacionais indocumentados, imigrantes refugiados presentes nos espaços migratórios construídos a partir de nexos transnacionais no Brasil Imigrante do século XXI.

Da governabilidade para a governança das migrações internacionais

No contexto atual das migrações internacional, Mármora (2010) tem apontado para a crise da governabilidade das migrações internacionais pelos Estados-Nação. Para o autor, os modelos de governabilidade estão baseados no papel das migrações e podem ser denominados de securitização – tendo como perspectiva a migração como parte de uma política de segurança nacional, de benefícios compartilhados – considerando os países de origem e destino e de desenvolvimento humano das migrações.

No modelo de governabilidade das migrações internacionais baseado na segurança nacional, o migrante é visto como uma ameaça, como o “outro”; o direito dos migrantes “*se restringen, en esta perspectiva, a su condición de regularidad o nacionalidad*” (Mármora, 2010, p. 76). Controla a entrada e saída de pessoas e tem a perspectiva do equilíbrio dos mercados de trabalho.

O modelo dos benefícios compartilhados está baseado nos acordos internacionais, na oferta e demanda de migrantes entre países de origem e destino, desde que sejam ordenadas e reguladas pelo Estado; *“esta perspectiva mantiene la necesidad de igualdad de oportunidades y trato en los mercados de trabajo de los países receptores”* (ibid., p. 77). Neste caso, estão presentes a livre circulação de mercadorias, capitais e tecnologias, mas a circulação de pessoas está restringida por vários condicionantes, adotando a regularização de entradas e saídas em função da demanda do mercado de trabalho.

Já o modelo do desenvolvimento humano para as migrações prega os direitos da pessoa migrante como elemento central de toda política migratória; *“rechaza la inclusión de las políticas migratorias dentro de la órbita de las políticas de seguridad y mantiene la posición del derecho a la libre circulación, residencia, retorno y justicia social para las personas migrantes. El modelo no acepta el calificativo de ‘ilegal’ para el migrante en situación irregular, considerando esta última una contravención administrativa y no un delito”* (ibid.).

O debate atual acerca desses modelos tem conduzido a reflexões que indicam a necessidade de dar voz aos sujeitos migrantes. Desse modo, Mármora (2013) tem avançado para o entendimento da governança das migrações internacionais, em que a participação dos imigrantes internacionais na adoção de políticas migratórias poderá garantir ampliar seus direitos na sociedade receptora.

Referências

- ARENDT, Hanna (1987). *A condição humana*. São Paulo, Universitária.
- BAENINGER, Rosana (2005). São Paulo e suas migrações no final do século XX. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 3, pp. 84-96.
- BAKEWELL, Oliver (2010). Some reflections on structure and agency in migration theory. *Journal of Ethnic & Migration Studies*, v. 36, n. 10.
- BECK, Ulrich (1992). *Risk society: towards a new modernity*. London, Sage Publications.
- BENKO, Georges e LIPIETZ, Alain (1994). *As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras, Celta Editora.

- BILSBORROW, Richard E. (org.) (1996). *Migration, urbanization and development: new directions and issues*. New York, UNFPA/Kluwer.
- BINFORD, Leigh (2003). Migrant remittances and (under)development in Mexico. *Critique of Anthropology*, v. 23, n. 3, pp. 305-336.
- BOURDIEU, Pierre (1997). Efeitos do lugar. In: _____ (coord.). *A miséria do mundo*. Petrópolis, Vozes.
- BRANDÃO, Carlos Antônio (2007). *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, Editora da Unicamp.
- BRIGGS JR, Vernon M. (1986). The “albatross” of immigration reform: temporary worker policy in the United States. *International Migration Review*, v. 20, n. 4 (Special issue: Temporary Worker Programs: Mechanisms, Conditions and Consequences), pp. 995-1019.
- CANO, Wilson (1995). Algumas implicações espaciais da Terceira Revolução Industrial no Brasil. In: GONÇALVES, M. F. (org.). *O novo Brasil urbano*. Porto Alegre, Mercado Aberto.
- CASTELLS, Manuel (1999). *A sociedade em rede*. São Paulo, Paz e Terra. v. 1.
- CASTLES, Stephen, MILLE, Mark J. (2003). *The age of migration*. Houndmills/Basingstoke/Hampshire/London, MacMillan Press.
- CHAPMAN, Murray; PROTHERO, R. Mansell (1985). *Themes on circulation in the Third World*. *Circulation in Third World countries*. Londres, Routledge/Kegan Paul, pp. 1-26.
- CORTÈS, Geneviève; FARET, Laurent (2009). La circulation migratoire dans l'ordre des mobilités. In: _____. (orgs.). *Les circulations transnationales: lire les turbulences migratoires contemporaines*. Paris, Armand Colin, pp. 7-19.
- CORTÊS, T. R. (2012). Do nacionalismo metodológico ao lugar dos direitos: uma análise da fiscalização de oficinas de costura que produziam para a Zara. CONGRESO LATINOAMERICANO DE ANTROPOLOGÍA, 3. Santiago. *Anais...* Santiago, Facso.
- COURGEAU, Daniel (1973). Migrants et migrations. *Population*, New York, v. 28, n.1. pp. 95-129
- _____. (1990). Nuevos enfoques para medir la movilidad espacial interna de la población. *Notas de Población*, Santiago de Chile, Celade, n. 50.
- De HASS, H. (2005). International migration, remittances and development: myths and facts. *Third World Quarterly*, v. 26, n. 8, pp. 1269-1284.
- _____. (2007a). *Remittances and social development: a conceptual review of the literature*. Geneva, Unrisd.

- De HASS, H. (2007b). H. Turning the tide? Why development will not stop migration. *Development and Change*, v. 38, n. 5, pp. 819-841.
- _____. (2010). Migration and development: a theoretical perspective. *International Migration Review*, v. 44, n. 1.
- DOMENACH, Hervé e PICOUET, Michel (1990). El carácter de reversibilidad en el estudio de la migración. *Notas de Población*, Santiago do Chile, v. 18, n. 49, abr.
- _____. (1996). *Las migraciones*. Tradução Eduardo Bologna. Córdoba, Argentina, Universidad Nacional de Córdoba, Dirección General de Publicaciones.
- EBANKS, Edward G. (1993). Determinantes socioeconómicos de la migración interna. Santiago de Chile, Celade.
- FAIST, Thomas (2004). *The volume and dynamics of international migration and transnational social spaces*. Oxford, Oxford University Press.
- _____. (2010). The crucial mesolevel. In: MARTINIELLO, Marco e RATH, Jan (eds.). *Selected studies in international migration and immigrant incorporation*. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 59-90. Disponível em: <books.google.com.br>. Acesso em: 19 fev. 2013.
- FARIA, Vilmar (1991). Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas. *Novos Estudos CEBRAP* 29, São Paulo, mar.
- FAZITO, Dimitri (2005). Dois aspectos fundamentais do “retorno”: símbolos e topologias dos processos de migração e sua circularidade. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÃO, 4., *Anais...* Rio de Janeiro, Cedeplar, pp.1-16.
- FUSCO, Wilson (2002). *Redes sociais na migração internacional: o caso de Governador Valadares*. Campinas, Nepo/Unicamp. (Textos Nepo, 40).
- GIDDENS, Anthony (1991). *As consequências da modernidade*. São Paulo, Editora Unesp.
- GIDDENS, Anthony; LASH, Scott e BECK, Ulrich (1997). *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo, Unesp.
- GLICK SCHILLER, Nina (2007). The centrality of ethnography in the study of transnational migration – seeing the wetland instead of the swamp. In: SAHOO, A. Kumar e MAHARAJ, Brij. *Sociology of diaspora – a reader*. India, Rawat Publications, pp. 118-155.
- GLICK SCHILLER, Nina L.; BASCH, Linda e BLAN-SZANTON, Cristina (1991). *Towards a transnational perspective on migration*. New York, New York Academy of Sciences.

- GLICK SCHILLER, Nina L.; BASCH, Linda e BLAN-SZANTON, Cristina (1995). From immigrant to transmigrant: theorizing transnational migration. *Anthropological Quarterly*, v. 68, n. 1, pp. 48-63.
- GRANOVETTER, Mark S. (1973). The strenght of weak ties. *The American Journal of Sociology*, v. 78, n. 6, pp. 1360-1380.
- GUARNIZO, Luis Eduardo e SMITH, Michael Peter (1998). The locations of transnationalism. In: SMITH, Michael Peter e GUARNIZO, Luis Eduardo (eds.). *Transnationalism from below – Comparative urban and community research*. New Brunswick, Transaction Publishers.
- GUARNIZO, Luis Eduardo; PORTES, Alejandro e HALLER, Willian (2003). Assimilation and transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants. *American Journal of Sociology*, v. 108, n. 6, pp. 1211-1248.
- HARVEY, David (1992). *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola.
- KATZ, Eliakim; STARK, Oded (1986). Labor migration and risk aversion in less developed countries. *Journal of Labor Economics*, v. 4, n. 1, p. 134-149.
- KRISSMAN, Fred (2000). Immigrant labor recruitment: U.S. agribusiness and undocumented migration from Mexico. FONER, Nancy; RUMBAUT, Ruben G. e GOLD, Steven J. (org.). *Immigration research for a new century: multidisciplinaire perspectives*. New York, Russel Sage, pp. 277-300.
- _____. (2005). Sin coyote ni patrón: why the “Migrant Network” fails to explain International Migration. *International Migration Review*, v. 39, n. 1, pp. 4-44.
- LAFER, Celso (1997). A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 30. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v11n30/v11n30a05.pdf>>. Acesso em:
- LEVITT, Peggy (2001). *The transnational villagers*. Berkeley/Los Angeles/Londres, University of California Press.
- LEVITT, Peggy e GLICK SCHILLER, Nina (2007). Conceptualizing simultaneity – a transnational social field perspective on society. In: SAHOO, A. Kumar e MAHARAJ, Brij. *Sociology of diaspora – a reader*. New Dehli, Rawat Publications, pp. 156-193.
- MÁRMORA, Lelio (2010). Modelos de governabilidade migratoria. La perspectiva política en América del Sur. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Brasília, ano XVIII, n. 35, pp. 71-92, jul./dez.
- _____. (2013). Las migraciones internacionales en America Latina – tendências, percepções y políticas públicas. Reunión de Expertos en Migraciones. Celade/Cepal, jul.

- MASSEY, Douglas S. (1990). *Return to Aztlan: the social process of international migration from Western Mexico*. Los Angeles, University of California Press.
- MASSEY, Douglas S. et al. (1993a). *Worlds in motion: understanding international migration at the end of the millenium*. Clarendon, Press Oxford.
- _____. (1993b). Theories of international migration. *Population and Development Review*, v. 19, n. 3, pp. 431-466.
- _____. (1994). An evaluation of international migration theory: the North-American Case. *Population and Development Review*, v. 20, n. 4, pp. 699-751.
- _____. (1998). *Worlds in motion: understanding international migration at the end of the millennium*. Oxford, Oxford University Press.
- MATOS, C. (1994). Capital, población y territorio. In: SEMINÁRIO DISTRIBUCIÓN Y MOVILIDAD TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN Y DESARROLLO HUMANO, Bariloche, Argentina. *Anais...* Bariloche, Fundación Bariloche/Cenep/Prolap.
- MITCHELL, J. Clyde (1985). Towards a situational sociology of wage-labour circulation. CHAPMAN, Murray e PROTHERO, R. Mansell (org.). *Circulation in third world countries*. Londres, Routledge & Kegan Paul, pp. 30-53.
- NOVICK, Susana (org.). (2008). *Las migraciones en América Latina*. Buenos Aires, Catálogos, pp. 93-112.
- PAIVA, Odair da Cruz. (2001). A Migração para São Paulo e suas interfaces com a dinâmica da economia brasileira. *Caderno UniABC*, Santo André, v. 1, n. III, pp. 19-29.
- PAPADEMETRIOU, Demetrios G. (1985). Ilusions and reality in international migration: migration and development in post World War II Greece. *International Migration*, v. XXIII, n. 2, pp. 211-223.
- PATARRA, Neide Lopes (2005). Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 9, pp. 23-33.
- _____. (2006). Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 57.
- PATARRA, Neide Lopes e BAENINGER, R. (1996). Migrações Internacionais recentes – o caso do Brasil. In: _____. (coord.). *Emigração e imigração internacionais no Brasil Contemporâneo*. Campinas, v. 1, pp. 78-87.

- PEIXOTO, João (2004). As teorias explicativas das migrações: teorias micro e macro-sociológicas. *SOCIUS Working Papers*, n. 11, 36 p.
- PORTES, Alejandro (1999a). *Migrações internacionais: teorias, tipos e modos de incorporação*. Oeiras: Celta.
- _____. (1999b). La mondialisation par le bas – l'émergence des communautés transnationales. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n. 129, pp. 15-25, set.
- _____. (2004). Convergências teóricas e dados empíricos no estudo do transnacionalismo imigrante. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 69, p. 73-93, out.
- REUBENS, Edwin P. (1986). Temporary foreign workers in the U.S.: myths, facts and Policies. *International Migration Review*, V. 20, N. 4 (Special Issue: Temporary worker programs: mechanisms, conditions and consequences), pp. 1037-1047.
- SALES, Teresa e SALLES, Maria do Rosário R. (orgs.). (2002). *Políticas migratórias – América Latina, Brasil e brasileiros no exterior*. São Carlos, EdUFSCar/Sumaré.
- SASSEN, Saskia (1988). *The mobility of labor and capital*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. (1990). *The global city*. New Jersey. Princeton University Press.
- _____. (2010a). A criação de migrações internacionais. In: *Sociologia da Globalização*. Porto Alegre, Artmed, pp. 113-138.
- _____. (2010b). *Sociologia da globalização*. Porto Alegre, Artmed.
- SAYAD, Abdelmalek (1999). *La double absence: des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*. Paris, Seul.
- SILVA, Sidney A. (2006). Bolivianos em São Paulo: entre o sonho e a realidade. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 57.
- SINGER, Paul (1973). *Migrações internas: considerações teóricas sobre seu estudo. Economia política da urbanização*. São Paulo, Brasiliense/Cebrap, p. 29-60.
- SKELDON, Ronald (1990). *Population mobility in developing countries*. London/ New York, Bedhaven Press.
- _____. (1997). *Migration and development: a global perspective*. Longman, Essex, 1997.
- SMITH, Michael Peter (2001). *Transnational urbanism – locating globalization*. Malden, Blackwell Publishing.

- SPAAN, Ernst (1999). Labour circulation and socioeconomic transformation. The case of East Java, Indonesia. *Report*, Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute, The Hague, n. 56.
- SOARES, Weber (2002). Da metáfora à substância: redes sociais, redes migratórias e migração nacional e internacional em Valadares e Ipatinga. Tese de doutoramento em Demografia. Belo Horizonte, Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais.
- STARK, Oded e TAYLOR, J. Edward (1989). Relative deprivation and international migration. *Demography*, v. 26, n. 1, pp. 1-14.
- TARRIUS, Alain (1993). Territoires circulatoires et espaces urbains: différenciation des groupes migrants. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n. 59-60, pp. 50-59.
- _____. (2002). La mondialisation par le bas – les nouveaux nomades de l'économie souterraine. Paris, Balland.
- TRUZZI, Oswaldo (2008). Redes em processos migratórios. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, v. 20, pp. 199-218.
- VAN HEAR, Nicholas (2004). Diasporas, remittances, development, and conflict. *Migration Information Source*, 1 June, 2003. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- WENDEN, Catherine (2001). Un essai de typologie des nouvelles mobilités. *Hommes & migration*, n. 1233, pp. 5-12.
- ZELINSKY, Wilbur (1971). The hypothesis of the mobility transition. *Geographical Review*, v. 61, n. 2, pp. 219-249.

IMIGRAÇÃO INTERNACIONAL NA MACROMETRÓPOLE PAULISTA (MMP): PERFIL DA INSERÇÃO LABORAL E ESPECIFICIDADES REGIONAIS

Lucia Bógus

Luís Felipe Aires Magalhães

Introdução

Este capítulo tem como objetivo analisar a imigração internacional na Macrometrópole Paulista (MMP), nova unidade regional formada a partir dos processos de integração e complementaridade de cinco Regiões Metropolitanas (São Paulo, Campinas, Sorocaba, Baixada Santista e Vale do Paraíba e Litoral Norte), duas Aglomerações Urbanas (Jundiaí e Piracicaba) e uma Microrregião (Bragantina) (Emplasa, 2012). Refletiremos sobre a diversidade dos fluxos internacionais presentes na MMP, destacando seus perfis social, demográfico e laboral, buscando sempre vincular a mobilidade internacional à estrutura econômica da região e suas necessidades de mão de obra.

A metodologia utilizada contempla não apenas a revisão teórica sobre a MMP (Lencioni, 2006 e 2015; Emplasa, 2012; Pasternak e Bógus, 2015; Koury, Cavalcanti e Bruna, 2019; Abdal et al., 2019; Magalhães et al., 2019), como também a pesquisa em fontes de dados quantitativas e administrativas sobre a imigração internacional na região, destacando os levantamentos do Sistema Nacional

de Cadastro e Registro de Estrangeiros (Sincre), da Polícia Federal, e a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério da Economia, ambas agrupadas pelo Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp – Fapesp). Tendo em vista a periodicidade destas fontes e a própria nova face das migrações internacionais no estado de São Paulo (Baeninger, 2013), este capítulo analisa especificamente o período entre 2000 e 2016.

Por fim, explicitaremos alguns dos desafios mais urgentes que esses novos fluxos trazem com relação à gestão pública, particularmente no que se refere ao acesso a serviços sociais como saúde, educação e habitação, além, ainda, do acesso ao próprio trabalho digno.

A Macrometrópole Paulista

A Macrometrópole Paulista não é, propriamente, uma unidade administrativa, mas sim uma região, mais precisamente uma megarregião (Lencioni, 2006; 2015), formada a partir de processos de urbanização e de metropolização difusos (Lencioni, 2006; 2015). Lencioni (2015), ao analisar a história do conceito de Megalópole (Mumford, 1945; Gottmann, 1957) faz importante reflexão sobre como a metropolização se caracteriza como uma nova fase do processo de urbanização no Brasil, que produz não apenas intensas fragmentações urbanas e regionais como também promove uma complexa integração entre elas. No estado de São Paulo, estruturas econômicas, urbanas e produtivas têm, pelo menos desde o processo de desconcentração econômica, industrial e populacional (Cano, 2007; Baeninger, 2010; Pasternak e Bógus, 2015) se expandido, diferenciado e, ainda, se integrado, dado que se especializaram em atividades econômicas complementares. O resultado destas complexas articulações tem sido a formação de uma megarregião, isto é, de uma nova unidade regional e urbana, a Macrometrópole Paulista. Segundo Magalhães et al. (2019), essa formação impacta de forma direta na estrutura do emprego no estado de São Paulo, tendo repercussões importantes não apenas nas mobilidades intraurbanas e pendulares,

como também na própria migração internacional. Antes de adentrarmos, precisamente, na imigração internacional na MMP, concentremo-nos na formação desta região e sua importância do ponto de vista da dinâmica econômica no estado de São Paulo (Abdal et al., 2019).

Segundo Koury, Cavalcanti e Bruna (2019), a MMP é resultado de um processo histórico e estrutural (metropolização no estado de São Paulo), que é condicionado, por sua vez, por processos ulteriores de abrangência nacional, como a industrialização acelerada, via substituição de importações, no Brasil, os intensos movimentos migratórios internos promovidos por essa industrialização e as próprias transições urbana e demográfica no país. Estes processos alteraram a estrutura urbana e regional brasileira: já em meados da década de 1960, a população brasileira passou a concentrar-se especialmente no contexto urbano e não mais no rural; na década de 1970, mais que concentrar-se no urbano, a população brasileira passa a concentrar-se em médias e grandes cidades: mais da metade da população urbana residia em cidades de mais de 100.000 habitantes e cerca de 1/3 nas cidades de mais de 500.000 habitantes (Baeninger, 2010).

Todavia, há também uma dimensão global desse processo, que explica em grande medida os contornos da produção do espaço urbano de forma crescentemente financeirizada. Segundo Abdal et al. (2019, p. 146),

A metrópole de São Paulo é um bom exemplo das tendências atuais da economia globalizada e de seus impactos em urbanidades compactas, historicamente constituídas em função da indústria nos países em desenvolvimento. Mais precisamente, em São Paulo se observa uma profunda reestruturação da economia urbana, reconfigurada e relocizada majoritariamente no espaço regional do entorno ao município de São Paulo e de seus limites metropolitanos originários.

Conforme Koury, Cavalcanti e Bruna (2019), a metrópole paulista estimula a formação de outras metrópoles e arranjos urbanos a ela relacionadas e complementares. São elas as Regiões Metropolitanas

de Campinas, da Baixada Santista, do Vale do Paraíba e Litoral Norte e de Sorocaba, além das aglomerações urbanas de Jundiaí e Piracicaba.

A elevada diversificação, integração, densidade, complementaridade e pendularidade populacional na região formada por estas cinco Regiões Metropolitanas e dois Aglomerados Urbanos faz dela uma nova unidade regional e urbana, justamente a Macrometrópole Paulista.

A Macrometrópole Paulista é formada por 173 municípios, que reúnem 33.652.991 habitantes, o equivalente a 73,4% da população do estado de São Paulo; no setor industrial está ocupada 10% da população ativa da MMP. É a região com maior produção econômica do país, integrada tanto internamente (diversas vias rodoviárias que emanam da capital paulista, se capilarizam pelo território da região e tornam possível a pendularidade de pelo menos 10% da população da região), como externamente, dado que concentra dois portos e 22 aeroportos, três deles internacionais; produz, com isso, 27,7% do PIB brasileiro.

Dois aspectos da MMP explicitam a sua constituição enquanto uma unidade regional e urbana: a sua pendularidade populacional e a ampliação de um processo de metropolização emanado do município-polo, a cidade de São Paulo.

Quanto à pendularidade populacional, a intensa movimentação de pessoas entre os municípios da MMP chega a 1,9 milhão de deslocamentos diários, 671.116 deles com destino a São Paulo, seja para trabalho, estudo ou ambos. Os principais deslocamentos rumo a São Paulo partem da Baixada Santista, de Jundiaí, de Campinas e de São José dos Campos. Há deslocamentos diários significativos também para Campinas e Jundiaí.

A diversificação e complementaridade das estruturas produtivas da MMP permite entender a região como uma unidade, que produz “uma única rede de relações socioeconômicas” (Koury, Cavalcanti e Bruna, 2019, p. 602). Isso produz uma importante transformação em

termos de planejamento, gestão do espaço urbano e políticas públicas: a unidade de sua elaboração deixa de ser o município, dada a integração e compartilhamento existente entre eles.

No que tange à crescente ampliação da dinâmica metropolitana, processo que forma a MMP, é importante considerar que esta estruturação se dá a partir do município de São Paulo, que condiciona outras regionalidades e as vincula como polo dinâmico da organização econômica e territorial da MMP.

Segundo Abdal et al. (2019, p. 148),

O espaço regional ampliado da MMP referencia parcela importante dos processos geoeconômicos em curso, desencadeados a partir do município de São Paulo. A MMP constitui, assim, o polo hegemônico de uma rede urbana estadual, nacional e subcontinental, que multiplica centros regionais subsidiários, dotados de crescentes atributos econômicos, sociais e culturais em áreas nas quais a metrópole dominante não mais possui condições de capitalizar para si. Esse espaço urbanizado constitui uma área de enorme importância estratégica. Nele, estão superpostas realidades distintas, que se distanciam da espacialização eminentemente industrial que caracterizava a RMSP até os anos 1980, e concentram agudas contradições.

A formação da MMP como uma unidade regional e urbana não significa, no entanto, que os municípios perderam o seu papel, pelo contrário, na atual conjuntura de globalização do espaço urbano e concorrência das cidades entre si (Sassen, 1998), eles seguem sendo atores ativos, todavia agora num contexto mais amplo e complexo de hierarquias urbanas e relações intrametropolitanas.

A macrometrópole paulista tem o município como unidade básica. A definição das regiões metropolitanas leva em conta critérios demográficos; critérios estruturais relativos à ocupação da população ativa em atividades industriais, o movimento

pendular da população e também os critérios de integração, isto é, o deslocamento diário da população para outros municípios da área. (Koury, Cavalcanti e Bruna, 2019, p. 602)

Na MMP, os municípios passam, então, a concorrer entre si a partir do entendimento de que a localização, a facilidade de acesso aos maiores centros de consumo, o preço da terra (definição dos custos de compra e aluguel de terrenos e instalações fabris e logísticas) e os mecanismos municipais de isenção fiscais são critérios importantes levados em consideração pelas empresas em suas decisões de instalar-se na cidade.

É claro que esses critérios colocam não apenas as empresas, o capital, em movimento, mas também as pessoas, como atestam os dados de mobilidade pendular na MMP. O deslocamento de pessoas é, em essência, uma consequência ao deslocamento do próprio capital (Marx, 1985). De modo que a mobilidade pendular acompanha uma circulação diária, permanente e dinâmica de bens e serviços. Cresce, com isso, a importância também da infraestrutura necessária que permita o fluxo de informação e o transporte de pessoas, bens e serviços (Pasternak e Bógus, 2015).

A economia da Macrometrópole Paulista não põe apenas migrantes internos e trabalhadores pendulares em diferentes formas, ritmos e sentidos de movimento, ela também atrai trabalhadores imigrantes internacionais. Na próxima seção, apresentaremos o cenário da imigração internacional na Macrometrópole Paulista, destacando a diversidade de nacionalidades envolvidas, de setores de atividade econômica que atraem esses migrantes e o seu perfil social, demográfico e laboral

Imigração internacional na Macrometrópole Paulista

A Macrometrópole Paulista concentra não apenas a população residente (nela vive 73,4% da população do estado) e a produção econômica, mas também 93,94% do total de imigrantes internacionais no estado de São Paulo: foram 400.050 imigrantes entre 2000 e 2016, na MMP, e 425.850 imigrantes em todo o estado no mesmo período.

Tabela 1 – Imigração Internacional na MMP segundo RM, AU e UR (2000-2016)

Região da MMP	Imigrantes Internacionais	% da MMP
RM São Paulo	326160	81,53
RM Campinas	25185	6,30
RM Vale do Paraíba e Litoral Norte	16955	4,24
RM Baixada Santista	12086	3,02
RM Sorocaba	8162	2,04
AU Piracicaba	7225	1,81
AU Jundiaí	2970	0,74
UR Bragantina	1132	0,28
Total	400.050	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo/Unicamp) (s. d.).

Conforme se pode observar na Tabela 1, a Região Metropolitana de São Paulo é aquela que apresenta maior proporção de imigrantes internacionais em relação ao total da MMP: 81,53%, seguida de Campinas (6,3%), Vale do Paraíba e Litoral Norte (4,24%), Baixada Santista (3,02%), Sorocaba (2,04), Piracicaba (1,81%), Jundiaí (0,74%) e, por fim, Bragantina (0,28%).

Tabela 2 – Imigração internacional na Região Metropolitana de São Paulo (2000-2016)

Município da RMSP	Imigrantes internacionais	% da RM
São Paulo	293.219	89,90
Guarulhos	7.310	2,24
Barueri	4.705	1,44
Santo André	2.748	0,84
São Bernardo do Campo	2.489	0,76
Carapicuíba	2.060	0,63
Osasco	1.900	0,58
Mogi das Cruzes	1.247	0,38
Santana do Parnaíba	1.226	0,38
Itaquaquecetuba	1.156	0,35
Cotia	825	0,25
São Caetano do Sul	661	0,20
Suzano	540	0,17
Arujá	501	0,15
Cajamar	477	0,15
Mauá	446	0,14
Diadema	430	0,13
Taboão da Serra	405	0,12
Jandira	390	0,12
Francisco Morato	353	0,11
Itapevi	329	0,10
Santa Isabel	322	0,10
Ferraz de Vasconcelos	319	0,10
Caieiras	296	0,09
Embu	289	0,09
Itapecerica da Serra	263	0,08
Franco da Rocha	235	0,07
Mairiporã	213	0,07
Ribeirão Pires	165	0,05
Vargem Grande Paulista	164	0,05
Poá	140	0,04
Guararema	137	0,04
Embu Guaçu	105	0,03
Juquitiba	34	0,01
Rio Grande da Serra	27	0,01
Biritiba Mirim	13	0,00
Pirapora do Bom Jesus	12	0,00
Salesópolis	7	0,00
São Lourenço da Serra	2	0,00
Total	326.160	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Neпо/Unicamp) (s. d.).

Praticamente, como uma regra geral, os municípios-polo da regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e unidades regionais que compõem a Macrometrópole Paulista (respectivamente, São Paulo, Campinas, São José dos Campos, Santos, Sorocaba, Piracicaba, Jundiaí e Bragança Paulista), são aqueles que têm a maior concentração de imigrantes internacional na sua região, exceto, como veremos, na UR Bragantina.

O município de São Paulo, por exemplo, concentra impressionantes 89,90% imigrantes internacionais na RMSP. Em outras palavras, a cada dez imigrantes internacionais residentes na RMSP, nove estão no município-polo, São Paulo.

Diversos trabalhos têm chamado a atenção para as razões dessa concentração, destacando-se a própria concentração na cidade dos espaços de acolhimento e acompanhamento, dos setores de atividade econômica que têm admitido força de trabalho imigrante e da disponibilidade de habitações acessíveis a esses imigrantes, frequentemente inseridas em um circuito de aluguel informal e precário (Magalhães, Bógus e Baeninger, 2018). Atuam também para concentrar na cidade os imigrantes internacionais as próprias redes criadas por eles, bem como uma ampla rede de apoio formada na cidade, fruto ainda de fluxos e etapas migratórias anteriores.

A segunda região mais representativa quanto à imigração internacional na MMP é a Região Metropolitana de Campinas (RMC), que recebeu 25.185 imigrantes entre 2000 e 2016. O município-polo, a cidade de Campinas, concentrou 63,8% da imigração na RMC, um percentual bastante elevado mas inferior ao do município de São Paulo em sua RM. Há, ainda, uma presença importante de imigrantes internacionais nos municípios de Americana, Indaiatuba, Sumaré e Vinhedo.

Tabela 3 – Imigração internacional na Região Metropolitana de Campinas (2000-2016)

Município da RM Campinas	Imigrantes internacionais	% da RM
Campinas	16068	63,80
Americana	1806	7,17
Indaiatuba	1715	6,81
Sumaré	1114	4,42
Vinhedo	1029	4,09
Valinhos	774	3,07
Santa Bárbara D'Oeste	673	2,67
Paulínia	458	1,82
Nova Odessa	411	1,63
Itatiba	327	1,30
Jaguariúna	183	0,73
Monte Mor	129	0,51
Hortolândia	115	0,46
Cosmópolis	114	0,45
Engenheiro Coelho	100	0,40
Artur Nogueira	61	0,24
Pedreira	50	0,20
Holambra	26	0,10
Santo Antônio de Posse	20	0,08
Morungaba	12	0,05
Total	25185	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo/Unicamp) (s. d.).

A terceira região com maior volume imigratório na MMP no período analisado é a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, com 16.995 imigrantes internacionais entre 2000 e 2016. Nesta região, o peso do município-polo, São José dos Campos, é consideravelmente menor, embora ele apresente também a maior concentração de imigrantes internacionais em sua RM (35,60% do total).

Tabela 4 – Imigração internacional na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (2000-2016)

Município da RM Vale do Paraíba e Litoral Norte	Imigrantes internacionais	% da RM
São José dos Campos	6036	35,60
São Sebastião	4906	28,94
Taubaté	1472	8,68
Guaratinguetá	1055	6,22
Jacareí	824	4,86
Pindamonhangaba	554	3,27
Ubatuba	499	2,94
Caraguatatuba	337	1,99
Lorena	277	1,63
Ilhabela	243	1,43
Cachoeira Paulista	120	0,71
Caçapava	117	0,69
Campos do Jordão	108	0,64
Tremembé	85	0,50
Cruzeiro	81	0,48
Aparecida	44	0,26
Paraibuna	41	0,24
Cunha	39	0,23
Santo Antônio do Pinhal	18	0,11
São Luis do Paraitinga	17	0,10
Santa Branca	12	0,07
São Bento do Sapucaí	12	0,07
Igaratá	10	0,06
São José do Barreiro	8	0,05
Lavrinhas	7	0,04
Monteiro Lobato	7	0,04
Roseira	5	0,03
Lagoinha	4	0,02
Potim	4	0,02
Queluz	4	0,02
Silveiras	3	0,02
Piquete	2	0,01
Bananal	1	0,01
Jambeiro	1	0,01
Natividade da Serra	1	0,01
Redenção da Serra	1	0,01
Arapeí	0	0,00
Areias	0	0,00
Canas	0	0,00
Total	16955	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

A cidade de São Sebastião apresenta, também, uma proporção elevada de imigrantes internacionais em relação ao total de sua RM (28,94%). A presença de imigrantes internacionais nesta cidade é fortemente condicionada pelas atividades econômicas desenvolvidas em torno do Porto de São Sebastião, administrado pela Companhia Docas São Sebastião, e ao Terminal Aquaviário, maior plataforma latino-americana de produção e distribuição de petróleo e gás da Transpetro.

Também os municípios de Taubaté e Guaratinguetá apresentam elevados volumes imigratórios, correspondentes, respectivamente, a 8,68% e 6,22% do total de imigrantes internacionais na RM.

A quarta região com maior participação de imigrantes internacionais na MMP é a Região Metropolitana da Baixada Santista. O peso da cidade de Santos, município-polo desta RM, é bastante elevado, com 72,51% do total de imigrantes internacionais na RM entre 2000 e 2016. Há destaque para as atividades produtivas relacionadas ao Porto de Santos e para o comércio ambulante informal, que, embora cíclico, atrai muitos imigrantes senegaleses para o trabalho na cidade.

Tabela 5 – Imigração internacional na Região Metropolitana de Santos (2000-2016)

Município da RM Baixada Santista	Imigrantes internacionais	% da RM
Santos	8764	72,51
Guarujá	993	8,22
São Vicente	899	7,44
Praia Grande	711	5,88
Cubatão	222	1,84
Itanhaém	211	1,75
Peruíbe	185	1,53
Mongaguá	82	0,68
Bertioga	19	0,16
Total	12086	100,00

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

A quinta região com maior volume de imigrantes internacionais na MMP entre 2000 e 2016 é a Região Metropolitana de Sorocaba, com 8.162 imigrantes no período, dos quais 4.462 (54,67%) no município-polo, Sorocaba, e 1.345 (16,48%) no município de Itu.

Tabela 6 – Imigração internacional na Região Metropolitana de Sorocaba (2000-2016)

Município da RM Sorocaba	Imigrantes internacionais	% da RM
Sorocaba	4462	54,67
Itu	1345	16,48
Salto	442	5,42
Tatuí	325	3,98
Itapetininga	290	3,55
Votorantim	276	3,38
São Roque	154	1,89
Porto Feliz	143	1,75
Boituva	120	1,47
Ibiúna	96	1,18
Araçoiaba da Serra	87	1,07
Salto de Pirapora	65	0,80
Cerquillo	64	0,78
Tietê	58	0,71
Cesário Lange	51	0,62
Mairinque	46	0,56
São Miguel Arcanjo	42	0,51
Piedade	39	0,48
Pilar do Sul	28	0,34
Araçatuba	6	0,07
Iperó	6	0,07
Tapiraí	6	0,07
Capela do Alto	5	0,06
Alumínio	3	0,04
Sarapuá	2	0,02
Alambari	1	0,01
Jumirim	0	0,00
Total	8162	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

A sexta região com maior volume imigratório na MMP é o Aglomerado Urbano de Piracicaba, que recebeu, entre 2000 e 2016, 7.225 imigrantes internacionais. Novamente, há destaque para o peso do município-polo, Piracicaba, que concentrou 65,99% do total de imigrantes no AU. Outro município do AU que merece destaque é Limeira, com 14,10% do total de imigrantes.

Tabela 7 – Imigração internacional no Aglomerado Urbano de Piracicaba (2000-2010)

Município do AU Piracicaba	Imigrantes internacionais	% do AU
Piracicaba	4768	65,99
Limeira	1019	14,10
Rio Claro	696	9,63
Araras	206	2,85
Capivari	155	2,15
Leme	144	1,99
São Pedro	71	0,98
Águas de São Pedro	41	0,57
Iracemópolis	32	0,44
Laranjal Paulista	22	0,30
Rio das Pedras	22	0,30
Ipeúna	13	0,18
Cordeirópolis	12	0,17
Elias Fausto	6	0,08
Santa Gertrudes	6	0,08
Conchal	5	0,07
Charqueada	2	0,03
Rafard	2	0,03
Mombuca	1	0,01
Saltinho	1	0,01
Santa Maria da Serra	1	0,01
Analândia	0	0,00
Corumbataí	0	0,00
Total	7225	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

O Aglomerado Urbano de Jundiaí, por sua vez, recebeu 2.970 imigrantes internacionais, dos quais 2.185 apenas no município-polo do AU, Jundiaí, o que representou 71,57% do total.

Tabela 8 – Imigração internacional no Aglomerado Urbano de Jundiaí (2000-2016)

Município do AU Jundiaí	Imigrantes internacionais	% do AU
Jundiaí	2185	73,57
Itupeva	178	5,99
Cabreúva	174	5,86
Várzea Paulista	155	5,22
Louveira	117	3,94
Campo Limpo Paulista	99	3,33
Jarinu	62	2,09
Total	2970	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp), 2019.

Por fim, a Unidade Regional de Bragantina recebeu 1.132 imigrantes internacionais entre 2000 e 2016. Nesta região, ao contrário das demais, não é o município-polo, Bragança Paulista, aquele que apresenta maior concentração de imigrantes internacionais, mas sim o município de Atibaia, com 54,68% do total de imigrantes da UR Bragantina. Em Atibaia, chama a atenção o fluxo de imigrantes japoneses para o trabalho na agricultura, com destaque para o cultivo de morangos e a produção de flores. Entre 2000 e 2016, foram 104 imigrantes japoneses na cidade, equivalente a 16,63% do total de imigrantes em Atibaia.

Tabela 9 – Imigração internacional na Unidade Regional de Bragantina (2000-2010)

Município da UR Bragantina	Imigrantes internacionais	% da UR
Atibaia	619	54,68
Bragança Paulista	394	34,81
Piracaia	44	3,89
Bom Jesus dos Perdões	32	2,83
Nazaré Paulista	19	1,68
Joanópolis	15	1,33
Pinhalzinho	5	0,44
Pedra Bela	2	0,18
Vargem Grande do Sul	2	0,18
Tuiuti	0	0,00
Total	1132	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Na seção seguinte, apresentaremos o perfil laboral dos imigrantes internacionais nos municípios-polo das Regiões Metropolitanas, isto é, São Paulo, Campinas, São José dos Campos, Santos, Sorocaba, Piracicaba, Jundiaí e, no caso da Unidade Regional de Bragantina, o município de maior concentração de imigrantes, Atibaia, não obstante ele não ser município-polo. Para tal, utilizaremos como fonte de dados a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), sistematizados pelo Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo/Unicamp). Essa fonte refere-se aos vínculos ativos no mercado formal de trabalho. Utilizaremos para a análise do perfil laboral da imigração internacional nessas cidades as seguintes variáveis: nacionalidade, sexo, idade, escolaridade, ocupação segundo a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) e renda média em salários mínimos.

Perfil da imigração laboral nos municípios-polo

São Paulo

Há, na cidade de São Paulo, 24.866 vínculos de trabalhadores estrangeiros no mercado formal de trabalho. As principais nacionalidades presentes neste mercado de trabalho são a boliviana (13,95% do total), portuguesa (9,94%), haitiana (9,77%), argentina (6,09%) e chilena (4,43%). As outras nacionalidades somam 13.880 vínculos (55,82%).

A julgar pelo volume de imigrantes internacionais registrados na cidade (293.219 imigrantes), tem-se a proporção de 8,48% de participação no mercado formal de trabalho na cidade. Isso denota uma intensa informalidade do trabalho entre os imigrantes internacionais, algo que se repetirá, como veremos, nas demais cidades-polo, constituindo uma importante característica da imigração internacional nesses municípios.

Tabela 10 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de São Paulo segundo a nacionalidade (2000-2016)

Nacionalidade	Vínculos	% do Total
Vínculos de imigrantes com nacionalidade boliviana	3.468	13,95
Vínculos de imigrantes com nacionalidade portuguesa	2.472	9,94
Vínculos de imigrantes com nacionalidade haitiana	2.430	9,77
Vínculos de imigrantes com nacionalidade argentina	1.515	6,09
Vínculos de imigrantes com nacionalidade chilena	1.101	4,43
Vínculos de outras nacionalidade	13.880	55,82
Total de vínculos	24.866	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Os vínculos são, em sua maioria, de trabalhadores homens: há 16.833 vínculos masculinos (67,69% do total) e 8.033 vínculos femininos (32,30% do total).

Dos 24.866 vínculos formais, 22.361 (89,96% do total) são de imigrantes entre 15 e 59 anos, e 2.505 (10,04%) de imigrantes com 60 anos ou mais de idade.

Os vínculos são, como visto na Tabela 11, especialmente de alta escolaridade, predominando aqueles com ensino superior completo (48,32%) e com ensino médio completo e superior incompleto (48%). Esta predominância confirma um aspecto importante da reconversão econômica em São Paulo (Magalhães, Bógus e Baeninger, 2018), precisamente a sua constituição enquanto cidade de serviços de alta qualificação, que atrai, portanto, de força de trabalho de elevada escolaridade.

Tabela 11 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de São Paulo segundo escolaridade (2000-2016)

Escolaridade	Vínculos	% do Total
Vínculos de imigrantes sem instrução e fundamental incompleto	1.531	6,16
Vínculos de imigrantes com fundamental completo e médio incompleto	2.923	11,76
Vínculos de imigrantes com médio completo e superior incompleto	8.397	33,77
Vínculos de imigrantes com superior completo	12.015	48,32
Total	24.866	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Na cidade de São Paulo, as principais ocupações exercidas pelos imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho são as de profissionais das ciências e das artes (21,98%), membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público (19,50%) e trabalhadores da produção de bens e serviços industriais I.

Tabela 12 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de São Paulo segundo ocupação (2000-2016)

Ocupação	Vínculos	% do Total
Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público	4.850	19,50
Profissionais das ciências e das artes	5.466	21,98
Técnicos de nível médio	2.101	8,45
Trabalhadores de serviços administrativos	2.674	10,75
Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	4.024	16,18
Trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca	52	0,21
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais I	4.754	19,12
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais II	353	1,42
Trabalhadores em serviços de reparação e manutenção	573	2,30
Ocupações não classificadas	19	0,08
Total	24.866	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Dentre as cidades-polo, São Paulo é aquela que apresenta a maior proporção do grupo ocupacional de membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público, o que reforça, também, a tendência de concentração, na cidade, de serviços relacionados à administração pública, à gerência empresarial, nacional e internacional, e à representação diplomática.

A renda média mensal dos imigrantes internacionais na cidade de São Paulo predominante é de 1,01 a 5 salários mínimos (57,30%) do total, seguido de 5,01 a 20 salários mínimos (24,86%). Os imigrantes que recebem até 1 salário mínimo correspondem a 1,32% do total.

Tabela 13 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de São Paulo segundo renda média mensal (2000-2016)

Renda Média Mensal	Vínculos	% do Total
Até 1 salário mínimo	329	1,32
De 1,01 a 5,0 salários mínimos	14.249	57,30
De 5,01 a 20 salários mínimos	6.181	24,86
De mais de 20 salários mínimos	3.814	15,34
Não classificada	293	1,18
Total	24.866	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Campinas

Na cidade de Campinas, são 1.527 vínculos ativos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho, o que equivale a 9,5% dos imigrantes registrados na cidade; proporção superior, portanto, à de São Paulo.

Tabela 14 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Campinas segundo nacionalidade (2000-2016)

Nacionalidade	Vínculos	% do Total
Vínculos de imigrantes com nacionalidade haitiana	214	14,01
Vínculos de imigrantes com nacionalidade chinesa	200	13,10
Vínculos de imigrantes com nacionalidade portuguesa	125	8,19
Vínculos de imigrantes com nacionalidade argentina	123	8,06
Vínculos de imigrantes com nacionalidade peruana	82	5,37
Vínculos de outras nacionalidades	783	51,28
Total de vínculos	1527	100,00

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Dos 1.527 vínculos ativos de imigrantes internacionais no mercado de trabalho formal de Campinas, 1.107 são de homens (72,49% do total), e 420 de mulheres (27,5% do total).

A maior parte desses imigrantes presentes no mercado formal de trabalho de Campinas possuem entre 15 a 59 anos: são 1.370 nesse intervalo etário (89,71% do total), ao passo que apenas 157 vínculos são de imigrantes com 60 anos ou mais de idade (10,28% do total).

Tabela 15 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Campinas segundo escolaridade (2000-2016)

Escolaridade	Vínculos	% do Total
Vínculos de imigrantes sem instrução e fundamental incompleto	48	3,14
Vínculos de imigrantes com fundamental completo e médio incompleto	136	8,91
Vínculos de imigrantes com médio completo e superior incompleto	441	28,88
Vínculos de imigrantes com superior completo	902	59,07
Total	1.527	100,00

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Como na cidade de São Paulo, predomina também alta escolaridade: os vínculos de imigrantes internacionais com ensino superior completo correspondem a 59,07% e os vínculos de imigrantes com ensino médio completo e superior incompleto, a 28,88% do total de vínculos.

Conforme podemos observar na Tabela 16, os vínculos ativos no mercado formal de trabalho de Campinas diferem dos de São Paulo especialmente pela predominância na primeira cidade do grupo ocupacional de profissionais das ciências e das artes, com 36,28% do total de vínculos – inferior apenas ao da cidade de São José dos Campos. A predominância deste grupo, podemos concluir, deve-se em grande medida às atividades de Pesquisa e Desenvolvimento em Ciências, Tecnologia e Inovação, vinculadas tanto à Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) como às empresas multinacionais instaladas na cidade.

Tabela 16 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Campinas segundo ocupação (2000-2016)

Ocupação	Vínculos	% do Total
Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público	242	15,85
Profissionais das ciências e das artes	554	36,28
Técnicos de nível médio	122	7,99
Trabalhadores de serviços administrativos	129	8,45
Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	295	19,32
Trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca	4	0,26
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais I	136	8,91
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais II	19	1,24
Trabalhadores em serviços de reparação e manutenção	26	1,70
Ocupações não classificadas	0	0,00
Total	1.527	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

A renda média mensal destes vínculos está, como em São Paulo, concentrada no intervalo de 1,01 a 5 salários mínimos. Chama a atenção, no entanto, que os grupos superiores de renda (5,01 a 20 salários mínimos e mais de 20 salários mínimos) somados atingem praticamente a metade dos vínculos (49,91%), superior a qualquer outra cidade-polo analisada. Campinas é a cidade, portanto, em que há melhor remuneração dos imigrantes internacionais inseridos no mercado formal de trabalho.

Tabela 17 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Campinas segundo renda média mensal (2000-2016)

Renda Média Mensal	Vínculos	% do Total
Até 1 salário mínimo	31	2,03
De 1,01 a 5,0 salários mínimos	722	47,28
De 5,01 a 20 salários mínimos	595	38,97
De mais de 20 salários mínimos	167	10,94
Não classificada	12	0,79
Total	1.527	100,00

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

São José dos Campos

Em São José dos Campos, município-polo da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, há 465 vínculos ativos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho da cidade. A nacionalidade haitiana aparece entre as 5 principais nacionalidades em todos os municípios-polo, exceto em São José dos Campos, conforme apresentado na Tabela 18.

Tabela 18 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de São José dos Campos segundo nacionalidade (2000-2016)

Nacionalidade	Vínculos	% do Total
Vínculos de imigrantes com nacionalidade portuguesa	48	10,32
Vínculos de imigrantes com nacionalidade chilena	39	8,39
Vínculos de imigrantes com nacionalidade japonesa	31	6,67
Vínculos de imigrantes com nacionalidade chinesa	30	6,45
Vínculos de imigrantes com nacionalidade argentina	29	6,24
Vínculos de outras nacionalidade	288	61,94
Total de vínculos	465	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Dos 465 vínculos ativos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de São José dos Campos, 71,61% deles são de homens (333 vínculos), ao passo que 28,38%, de mulheres (132 vínculos).

Novamente, a maior parte dos vínculos é de imigrantes com idade entre 15 a 59 anos: foram 391 vínculos (84,08% do total). Os vínculos de imigrantes com 60 anos ou mais de idade foram o equivalente a 15,91% do total (74 vínculos).

Dentre as cidades-polo analisadas, São José dos Campos apresenta a maior proporção de vínculos de imigrantes com ensino superior completo (61,72%), maior mesmo que em Campinas, como vimos.

Tabela 19 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de São José dos Campos segundo nacionalidade (2000-2016)

Escolaridade	Vínculos	% do Total
Vínculos de imigrantes sem instrução e fundamental incompleto	10	2,15
Vínculos de imigrantes com fundamental completo e médio incompleto	29	6,24
Vínculos de imigrantes com médio completo e superior incompleto	139	29,89
Vínculos de imigrantes com superior completo	287	61,72
Total	465	100,00

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Novamente, o principal grupo ocupacional é o de profissionais das ciências e das artes (40,22%). A Tabela 20 apresenta a distribuição dos vínculos ativos em São José dos Campos segundo grupo ocupacional.

Tabela 20 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de São José dos Campos segundo ocupação (2000-2016)

Ocupação	Vínculos	% do Total
Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público	60	12,90
Profissionais das ciências e das artes	187	40,22
Técnicos de nível médio	46	9,89
Trabalhadores de serviços administrativos	57	12,26
Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	63	13,55
Trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca	0	0,00
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais I	37	7,96
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais II	6	1,29
Trabalhadores em serviços de reparação e manutenção	9	1,94
Ocupações não classificadas	0	0,00
Total	465	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Pouco mais da metade (51,61%) dos vínculos ativos de trabalhadores e trabalhadoras de outras nacionalidades no mercado formal de trabalho de São José dos Campos recebe entre 1,01 e 5 salários mínimos.

Tabela 21 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de São José dos Campos segundo renda média mensal (2000-2016)

Renda Média Mensal	Vínculos	% do Total
Até 1 salário mínimo	8	1,72
De 1,01 a 5,0 salários mínimos	240	51,61
De 5,01 a 20 salários mínimos	164	35,27
De mais de 20 salários mínimos	46	9,89
Não classificada	7	1,51
Total	465	100,00

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Santos

A cidade de Santos, município-polo da Região Metropolitana da Baixada Santista, possui 532 vínculos ativos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho.

Tabela 22 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Santos segundo nacionalidade (2000-2016)

Nacionalidade	Vínculos	% do Total
Vínculos de imigrantes com nacionalidade portuguesa	168	31,58
Vínculos de imigrantes com nacionalidade argentina	53	9,96
Vínculos de imigrantes com nacionalidade chilena	46	8,65
Vínculos de imigrantes com nacionalidade espanhola	27	5,08
Vínculos de imigrantes com nacionalidade haitiana	22	4,14
Vínculos de outros países	216	40,60
Total de vínculos	532	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Dos 532 vínculos ativos de imigrantes internacionais na cidade de Santos, 348 deles são de homens (65,41% do total), e 184 são de mulheres (34,58%).

Um aspecto interessante dos vínculos ativos segundo idade é que, em Santos, há uma proporção significativamente maior de trabalhadores e trabalhadoras com 60 anos ou mais de idade, que representam 28,19% do total (150 vínculos). Entre 15 e 59 anos, são 382 vínculos, 71,80% do total.

Quanto à escolaridade, Santos, diferente de São Paulo, Campinas e São José dos Campos, apresenta predominância dos vínculos de imigrantes com ensino médio completo e superior incompleto, representando 42,48% do total.

Tabela 23 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Santos segundo escolaridade (2000-2016)

Escolaridade	Vínculos	% do Total
Vínculos de imigrantes sem instrução e fundamental incompleto	36	6,77
Vínculos de imigrantes com fundamental completo e médio incompleto	72	13,53
Vínculos de imigrantes com médio completo e superior incompleto	226	42,48
Vínculos de imigrantes com superior completo	198	37,22
Total	532	100,00

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Essa especificidade do perfil de escolaridade condiciona uma inserção laboral também distinta. Em Santos, predomina a ocupação dos imigrantes internacionais como trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados, representando 23,31% do total.

Tabela 24 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Santos segundo ocupação (2000-2016)

Ocupação	Vínculos	% do Total
Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público	73	13,72
Profissionais das ciências e das artes	102	19,17
Técnicos de nível médio	72	13,53
Trabalhadores de serviços administrativos	88	16,54
Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	124	23,31
Trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca	0	0,00
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais I	51	9,59
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais II	11	2,07
Trabalhadores em serviços de reparação e manutenção	11	2,07
Ocupações não classificadas	0	0,00
Total	532	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Quanto ao rendimento médio mensal, o principal grupo de renda dos imigrantes internacionais em Santos é o de 1,01 a 5 salários mínimos (61,65% do total).

Tabela 25 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Santos segundo renda média mensal (2000-2016)

Renda Média Mensal	Vínculos	% do Total
Até 1 salário mínimo	29	5,45
De 1,01 a 5,0 salários mínimos	328	61,65
De 5,01 a 20 salários mínimos	108	20,30
De mais de 20 salários mínimos	40	7,52
Não classificada	27	5,08
Total	532	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Sorocaba

Na cidade de Sorocaba, município-polo da Região Metropolitana de Sorocaba, há 620 vínculos ativos no mercado formal de trabalho. Diferente dos demais municípios-polo, Sorocaba apresenta volume maior de imigrantes bengaleses, presença que não se repete dentre as cinco principais nacionalidades dos demais municípios-polo. Um em cada três imigrantes internacionais no mercado de trabalho da cidade é haitiano, e um em cada dez é japonês.

Tabela 26 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Sorocaba segundo nacionalidade (2000-2016)

Nacionalidade	Vínculos	% do Total
Vínculos de imigrantes com nacionalidade haitiana	209	33,71
Vínculos de imigrantes com nacionalidade japonesa	59	9,52
Vínculos de imigrantes com nacionalidade bengalesa	46	7,42
Vínculos de imigrantes com nacionalidade argentina	37	5,97
Vínculos de imigrantes com nacionalidade chilena	33	5,32
Vínculos de outros países	236	38,06
Total de vínculos	620	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Dos 620 vínculos ativos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Sorocaba, 473 são de homens (76,29% do total) e 147 são de mulheres (23,7% do total).

Há uma grande maioria de vínculos de imigrantes com 15 a 59 anos de idade: são 584 vínculos, 94,19% do total. Foram 36 vínculos de imigrantes com 60 anos ou mais de idade, equivalente a 5,8% do total.

Assim como em Santos, predomina o grupo de escolaridade de ensino médio completo e de ensino superior incompleto, que representa 42,1% do total. Sorocaba, no entanto, é o município-polo com maior proporção de imigrantes no mercado formal de trabalho sem instrução e com fundamental incompleto (10,48% do total).

Tabela 27 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Sorocaba segundo escolaridade (2000-2016)

Escolaridade	Vínculos	% do Total
Vínculos de imigrantes sem instrução e fundamental incompleto	65	10,48
Vínculos de imigrantes com fundamental completo e médio incompleto	89	14,35
Vínculos de imigrantes com médio completo e superior incompleto	261	42,10
Vínculos de imigrantes com superior completo	205	33,06
Total	620	100,00

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Também como em Santos, a principal ocupação dos imigrantes internacionais em Sorocaba se dá em atividades do grupo ocupacional de trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados, atividades de mais baixa qualificação.

Tabela 28 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Sorocaba segundo ocupação (2000-2016)

Ocupação	Vínculos	% do Total
Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público	112	18,06
Profissionais das ciências e das artes	70	11,29
Técnicos de nível médio	68	10,97
Trabalhadores de serviços administrativos	45	7,26
Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	149	24,03
Trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca	2	0,32
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais I	148	23,87
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais II	15	2,42
Trabalhadores em serviços de reparação e manutenção	11	1,77
Ocupações não classificadas	0	0,00
Total	620	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

O rendimento médio mensal predominante é, novamente, o de 1,01 a 5 salários mínimos, uma constante entre os município-polo, condicionada, certamente, por intervalos longos que nos impedem uma comparação mais precisa entre as cidades e os próprios fluxos.

Tabela 29 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Sorocaba segundo renda média mensal (2000-2016)

Renda Média Mensal	Vínculos	% do Total
Até 1 salário mínimo	9	1,45
De 1,01 a 5,0 salários mínimos	425	68,55
De 5,01 a 20 salários mínimos	93	15,00
De mais de 20 salários mínimos	84	13,55
Não classificada	9	1,45
Total	620	100,00

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Piracicaba

Em Piracicaba, município-polo da Aglomeração Urbana de Piracicaba, há 311 vínculos ativos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho. Diferente dos demais municípios-polo analisados, há o destaque da presença coreana em seu mercado de trabalho, condicionada, certamente, pela instalação da fábrica de automóveis da Hyundai na cidade, no ano de 2012.

Tabela 30 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Piracicaba segundo nacionalidade (2000-2016)

Nacionalidade	Vínculos	% do Total
Vínculos de imigrantes com nacionalidade coreana	87	27,97
Vínculos de imigrantes com nacionalidade haitiana	42	13,50
Vínculos de imigrantes com nacionalidade argentina	21	6,75
Vínculos de imigrantes com nacionalidade portuguesa	17	5,47
Vínculos de imigrantes com nacionalidade peruana	13	4,18
Vínculos de outros países	131	42,12
Total de vínculos	311	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo Nepo-Unicamp), 2019

Dos 311 vínculos ativos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Piracicaba, 230 deles (73,95%) são de homens, e 81 deles (26,04%), de mulheres.

A estrutura etária destes vínculos reforça o cenário predominante até aqui, com grande concentração dos vínculos entre 15 e 59 anos (284 vínculos, 91,31% do total), ao passo que foram

registrados apenas 27 vínculos de imigrantes com 60 anos ou mais de idade (8,68% do total).

Tabela 31 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Piracicaba segundo escolaridade (2000-2016)

Escolaridade	Vínculos	% do Total
Vínculos de imigrantes sem instrução e fundamental incompleto	17	5,47
Vínculos de imigrantes com fundamental completo e médio incompleto	31	9,97
Vínculos de imigrantes com médio completo e superior incompleto	114	36,66
Vínculos de imigrantes com superior completo	149	47,91
Total	311	100,00

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Em Piracicaba, predomina vínculos de imigrantes com ensino superior completo. Praticamente a metade dos imigrantes no mercado formal de trabalho da cidade possuem curso superior completo (47,91% do total).

O rol das inserções ocupacionais é mais diversificado e menos equilibrado que nos outros municípios-polo, mesmo assim destaca-se o grupo ocupacional dos profissionais das ciências e das artes.

Tabela 32 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Piracicaba segundo ocupação (2000-2016)

Ocupação	Vínculos	% do Total
Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público	56	18,01
Profissionais das ciências e das artes	70	22,51
Técnicos de nível médio	31	9,97
Trabalhadores de serviços administrativos	32	10,29
Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	60	19,29
Trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca	2	0,64
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais I	44	14,15
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais II	10	3,22
Trabalhadores em serviços de reparação e manutenção	6	1,93
Ocupações não classificadas	0	0,00
Total	311	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Em relação à renda média mensal, novamente a maior parte dos vínculos de trabalhadores de outras nacionalidades em Piracicaba é de 1,01 a 5 salários mínimos.

Tabela 33 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Piracicaba segundo renda média mensal (2000-2016)

Renda Média Mensal	Vínculos	% do Total
Até 1 salário mínimo	8	2,57
De 1,01 a 5,0 salários mínimos	183	58,84
De 5,01 a 20 salários mínimos	81	26,05
De mais de 20 salários mínimos	36	11,58
Não classificada	3	0,96
Total	311	100,00

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Jundiaí

Em Jundiaí, município-polo da Aglomeração Urbana de Jundiaí, há 553 vínculos ativos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho.

Tabela 34 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Jundiaí segundo nacionalidade (2000-2016)

Nacionalidade	Vínculos	% do Total
Vínculos de imigrantes com nacionalidade haitiana	131	23,69
Vínculos de imigrantes com nacionalidade chinesa	40	7,23
Vínculos de imigrantes com nacionalidade chilena	38	6,87
Vínculos de imigrantes com nacionalidade italiana	33	5,97
Vínculos de imigrantes com nacionalidade argentina	29	5,24
Vínculos de outros países	282	50,99
Total de vínculos	553	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

A presença de italianos relaciona-se à instalação na cidade, ainda em 2008, da fábrica de adesivos Arconvert Brasil, joint-venture que envolve o Grupo Fedrigoni, de origem italiana.

Dos 553 vínculos ativos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho da cidade de Jundiaí, 418 deles (75,58%) são de homens, e 135 (24,41%) de mulheres.

Há 494 vínculos ativos de imigrantes entre 15 e 59 anos de idade (89,33% do total), ao passo que 59 vínculos são de imigrantes com 60 anos ou mais de idade (10,66% do total).

O nível de escolaridade predominante é o de trabalhadores com ensino superior completo (44,12%). Trata-se de um nível bastante elevado, inferior apenas ao da cidade de Campinas.

Tabela 35 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Jundiaí segundo escolaridade (2000-2016)

Escolaridade	Vínculos	% do Total
Vínculos de Imigrantes sem instrução e fundamental incompleto	24	4,34
Vínculos de Imigrantes com fundamental completo e médio incompleto	84	15,19
Vínculos de Imigrantes com médio completo e superior incompleto	201	36,35
Vínculos de Imigrantes com superior completo	244	44,12
Total	553	100,00

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Jundiaí repete um padrão ocupacional presente em São Paulo, qual seja, o de predominância de ocupações superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público. Trata-se, neste caso, dos profissionais gerentes de alta qualificação das empresas multinacionais instaladas na cidade.

O rendimento médio mensal predominante é o de 1,01 a 5 salários mínimos, conforme se pode observar na Tabela 37.

Tabela 36 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Jundiaí segundo ocupação (2000-2016)

Ocupação	Vínculos	% do Total
Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público	106	19,17
Profissionais das ciências e das artes	89	16,09
Técnicos de nível médio	71	12,84
Trabalhadores de serviços administrativos	58	10,49
Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	89	16,09
Trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca	2	0,36
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais I	103	18,63
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais II	20	3,62
Trabalhadores em serviços de reparação e manutenção	15	2,71
Ocupações não classificadas	0	0,00
Total	553	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Tabela 37 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Jundiaí segundo renda média mensal (2000-2016)

Renda Média Mensal	Vínculos	% do Total
Até 1 salário mínimo	12	2,17
De 1,01 a 5,0 salários mínimos	337	60,94
De 5,01 a 20 salários mínimos	128	23,15
De mais de 20 salários mínimos	72	13,02
Não classificada	4	0,72
Total	553	100,00

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Atibaia

Na Unidade Regional de Bragantina, cujo município-polo é a cidade de Bragança Paulista, é todavia a cidade de Atibaia que possui o maior volume de vínculos ativos de trabalhadores imigrantes de outros países no mercado formal. São 153 vínculos, dos quais a maior parte de haitianos (20,92%), seguido de portugueses (12,42%), japoneses¹ (11,11%), coreanos (7,19%) e chilenos (5,88%).

1 Neste caso, é importante considerar, novamente, que podem se tratar de brasileiros que retornaram do Japão.

Tabela 38 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Atibaia segundo nacionalidade (2000-2016)

Nacionalidade	Vínculos	% do Total
Vínculos de imigrantes com nacionalidade haitiana	32	20,92
Vínculos de imigrantes com nacionalidade portuguesa	19	12,42
Vínculos de imigrantes com nacionalidade japonesa	17	11,11
Vínculos de imigrantes com nacionalidade coreana	11	7,19
Vínculos de imigrantes com nacionalidade chilena	9	5,88
Vínculos de outros países	65	42,48
Total de vínculos	153	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Dos 153 vínculos ativos no mercado formal de trabalho da cidade de Atibaia, 101 deles são de homens (66,01% do total), ao passo que 52 são de mulheres (33,98% do total).

São 135 vínculos ativos de imigrantes entre 15 e 59 anos, o equivalente a 88,23% do total, e 18 vínculos de imigrantes com 60 anos ou mais de idade (11,76% do total).

Tabela 39 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Atibaia segundo escolaridade (2000-2016)

Escolaridade	Vínculos	% do Total
Vínculos de Imigrantes sem instrução e fundamental incompleto	8	5,23
Vínculos de Imigrantes com fundamental completo e médio incompleto	38	24,84
Vínculos de Imigrantes com médio completo e superior incompleto	54	35,29
Vínculos de Imigrantes com superior completo	53	34,64
Total	153	100,00

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Em Atibaia, há equilíbrio dos níveis de escolaridade, com leve predominância do grupo de imigrantes com ensino médio completo e ensino superior incompleto (35,29%).

Dentre as ocupações, destaca-se o grupo ocupacional dos trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados (22,88% do total), seguido de profissionais das ciências e das artes (17,65% do total).

Tabela 40 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Atibaia segundo ocupação (2000-2016)

Ocupação	Vínculos	% do Total
Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público	22	14,38
Profissionais das ciências e das artes	27	17,65
Técnicos de nível médio	13	8,50
Trabalhadores de serviços administrativos	21	13,73
Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	35	22,88
Trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca	3	1,96
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais I	22	14,38
Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais II	6	3,92
Trabalhadores em serviços de reparação e manutenção	4	2,61
Ocupações não classificadas	0	0,00
Total	153	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp) (s. d.).

Tabela 41 – Vínculos de imigrantes internacionais no mercado formal de trabalho de Atibaia segundo renda média mensal (2000-2016)

Renda Média Mensal	Vínculos	% do Total
Até 1 salário mínimo	5	3,27
De 1,01 a 5,0 salários mínimos	107	69,93
De 5,01 a 20 salários mínimos	28	18,30
De mais de 20 salários mínimos	10	6,54
Não classificada	3	1,96
Total	153	100

Fonte: Banco Interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (Nepo-Unicamp), s. d.

Considerações finais

Neste estudo, buscamos analisar a imigração internacional na Macrometrópole Paulista (MMP), identificando qual o perfil da inserção laboral de imigrantes nos municípios-polo das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Unidades Regionais que compõem a MMP, sem deixar, no entanto, de realizar uma reflexão teórica sobre a formação da MMP.

Identificamos, ao longo do texto, perfis bastantes distintos de inserção laboral de imigrantes internacionais, condicionados, em grande medida, pelas especificidades das estruturas produtivas dos municípios-polo das regiões que formam a MMP. Assim, ao mesmo tempo que São Paulo apresentou elevados níveis de escolaridade e rendimento médio mensal (como também Campinas e São José dos Campos), Sorocaba, por sua vez, foi a região que apresentou a mais elevada proporção de imigrantes internacionais sem instrução ou com o ensino fundamental incompleto. Realidades tão distintas mas que, no entanto, vinculam-se à medida em que as estruturas produtivas dessas cidades integram-se em um mesmo sistema econômico macrometropolitano.

A vinculação dessas estruturas produtivas à divisão internacional do trabalho condiciona de forma muito direta a formação dos fluxos migratórios: assim como os coreanos tornaram-se presentes em Piracicaba após a instalação de indústria automobilística Hyundai na cidade, também os italianos passaram a fazer parte do mercado formal de trabalho de Jundiaí quando o Grupo Fedrigoni instalou fábrica de adesivos na cidade, a única fora do continente europeu.

A diversidade dos fluxos e a complexidade de suas inserções laborais e interações socioculturais compõem aspecto importante da tendência da interiorização das migrações internacionais no estado de São Paulo. Não apenas fluxos já históricos na cidade de São Paulo, como os de bolivianos e peruanos, que estão cada vez mais presentes nos municípios do interior, também fluxos importantes, como os de bengaleses em Sorocaba, chamam a atenção para novos processos migratórios que têm São Paulo como cidade de trânsito e não mais de destino.

Embora as fontes utilizadas tenham nos permitido compor um quadro bastante amplo da presença imigrante no mercado formal de trabalho da Macrometrópole Paulista, com importantes informações sobre volume, perfil etário e de sexo, escolaridade, ocupação e rendimento, alguns aspectos desta presença não puderam ser analisados e formam, por isso, uma agenda de pesquisas futuras. Questões como, por exemplo, a mobilidade interna da imigração internacional (tendo em vista o alto grau de integração entre os municípios da MMP) e as interações desenvolvidas entre os fluxos (dado que frequentemente ocupam os mesmos territórios e estão inseridos nas mesmas atividades ocupacionais) merecem o aprofundamento em estudos futuros.

Pensar a imigração internacional para além da cidade de São Paulo é, mais que um objeto específico de pesquisa, uma exigência para o entendimento das dimensões econômicas e sociais de processos urbanos e regionais em curso no estado de São Paulo, especialmente aqueles relacionados à Macrometrópole Paulista.

Referências

- ABDAL, Alexandre et al. (2019). Caminhos e descaminhos da macrometrópole paulista: dinâmica econômica, condicionantes externos e perspectivas. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 21, n. 44, pp. 145-168, jan.-abr.
- BAENINGER, Rosana (2013). Notas acerca das migrações internacionais no século 21. In: BAENINGER, Rosana (Org.). *Migração internacional. Por dentro do Estado de São Paulo*, v. 9. Campinas, Núcleo de Estudos de População – Nepo-Unicamp, pp. 9-22.
- _____. (org.) (2010). *População e cidades – Subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”/ Nepo-Unicamp, Brasília, UNFPA.
- BANCO INTERATIVO DO OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES EM SÃO PAULO. (s. d.) Disponível em: <<https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/bancointerativo.html>>. Acesso em: 15 jun. 2019.
- CANO, Wilson (2007). *Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005*. São Paulo, Editora Unesp.
- EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (2012). *Macrometrópole Paulista*. São Paulo, Emplasa.

- GOTTMANN, Jean (1957). Megalopolis or the urbanization of the Northeastern seaboard. *Economic Geography*, v. 33, n. 3, pp. 189-200, jul.
- KOURY, Ana Paula; CAVALCANTI, Cristina Kanya Caselli e BRUNA, Gilda Bruna (2019). Metrôpoles brasileiras: abrangência em macrometrópole e desafios da gestão sustentável. In: BRUNA, Gilda Collet e PHILLIPI Jr., Arlindo (eds.). *Gestão urbana e sustentabilidade*. Barueri, Manole, 1088 p.
- LENCIONI, Sandra (2006a). Da cidade e sua região à cidade-região. In: SILVA, José Borzacchiello da; LIMA, Luiz Cruz e ELIAS, Denise (org.). *Panorama da geografia brasileira I*. São Paulo, Annablume.
- _____. (2015). *Metropolização do espaço e a constituição de megarregiões*. In: FERREIRA, Alvaro; RUA, João e MATTOS, Regina Célia de (org.). *Desafios da metropolização do espaço*. Rio de Janeiro, Consequência, pp. 35-68.
- LEOPOLDO, E. (2016). A produção do pensamento sobre a metrópole e o metropolitano na escola de geografia urbana de São Paulo: o lugar de Sandra Lencioni. *Ge USP – Espaço e Tempo* (online), v. 20, n. 3, pp. 498-517.
- MAGALHÃES, Luís Felipe Aires; BÓGUS, Lúcia e BAENINGER, Rosana (2018). Migrantes haitianos e bolivianos na cidade de São Paulo: transformações econômicas e territorialidades migrantes. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, v. 26, n. 52, pp. 75-94, abr.
- MAGALHÃES, Luís Felipe Aires et al. (2019). A imigração internacional contemporânea nos municípios da Macrometrópole Paulista. In: CONGRESSO DE 20 ANOS DO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. As metrópoles e o direito à cidade: dilemas, desafios e esperanças. *Anais...* Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR-UFRJ) Disponível em: http://congressovinteanos.observatoriodasmetropoles.net.br/wpcontent/uploads/2019/06/01-3_MEGARREGIAO_00.pdf. Acesso em: 17 jun 2019.
- MARX, K. (1985). *O capital: crítica da economia política*. 2 ed. São Paulo, Nova Cultural, v. I.
- MUMFORD, Lewis (1945). *La cultura de las ciudades*. Buenos Aires, Emecé, 189 p.
- PASTERNAK, Suzana e BÓGUS, Lúcia (2015). *São Paulo: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- SASSEN, Saskia (1998). *As cidades na economia mundial*. São Paulo, Studio Nobel.

DIREITO À CIDADE? IMIGRAÇÃO E HABITAÇÃO NO CENTRO DA CIDADE DE SÃO PAULO

Dulce Maria Tourinho Baptista

Introdução

Este capítulo objetiva analisar os modos de vida dos imigrantes no espaço do centro da cidade de São Paulo e a questão por eles enfrentada relacionada à moradia, articulada aos desafios do que é sobreviver e trabalhar no grande centro urbano.

Na contemporaneidade percebe-se a crescente brutalidade pela qual passa os imigrantes que se juntam a grandes segmentos da população excluída na sociedade. O contexto socioeconômico global acoplado ao progresso técnico da economia, interconectado ao crescimento econômico corporativo em busca compulsiva do lucro vem provocando desdobramentos perversos na sociedade civil. Acontece o enfraquecimento da democracia, o empobrecimento da população, a deflagração de conflitos, com a paralela e acelerada expulsão de pessoas.

São os imigrantes aviltados nas possibilidades de construírem o seu projeto de vida na origem que saem em busca de uma vida melhor nas grandes cidades, como São Paulo, juntando-se aos excluídos que aí ocupam espaços e habitações precárias.

Quais são os espaços habitacionais ocupados pelos imigrantes nesse processo?

Nessa reflexão elegemos como recorte empírico no centro da cidade de São Paulo o distrito do Pari, que é um território da cidade diagnosticado como em transformação. Procuramos identificar os imigrantes no distrito, articulados aos fatores socioeconômicos em mudança, dando destaque para a habitação e a presença de novas etnias de imigrantes que hoje transitam neste espaço central da cidade.

A imigração em São Paulo

A cidade de São Paulo, cenário cosmopolita de uma cidade potencialmente global, com 11.244.369 habitantes (IBGE, 2010), é um grande centro urbano que convive com a diversidade, a insegurança, a violência e a desigualdade social.

Nesta cidade estão evidenciadas as contradições de um mundo globalizado onde conquistas tecnológicas desenvolvem meios de comunicação de ponta em nível galopante, mas caminham, paradoxalmente, na direção de produzir, no mesmo ritmo, uma população miserável e excedente, que não tem acesso aos modos de vida preconizados pelo capitalismo.

Conforme observa Sassen (2016, p. 74), “[...] dinâmicas globais de pobreza extrema, deslocamento em massa, desastres ambientais e conflitos armados criaram níveis de expulsão social nunca vistos antes, sobretudo no Sul global”.

Esses imigrantes são vistos por Bauman (2017, p. 20) como “estranhos à nossa porta” e “personificações do colapso da ordem”. Decorrente desse contexto, a estratégia utilizada na geopolítica mundial é a da:

separação mútua e de manter distância, com a construção de muros em vez de pontes, contentando-se com “câmaras de eco” à prova de som, em vez de linhas diretas para uma comunicação sem distorções [...] que só leva à desolação da desconfiança mútua, do estranhamento e da exacerbação [...] essas políticas suicidas armazenam explosivos para uma detonação futura. (Ibid., p. 23)

Percebe-se ainda que forças financeiras e de potências estrangeiras estão por trás dos conflitos e da migração em massa que reforça a disparidade entre países pobres e ricos e o processo de crescimento global vai contribuir para a imigração acelerada, em decorrência da “loucura da razão econômica” (Harvey, 2018). Esse ritmo do capitalismo em desencadeamento, não vislumbra possibilidades de vir a caminhar no sentido inverso e reduzir essa disparidade prevendo-se para as próximas décadas, conforme analisa Basso (2015, pp. 57-58), a sua intensificação com migrações internacionais que tendem a se tornar cada vez mais definitivas, tanto pelos fatores de expulsão como pelas necessidades estruturais de longo prazo da força de trabalho imigrante de baixa ou alta qualificação nos países ocidentais.

Enfrentamos problemas socialmente produzidos onde a política do poder tirano da “sociedade da performance” (Bauman, 2017), para se manter em hegemonia, difunde nos imigrantes o medo da sua inadequação, e na sociedade a sua rejeição, com xenofobia a quem não é nativo. É desenvolvido um nacionalismo exacerbado, uma sociedade da disciplina, o aumento das demandas dirigidas ao indivíduo em detrimento da construção de uma consciência cosmopolita e de respeito aos direitos humanos.

Destacar e refletir acerca do cenário e da presença desses atores é fundamental para compreendermos as recentes transformações urbanas, econômicas e sociais ocorridas nas grandes cidades.

A cidade global de São Paulo hoje recebe um grande fluxo de imigrantes, principalmente na região central, que não é a área mais populosa da cidade, mas é a que conta com maior oferta de trabalho e circulação de pessoas. Possui sua infraestrutura composta por unidades comerciais, jurídicas, financeiras, escritórios, consultórios e repartições públicas, além de ser uma das regiões mais antigas e, por isso, mais urbanizada e valorizada. Caracteriza-se também por ser objeto da especulação do capital financeiro imobiliário (Harvey, 2005), e ter um grande número de cortiços, ocupações e imóveis vazios abandonados sem função social.

Assim sendo, o centro apresenta alta concentração de renda em contraste com expressivo índice de população em vulnerabilidade social, como pode ser evidenciado, na figura a seguir.

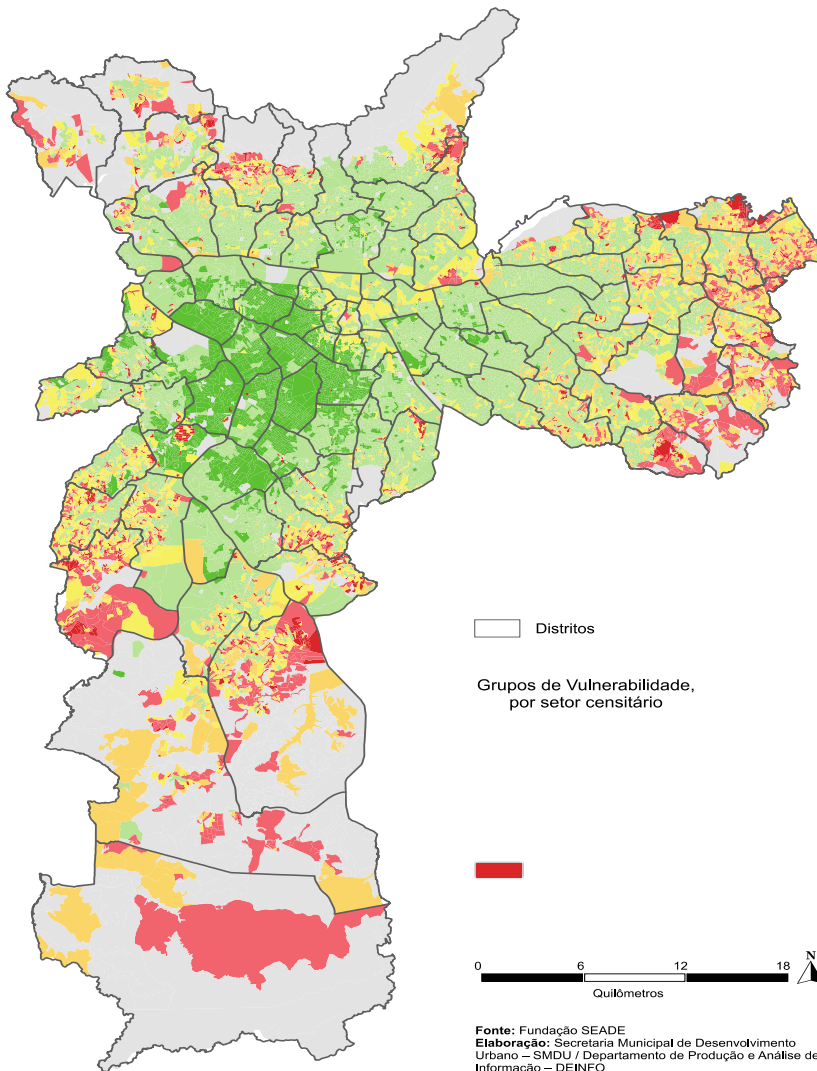


Figura 1 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS.
Município de São Paulo – 2010

Dentre os vulneráveis que perambulam no centro estão os imigrantes de países provenientes de vários continentes – africanos, bolivianos, coreanos, árabes, chineses, haitianos, sírios, venezuelanos, dentre outros, com tendência de aumento nos últimos anos.

Os imigrantes saem de seus locais de origem por condições adversas. São migrantes ambientais, econômicos e muitos refugiados que, com temor de perseguição, buscam um espaço para sobreviver e viver.

Na cidade de São Paulo, a região central sempre foi polo de atração dos imigrantes, antes dos internos e, hoje, do grande fluxo de internacionais que vêm São Paulo e o Brasil como oportunidade de construção de um projeto de vida. No entanto, o espaço que vão ocupar no destino é de precariedade, da informalidade no trabalho e o da ausência de moradia digna.

Para o acesso à moradia os grupos vulneráveis enfrentam impasses. Para quem está na informalidade, é difícil conseguir um espaço para habitar, pois o acesso à moradia está atrelada ao trabalho no mercado formal. O que se verifica é que os imigrantes não têm acesso ao trabalho formal pois não têm endereço. Por outro lado, para ter acesso à moradia estável, ao aluguel, é necessário ter um trabalho formal e dispor de fiador. Desse modo, sobrevivem conseguindo, muitas vezes, pagar o preço do aluguel só por uma noite; muitos deles não repousam os seus corpos em nenhum lugar efetivo. Representam a expressão mais cruel da exclusão social. Passam a integrar a população nativa pobre, que já não é mais beneficiária dos programas de bem-estar social em esfacelamento.

A moradia representa para o indivíduo o espaço de repouso e acolhimento. Segundo Veras (2016, p. 114):

a habitação deve ser entendida não apenas como abrigo, mas como inserção na cidade, ou seja, como ocupação no espaço urbano com os seus complementos de infraestrutura, serviços, transporte, equipamentos e paisagem.

No entanto, o direito à moradia se torna hoje na sociedade uma mercadoria. A cidade toda se transforma em valor de troca, e quanto mais avança nesse modo de produção, ditada pela lógica perversa da brutalidade do capital financeiro e imobiliário que expulsa a população do território urbano e transforma o seu espaço em mercadoria, mais a cidade produz excluídos. Verifica-se mesmo com os poucos que tiveram acesso à habitação própria, casos de endividamento por não conseguirem saldar as dívidas do financiamento habitacional, que em seguida são despejados, ou seja, se dá a “expulsão da moradia por dívidas” que é sistêmica hoje no mundo capitalista, fazendo também aumentar os preços do aluguel e crescer o número dos sem-teto.

Para os imigrantes estão sempre reservadas as piores habitações. Como diz Sayad (1998), a habitação está atrelada ao trabalho. O sociólogo argelino analisa que a política social voltada ao imigrante é o registro da não política e, quando ela existe, oferece programas de segunda categoria, ou seja, são oferecidos albergues emergenciais na chegada, mas não existem políticas habitacionais efetivas. O imigrante quase sempre nunca encontra espaço na cidade para a construção da sua cidadania; permanece sempre na condição de provisório × definitivo, pois:

[...] a sociedade da imigração que, embora tenha definido para o trabalhador imigrante um estatuto que o instala na provisoriidade enquanto estrangeiro (de direito, mesmo se não o é sempre, ou, se o é pouco de fato) e que, assim nega-lhe todo o direito a uma presença reconhecida como permanente, ou seja, que exista de outra forma que não na modalidade do provisório contínuo e de outra forma que não na modalidade de uma presença apenas tolerada (por mais antiga que seja essa tolerância), consente em tratá-lo, ao menos enquanto encontra nisso algum interesse, como se esse provisório pudesse ser definitivo ou se pudesse prolongar de maneira indeterminada. (Sayad, 1998, p. 46)

Assim sendo, cabe ao migrante buscar por si próprio, os seus direitos e condições para sobreviver em São Paulo.

Sayad (1998) analisa a questão da moradia relacionada ao trabalho. Há uma estreita relação de mútua dependência entre trabalhadores provisórios e habitação provisória. São duas dimensões que estruturam toda a condição do imigrante. A hospedagem é a condição para se encontrar um emprego, posto que encontrar um emprego requer a hospedagem. A habitação do imigrante é o que o imigrante é. Constata Sayad, pesquisando os argelinos na França, contexto semelhante ao de São Paulo: “O imigrante só tem “existência” (oficial) na medida em que possui uma habitação e um empregador; para poder se alojar e mais amplamente, *permanecer* na França, é preciso trabalhar, e para estar alojado é preciso trabalhar” (ibid., p. 74).

Dentre as alternativas de habitação de acesso aos imigrantes na cidade de São Paulo, principalmente nos distritos do Brás, Bom Retiro e Pari, estão reservadas as moradias precárias, coletivas, albergues, abrigos e cortiços.

O cortiços também são chamados de casa de cômodos e/ou habitação coletiva precária de aluguel. Tem alta lucratividade no mercado imobiliário informal por meio da exploração da pobreza, pois devido à forma de acesso, passa a ser o espaço onde residem muitos imigrantes com um alto aluguel mensal, sendo a locação mais cara na cidade por metro quadrado.¹

Kohara (2016), estudioso da habitação precária em São Paulo, constatou as condições de moradia em cortiço. Em seu estudo sobre o tema mostra que em 2012 as características das moradias em cortiço em São Paulo eram de 12,30 m² de área média por moradia, com 10 pessoas por cômodo, 4 pessoas por m², 9,9 domicílios por imóvel, 14 pessoas por sanitário, 71% das pessoas moravam em um só cômodo e 21% dos cômodos eram sem janelas.

1 O aluguel mensal por um quarto custa a média de R\$ 70,00 a R\$ 850,00 com o valor médio de R\$ 367,00 (Kohara, 2016, p. 142).

Surge também como alternativa emergencial de moradia para o imigrante dormir em albergue, ou seja, passar aí a noite e durante o dia perambular pelas ruas, na informalidade, vendendo mercadorias como ambulante e/ou buscando trabalho.

Outra opção de moradia está em viver e compartilhar das ocupações no centro com os sem-teto, como constatado no Hotel Cambridge e outras ocupações do centro, onde os imigrantes vivenciam cotidianamente com os participantes dos movimentos de moradia os mesmos espaços e vivem os mesmos impasses na luta por habitação.

No centro consolidado de São Paulo, a luta dos sem-teto pela reforma urbana ocorre por meio da organização popular e das ocupações, com a invasão de edifícios vazios sem função social onde hoje habitam com imigrantes que foram integrados ao Movimento de Moradia da Região Central (MMRC) e à Frente de Luta por Moradia. São nos movimentos reivindicatórios que vão encontrar e construir perspectivas de luta visando o acesso à moradia.

Assim sendo, os imóveis vazios do centro contraditoriamente coexistem com a população sem habitação. São alguns desses prédios que passam também a ser objeto de denúncia por falta de moradia, devido à existência de grande quantidade de prédios abandonados no centro.² Entretanto, as decisões políticas pelo direito à propriedade desencadeiam atos violentos de reintegração de posse onde, na correlação de forças, quem tem a posse da propriedade é sempre o favorecido.

Kohara (2016, p. 160) constata que:

O centro da cidade de São Paulo, em toda a sua história, viveu em disputa entre os pobres que buscavam localização próxima ao trabalho e os ricos pela valorização imobiliária e enobrecimento da região, como aconteceu em diversas metrópoles européias.

2 O Censo do IBGE (2000) constata que havia cerca de 40.000 domicílios vazios, somente no centro. O constatado vai de encontro ao preconizado pelo Estatuto da Cidade (ZEIS, IPTU progressivo etc.) no que se refere à construção da cidade como um espaço democrático, o que não vem sendo concretizado.

A presença dos pobres no Centro sempre foi bastante conflituosa, e entendida por gestores públicos e setores conservadores como fator de desvalorização imobiliária e desqualificação ambiental. O Centro, contraditoriamente, é um território que atrai e expulsa os pobres [...].

Percebe-se que deveria ser público o que é apropriado pelo privado. A cidade passa a ser um grande negócio que transforma o espaço urbano, gera o lucro e expulsa a população que não consegue acessar à terra urbana e à moradia. Sem moradia não há dignidade, identidade, vínculos, privacidade, higiene, endereço, ficando o imigrante exposto a toda violência e medo. Moradia é a base do acesso aos outros direitos.

O imigrante é ainda estigmatizado, visto como incapaz e sem mérito. Incorporando esse preconceito fica dissociado, perde a sua condição de sujeito.

Hoje os imigrantes, com a população em situação de rua, os sem-teto e outros desassistidos disputam o mesmo espaço urbano. São a expressão mais cruel da exclusão social. Suas trajetórias cotidianas estão em construir redes sociais entre os iguais para sobreviver. Sentem-se desterritorializados na cidade.

Os imigrantes entrevistados expressam as dificuldades de viver no grande centro. A seguir algumas falas que documentam esse sentimento e dificuldade de acesso à moradia.

Assim dizem:³ “Quando saímos da casa de acolhida dos imigrantes que nos dá abrigo na chegada, caímos na mão dos especuladores”; “Fazemos parceria com os sem-teto do centro”. “Chegando aqui estamos indo para as ocupações pois não temos onde morar”; “Vivo no cortiço, foi o lugar que encontrei para morar”; “Como diz o papa Francisco: não sou perigoso, estou em perigo”; “Somos um povo que quer viver”.

3 Depoimentos colhidos ao longo da pesquisa realizada com imigrantes no centro da cidade, nos distritos de Pari e Brás, 2016-2018.

Os imigrantes no distrito do Pari – São Paulo

A procura da população imigrante pelo centro da cidade de São Paulo se dá historicamente. Nos distritos centrais transitam diariamente muitas pessoas, há formas de aí garantir algum dinheiro e também é o espaço onde tradicionalmente se concentra um grande número de instituições de assistência, de abrigo e de alimentação⁴ voltadas aos excluídos sociais.

Atualmente São Paulo vem construindo novas centralidades e polos de atração que vêm sendo ocupadas por imigrantes, refugiados e moradores em situação de rua, em razão, tanto do espraiamento de instituições de assistência e abrigo como das redes sociais de apoio que foram se deslocando para outras áreas da cidade onde se vislumbram novas perspectivas de sobrevivência e inserção social.

Contudo, o centro da cidade de São Paulo foi e ainda é o território que envolve um grande número imigrantes. A sua presença retrata a disputa pelo espaço e pela sobrevivência na cidade de São Paulo.

No início do século XX, nos anos de 1900, cerca de metade da população de São Paulo era italiana. Na região do Brás e Pari ouvia-se mais o sotaque siciliano e calabrês do que o nativo. Depois vieram os espanhóis e japoneses e após a década de 1930 chegaram os nordestinos e com eles um acelerado processo de urbanização na cidade. Em seguida, segundo Kowarick e Frúgoli (2016, p. 7) “de várias partes do mundo vieram os judeus, localizados na indústria de confecção de Bom Retiro, atualmente substituídos pelos coreanos, além dos bolivianos e paraguaios, primordialmente concentrados no distrito de Pari”.

Nos distritos da Subprefeitura da Sé e em alguns outros da Subprefeitura da Mooca, como Brás e Pari, também concentraram muitos imigrantes.

4 Destacam-se Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, Adus, IKMR, Mesquita do Pari, Casa do Migrante, Missão Paz, Crai, Sefras, albergues e abrigos.

O distrito do Pari é um território da cidade diagnosticado como em transformação. Observa-se, conforme dados do Censo (IBGE, 2010), mudança de uso e ocupação do seu espaço. Por ser uma área em acelerada transformação na última década, foi eleita como recorte empírico do nosso estudo. Procuramos identificar os fatores socioeconômicos que favoreceram a sua transformação, dando destaque para a habitação e a presença de novas etnias de imigrantes que hoje transitam neste distrito da cidade.

O distrito do Pari sofreu mudanças sócio-ocupacionais a partir dos anos 1990 e, mais especialmente, a partir de 2000, tanto na economia como na estrutura social, mudanças essas apreendidas quando comparadas a outros distritos da área central e demais regiões da cidade, conforme diagnosticado pelo Observatório das Metrópoles – São Paulo (2017).

Pari é um dos 96 distritos da cidade de São Paulo. Administrativamente pertence à Subprefeitura da Mooca, a qual abrange também os distritos do Brás, Belém, Tatuapé, Mooca e Água Rasa. Conta com 17.299 habitantes, segundo dados do IBGE (2010) e se caracteriza como um dos menores distritos da Capital, abrangendo o bairro do Canindé.

A fundação do bairro se dá no século XVI, sendo uma das mais antigas localidades da cidade de São Paulo. Está situado junto aos bairros na Várzea do Carmo e o rio Tamanduateí. Tem como limites: *Norte* – ruas: Vital de Negreiros, Canindé e Araguaia, Avenida Bom Jardim, ruas: Piaçaguera e Aguaçaí e Avenida Carlos de Campos e Pedroso da Silveira. *Sul* – Rua João Teodoro. *Oeste* – avenidas do Estado e Cruzeiro do Sul. *Leste* – ruas Silva Teles, Bresser e Santa Rita.

Segundo Andrade, os limites dos bairros nunca são precisos além de se alterarem ao longo da história; a extensão abrangida por eles é fluida num certo grau e não corresponde às unidades territoriais de diversas naturezas (religiosas, político-administrativas) que ao longo do tempo os englobaram ou separaram, conforme ainda diz Andrade (1991, p. 27):

O exame dos processos através dos quais esses lugares se integraram à cidade de São Paulo como bairros industriais e operários evidencia, de um lado, a dificuldade, a impossibilidade mesmo de separar Brás, Moóca e Belenzinho [...] a parte de Pari, contígua ao Brás, não deve dele ser separado convindo separar o Alto da Moóca da Moóca propriamente dita. Brás, Marco da Meia-Légua, Pari, Belém, Moóca eram, dentre outros, lugares da antiga freguesia do Brás, criada no início do século XIX.

Contribuiu para o desenvolvimento local a ferrovia Parada do Brás, da Inglesa, que existe desde 1867, avançando a cidade para a Zona Leste. A estação do Pari foi inaugurada mais tarde, em 1891. Com a industrialização em São Paulo e a vinda dos imigrantes, em 1870, há o registro no Pari da fábrica de cerveja de Hugo Hister e de olarias decorrentes da expansão da cidade. São elas as olarias Ramire Testai & Luigi e Vancho Archangelo.

Pari, no início do século XX, por estar nas imediações da Hospedaria dos Imigrantes no Brás, concluída em 1888 para atender a imigração subvencionada, recebe grande fluxo de imigrantes europeus, principalmente portugueses e espanhóis. Houve então no distrito um grande crescimento populacional, industrial e de pequenos estabelecimentos, como sapatarias, marcenarias, fábrica de massas, tintas, fábrica de calçados, manufaturas de roupas e chapéus que funcionavam em estalagens, fundos de armazéns etc., com cerca de 90% de operários estrangeiros.

Em 1908, para tentar acabar com os constantes transbordamentos do rio Tamandateí, a Prefeitura mandou levantar uma grande extensão da várzea do referido rio. Foram cobertas com dois metros de terra as planícies do Brás, passando por Pari até a Mooca.

Em 1914 foi fundada a paróquia Santo Antônio do Pari – santo português que vai para Itália –, e, em 1919, têm início as atividades do Colégio Bom Jesus do Pari; em 1924, a igreja vai ter a sua construção concluída sendo referência na região e em São Paulo pelo seu tamanho e beleza.

Na década de 1940, sírios e libaneses passam a integrar o local. O distrito passa a ser industrial e comercial, como diz o professor José de Almeida Amaral Junior (2015), havia no distrito concentração de residência, embora tivesse comércio forte e indústria, como a fábrica de Etiqueta Helvetia e as fábricas de doces, Tostines, Confiança, Bela Vista que fizeram com que o bairro passasse a ser chamado de “bairro doce”.

Os registros de moradia dos operários do distrito evidenciam que só poucos residiam nas casas alugadas pelas fábricas pois os proprietários “as alugavam aos seus operários por preços correntes” (Andrade, 1991, p. 198). Os operários que não tinham acesso às casas de aluguel, diziam:

[...] naquele tempo era tudo cortiço, vai... tudo... morava dez, doze famílias... moravam aqui na redondeza. [...] moravam em cortiço porque não tinham onde morar... é que nem agora, a senhora vê quanta favela? [...] mas antigamente, não era casinha de tábuas, era cortiço... era tudo feito de tijolo... feito uma vila [...]. (Andrade, 1991, p. 199)

A partir de 1960 o Pari passa por um processo de degradação e esvaziamento populacional e, em 1980, abriga um grande contingente da colônia coreana. O Museu da Migração foi instalado no Pari. Em 1990, o distrito recebe imigrantes de cultura andina, os bolivianos que estão na Praça Kantuta e, hoje, em menor número, ainda são encontrados imigrantes no distrito, também mulçumanos e árabes que encontram acolhida na Mesquita do Pari.

Nos anos 1980, o distrito e a cidade de São Paulo iniciou um período de grandes mudanças, cujos efeitos perduram até hoje. É a fase na qual a cidade assistiu à desconcentração das atividades industriais e o esvaziamento da população, cuja queda já fora iniciada em meados dos anos 1970. As mudanças são decorrentes da reestruturação das atividades econômicas, da inserção do país no contexto da globalização e do grande incremento das atividades terciárias, passando a ser conhecida como a metrópole de serviços.

No início do século XXI, o Pari se torna conhecido como um dos maiores polos da indústria de confecções do país, sendo visitado diariamente por consumidores vindos de diversas regiões do Brasil e até do exterior, para adquirir confecções e produtos de vestuários nas centenas de lojas que comercializam tanto no atacado como no varejo, localizadas principalmente nas ruas Silva Teles e João Teodoro, entre outras, se estendendo até o Brás, formando com o comércio deste bairro um único centro comercial. Encontra-se, também, no local, um comércio de utilidades domésticas, com destaque para os plásticos.

Hoje em dia o Pari abriga vários *shoppings* de confecções, com amplos estacionamentos para ônibus, além de Hotel Shopping que acolhem as “sacoleiras” que permanecem sistematicamente na área, por alguns dias do mês, em razão das compras que vêm realizar.

Vale ressaltar, ainda, a construção da Galeria Pajé na área, além da existente na Rua 25 de março, que abriga uma enorme quantidade de lojas, com diversos tipos de produtos, nacionais e importados, especialmente os eletrônicos. Atualmente os imigrantes dominantes na área são árabes e chineses.

É vivenciada no Pari a mudança estrutural do capitalismo e da economia mundial que produziram impactos significativos nas cidades, ocasionando, sobretudo, a desconcentração industrial, mudanças nas categorias ocupacionais, alteração da dinâmica urbana com a presença de novos fluxos migratórios e desemprego.

Em termos populacionais, nos anos 1991, a cidade de São Paulo, principalmente em sua área central, apresentou esvaziamento populacional, ou mesmo um crescimento negativo, revertendo este cenário entre os anos 2000 e 2010, quando houve um aumento expressivo de cerca de 2,5%, impulsionado pelo mercado fundiário e imobiliário. O distrito do Pari, foi o que teve a sua população mais reduzida. Pelos censos do IBGE, contava, em 1991, com 21.299 habitantes, em 2000 esse número decresceu para 14.824 e, em 2010, voltou a crescer para 17.299, mas ainda conta com menos moradores do que em 1991.

Essas transformações no distrito do Pari, decorrentes do processo de “estagnação”,⁵ esvaziamento populacional e do fim das indústrias tradicionais fez com que o distrito passasse a abrigar grande contingente de imigrantes sul-coreanos, dando início às atividades da indústria de confecção de roupas. Com a vinda de imigrantes bolivianos na década de 1990, a indústria de confecção do Pari ganha força, sendo favorecida pelo polo de comércio de roupas dos vizinhos bairros do Brás e Bom Retiro. Essas atividades sempre foram marcadas por péssimas condições de trabalho, insalubridade e exploração da mão de obra dos imigrantes mais vulneráveis e suas famílias onde o local de trabalho muitas vezes é o mesmo da moradia em condições precárias.

Juntamente com a deterioração das antigas construções, a indústria de confecção e o comércio popular são apontados como os principais agentes da degradação do Pari, causando problemas de diversas ordens ao bairro. Os novos *shoppings centers*, que ocupam imensas áreas, alteraram todo o perfil urbanístico e a dinâmica da área. A massiva movimentação de pedestres, os congestionamentos caóticos, o acúmulo de lixo pelas ruas e a progressiva deterioração do bairro são reflexos que evidenciam as recentes transformações urbanas e sócio-ocupacionais, alterando toda a dinâmica comercial, social e habitacional do Pari.

Pode-se afirmar que o fenômeno do comércio popular no Pari se intensificou no ano de 2005, quando a prefeitura transferiu vendedores ambulantes ilegais da região da Rua 25 de Março para o Pátio do Pari, um amplo terreno que pertencia à antiga Rede Ferroviária Federal. Após esta ação municipal, nasce a conhecida Feira da Madrugada, responsável por ampliar o comércio popular no bairro.

5 Ver a tese FAU/USP da arquiteta Penha Elizabeth Arantes Ceribelli Pacca, *A estagnação urbana como parte da metrópole paulistana no século XXI: o caso de Pari*, 2010, sob orientação do professor Flávio José Magalhães Villça, do Departamento de Planejamento da FAU/USP.

A partir da experiência da feira, houve êxodo de comerciantes informais nas ruas, fazendo saltar o número de boxes alugados para vendas de produtos e a movimentação de compradores pelo bairro.

Diante desse cenário, destacar a presença de imigrantes oriundos de diversos países do planeta para a cidade de São Paulo e entender suas mobilizações e concentrações em determinadas áreas, torna-se fundamental para a compreensão das expulsões, dos territórios em transformação e seus fluxos populacionais.

No distrito do Pari, assim como no centro da cidade de São Paulo, vivem os imigrantes juntamente com os sem-teto e a população em situação de rua. Em 2015, encontravam-se 7.180 pessoas em situação de rua na região central que se juntam aos imigrantes vivendo em alta vulnerabilidade, principalmente nos distritos de Santa Cecília, Bom Retiro e Sé. As residências vulneráveis são de 213 domicílios na Sé e 215 no Bom Retiro. Nos dados referentes à renda, o Bom Retiro possui maior incidência de domicílios particulares permanentes com rendimento mensal per capita de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. São 268 de um total de 1.265 na região central com essa condição. Também é o distrito com maior incidência entre os que vivem com até $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*, sendo 971 residências com esse indicador. O distrito do Brás é o que apresenta os piores indicadores sociais (PMSP/SMADS, 2015). No entanto, essa é uma região que mais tem a oferta de comércio e emprego informal, atraindo assim a população que passa a aí residir precariamente nos seus prédios antigos, hoje transformados em cortiços, em ocupações, em pensões onde coabitam em pequenos espaços e, muitas vezes, só alugam uma cama.

Exemplifica-se a moradia em cortiço no Pari, recorrendo à pesquisa realizada por Kowarick e Frúgoli (2016). Dois deles estão na Rua João Teodoro, nos números 638 e 640, em imóveis do século XX. No prédio de número 638 habitam 19 pessoas (2,1 pessoas por cômodo) e tem 3 banheiros e um tanque. No de número 640, tem 24 pessoas (1,7 pessoas por cômodo), 43% dos cômodos não tem ventilação, são 12 pessoas por chuveiro. Há falta de privacidade na

moradia, fila nos banheiros, barulho, calor, conforme depoimento dos seus moradores. Uma das entrevistadas, de 46 anos, doméstica, migrante que chegou em São Paulo em 1984, declara:

[...] não tenho condições de morar em um lugar melhor, se tivesse condições não estaria aqui, dois banheiros para um montão de gente, treze famílias, tem fila para tomar banho. Tem muito barulho, já teve até polícia. Só moram uns quatro ou cinco brasileiros, o resto é tudo paraguaio [...]. (Ibid., 2016, p. 180)

Percebe-se que a questão habitacional no centro da cidade de São Paulo, no Brasil e no mundo está atrelada ao “sistema mundo capitalista”. Nesse sentido, Mbembe (2019) analisando o “direito à moradia” em Gana, na África, não somente no que se refere à habitação mas ao direito de ir e vir diz que a *moradia* está na lista dos direitos humanos tradicionais, pedra fundamental para pensar um mundo sem fronteiras, do direito de circulação, de se mover sem amarras, já que na modernidade se dão preponderadamente constantes deslocamentos, migrações coagidas, trabalhos forçados, encarceramentos, confinamento, em que o aprisionamento se tornou condição para a exploração do trabalho.

Algumas considerações

Os imigrantes disputam o mesmo espaço no centro com a população em situação de rua e com os sem-teto e são a expressão mais cruel da exclusão social perversa que o distrito do Pari, a cidade de São Paulo e outros grandes centros do mundo vivenciam.

Wallerstein (2000), analisando o sistema mundo capitalista, diz que hoje, no âmbito das relações sociais, o imigrante revela ser o que o operário foi no século XIX:

[...] Se ao mesmo tempo o papel do Estado diminuir – isto servirá também para permitir o aumento do número de migrantes – a integração econômica desses imigrantes será limitada. Se a oposição política não conseguir refrear a entrada, provavelmente

conseguirá limitar os direitos políticos e sociais dos imigrantes [...] Voltaremos à situação da Grã-Bretanha e da França na primeira metade do século XIX, aquela de proletários que são classes perigosas.

É o que se verifica no contexto dos grandes centros e no distrito do Pari, que oferece precárias condições de vida à sua população. Os desequilíbrios incidem sobre a vida urbana avolumando-se as habitações precárias e insuficientes juntamente com o desemprego, a miséria e as políticas sociais ineficazes.

A urbanização em São Paulo não vem mais acompanhada de emprego como antes, devido à saída da industrialização da cidade, naquela ocasião responsável pelo dinamismo econômico, gerador de trabalho. O setor de serviços vem a ocupar o espaço deixado pela industrialização. Os atores e motores da especulação imobiliária, hoje voltados para seu próprio enriquecimento e para o “embelezamento” da cidade, com a expulsão de moradores pobres do centro consolidado para a periferia, têm hegemonia na condução da renovação urbana.

O crescimento desordenado da cidade estimula a irregularidade fundiária, a “expulsão branca”, levando a população menos favorecida, dentre ela os imigrantes, a habitar precariamente no centro ou a se deslocar para áreas com menos infraestrutura, como terrenos invadidos distantes, muitas vezes em área de manancial ou em morros instáveis; pântanos sujeitos a inundações; nas proximidades de depósitos de lixo, em áreas altamente poluídas, sem segurança, sem acesso aos transportes e à saúde pública.

O mercado passa a assumir o controle do planejamento do espaço público urbano para diferentes níveis de renda, no que se refere à habitação. A cidade passa a ser um grande negócio imobiliário que transforma o espaço urbano.

A gestão da cidade, pautada nesses interesses, leva a população mais vulnerável a viver em precariedade no centro. Na atual conjuntura, prevalecem os atores em consonância com os interesses

financeiros, imobiliários, privados e do mercado, ou seja, há hegemonia nos projetos que higienizam os espaços em valorização na cidade a ser usufruída por poucos favorecidos e promovem a expulsão dos mais vulneráveis. Presencia-se nesse cenário conflitos fundiários, violência, despejos forçados e reintegração de posse.

A política urbana voltada para os interesses capitalistas, redefine os espaços urbanos, os estilos e modos de vida, padrões e valores habitacionais, delimitando socio-espacialmente os espaços de segregação e de gentrificação.

Caldeira (2003) diz que a cidade de muros modifica o espaço e a qualidade de vida do público que passa a ter a desigualdade, a separação e o controle de fronteiras como valores estruturantes.

No entanto, cotidianamente, vislumbra-se espaços em que atores sociais de baixa renda se organizam em comunidades locais, buscando intervir para fazer da cidade um local em que se possa sobreviver. Produzem as “culturas de urgência locais”, são o “contraponto da intemporalidade global” que, segundo Castells (2002, p. 84), “[...] são reações defensivas contra as condições impostas pela desordem global e pelas transformações incontroladas e em ritmo acelerado. Eles constroem abrigos e não paraísos”. É a mobilização entre os iguais para garantir a sobrevivência. São, no caso aqui refletido, a “cultura de urgência” desencadeada pelos imigrantes juntando-se aos sem-teto, para sobreviver.

Diante da realidade diagnosticada, a utopia está expressa na necessidade emergente da cobrança e construção de política pública habitacional voltada para os imigrantes, para os sem-teto e outros desassistidos que trabalhem para diminuir a desigualdade histórica e estrutural da sociedade, expressa no espaço urbano analisado.

Ações nessa direção caminhariam para o direito à cidade e para a apropriação da cidade como obra, na perspectiva de Lefebvre (2001, p.113), onde “apenas grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias podem se encarregar e levar até a sua plena realização, soluções para os problemas urbanos; com essas forças sociais e políticas a cidade renovada se tornará obra”.

No entanto, na contemporaneidade, o direito à cidade, de forma hegemônica, vem sendo ditado pelos interesses do capital, apesar de resistências e enfrentamentos na luta pelo “direito a ter direitos”. Ainda, segundo Beck (2018, p. 35) o mundo está se metamorfoseando, “deixa tudo em aberto e nos orienta para a importância das decisões políticas. Realça o potencial da sociedade de risco mundial para levar à catástrofe, mas também a possibilidade de um “catastrofismo emancipatório”.

Referências

- AMARAL JUNIOR, José de Almeida (2015). *Pari – Pequeno bairro, grande história*. São Paulo, Fundação Biblioteca Nacional.
- ANDRADE, Margarida Maria (1991). *Bairros além-Tamanduateí: o imigrante e a fábrica no Brás, Mooca e Belenzinho*. Tese de doutoramento. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BASSO, Pietro (2015). Racismo de Estado e antirracismo de classe. *Margem esquerda*, São Paulo, Boitempo, v. 24, pp. 57-71.
- BAUMAN, Zygmunt (2009). *Confiança e medo na cidade*. Rio de Janeiro, Zahar.
- _____. (2017). *Estranhos à nossa porta*. Rio de Janeiro, Zahar.
- BECK, Ulrich (2018). *Metamorfose do mundo: novos conceitos para uma nova realidade*. Rio de Janeiro, Zahar.
- BOURDIEU, Pierre (2012). *A miséria do mundo*. Petrópolis, Vozes.
- CAFFÉ, Eliane (2016). *Era o Hotel Cambridge*. Filme, Brasil.
- CALDEIRA, Teresa Pires (2003). *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Editora 34/Edusp.
- CASTELLS, Manuel (2002). *O poder da identidade*. São Paulo, Paz e Terra.
- HARVEY, David (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- _____. (2018). *A loucura da razão econômica*. São Paulo, Boitempo.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). *Censo 2010*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: maio 2019.

- KOHARA, Luiz (2016). A exploração nos cortiços do Centro e a luta pelo direito de morar dignamente. In: KOWARICK, Lúcio e FRÚGOLI JUNIOR, Heitor (orgs.). *Pluralidade urbana em São Paulo – vulnerabilidade, marginalidade, ativismos*. São Paulo, Editora 34.
- KOWARIK, Lúcio (2009). *Viver em risco. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo, Editora 34.
- KOWARICK, Lúcio e FRÚGOLI JUNIOR, Heitor (orgs.) (2016). *Pluralidade urbana em São Paulo – Vulnerabilidade, marginalidade, ativismos*. São Paulo, Editora 34.
- LEFEBVRE, Henri (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- MBEMBE, A. (2019). *Sair da grande noite: ensaio sobre a África descolonizada*. Petrópolis, Vozes.
- PMSP/SMADS (2015). *Atlas Socioassistencial – Cidade de São Paulo*. São Paulo, PMSP/SMADS.
- ROLNIK, Raquel (2015). *Guerra de lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- SANTOS, Milton (2007). *O espaço do cidadão*. São Paulo, Edusp.
- SASSEN, Saskia (2016). *Expulsões – Brutalidade e complexidade na economia global*. São Paulo, Paz e Terra.
- SAYAD, A. (1998). *A imigração*. São Paulo, Edusp.
- VERAS, Maura (2016). Segregação e alteridade na metrópole: novas e velhas questões sobre cortiços em São Paulo. In: KOWARICK, Lúcio e FRÚGOLI JUNIOR, Heitor (orgs.). *Pluralidade urbana em São Paulo – Vulnerabilidade, marginalidade, ativismos*. São Paulo, Editora 34.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2000). A reestruturação capitalista e o sistema mundo. In: GENTILI, Pablo. *Globalização excludente*. Petrópolis, Vozes.

Alexandre Abdal

Professor do departamento de Gestão Pública (GEP) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-Eaes), pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e pesquisador da rede de pesquisa INCT Observatório das Metrópoles: núcleo São Paulo. Possui formação em Ciências Sociais e Sociologia, com doutorado, mestrado e graduação pela FFLCH-USP e pós-doutorado em andamento pelo International Posdoctoral Program (IPP) do Cebap. Possui interesse pelas discussões sobre desenvolvimento e globalização e sobre desenvolvimento e território, com especial atenção para as dimensões urbana e regional, além dos seguintes temas de pesquisa: políticas públicas de desenvolvimento, competitividade e inovação; métodos e técnicas de pesquisa em Ciências Sociais; mercado de trabalho e educação superior; avaliação de políticas públicas; e cultura de doação. É autor do livro *São Paulo, desenvolvimento e espaço: a formação da Macrometrópole Paulista* (São Paulo, Editora Papagaio) e editor e organizador dos livros digitais *Métodos e técnicas de pesquisa em Ciências Sociais: bloco quantitativo* e *Métodos e técnicas de pesquisa em Ciências Sociais: bloco qualitativo*, em parceria com o Centro de Pesquisa e Formação (CPF) do Sesc-SP.

Anderson Kazuo Nakano

Graduação, mestrado e pós-doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU-USP. Pós-graduação pelo Institute for Housing and Urban Development (IHS) de Roterdã, Holanda. Doutorado em Demografia pelo Núcleo de Estudos de População da Universidade Estadual de Campinas (Nepo-Unicamp). Trabalhou como gerente de projeto no Ministério das Cidades. Foi diretor do Departamento de Urbanismo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de São Paulo (Deurb-SMDU-PMSP), no qual coordenou a revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE-MSP). Integrou equipes de assessoria para elaboração e revisão de planos diretores em diferentes municípios brasileiros, como Fortaleza (CE), Vitória (ES), Piracicaba (SP), São Gabriel da Cachoeira (AM). Fez parte da equipe de consultoria que elaborou o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Possui artigos e capítulos de livros publicados na área de estudos urbanos e de planejamento urbano e regional. Atualmente é professor do Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo.

Ângela Luppi Barbon

Doutora pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU-USP, onde também cursou a graduação. Mestre em Urbanismo pela PUC-Campinas. Profissionalmente, desenvolveu atividades relacionadas ao desenvolvimento imobiliário, no setor privado e, posteriormente, em empresas públicas: Companhia Metropolitana de Habitação do Município de São Paulo (Cohab-SP) e Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), onde atualmente ocupa o cargo de Analista de Desenvolvimento Social e Urbano. Atuou como docente no curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade São Francisco e no Curso Livre de Desenvolvimento Imobiliário da Fundação para a Pesquisa em Arquitetura e Ambiente (Fupam).

Camila D'Ottaviano

Arquiteta e urbanista graduada pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU-USP. Mestre em Estruturas Ambientais Urbanas e doutora em Arquitetura e Urbanismo, subárea Habitat, pela FAU-USP. Realizou estágio de pós-doutorado no Department of Urban Planning no Luskin Institute – University of California Los Angeles (Ucla). Docente do Grupo de Metodologia da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. É pesquisadora do Observatório das Metrópoles e do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab-FAU-USP). Tem coordenado e participado de projetos de Extensão Universitária desde 2006. Coordena a pesquisa *Between self-regulation and formal government: the challenges of self-build housing and facilities* – Besefogo (Fapesp-NWO). Diretora da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur), nas gestões 2017-2019 e 2015-2017.

Carolina Teixeira Nakagawa Lanfranchi

Bacharel em Ciências Sociais, mestre em Urbanismo e doutoranda em Sociologia. Pesquisadora do Observatório das Metrópoles e Rede Brasileira de Pesquisadores da População em Situação de Rua. Docente de graduação em Psicologia e Serviço Social na Unip. Atuou no Núcleo de Economia Solidária da USP na construção de indicadores de monitoramento e avaliação de Bancos Comunitários (Instituto Palmas/Finep). Foi coordenadora da vigilância socioassistencial, membro do Conselho Administrativo da SP Urbanismo e suplente da vice-presidência do Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de São Paulo. Trabalhou nas pesquisas censitárias da população em situação de rua e, também, na supervisão técnica da rede socioassistencial parceira. Tem experiências em instituições do terceiro setor com projetos de formação sociocultural de jovens em situação de vulnerabilidade social.

Clarissa M. R. Gagliardi

Bacharel e mestre em Turismo pelo Unibero, máster em Gestão e Valorização de Centros Históricos pela Università La Sapienza de Roma, mestre e doutora em Sociologia pela PUC-SP. Docente do Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo da ECA-USP e do Programa de Pós-Graduação Interunidades em Museologia da USP. É pesquisadora do Observatório das Metrópoles São Paulo e autora do livro *As cidades do meu tempo: turismo, história e patrimônio em Bananal* (São Paulo, Fapesp/Annablume).

Dulce Maria Tourinho Baptista

Socióloga pela Universidade Federal da Bahia, possui especialização em Desenvolvimento de Comunidade pela Universidade Federal de Santa Catarina, mestrado em Serviço Social e doutorado em Ciências Sociais pela PUC-SP. Atualmente é professora assistente doutora e diretora adjunta da Faculdade de Ciências Sociais da PUC-SP. Atua nas áreas de Teoria Sociológica e Sociologia Urbana, com ênfase em políticas públicas, migração, planejamento urbano e cidade. É pesquisadora do Observatório das Metrópoles – Região Metropolitana de São Paulo e do Centro de Estudos Migratórios (CEM).

Fábio Soares César

Bacharel em Engenharia Civil, mestre em Administração e doutorando em Ciências Sociais. Pesquisador do Observatório das Metrópoles e CNPq. Docente de ensino superior em cursos de graduação e de pós-graduação em Engenharia Civil e Engenharia de Produção, ministrando disciplinas das áreas de estruturas, gestão de projetos e inovação e tecnologia. Consultor de projetos de pisos industriais e de construções sustentáveis. Conduz estudos acadêmicos sobre: habitações precárias e de interesse social, planejamento urbano, *smart cities*, sustentabilidade e construções sustentáveis.

Francisco Fonseca

Graduado em Ciências Sociais pela PUC-SP, mestre em Ciência Política pela Unicamp e doutor em História pela USP. É professor de ciência política na PUC-SP e na FGV/Eaesp. É autor, entre inúmeros outros trabalhos, do livro *O consenso forjado – a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil* (São Paulo, Hucitec). Coordena o Núcleo de Estudos “Políticas Públicas, Estado e Sociedade”, em processo de formação, na PUC-SP.

Gabriel Almeida Antunes Rossini

Professor dos bacharelados de Ciências Econômicas e Ciências e Humanidades da UFABC. Possui doutorado e mestrado pelo Instituto de Economia – IE/Unicamp. Foi professor da PUC-SP e da pós-graduação da Universidade Mackenzie. É membro do Conselho Editorial da Editora da UFABC (EdUFABC); participa da coordenação do bacharelado de Ciências Econômicas (BCE); é coordenador do Núcleo de Estudos Estratégicos em Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade (Needds/UFABC); é líder do grupo de pesquisa Economia Política e História Econômica (GPEPHE/CNPq), em funcionamento na UFABC; e é pesquisador da rede INCT Observatório das Metrópoles: Núcleo São Paulo.

João Marcus Pires Dias

Doutor e mestre em Ciências Sociais pela PUC-SP, graduado em Economia também pela PUC-SP. É pesquisador pós-doc, pelo Instituto de Estudos Avançados – IEA-USP, e pesquisador colaborador do Observatório das Metrópoles – Núcleo São Paulo. Autor do livro *O Orçamento Participativo na cidade de São Paulo (2001-2004): confrontos e enfrentamentos no circuito do poder* – com apoio da Fapesp. Possui estudos nas áreas de Sociologia Urbana, Democracia Participativa e Direito à Cidade, com ênfase em orçamentos participativo, de Regularização Fundiária Urbana, pesquisas sobre a reconversão urbana nos bairros de gênese ilegal (Portugal). Atualmente desenvolve pesquisa nos campos de estudos das práticas participativas e análises sociais das metrópoles contemporâneas e projeto pós-doc com o tema “Autogestão como perspectiva da democracia participativa: desafios e conquistas na luta por direito à moradia na cidade de São Paulo”.

Lucia Bógus

Graduada e mestre em Ciências Sociais, pela PUC-SP, e doutora em Arquitetura pela FAU-USP. Coordena o Observatório das Metrópoles São Paulo. Professora titular do departamento de Sociologia da PUC-SP, atua nas áreas de Sociologia Urbana e Demografia, com ênfase em Política Pública e População, analisando principalmente os seguintes temas: cidade, desigualdade social, urbanismo, metropolização e migração. É coordenadora, desde 1999, do Núcleo São Paulo do Observatório das Metrópoles, rede de pesquisa vinculada ao Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia, INCT-CNPQ-MCTI. Editora dos *Cadernos Metrópole*.

Lúcio Hanai Valeriano Viana

Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP; mestre em Administração Pública e Governo pela Eaesp-FGV; bacharel em Ciências Sociais pela PUC-SP. Atualmente é professor do curso de especialização em Gestão de Políticas Públicas da Cogear – PUC-SP e professor-tutor do FGV-Online e do IBMEC (Damásio Educacional/UniFavip). É pesquisador do Observatório das Metrópoles – São Paulo e revisor da *Revista Direito da Cidade*, da *Revista Íconos* e da *Revista Café com Sociologia*. Possui também experiência em pesquisas sociais e consultoria de mercado.

Luís Felipe Aires Magalhães

Pós-doutorando no Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC-SP. Mestre e doutor em Demografia pela Unicamp; graduado em Economia pela UFSC e especialista em Educação pela UFPel. Pesquisador e coordenador-adjunto do Observatório das Migrações no Estado de São Paulo (Projeto Fapesp/CNPq) e pesquisador do Observatório das Metrópoles (PUC-SP). Desenvolve pesquisas qualitativas e quantitativas sobre desenvolvimento econômico, mobilidade espacial da população, trabalho, economia urbana e regional e desigualdades socioespaciais na Região Metropolitana de São Paulo.

Mário Jorge da Silveira Junqueira

Doutorando em Ciências Sociais e mestre em Ciências Sociais, com concentração de pesquisa em Antropologia, pela PUC-SP; MBA em Governança de Tecnologia da Informação pelo IPT/USP; bacharel em Sistemas de Informação; tecnólogo em Sistemas para Internet e Eletrotécnico pelo Cefet/RJ – Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca. Foi diretor vice-presidente da Associação Comercial e Industrial de Barueri. Atualmente é coordenador dos cursos de Administração, Gestão de Marketing, Gestão de Tecnologia da Informação e Gestão de Recursos Humanos na Fasp-SP. Atua também como professor nos cursos de pós-graduação, graduação e gestão na Universidade Paulista (*campus Alphaville*). Autor de artigos e do livro: *Gestão estratégica da qualidade*, para o curso de Gestão da Qualidade – EaD da Universidade Paulista. Conselheiro da Câmara de Comércio, Indústria e Serviço de Barueri, Diretor do Instituto de Serviços Educacionais do Estado de São Paulo (Isesp) e da Adhapta Assessoria em Recursos Humanos Ltda. Presidente do IQS-Instituto da Qualidade e Sustentabilidade da Região Metropolitana de São Paulo.

Marisa do Espirito Santo Borin

Bacharel e licenciada, mestre e doutora em Ciências Sociais pela PUC-SP. Atualmente é professora assistente doutor do departamento de Sociologia, da Faculdade de Ciências Sociais, da PUC-SP. Foi professora do programa de pós-graduação em Ciências Sociais da PUC-SP. Tem experiência em Sociologia, com ênfase em Sociologia Urbana, atuando principalmente em Planejamento Urbano e Políticas Públicas com os temas: cidade, desigualdade, exclusão/inclusão social, pobreza, cidadania, sociabilidade. Pesquisadora do Observatório das Metrópoles de São Paulo e da Rede Brasileira de Pesquisadores sobre População em Situação de Rua.

Mônica de Carvalho

Docente do departamento de Sociologia da PUC-SP, é doutora em Sociologia, especialista em Sociologia Urbana. Pesquisadora do Observatório das Metrópoles INCT – Núcleo São Paulo e coordenadora do Observatório da Zona Leste – PUC-SP. Organizou, com Clarissa Maria Rosa Gagliardi, o livro *Megaprojetos, megaeventos, megalópole: a produção de uma nova centralidade em São Paulo* (São Paulo, Olho D'Água), resultante da pesquisa que coordenou sobre os impactos da Copa de 2014 na cidade de São Paulo.

Ricardo Carlos Gaspar

Mestre e doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP, é professor-doutor do departamento de Economia da FEA–PUC-SP. Autor do ensaio *As fronteiras do possível: trabalho, lazer e civilização* (São Paulo, Germinal) e de vários livros e artigos científicos publicados no Brasil e no exterior. Detém larga experiência na administração pública, sobretudo nas áreas de finanças e planejamento econômico-orçamentário. Pesquisador do Observatório das Metrópoles – Núcleo SP; concebeu e coordena o curso de especialização *Economia Urbana e Gestão Pública* (Cogeae-PUC-SP).

Rosana Baeninger

Possui graduação, bacharelado e licenciatura em Ciências Sociais, mestrado em Sociologia e doutorado em Ciências Sociais (Área de Estudos de População), todos pela Unicamp. Professora livre-docente na área de População e Ambiente, no departamento de Demografia – Unicamp. Pós-doutorado (Estágio Sênior) na Universidade da Califórnia, Davis. Atualmente é professora aposentada-colaboradora do departamento de Demografia do IFCH – Unicamp e pesquisadora do Núcleo de Estudos de População Elza Berquó – Nepo/Unicamp. Docente do Programa de Pós-Graduação em Demografia e do Programa de Pós-Graduação em

Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Unicamp. Foi representante docente no Conselho Universitário da Unicamp. Recebeu o prêmio Zeferino Vaz 2015 pelo reconhecimento acadêmico. Foi representante docente na Câmara de Administração da Unicamp; coordenadora do Núcleo de Estudos de População (Nepo); secretária geral da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep); coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Demografia – IFCH/Unicamp; coordenadora adjunta da Área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia na Capes; assessora na Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Unicamp; representante da área de Demografia no Comitê Assessor do CNPq; membro da Comissão Consultiva de Estatísticas Demográficas – IBGE; coordenadora, na Unicamp, do grupo de trabalho Cátedra Sérgio Vieira de Mello para Refugiados/Acnur; responsável pela criação da disciplina Estágio Humanitário na Unicamp. É membro do Comitê Editorial da *Revista Brasileira de Estudos de População*; membro do Conselho Consultivo da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep); e coordenadora do Observatório das Migrações em São Paulo, desde 2008. Temas de pesquisa: migração interna e internacional, urbanização, dinâmica da população.

Sandra Lencioni

Professora titular sênior do departamento de Geografia da USP e professora agregado da PUC-RJ. Recebeu o título de professora titular da USP, em 2006, e o de livre-docência em 1997. Pós-doutora pela Universidade de Paris I (Pantheon-Sorbonne); doutora, mestre, bacharel e licenciada em Geografia USP. Participa de 4 grupos de pesquisa certificados pelo CNPq, sendo líder do grupo de pesquisa Metamorfoses Metropolitanas e Regionais do Laboratório de Estudos Regionais em Geografia (Lergeo/USP). É membro de vários conselhos editoriais e publicou uma centena de artigos e textos, cabendo destacar o livro: *Região e Geografia* e o livro: *Metrópole, Região e Regionalização*, que recebeu Menção Honrosa pela Anpur em 2019. Orientou cerca de 50 doutorados. Em 2019 recebeu o prêmio Eidorfe Moreira de Geografia Regional pela Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará e homenagem da Anpege. Tem experiência na área de Geografia Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: teoria da região, metrópole e indústria.

Suzana Pasternak

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e em Saúde Pública pela USP. É mestre e doutora em Saúde Pública pela USP. Atualmente é professor titular da USP. Foi coordenadora do Comitê de Ciências Sociais Aplicadas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Participa da rede Observatório das Metrópoles. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Fundamentos do Planejamento Urbano e Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: habitação popular, estruturas ambientais urbanas, favelas, habitação e estudos urbanos.

